

**ХМЕЛЬНИЦЬКА ОБЛАСНА РАДА
ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ПРАВА
ІМЕНІ ЛЕОНІДА ЮЗЬКОВА**

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

ЗАЯЦ ВАЛЕРІЙ ЮРІЙОВИЧ

УДК 342.9.013:343.963

ДИСЕРТАЦІЯ

**ПРАВОВИЙ СТАТУС ПРОКУРОРА В АДМІНІСТРАТИВНОМУ
СУДОЧИНСТВІ В СПРАВАХ ПРО КОРУПЦІЙНІ
ПРАВОПОРУШЕННЯ**

Спеціальність 081 Право

Галузь права 08 Право

Подається на здобуття ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело
_____/В.Ю. Заяц/

Науковий керівник: доктор
юридичних наук, професор, член-
кореспондент Національної академії
правових наук України, заслужений
юрист України, Буханевич О.М.

Хмельницький – 2023

АНОТАЦІЯ

Заяц В.Ю. Правовий статус прокурора в адміністративному судочинстві в справах про корупційні правопорушення. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 Право у галузі знань 08 Право. – Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2023.

Дисертація є комплексним дослідженням правового статусу прокурора в адміністративному судочинстві в справах про корупційні правопорушення, що дало можливість визначити дієві шляхи для розв’язання теоретичних та практичних проблем, пов’язаних із удосконаленням законодавства України.

Актуальність теми дослідження обумовлена необхідністю виконання рекомендацій Європейської Комісії щодо статусу України на членство в ЄС в частині: 1) подолання корупції; 2) удосконалення інструментального апарату адміністративно-деліктного права шляхом доктринального вивчення таких правових інституцій як: адміністративне правопорушення, адміністративна відповідальність, адміністративне стягнення, заходи адміністративного впливу та інших правовідносин, що безпосередньо пов’язані з адміністративним корупційним деліктом; 3) формування чіткого та ефективного механізму функціонування органів адміністративного судочинства, зокрема прокуратури, за допомогою визначення складу їхньої компетенції, регламентації порядку провадження у справах про адміністративні корупційні правопорушення.

У результаті проведеного дослідження, системного аналізу здобутків вітчизняної та зарубіжної правничої науки, чинного законодавства України та зарубіжних країн, права ЄС щодо правового статусу прокурора в адміністративному судочинстві в справах про корупційні правопорушення, вирішено наукове завдання з удосконалення правового статусу прокурора в сфері запобігання корупційним адміністративним правопорушенням та

правопорушенням, пов'язаним з корупцією, сформульовано певні теоретичні висновки та розроблено низку пропозицій до національного законодавства в досліджуваних сфері.

Зосереджено увагу на дослідженні поняття «корупція» та співвідношенні понять «корупційне правопорушення» та «правопорушення, пов'язане з корупцією». На основі детального аналізу вітчизняного та зарубіжного антикорупційного законодавства дістала подальшого розвитку наукова позиція щодо недоцільності застосування на законодавчому рівні нормативного визначення поняття «корупція» у зв'язку з динамічністю соціальної природи цього явища, що обумовлює складність та повільну адаптацію закріпленої дефініції до мінливих суспільних відносин і знижує рівень ефективності у сфері протидії корупції. У ході характеризувannya співвідношення понять «корупційні правопорушення» та «правопорушення, пов'язані з корупцією», підтримано підхід, за яким вони розмежовуються за об'єктом посягання. Здійснено аналіз причин колізійності норм Закону України «Про запобігання корупції» (де передбачено всі види юридичної відповідальності за корупційні правопорушення, крім адміністративної) та глави 13-А КУпАП «Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією» (яка містить як корупційні правопорушення, так і правопорушення, пов'язані з корупцією), і визначено, що до них належить, зокрема, невиважена адаптація українським законодавцем національного законодавства до вимог антикорупційного законодавства країн ЄС, при якій не враховано традиційне розуміння системи права, притаманної Україні. Запропоновано доповнити види відповідальності, визначені в Законі України «Про запобігання корупції», за корупційні правопорушення адміністративною відповідальністю.

Проаналізовано загальнотеоретичні основи визначення правового статусу прокурора в адміністративному судочинстві в справах про корупційні правопорушення. Встановлено, що в сучасній науковій літературі немає єдиного підходу до визначення поняття правового статусу прокурора й

його основних елементів. Тому на основі положень нормативно-правових актів запропоновано виокремити такі елементи правового статусу прокурора в адміністративному судочинстві в справах про корупційні правопорушення: повноваження: права й обов'язки як загальні, так і з виконання покладених на органи прокуратури функцій, а також гарантії незалежності діяльності. Указано, що специфіка правового статусу прокурора щодо реалізації ним представницької функції полягає в тому, що він має комплексний характер і включає в себе як загальний правовий статус прокурора, визначений переважно нормами Закону України «Про прокуратуру», особливо в частині позасудових форм реалізації представницької функції, так і відповідний процесуальний статус прокурора, визначений нормами процесуального законодавства в частині процесуальних форм реалізації представницької функції.

Встановлено, що в історичній ретроспективі процес розвитку повноважень прокурора в сфері нагляду за органами адміністративної юрисдикції в Україні відбувався активніше, ніж процес набуття прокурором повноважень у сфері адміністративного переслідування. Видається, що останні з одного боку, набули актуалізації, зокрема, у сучасний період функціонування органів прокуратури (середина XX – початок XXI ст.), а з іншого, значно призупинилися у зв'язку з проведенням судової реформи в 2014 році, для якої ключовою стала ліквідація у прокуратурі функції загального нагляду та включення загальних положень про прокуратуру України до розділу VIII Конституції України «Правосуддя». Застосовуючи функціональний та інституційний підходи до класифікації прокурорської діяльності в ході аналізування чинного національного законодавства, визначено, що особливості правового статусу прокурора в адміністративному судочинстві в справах про корупційні правопорушення, за які встановлено адміністративну відповідальність, обумовлюють неможливість віднесення прокуратури ні до законодавчої, ані до виконавчої, ні до судової гілок влади.

Характеризуючи основні елементи правового статусу прокурора в

адміністративному судочинстві в справах про корупційні правопорушення, автор виокремив основні стадії діяльності прокурора у рамках юрисдикційно-наглядової процедури в позасудовому порядку в адміністративному судочинстві в справах про корупційні правопорушення, що включають процесуальні дії прокурора, спрямовані на запобігання корупційним адміністративним правопорушенням (превентивну) та на прийняття рішення про порушення провадження у справі про притягнення особи до адміністративної відповідальності за вчинення корупційного правопорушення (оперативну). Визначено специфіку правового статусу прокурора щодо реалізації ним представницької функції з урахуванням комплексного характеру, який включає як загальний, так і спеціальний правовий статус прокурора, визначений нормами процесуального законодавства в частині процесуальних форм реалізації представницької функції в судовому та позасудовому порядку. Досліджено особливості реалізації функції прокурорського представництва в позасудовому порядку в адміністративному судочинстві в справах про корупційні правопорушення, що дозволяє розглядати прокурора як сторону процесу (а не лише як учасника процесу), що загалом не перешкоджає праву прокурора на подання апеляційних скарг в адміністративному судочинстві у справах про корупційні правопорушення. Запропоновано встановити юридичну відповідальність за незаконні дії або бездіяльність прокурора в ході здійснення повноважень в адміністративному судочинстві у справах про корупційні правопорушення й визначено перелік діянь, за які можливе настання такої відповідальності. Виокремлено особливості правового статусу прокурора як суб'єкта адміністративного судочинства у справах про корупційні правопорушення, згідно з якими прокурор: 1) виступає гарантом законності в адміністративному провадженні у справах про корупційні правопорушення; 2) бере участь як у судовому, 3) так і в позасудовому адміністративному провадженні у справах про корупційні правопорушення; 4) має необмежену предметну компетенцію щодо порушення адміністративного провадження у справах про корупційні

правопорушення; 5) має правовий статус з матеріальною та процесуальною законодавчою регламентацією; 6) має широке коло процесуальних повноважень. Встановлено, що здійснюючи реалізацію представницької функції в позасудовій та судовій формі в справах про корупційні правопорушення, прокурори постійно працюють з антикорупційними законодавчими актами, що впливає на формування висновків про недосконалість чинного законодавства та зміни, які необхідно в нього внести. Запропоновано наділити правом законодавчої ініціативи Генерального прокурора, що дозволить підвищити якість процедури захисту прав та свобод громадян шляхом внесення конструктивних змін до чинного антикорупційного законодавства або прийняттям нових законів за ініціативою органів прокуратури. Спираючись на досвід країн ЄС, відзначено доцільність ротації прокурорів після закінчення відповідного терміну перебування на посаді або обмеження строків перебування прокурора на посаді з обмеженням права обіймати посаду більше ніж два строки поспіль.

Досліджуючи особливості реалізації повноважень прокурора в адміністративному судочинстві в справах про корупційні правопорушення, автор запропонував віднести до повноважень прокурора представництво інтересів в адміністративному судочинстві в таких справах у Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі з метою підвищення ефективності протидії корупційним адміністративним правопорушенням. Розроблено шляхи вдосконалення правового статусу прокурора в адміністративному судочинстві у справах про корупційні правопорушення, а саме запровадження виборної посади Генерального прокурора, закріплення повноважень прокурора в адміністративному судочинстві на збір доказів у справах про корупційні правопорушення, впровадження інституту зупинення перебігу строків накладення адміністративного стягнення в разі ухилення особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, від явки до суду, удосконалення положень Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів з урахуванням міжнародних стандартів та забезпечення його

транспарентності, запровадження системи випадкового розподілу справ про корупційні правопорушення відповідно до спеціалізації, здійснення заходів організаційно-правового характеру, спрямованих на поглиблення професійних знань прокурорів. Аргументовано доцільність розширення кола повноважень працівників прокуратури, зокрема, шляхом застосування механізму взаємодії з органами державної влади та місцевого самоврядування за допомогою систематизації інформації з питань дотримання прав та інтересів громадян та її узагальнення з метою виявлення проблемних питань, які виникають у сфері боротьби з корупцією. Здійснено аналіз співвідношення понять «звільнення з посади», «припинення повноважень» та «зупинення повноважень» і аргументовано, що звільнення з посади є формою покарання за вчинення протиправних дій службовцем прокуратури, які є результатом свідомого вибору особи; припинення повноважень прокурора як юридичний факт не залежать від волі особи (наприклад, смерть чи досягнення граничного віку); зупинення повноважень – це тимчасовий процес, пов'язаний з виконанням службових обов'язків або підвищенням кваліфікації.

Ключові слова: правовий статус, прокурор, адміністративне судочинство, корупція, запобігання корупції, антикорупційне законодавство, корупційні правопорушення, правопорушення, пов'язані з корупцією, справи про корупційні правопорушення.

ANNOTATION

Zayats V.Yu. Legal Status of a Prosecutor in Administrative Proceedings in Cases of Corruption Offenses. – *Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.*

Thesis for the Doctor of Philosophy degree in specialty 081 – Law in the field of knowledge 08 «Law». – Khmelnytskyi University of Management and Law named after Leonid Yuzkov, 2023.

This thesis is a comprehensive study of the legal status of a prosecutor in administrative proceedings in cases of corruption offenses, which made it possible to determine effective ways to solve theoretical and practical problems aimed at the improvement of the legislation of Ukraine.

The actuality of the research is due to the need of the implementation of the recommendations of the European Commission regarding the status of Ukraine for EU membership in terms of: 1) overcoming corruption; 2) improvement of the instrumental apparatus of administrative delictual law through doctrinal study of such legal institutions as: administrative offense, administrative liability, administrative penalty, measures of administrative influence and other legal relations directly related to administrative corruption delict; 3) formation of a clear and effective mechanism for the functioning of administrative justice bodies, in particular of the prosecutor's office, by determining the composition of their competence, regulating the procedure for proceedings in cases of administrative corruption offenses.

As a result of the research, a systematic analysis of the achievements of domestic and foreign jurisprudence, the current legislation of Ukraine and foreign countries, EU law regarding the legal status of the prosecutor in administrative proceedings in cases of corruption offenses, the scientific task of improving the legal status of the prosecutor in the field of corruption administrative offenses prevention was solved and offenses related to corruption, certain theoretical conclusions were formulated as well as a number of proposals for national legislation in the researched area were developed.

Attention is focused on the study of the concept of «corruption» and the relationship between the concepts of «corruption offense» and «corruption-related offense». On the basis of a detailed analysis of domestic and foreign anti-corruption legislation, the scientific position regarding the impracticality of applying the normative definition of «corruption» at the legislative level in connection with the dynamic social nature of this phenomenon, which causes the complexity and slow adaptation of the established definition to rapidly changing

social relations, has been further developed and reduces the level of effectiveness in the field of anti-corruption. In the course of characteristics of the relationship between the concepts of «corruption offenses» and «corruption-related offenses», the approach according to which they are distinguished by the object of the offense has been supported. An analysis of the reasons of the conflict of the norms of the Law of Ukraine «On Prevention of Corruption» (which provides for all types of legal responsibility for corruption offenses, except for administrative ones) and Chapter 13-A of the Code of Criminal Procedure «Administrative Offenses related to corruption» (which includes both corruption offenses and offenses related to corruption), and it has been determined that they include the ill-considered adaptation of the national legislation by the Ukrainian legislator to the requirements of the anti-corruption legislation of the EU countries, which does not take into account the traditional understanding of the legal system inherent in Ukraine. It has been suggested to supplement the types of responsibility specified in the Law of Ukraine «On Prevention of Corruption» for corruption offenses with administrative responsibility.

General theoretical basis for determining the legal status of the prosecutor in administrative proceedings in cases of corruption offenses has been analyzed. It was established that in modern studies there is no a single approach to the definition of the concept of the legal status of the prosecutor and its main elements; therefore, on the basis of the provisions of normative legal acts, it has been suggested to highlight the following elements of the legal status of the prosecutor in administrative proceedings in cases of corruption offenses: powers (rights and duties, both general and those performing the functions entrusted to the prosecutor's office), guarantees of independence of activity. It is noted that the specificity of the prosecutor's legal status in the implementation by him of the representative function is that it has a complex nature and includes both a general legal status of the prosecutor, determined mainly by the norms of the Law of Ukraine «On the Prosecutor's Office», especially in the part of extrajudicial forms of an implementation of the representative function, and the corresponding

procedural status of the prosecutor, determined by the norms of procedural legislation in the part of procedural forms of an implementation of the representative function.

It has been established that in historical retrospect, the process of the development of the powers of the prosecutor in the field of supervision of the bodies of administrative jurisdiction in Ukraine was more active than the process of acquisition of powers by the prosecutor in the field of administrative prosecution. It seems that the latter, on the one hand, became actualized, in particular, in the modern period of the functioning of the prosecutor's office (the middle of the 20th – the beginning of the 21st centuries), and on the other hand, they were significantly suspended in connection with the implementation of the judicial reform in 2014, which key factor was the elimination of the function of general supervision in the prosecutor's office and the inclusion of general provisions on the prosecutor's office of Ukraine in Chapter VIII of the Constitution of Ukraine «Justice». Due to the application of the functional and institutional approaches to the classification of prosecutorial activity in the analysis of current national legislation, it has been determined that the peculiarities of the legal status of the prosecutor in administrative proceedings in cases of corruption offenses, for which administrative responsibility is established, cause the impossibility of assigning the prosecutor's office to either legislative or executive and judicial branches of government.

Characterizing the main elements of the legal status of the prosecutor in administrative proceedings in cases of corruption offences, the main stages of the prosecutor's activity within the support of the jurisdictional and supervisory procedure in extrajudicial proceedings in administrative proceedings in cases of corruption offences, which include procedural actions of the prosecutor aimed at preventing corruption administrative offences, are highlighted (preventive) and aimed at making a decision to initiate proceedings in the case of bringing a person to administrative responsibility for a corruption offense (operative) commitment. The specifics of the legal status of the prosecutor in relation to his/her

implementation of the representative function have been determined, taking into account the complex nature, which includes both general and special legal status of the prosecutor, determined by the norms of procedural legislation in the part of the procedural forms of the implementation of the representative function in court and extrajudicial order.

Several peculiarities of the implementation of the prosecutor's representative function extrajudicially in administrative proceedings in cases of corruption offenses have been studied, which allows to consider the prosecutor as a party of the process (and not only as a participant of the process), which, in general, does not prevent the prosecutor's right to file a complaint in administrative proceedings in cases of corruption offenses. It has been suggested to establish legal liability for illegal actions or inaction of the prosecutor in the exercise of powers in administrative proceedings in cases of corruption offenses; a list of actions, for which such liability may arise, has been defined. Peculiarities of the legal status of the prosecutor as a subject of administrative proceedings in cases of corruption offenses have been highlighted, according to which the prosecutor: 1) is the guarantor of legality in administrative proceedings in cases of corruption offenses; 2) participates in both judicial, 3) and extrajudicial administrative proceedings in cases of corruption offenses; 4) has an unlimited subject competence regarding initiation of administrative proceedings in cases of corruption offenses; 5) has a legal status with substantive and procedural legislative regulation; 6) has a wide range of procedural powers. It has been established that when performing the representative function in extrajudicial and judicial form in cases of corruption offenses, prosecutors constantly work with anti-corruption legislative acts, which affects the formation of conclusions on the imperfection of the current legislation and the changes that need to be made. It has been suggested to grant the right of legislative initiative to the General Prosecutor, which will improve the quality of the procedure for protecting the rights and freedoms of citizens by making constructive changes to the current anti-corruption legislation or adopting new laws at the initiative of the prosecutor's office. On the basis of the experience of

EU countries, the expediency of the rotation of prosecutors after the end of the corresponding term of office, or the limitation of the prosecutor's term of office with the limitation of the right to hold the office for more than two terms in a row, has been underlined.

As a result of an investigation of the implementation of the powers of the prosecutor in administrative proceedings in cases of corruption offenses, it has been suggested to refer to the powers of the prosecutor to represent interests in administrative proceedings in such cases in the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office in order to increase the effectiveness of combating corruption administrative offenses. Ways to improve the legal status of the prosecutor in administrative proceedings in cases of corruption offenses have been developed, namely, the introduction of the elected position of the General Prosecutor, consolidation of the powers of the prosecutor in administrative proceedings to collect evidence in cases of corruption offenses, the introduction of the institution of suspension of the period for imposing an administrative penalty in case of evasion of a person, which is subject to administrative liability, from appearing in court, improvement of the provisions of the Code of Professional Ethics and Behaviour of Prosecutors taking into account international standards and ensuring its transparency; introduction of a system of a random distribution of cases of corruption offenses according to specialization, implementation of organizational and legal measures aimed at deepening of professional knowledge of prosecutors. The expediency of expanding the scope of powers of the prosecutor's office, in particular, by applying the mechanism of interaction with state authorities and local self-government bodies by means of systematization of information on the observance of the rights and interests of citizens and its generalization in order to identify problematic issues that arise in the field of fighting corruption, has been argued. An analysis of the relationship between the concepts of «dismissal», «termination of powers» and "suspension of powers" has been carried out, and it has been argued that dismissal is a form of punishment for the commission of illegal actions by a prosecutor's office employee, which are the result of a

conscious choice of a person; termination of the powers of the prosecutor as a legal fact does not depend on the will of the person (for example, death or reaching the maximum age); suspension of authority is a temporary process associated with the performance of official duties or professional development.

Key words: legal status, prosecutor, administrative proceedings, corruption, prevention of corruption, anti-corruption legislation, corruption offenses, offenses related to corruption, cases of corruption offenses.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковані основні результати дисертації:

1. Zaiats V. Organization of prosecutor activities in some foreign countries. *European Reforms Bulletin*. 2021. № 4. С. 100–104.
2. Заяц В.Ю. Деякі теоретичні аспекти поняття (сутності) корупції як об'єкта протидії. *Право та державне управління*. 2022. № 2. С. 338–348. URL: http://pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/2_2022/49.pdf. DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2022.2.49>.
3. Заяц В.Ю. Деякі нормативно-правові проблеми організації діяльності прокурора у сфері запобігання і протидії корупції поза межами кримінальної юстиції. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 7. С. 590–595. URL: http://www.lsej.org.ua/7_2022/143.pdf. DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-7/143>.
4. Заяц В.Ю. Форми реалізації представницької функції прокурора в адміністративному судочинстві в справах про корупційні правопорушення. *Правові новели*. 2022. Вип. 16. С. 182–186. URL: http://legalnovels.in.ua/journal/16_2022/24.pdf. DOI <https://doi.org/10.32847/ln.2022.16.24>.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

5. Заяц В.Ю. Деякі аспекти реформування адміністративно-правового статусу прокурора в сфері протидії корупційним правопорушенням. *Права людини та проблеми організації і функціонування публічної адміністрації в умовах становлення громадянського суспільства в Україні*: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції. Запоріжжя, 2021. С. 73–76.

6. Заяц В.Ю. Теоретичні основи регулювання повноважень прокурора в адміністративному судочинстві в справах про корупційні правопорушення. *Реформування національного та міжнародного права: перспективи та пріоритети*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції. Одеса, 2022. С. 42–45.

7. Заяц В.Ю. Адміністративно-правові аспекти природи органів прокуратури. *Право як ефективний суспільний регулятор*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції. Львів, 2022. С. 49–55.

8. Заяц В.Ю. Органи прокуратури в системі суб'єктів протидії корупції. *Теоретичні та практичні проблеми правового регулювання суспільних відносин*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції. Харків, 2022. С. 22–23.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ.....	16
ВСТУП.....	17
РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПРОКУРОРА В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ В СПРАВАХ ПРО КОРУПЦІЙНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ ТА ЕЛЕМЕНТІВ ЙОГО СТРУКТУРИ.....	27
1.1. Методологія дослідження правової природи корупційного правопорушення та правопорушення, пов'язаного з корупцією.....	27
1.2. Загальнотеоретичні основи визначення правового статусу прокурора в адміністративному судочинстві в справах про корупційні правопорушення та елементів його структури	59
Висновки до розділу 1.....	83
РОЗДІЛ 2. ХАРАКТЕРИСТИКА ОСНОВНИХ ЕЛЕМЕНТІВ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПРОКУРОРА В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ В СПРАВАХ ПРО КОРУПЦІЙНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ.....	88
2.1. Права та обов'язки прокурора в адміністративному судочинстві в справах про корупційні правопорушення.....	88
2.2. Гарантії правового статусу прокурора в адміністративному судочинстві в справах про корупційні правопорушення.....	105
Висновки до розділу 2.....	114
Розділ 3. ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОВНОВАЖЕНЬ ПРОКУРОРА В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ В СПРАВАХ ПРО КОРУПЦІЙНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ.....	117
3.1. Порушення провадження в справах про адміністративні корупційні правопорушення.....	117
3.2. Особливості участі прокурора в адміністративному судочинстві в справах про корупційні правопорушення.....	138
Висновки до розділу 3.....	152
ВИСНОВКИ.....	156
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	165
ДОДАТКИ.....	191

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

абз. – абзац;

ВРУ – Верховна Рада України;

ВВРУ – Відомості Верховної Ради України;

ГПКУ – Господарський процесуальний кодекс України;

ЄСПЛ – Європейський суд з прав людини;

ЗУ – Закон України;

КАСУ – Кодекс адміністративного судочинства України;

ККУ – Кримінальний кодекс України;

КУпАП – Кодекс України про адміністративні правопорушення;

НАБУ – Національне антикорупційне бюро України;

НАЗК – Національне агентство з питань запобігання корупції; п., пп. – пункт, підпункт;

САП – спеціалізована антикорупційна прокуратура;

ст., ст.ст. – стаття, статті;

ЦКУ – Цивільний кодекс України;

ЦПКУ – Цивільний процесуальний кодекс України;

ч., чч. – частина, частини.

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. У зв'язку з реформуванням публічної влади внаслідок підписання Угоди про асоціацію з ЄС та отриманням Україною статусу кандидата на вступ до ЄС, особливої ваги набуло питання запобігання корупції органами прокуратури.

Необхідність перегляду наукових підходів до правового статусу прокуратури в адміністративному судочинстві в справах про корупційні правопорушення стає актуальною через такі явища як лібералізація дозвільних процедур і системи адміністрування бізнесу, концентрація капіталу та створення потужних компаній, включаючи транснаціональні корпорації, а також зміна структури, форм і рівня злочинності. Особлива актуальність цього питання виявляється в умовах воєнної агресії з боку російської федерації.

Після реформи органів прокуратури у 2014 році, коли прокуратура втратила функцію загального нагляду, правовий статус прокурора в адміністративному судочинстві у справах про адміністративні правопорушення звівся до статусу учасника судового процесу під час розгляду таких справ. Крім цього, Спеціалізована антикорупційна прокуратура, створена як спеціалізований орган для боротьби з корупцією органами прокуратури, здійснює розслідування виключно корупційних правопорушень, за які передбачена кримінальна відповідальність, у той час як розслідування корупційних правопорушень та правопорушень, пов'язаних з корупцією, за які передбачена адміністративна відповідальність, повноваженнями цього органу не охоплено.

Зазначені фактори безпосередньо позначаються на стрімкому зниженні ефективності запобігання корупції органами прокуратури, що є неприпустимим в умовах воєнного стану та післявоєнної відбудови країни.

Правовий статус прокурора у сфері боротьби з корупцією ставав предметом наукових пошуків Є.М. Блажівського, І.В. Вернидубова,

Л.Р. Грицаєнка, В.В. Долежана, Ю.М. Дьоміна, П.М. Каркача, В.В. Карпунцова, І.М. Козьякова, М.В. Косюти, О.М. Литвака, В.І. Малюги, І.Є. Марочкіна, О.Р. Михайленка, М.І.Мичка, Л.М.Москвич, І.В.Назарова, М.А. Погорецького, Ю.Є. Полянського, С.В. Прилуцького, Н.О. Рибалки, М.В. Руденка, Г.П. Середи, Д.В. Суходубова, В.В. Сухоноса, В.Я. Тація, О.М. Толочка, О.З. Хотинської-Нор, Ю.С. Шемшученка, П.В. Шумського, М.К. Якимчука, О.Г. Яновської та інших учених.

Корупційні правопорушення та правопорушення, пов'язані з корупцією, розглядали у своїх роботах Л.І. Аркуша, В.І. Борисов, А.М. Бойко, О. Ю. Бусол, В.В. Василевич, В.М. Гаращук, В.В. Голіна, Б.М. Головкін, В. К. Грищук, Н. О. Гуторова, І. М. Даньшин, О. О. Дудоров, О. М. Джужа, В.М.Др'юмін, С. А.Задорожний, З.А. Загінєй, А.П. Закалюк, А.Ф. Зелінський, О.Г. Кальман, О.О. Кваша, В. М. Киричко, М. Г. Колодяжний, О.М. Костенко, О.Г. Кулик, І. В. Кушнар'ов, О. М. Лозинський, І.Є. Мезенцева, М.І. Мельник, Д. Г. Михайленко, А. А. Музика, Є. В. Невмержицький, В.О. Навроцький, Д. О. Олійник, А. В. Савченко, Є.Д. Скулиш, Є.Л. Стрельцов, В. Я. Тацій, В. О. Туляков, П. Л. Фріс, М.І. Хавронюк, В. І. Шакун, О.В. Шевченко, О. Ю. Шостко, Н. М. Ярмиш та інші.

Права та обов'язки прокурора у справах про адміністративні правопорушення досліджували О. В. Анпілогов, С. О. Белікова, М. І. Гаврилюк, А. В. Губська, К.А. Гузе, А. В. Гусарова, О. В. Драган, Т. О. Дунас, О. Г. Кучер, С. О. Малахов, О. П. Натрус, Н. С. Наулік, С. В. Подкопаєв, Г. В. Попов, М. М. Руденко, О. Р. Севрук, М. М. Стефанчук, Г. А. Терещук, В. В. Устименко, Р. М. Шестопапов та інші.

Незважаючи на потужний науковий доробок, наразі недостатньо уваги приділено особливостям реалізації повноважень прокурора в адміністративному судочинстві в справах про корупційні правопорушення, визначенню основних стадій діяльності прокурора в рамках юрисдикційно-наглядової процедури в позасудовому порядку в адміністративному судочинстві в справах про корупційні правопорушення тощо. Важливість

нерозглянутих питань, актуальність і нагальність їх вирішення зумовили вибір теми дисертаційного дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Роботу виконано відповідно до Стратегії розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки, схваленої Указом Президента України від 11 червня 2021 року № 231/2021, Стратегії розвитку прокуратури на 2021–2023 роки, затвердженої Наказом Генерального прокурора від 16 жовтня 2020 № 489, Плану законодавчого забезпечення реформ в Україні, схваленого постановою Верховної Ради України від 4 червня 2015 р. № 509-VIII, Стратегії розвитку Національної академії правових наук України на 2021–2025 роки, затвердженої постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 26 березня 2021 року, Пріоритетних напрямків фундаментальних та прикладних наукових досліджень у галузі права, затверджених Постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 26.03.2021 № 12-21, та на виконання програми досліджень Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова «Управлінські та правові засади забезпечення сталого розвитку України як європейської держави» (номер державної реєстрації 0108U008927).

Мета і завдання дослідження. *Мета* дисертації полягає в тому, щоб на основі здобутків вітчизняної та зарубіжної правничої науки, законодавства ЄС та України розкрити сутність та проблеми правового статусу прокурора в адміністративному судочинстві в справах про корупційні правопорушення й окреслити перспективні напрями його вдосконалення.

Відповідно до поставленої мети визначено основні *завдання* дисертації:

- визначити методологію дослідження правової природи корупційного правопорушення та правопорушення, пов'язаного з корупцією;
- проаналізувати загальнотеоретичні основи визначення правового статусу прокурора в адміністративному судочинстві в справах про корупційні правопорушення та елементів його структури;

- надати характеристику правам та обов'язкам прокурора в адміністративному судочинстві в справах про корупційні правопорушення;
- дослідити гарантії правового статусу прокурора в адміністративному судочинстві у справах про корупційні правопорушення;
- визначити особливості порушення провадження в справах про адміністративні корупційні правопорушення;
- встановити особливості участі прокурора в адміністративному судочинстві в справах про корупційні правопорушення;
- сформулювати пропозиції до нормативних актів з метою вдосконалення правового статусу прокурора в адміністративному судочинстві в справах про корупційні правопорушення.

Об'єктом дослідження виступають суспільні відносини, які складаються у процесі реалізації участі прокурора в адміністративному судочинстві у справах про корупційні правопорушення.

Предметом дослідження є правовий статус прокурора в адміністративному судочинстві в справах про корупційні правопорушення.

Методи дослідження. Методологічну основу дослідження склали загальнонаукові та спеціально-наукові методи пізнання, серед яких діалектичний та формально-логічний, системний, метод аналізу та синтезу, функціонально-структурний метод, формально-юридичний метод. Зокрема, застосування логічного методу дозволило визначити елементи правового статусу прокурора в адміністративному судочинстві в справах про корупційні правопорушення (*підрозділи 1.2, 2.1, 2.2*). Метод семантичного аналізу застосовано для з'ясування змісту понять: «корупція», «корупційне правопорушення», «правопорушення, пов'язане з корупцією», «правовий статус», «повноваження», «права та обов'язки», «гарантії» тощо (*підрозділи 1.2, 2.1, 2.2, 3.1, 3.2*). Структурно-функціональний метод застосовувався для аналізу системи, структури, повноважень (*підрозділи 2.1, 2.2, 3.1, 3.2*). Застосування методів аналізу і синтезу дало змогу дослідити принципи та особливості здійснення повноважень прокурора в адміністративному судочинстві в справах про корупційні

правопорушення, а також розкрити питання його відповідальності за невиконання чи неналежне виконання судових рішень (*підрозділи 3.1, 3.2*). У процесі аналітичного огляду нормативно-правових актів ЄС та досвіду зарубіжних країн щодо визначення правового статусу прокурора в адміністративному судочинстві у справах про корупційні правопорушення було використано порівняльний метод, що дало можливість сформулювати низку рекомендацій для вдосконалення законодавства України, у якому закріплюється досліджений правовий статус (*підрозділи 1.2, 2.1, 3.2*). Вказані методи застосовувалися у взаємозв'язку та взаємозалежності, що дозволило забезпечити повноту, всебічність та об'єктивність дослідження.

Науково-теоретичне підґрунтя дослідження склали праці вітчизняних та зарубіжних фахівців у галузі адміністративного права та процесу, кримінального процесу, загальної теорії держави і права, філософії, а також теорії управління.

Нормативною основою дослідження є Конституція України, закони України, укази Президента України, накази Генерального прокурора України, накази Офісу Генерального прокурора тощо, які стосуються правового статусу прокурора в адміністративному судочинстві у справах про корупційні правопорушення.

Інформаційну та емпіричну базу дослідження склали узагальнення практики участі прокурора в адміністративному судочинстві у справах про корупційні правопорушення, рішення Конституційного Суду України, судові рішення Верховного Суду, аналітично-статистичні матеріали, довідкові видання, практична діяльність інституцій громадянського суспільства, навчально-методичні напрацювання за темою дослідження.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є одним із перших монографічних досліджень, у якому комплексно, на основі сучасних методів пізнання, здобутків вітчизняної та зарубіжної правничої науки, зарубіжного й національного законодавства розкрито характеристику основних елементів правового статусу прокурора в адміністративному

судочинстві в справах про корупційні правопорушення та особливості реалізації ним повноважень в такому судочинстві, окреслено перспективні напрями вдосконалення законодавства в цій сфері. Найбільш значущі результати й наукові положення, що містять наукову новизну, виносяться на захист. Основні з них такі:

вперше:

1) виокремлено основні стадії діяльності прокурора в рамках юрисдикційно-наглядової процедури в позасудовому порядку в адміністративному судочинстві у справах про корупційні правопорушення, що включають процесуальні дії прокурора, спрямовані на запобігання корупційним адміністративним правопорушенням (превентивна) та на прийняття рішення про порушення провадження у справі про притягнення особи до адміністративної відповідальності за вчинення корупційного правопорушення (оперативна);

2) обґрунтовано доцільність розширення повноважень Спеціалізованої антикорупційної прокуратури в частині представництва інтересів у адміністративному судочинстві у справах про корупційні правопорушення з метою підвищення ефективності протидії корупційним адміністративним правопорушенням;

3) розроблено шляхи вдосконалення правового статусу прокурора в адміністративному судочинстві у справах про корупційні правопорушення, а саме запровадження виборної посади Генерального прокурора, закріплення повноважень прокурора в адміністративному судочинстві зі збору доказів у справах про корупційні правопорушення, впровадження інституту зупинення перебігу строків накладення адміністративного стягнення у разі ухилення особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, від явки до суду, удосконалення положень Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів з урахуванням міжнародних стандартів та забезпечення його транспарентності, запровадження системи випадкового розподілу справ про корупційні правопорушення відповідно до спеціалізації, здійснення заходів

організаційно-правового характеру, спрямованих на поглиблення професійних знань прокурорів.

удосконалено:

4) положення щодо специфіки правового статусу прокурора з реалізації ним представницької функції з урахуванням комплексного характеру, який включає як загальний, так і спеціальний правовий статус прокурора, визначений нормами процесуального законодавства в частині процесуальних форм реалізації представницької функції в судовому та позасудовому порядку;

5) розуміння функції прокурорського представництва в позасудовому порядку в адміністративному судочинстві в справах про корупційні правопорушення, що дозволяє розглядати прокурора як сторону процесу (а не лише як учасника процесу), що загалом не перешкоджає праву прокурора на подання апеляційних скарг в адміністративному судочинстві у справах про корупційні правопорушення;

6) аргументацію доцільності розширення кола повноважень працівників прокуратури, зокрема, шляхом застосування механізму взаємодії з органами державної влади та місцевого самоврядування за допомогою систематизації інформації з питань дотримання прав та інтересів громадян та її узагальнення з метою виявлення проблемних питань, які виникають у сфері боротьби з корупцією;

7) пропозицію встановлення юридичної відповідальності за незаконні дії або бездіяльність прокурора при реалізації повноважень в адміністративному судочинстві у справах про корупційні правопорушення, визначено перелік діянь, за які можливе настання такої відповідальності;

8) положення щодо переліку особливостей правового статусу прокурора як суб'єкта адміністративного судочинства у справах про корупційні правопорушення, згідно з якими прокурор: 1) виступає гарантом законності в адміністративному провадженні у справах про корупційні правопорушення; 2) бере участь як у судовому, 3) так і в позасудовому адміністративному

провадженні у справах про корупційні правопорушення; 4) має необмежену предметну компетенцію щодо порушення адміністративного провадження у справах про корупційні правопорушення; 5) має правовий статус з матеріальною та процесуальною законодавчою регламентацією; 6) має широке коло процесуальних повноважень;

дістали подальшого розвитку:

9) науковий підхід до розмежування корупційних правопорушень та правопорушень, пов'язаних із корупцією залежно від об'єкта посягання;

10) аргументація наукової позиції щодо недоцільності застосування на законодавчому рівні нормативного визначення поняття «корупція» у зв'язку з динамічністю соціальної природи цього явища, що обумовлює складність та повільну адаптацію закріпленої дефініції до мінливих суспільних відносин і знижує рівень ефективності протидії у сфері корупції;

11) аналіз причин колізійності норм Закону України «Про запобігання корупції» (де передбачено всі види юридичної відповідальності за корупційні правопорушення, крім адміністративної) та глави 13-А КУпАП «Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією» (котра містить як корупційні правопорушення, так і правопорушення, пов'язані з корупцією), до яких належать невиважена адаптація українським законодавцем національного законодавства до вимог антикорупційного права країн ЄС, під час якої не враховано традиційного розуміння системи права, притаманної Україні. Сформульовано низку пропозицій щодо їх усунення;

12) підхід до особливостей правового статусу прокурора в адміністративному судочинстві в справах про корупційні правопорушення, за які встановлено відповідальність КУпАП, з урахуванням історичної ретроспективи процесу розвитку повноважень прокурора в сфері нагляду за органами адміністративної юрисдикції та місця прокуратури в системі в системі розподілу гілок влади;

13) аргументація щодо доцільності наділення правом законодавчої ініціативи Генерального прокурора, що дозволить підвищити якість

процедури захисту прав та свобод громадян шляхом внесення конструктивних змін до чинного антикорупційного законодавства або прийняття нових законів за ініціативою органів прокуратури;

14) положення щодо доцільності обмеження строків перебування регіональних та місцевих прокурорів на посаді із обмеженням права обіймати посаду більше ніж два строки поспіль або ротації після закінчення відповідного терміну перебування на посаді;

15) аналіз співвідношення понять «звільнення з посади», «припинення повноважень» та «зупинення повноважень» і аргументація розмежувань між ними, з урахуванням вибору особи та фактичних обставин.

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

– *науково-дослідній роботі* – для проведення подальших досліджень правового статусу прокурора в адміністративному судочинстві (*Акт впровадження від 18.12.2022 року*) (Додаток Б);

– *правотворчості* – для внесення змін і доповнень до Закону України «Про запобігання корупції», КУпАП, нормативно-правових актів, що стосуються визначення повноважень Спеціалізованої антикорупційної прокуратури;

освітньому процесі – при викладанні навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративний процес», «Теорія та практика адміністративного судочинства», «Правове регулювання запобігання та протидії корупції», «Практичні аспекти застосування антикорупційного законодавства», підготовці та вдосконаленні робочих програм, планів, лекційного матеріалу, навчального матеріалу для семінарських та практичних занять у вищих навчальних закладах (*Акт впровадження від 20.06.2023 р. № 0505/23*) (Додаток В).

Особистий внесок здобувача. Сформульовані в дисертації положення, узагальнення, висновки, рекомендації, пропозиції обґрунтовані на підставі особистих досліджень автора, професійного досвіду з юридичної практики,

у результаті опрацювання й аналізу наукових, нормативних і статистичних джерел.

Апробація результатів дисертації. Основні положення й висновки дисертаційного дослідження оприлюднено на чотирьох міжнародних і всеукраїнських науково-практичних конференціях: *«Реформування національного та міжнародного права: перспективи та пріоритети»* (м. Одеса, 21–22 січня 2022 р.); *«Право та ефективний суспільний регулятор»* (м. Львів, 18–19 лютого 2022 р.); *«Права людини та проблеми організації і функціонування публічної адміністрації в умовах становлення громадянського суспільства в Україні»* (м. Запоріжжя, 23–24 квітня 2021 р.); *«Теоретичні та практичні проблеми правового регулювання суспільних відносин»* (м. Харків, 4–5 лютого 2022 р.).

Публікації. Результати дослідження відображено в чотирьох наукових статтях, із яких три опубліковано в наукових виданнях України, визнаних фаховими з юридичних наук, одна – в іноземному науковому виданні, та чотирьох тезах доповідей, оприлюднених на міжнародних науково-практичних конференціях.

Структура дисертації. Робота складається з анотації, переліку умовних позначень, вступу, трьох розділів, що об'єднують сім підрозділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Загальний обсяг дисертації становить 204 сторінки, з них основного тексту – 190 сторінок. Список використаних джерел включає 245 найменувань.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПРОКУРОРА В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ В СПРАВАХ ПРО КОРУПЦІЙНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

1.1. Методологія дослідження правової природи корупційного правопорушення та правопорушення, пов'язаного з корупцією

Натепер проблеми корупції є основним завданням, оскільки це явище загрожує виконанню обіцянок, наданих Президентом, Урядом та Парламентом перед народом, який є єдиним джерелом влади. Крім того, наявні проблеми корупції перешкоджають виконанню Україною взятих зобов'язань перед міжнародним співтовариством у контексті процесу євроінтеграції, введення воєнного стану та післявоєнної відбудови. Корупція загрожує самому існуванню демократичної правової держави.

У спеціальній літературі відображено, що одним зі способів подолання корупції в Україні, на думку вчених, політиків та державотворців, є роз'яснення та визначення поняття корупції. У останніх монографічних дослідженнях українських вчених, таких як, О.Г. Бондарчук [19], М.Г. Вербенський [25], В.Д. Гвоздецький [34], Є.В. Невмержицький [140, 141], а також у дисертаційних роботах О.П. Мусієнко [137], В.М. Трепака [222] та інших це питання активно вивчається. Проте попередній аналіз багатьох наукових досліджень засвідчив, що національне антикорупційне законодавство України є досить динамічним і постійно вдосконалюється протягом останніх 30 років відповідно до стандартів Європейського Союзу. Тому актуальність цих робіт пропорційно залежить від таких змін.

Втім, хоча існують наукові рекомендації, практики та законодавці не повністю беруть їх до уваги. Незважаючи на деякі позитивні зміни у структурі антикорупційної системи, що відбулися з 2014 року, рівень корупції в Україні фактично перевищує поріг, який можна назвати «ганьбою нації».

У 2017 році, згідно з дослідженнями, проведеними міжнародною аудиторською компанією «Ernst & Young», Україна посіла перше місце в рейтингу корупції в бізнесі серед 41 країни Європи, Близького Сходу, Індії та Африки (EMEAI) [238]. Також, згідно з даними іншої міжнародної організації, Україна має кращі показники у всесвітньому антикорупційному рейтингу, посідаючи 131 місце серед 176 досліджених країн світу, але залишаючись лідером у Європі щодо корупції [225]. Організація Freedom House, яка вивчає політичні права і громадянські свободи, також надала Україні негативну оцінку, класифікуючи її як «частково вільну» державу з рейтингом 61 бал зі 100, незважаючи на певне покращання у сфері свободи, що сприяло підвищенню позиції в антикорупційному рейтингу [50].

Отже, проблема корупції в Україні залишається актуальною, і шляхи її вирішення ще не були знайдені. Це питання стосується не тільки представників влади та практиків, але й науковців, які досліджують цю проблему. Важливо відзначити, що навіть в наукових колах не існує єдиного підходу до тлумачення поняття «корупція», а його походження продовжує бути предметом обговорення.

Отже, враховуючи основний об'єкт нашого дослідження, є доцільним узагальнити підходи до визначення поняття корупції, які можна знайти в науковій літературі. Після вивчення праць провідних українських та зарубіжних вчених ми доходимо висновку, що існує багато різних визначень поняття «корупція», але досі немає повної ясності та правової точності. Тому ми вважаємо за доцільне зупинитися на найяскравіших поглядах на поняття корупції з соціологічного, державно-управлінського, економічного, політологічного та юридичного підходів, розподіливши їх на групи.

Перша група науковців розглядає корупцію як злочин – суспільно небезпечне, кримінально каране діяння. Серед цієї групи є представники, що визначають це явище як хабарництво, охоплюючи як будь-яке отримання хабара, так і систематичне вчинення організованого хабарництва [7, с. 49]. Інші дослідники погоджуються, що хабарництво є найбільш типовим

проявом корупції, але вони доходять висновку, що воно не завжди є кримінальним діянням корумпованої поведінки. Наприклад, деякі іноземні вчені підкреслюють, що підкуп (отримання хабара) був першим проявом корупції, але це поняття також охоплює випадки, коли посадові особи діють з особистих, егоїстичних мотивів (надання посади некомпетентним родичам, непотизм і т.д.) [6, с. 14]. Деякі науковці визначають корупцію як незаконне використання посадової особи для особистої вигоди [34, с. 115] або як незаконне використання свого статусу чи можливостей, які впливають з посади, задля задоволення інтересів інших осіб з метою одержання особистої вигоди [58, с. 19].

Також до першої групи належать автори, котрі розглядають корупцію як складову організованої злочинності. Наприклад, В.М. Суботін вважає, що корупція є постійним зв'язком між посадовими особами та організованими злочинцями [28, с. 125]. На думку О.В. Філімонова, у деяких випадках організована злочинність і корупція настільки тісно пов'язані, що це дає підстави вченим визначати корупцію як одну з ознак організованої злочинності [224, с. 38]. А.А. Вишняков пропонував «виділити спеціальний склад, який передбачатиме найсуворішу відповідальність посадових осіб за встановлення контактів з організованою злочинною групою з корисливою метою, тобто за корупцію» [30, с. 74].

З огляду на зазначене, виявляється, що поняття корупції як злочину, котрий розглядається як суспільно небезпечна кримінальна діяльність, є традиційним для української юридичної науки періоду Радянського Союзу. Однак після розпаду Союзу цей підхід був переглянутий українським вченим М.І. Мельником, який відзначив, що обмеження корупції лише певним видом правопорушень, зокрема злочинів, є однією з найбільших помилок у розумінні корупції. Корупція, яка існує в суспільстві і є наслідком соціальних відносин, пронизує різні сфери суспільства, спотворюючи суспільні взаємовідносини по-різному [127, с. 87].

Друга група вчених розглядає корупцію як соціальне явище, і цей

підхід є найпоширенішим. Згідно з узагальненим дослідженням спеціальної юридичної літератури, більшість авторів розглядають корупцію як соціальне явище, пов'язане зі зловживанням владою (службовим становищем) задля задоволення особистих корисливих інтересів або інтересів близьких осіб (вузькогрупових, корпоративних інтересів) [137, с. 12]. Втім, трапляються інші точки зору, згідно з якими корупція являє собою систему відносин, що складаються в суспільстві. Наприклад, О.Я. Прохоренко вважає, що корупція включає зловживання державною владою з метою досягнення особистої вигоди і є системою відносин, що допомагає власникам капіталу отримувати переваги, вплив, закони та рішення на свою користь, маючи підтримку законодавчої, виконавчої та судової влади [196, с. 69].

Поміж тим цей підхід, на нашу думку, також не є повністю досконалим і достатньо обмеженим. Як відзначив М.І. Мельник, корупція може бути визначена як соціальне явище з урахуванням різних аспектів, таких як політичний, економічний, історичний, культурний, моральний і т.д., а також як соціологічна, кримінологічна і правова категорія. З кримінологічного погляду, автор визначає корупцію як соціальне явище, що охоплює всі корупційні дії, пов'язані з незаконним використанням влади, службових повноважень та можливостей посадовими особами, з метою задоволення особистих інтересів або інтересів третіх осіб, а також інших корупційних правопорушень, включаючи ті, що сприяють вчиненню корупційних дій або їх приховуванню. З правового погляду, корупція становить сукупність різних за характером і ступенем суспільної небезпеки дій, але неоднорідних за своєю суттю, а також порушень етики поведінки посадових осіб, пов'язаних з цими діями [127, с. 110]. В.М. Трепак запропонував більш широкий підхід до розуміння корупції, у якому вона розглядається у двох аспектах. По-перше, це протизаконні дії посадових осіб, спрямовані на особисте збагачення. По-друге, це стійкий зв'язок між представниками владних та управлінських структур і злочинним середовищем, який сприяє провадженню незаконної діяльності завдяки використанню ними наданих державою повноважень [222,

с. 188].

Загалом ми погоджуємось з позицією другого підходу, де розуміється корупція як соціальне явища. Такий підхід враховує її правову та соціальну природу, а також систему суспільних відносин і взаємозв'язків. Зважаючи на це, важливо звернути увагу на наукову позицію стосовно співвідношення корупції і злочинності.

О.Є. Панфілов у своїй роботі доходить висновку, що поняття «корупція» є ширшим від поняття «злочинність». Корупція охоплює не лише протиправні дії кримінального, але й адміністративного, дисциплінарного та іншого характеру. З іншого боку, корупція включає лише невелику частину діянь, які визнаються злочинами за кримінальним законодавством. Таким чином, поняття «корупція» є вужчим порівняно з поняттям «злочинність» [153, с. 67]. Вчений також вказує на те, що злочинність не є просто сукупністю злочинів, а складною системно-структурною формацією з різноманітними взаємозв'язками між злочинами та злочинцями, різними видами злочинів та злочинності загалом. Він пропонує застосовувати подібний підхід і до корупції, розуміючи під нею не лише окремі дії, пов'язані зі зловживанням службовим становищем посадовими особами, але і всю систему суспільних зв'язків, пов'язаних із неправомірним використанням службових повноважень з корисливою метою, а також систему поглядів і переконань цих осіб та ін. [153, с. 69].

Р.П. Тучак розглядає поняття «корупція» у трьох аспектах. Перший аспект – політичний – виражається у проникненні кримінально орієнтованих осіб до структур політичної влади й використанні їх можливостей задля задоволення своїх злочинних потреб. Другий аспект – соціально-економічний – полягає у спотворенні або викривленні рішень держави з соціально-економічних питань корумпованим державним апаратом. Це також включає численні випадки, коли кримінальні елементи мають доступ до економічних важелів управління. Третій аспект – правовий – включає лобіювання інтересів у процесі законотворчої діяльності. Це означає, що корупція

проявляється у впливі осіб із кримінальними намірами на процес створення законів [223, с. 67].

Отже, Р.П. Тучак розглядає корупцію як складне явище, що включає політичний, соціально-економічний та правовий аспекти. Це підкреслює комплексну природу корупції та її вплив на різні сфери суспільства.

Л. Багрій-Шахматов описує корупцію як явище, що впливає на апарат державної влади й управління і пов'язане з розладом цього апарату. Він стверджує, що представники державного апарату незаконно використовують своє службове становище для особистого збагачення, порушуючи інтереси служби. Корупція розглядається як моральне відхилення, а також як корупційне правопорушення. У широкому розумінні під останніми розуміються цивільно-правові делікти, дисциплінарні порушення, адміністративні правопорушення і злочини [7, с. 50]. Таким чином, вчений підкреслює, що корупція є не лише моральним порушенням, а й правовим, що може мати різні форми прояву залежно від сфери, у якій вона відбувається.

О.Г. Бондарчук вказує, що до ознак корупції слід віднести таке: діяльність держави, незалежно від політичного, економічного та соціального устрою; неправомірне використання службових повноважень та пов'язаних з цим можливостей окремими особами; отримання неправомірних вигод або взяття обіцянок отримати такі вигоди, як для себе, так і для інших осіб; здатність поглиблювати кризу українського суспільства та призводити до провалу всіх реформ [19, с. 155].

Згідно з науковою літературою, корупцію можна визначити за декількома ознаками. Одна з них полягає в тому, що корупційна діяльність може бути здійснювана як особами, уповноваженими на виконання функцій держави, так і іншими особами, які мають аналогічний статус (наприклад, керівники підприємств). Крім того, корупційна діяльність пов'язана з протиправним використанням наданих цим особам повноважень або незаконним наданням їм певних благ, пільг та інших переваг. Основною

метою корупційної діяльності є отримання особистої вигоди в матеріальному вигляді, шляхом пільг, послуг або інших переваг як для фізичних, так і для юридичних осіб. Таке визначення корупції зосереджується на понятті протиправних дій, пов'язаних із незаконним використанням службового становища або наданих повноважень урядовими посадовими особами з метою отримання особистої вигоди [20, с. 102].

Використовуючи узагальнений погляд вченого І. Чемерисв, корупцію можна розглядати як широко поширене соціальне явище, що охоплює всі види дій, за які передбачається конституційна, кримінальна, цивільно-правова, адміністративна та дисциплінарна відповідальність. Це також включає порушення норм моралі. Корупція полягає в задоволенні особистих інтересів тих, хто виконує публічні функції, на підставі або завдяки цим функціям. Корупція також може включати правопорушення інших осіб, які створюють умови для зловживань, сприяють (підбурюють) або приховують зазначені злочини. У цьому сенсі корупція розглядається як шкідливе явище, що порушує правовий лад та соціальний порядок і вимагає різних форм відповідальності – кримінальної, цивільно-правової, адміністративної та дисциплінарної [228, с. 115].

О.М. Костенко зауважує, що корупція, яка є надзвичайно поширеною в Україні, є формою кримінальної експлуатації суспільства [107, с. 67].

Зазначений висновок підтверджує існування двох підходів до розуміння корупції в українській науці – вузького та широкого. У вузькому розумінні корупція розглядається як умисне діяння або бездіяльність особи з посадовими повноваженнями, спрямоване на отримання особистої користі шляхом зловживання своїм становищем і яке є протиправним згідно з чинним законодавством. Цей підхід дозволяє охопити негативне соціальне явище, що поширюється на публічний апарат управління та недержавний сектор управлінської діяльності і проявляється у зловживанні посадовими особами – державними, муніципальними службовцями, а також особами, які виконують управлінські функції в комерційних та некомерційних організаціях, – своїми

службовими повноваженнями задля задоволення особистих корисливих інтересах, а також у наданні незаконних винагород таким особам [222, с. 54].

У широкому розумінні корупція є системою суспільних відносин, яка протистоїть нормам суспільної моралі і складається внаслідок несправедливого отримання та/або перерозподілу благ особою, яка має службові повноваження, з метою задоволення інтересів осіб, що включені в цю систему. Це досягається завдяки використанню спеціальних можливостей, що впливають зі службових повноважень. Таке розуміння корупції вважається «синтетичним соціальним та кримінологічним, а не суто юридичним поняттям». За цим підходом основний акцент робиться на неформальній поведінці правлячої еліти, яка нелегітимно використовує свої владні повноваження та соціальні блага. На нашу думку, таке розуміння корупції дозволяє розглядати її як складний соціальний феномен, який включає не лише юридичний аспект, але й політичний, соціальний, економічний та моральний. Підкреслює важливість аналізу неформальних практик та поведінки еліти, що сприяють поширенню корупції в суспільстві.

Розбіжність підходів до визначення корупції в науці залежить від того, яку галузь науки розглядає даний явище та з якого кута зору. Деякі підходи можуть бути недостатньо науково обґрунтованими і мають більше популярний характер, тоді як інші можуть обмежуватися переказом внутрішньо-нормативного або міжнародно-правового визначення корупції. Таку думку висловив В.М. Трепак [222, с. 112]. Тому для повної характеристики поняття корупція необхідно звернутися до окремих визначень, які містяться в національних та міжнародних нормативно-правових актах.

Особливу увагу необхідно приділити визначенню корупції в законодавстві України. Першою спробою нормативного закріплення поняття корупції став Закон України «Про боротьбу з корупцією» від 5 жовтня 1995 р. Відповідно до його змісту під корупцією розуміли діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямована на протиправне

використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг [167].

Відповідно до Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» від 11 червня 2009 р., корупція визначалася як використання особою наданих їй службових повноважень та пов'язаних з цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або взяття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або, відповідно, обіцянки/пропозиції чи надання неправомірної вигоди такій особі або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних з цим можливостей [175].

Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 7 квітня 2011 року було встановлено, що корупція – це використання особою наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або взяття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб, або, відповідно, обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у Законі, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей [175].

Законом України «Про запобігання корупції» встановлено, що корупція – це використання особою, зазначеною у ч. 1 ст. 3 цього Закону, наданих їй 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 особі, 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 [173].

З наведеного вбачається розбіжність підходів до визначення корупції.

Наукова література та деякі дослідники вважають, що широке розуміння корупції, яке включає політичний, соціальний, економічний та моральний аспекти, є більш адекватним. Однак законодавство, включаючи дефініції корупції, частіше оперує звуженим підходом, наголошуючи головним чином на матеріальному аспекті.

Проте результати анкетування працівників правоохоронних органів та думка багатьох юристів-практиків свідчать про те, що законодавче визначення корупції вважається достатньо адекватним. Зазначається, що до прийняття першого антикорупційного закону в Україні відсутність визначення поняття «корупція» у національному законодавстві спричиняла неефективність боротьби з цим явищем (Додаток Г). Тому введення визначення корупції на законодавчому рівні вважається компромісним рішенням, яке охоплює саме поняття корупції та основні види корупційних діянь. Отже, доходимо висновків, що існує розбіжність у розумінні корупції між науковою літературою та законодавством. Тоді як наукова література вважає широке розуміння корупції більш адекватним, законодавство використовує звужений підхід, що може вплинути на ефективність боротьби з цим явищем.

Зазначений частковий аналіз вказує на те, що національне антикорупційне законодавство постійно змінюється і стає дедалі динамічнішим. Ця динаміка може призводити до втрати актуальності вітчизняних наукових досліджень щодо визначення правової природи корупції, а також до недосконалості законодавчої дефініції. Це, у свою чергу, може знизити ефективність боротьби з корупцією. Отже, в цьому випадку дослідники вважають недоцільним звужувати поняття корупції на законодавчому рівні, включаючи спроби його нормативного закріплення [222, с. 91].

У роботі О.Є. Панфілова розглядається питання визначення поняття корупції на законодавчому рівні, зокрема в контексті Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 7 квітня 2011 року. Вчений

доходить висновку, що в Законі слід залишити лише визначення терміна «корупційне правопорушення» з більш чітким формулюванням, а визначення терміна «корупція» слід виключити. Така позиція збігається з концепцією звуженого визначення корупції, яка була згадана раніше. Автор аргументує, що концептуальне визначення корупції, яке охоплює соціальні, економічні та політичні аспекти явища, може бути складним для закріплення в законодавстві. Тим самим, зосереджуючись на понятті «корупційне правопорушення», можна більш точно визначити й охарактеризувати злочинні аспекти корупції, які підпадають під сферу правопорядку та відповідальності [153, с. 78]. Отже, пропозиція О.Є. Панфілова про виключення визначення терміна «корупція» із Закону і впровадження тільки визначення «корупційного правопорушення» є одним із підходів до уточнення термінології й зосередження на злочинному аспекті корупції. Проте це питання може залишатися предметом дискусій, оскільки різні підходи можуть мати свої переваги та недоліки.

В.М. Трепак правильно зауважує, що ефективна боротьба з корупцією в Україні повинна враховувати міжнародно-правове визначення корупції, а також стратегію європейської та євроатлантичної інтеграції, яку Україна проголосила у своїй Конституції. Це означає, що Україна зобов'язана дотримуватися міжнародних стандартів боротьби з корупцією і співпрацювати з іншими країнами у цій сфері. Зазначається, що існують дві глобальні світові системи, пов'язані з корупцією. Перша – це легальна міжнародна система, яка спрямована на протидію корупції та покращання прозорості та етичних стандартів управління. Друга - нелегальна система, яка є джерелом корупції для західних партнерів, а також має вплив на Україну з боку інших, також корумпованих країн. У світлі цього розуміння, Україна повинна брати до уваги не лише власну внутрішню ситуацію, а й глобальний контекст боротьби з корупцією, який включає міжнародне співробітництво та заходи протидії корупції на рівні міжнародних організацій та форумів [222, с. 84]. Такий підхід враховує важливість участі України в міжнародних

ініціативах та співробітництві з іншими країнами задля зміцнення боротьби з корупцією та забезпечення її ефективності.

Сьогодні, в умовах війни з росією, Україна активно зміцнює свою боротьбу проти деструктивного впливу країни-агресора, а також своїх східних сусідів – колишніх сателітів СРСР – як у внутрішній, так і у зовнішній політиці. Ця боротьба зумовлює потребу в новому цивілізаційному виборі, що охоплює такі критерії, як ставлення держави до прав та свобод людини, наявність дієвого громадянського суспільства, наявність ефективних засобів стримування й протидії на найвищому політичному рівні та інші. Однак одним з основних критеріїв, який визначає, чи належать держава й суспільство до європейської цивілізації, є внутрішнє ставлення до корупції [222, с. 92]. Дослідники зазначають, що всі наявні моделі протидії (обмеження) корупції можна класифікувати залежно від теоретичних уявлень про державну владу. Наприклад, візантійська (автократична) модель ґрунтується на ідеалізації державної влади, яка виконує високу суспільну місію, консолідує суспільство і не схильна до зловживань.

Так, серед уявлень про державну владу та її ставлення до корупції можна виділити кілька підходів: 1) ідеалістичний підхід: за цим підходом державна влада, в особі державного апарату, активно протистоїть корупції чиновників. Таке уявлення передбачає, що державний апарат має високу суспільну місію та виконує її без зловживань; 2) системний підхід: за цим підходом державний апарат вважається схильним до корупції, що створює необхідність посилення контролю за ним з боку державної влади. Це може здійснюватися шляхом створення спеціалізованих державно-владних структур, які контролюють корупційні ризики та вживають заходів щодо їх запобігання. 3) західний підхід, що ґрунтується на уявленнях про державну владу як про суб'єкта, схильного до зловживань. Тому він передбачає необхідність обмеження та контролю влади, який може здійснюватися шляхом встановлення системи стримувань і протидії між гілками влади. Крім того, цей підхід також включає протиставлення державному апарату

громадянського суспільства як одного з механізмів контролю за корупцією [36, с. 98]. Усі ці підходи відображають різні уявлення про роль державної влади в боротьбі з корупцією та встановлення системи стримувань і противаг. Конкретний вибір підходу залежить від соціокультурного контексту, політичної системи та інших факторів кожної конкретної країни.

Зазначені тези підтверджуються численними дослідженнями міжнародних правових актів різних організацій, таких як Організація Об'єднаних Націй, Всесвітній банк, Міжнародний валютний фонд, Всесвітня торговельна організація, Європейський Союз, Інтерпол та інші. У цих документах зазначається, що корупція є явищем, яке перетинає національні кордони і торкається всіх суспільств і економічних систем.

Дійсно, поняття корупції має складну історію розвитку, і формулювання єдиного уніфікованого визначення корупції на міжнародно-правовому рівні є складним завданням. Як зазначено в дослідженні В.М. Трепака, термін «корупція» вперше з'явився у міжнародних документах у 50-х роках ХХ століття, але його зміст не був повністю розкритий. У 1970-х роках була зроблена перша спроба створити міжнародно-правове визначення корупції, але навіть з урахуванням подальших прогресивних кроків і роботи за цим напрямом досягнення єдиного уніфікованого бачення змісту та сутнісних ознак корупції на основі міжнародно-правових документів залишається складним завданням [222, с. 134]. Це свідчить про складність самої проблеми корупції і розмаїття її проявів у різних країнах та контекстах. Однак незважаючи на відсутність єдиного уніфікованого визначення, багато міжнародних організацій, таких як ООН і Європейський Союз, розробляють власні визначення та стандарти боротьби з корупцією, що сприяє спільним зусиллям у цій сфері.

Резолюція VIII Конгресу ООН із запобігання злочинності «Практичні заходи боротьби з корупцією» (Гавана, 1990 р.) визначає корупцію як порушення етичного (морального), дисциплінарного, адміністративного, кримінального характеру, що проявилися в протизаконному використанні

свого службового становища суб'єктом корупційної діяльності [95].

Відповідно до довідкового документу ООН про міжнародну боротьбу з корупцією, корупція – це зловживання державною владою для одержання вигоди задля досягнення особистої мети [99].

У Модельному законі «Про боротьбу з корупцією», прийнятому на XIII пленарному засіданні Міжпарламентської Асамблеї держав-учасниць СНД 3 квітня 1999 року, корупцією (корупційним правопорушенням) визнається передбачене законом прийняття особисто або через посередників майнових благ і переваг державними службовими особами, а також особами, прирівняними до них, з використанням своїх службових повноважень і пов'язаних з ними можливостей, а так само підкуп таких осіб шляхом протиправного надання їм фізичними і юридичними особами вказаних благ і переваг [134].

Кодексом поведінки посадових осіб із підтримання правопорядку поняття корупції визначається як учинення посадовою особою будь-яких дій чи бездіяльність у сфері її посадових повноважень за винагороду в будь-якій формі задля досягнення інтересів того, хто дає таку винагороду, як із порушенням посадових інструкцій, так і без їх порушення [93].

У Цивільній конвенції про боротьбу з корупцією, ратифікованій Законом України від 16 березня 2005 р., корупцію визначено як прямі чи опосередковані вимагання, пропонування, дачу або одержання хабара чи будь-якої іншої неправомірної вигоди або можливості її отримання, які порушують належне виконання будь-якого обов'язку особою, що отримує хабар, неправомірну вигоду чи можливість мати таку вигоду, або поведінку такої особи [192].

Міждисциплінарна група з корупції Ради Європи визначила корупцію як хабарництво та будь-яку іншу винагороду особі, якій доручено виконання певних обов'язків у державному або приватному секторі, що призводить до порушень зобов'язань, покладених на неї за статусом державної посадової особи, приватного співробітника, незалежного агента, або інших відносин з

метою отримати будь-які незаконні вигоди для себе та інших. Таку саму ідею закладено у положенні, підготовленому Секретаріатом ООН на основі досвіду різних країн [99].

Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією Ради Європи та Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції виокремлюють корупцію в державних органах та приватному секторі. Окрім цього, у вказаному акті ООН та Конвенції цієї ж міжнародної організації проти транснаціональної організованої злочинності виокремлено внутрішню та зовнішню корупцію [29].

Дещо узагальнене й популяризоване визначення наводить міжнародна антикорупційна організація «Transparency International» («Міжнародна прозорість»). Корупція – це така поведінка посадових осіб державного сектору, як державних службовців, так і політиків, внаслідок якої вони самі або їх близькі неправомірно та незаконно збагачуються внаслідок зловживання наданими їм державними повноваженнями [236].

Так, у міжнародно-правових актах широко застосовується підхід, що охоплює різноманітні аспекти корупції. Зазвичай корупцію визначають як корисливе використання або зловживання службовим становищем з метою досягнення особистих або корпоративних цілей. Це широке визначення надає можливість охопити різні форми корупції та її прояви. Однак, як зауважують деякі зарубіжні вчені, у міжнародно-правових актах часто використовується вузьке визначення корупції, що відповідає певному конкретному акту. Це може бути обмеженою формою визначення, яка не враховує всього розмаїття корупційних проявів [49, с. 115]. Крім того, як зазначено В.М. Трепаком, повна визначеність поняття «корупція» в міжнародно-правових актах може бути небажаною, оскільки це може зменшити гнучкість права під час адаптації до національних умов та специфіки. Такий підхід дає можливість кожній країні розробляти власні стратегії та заходи для боротьби з корупцією, враховуючи її конкретні особливості [222, с. 185]. Отже, враховуючи складність і розмаїття явища корупції, широке визначення у міжнародно-

правових актах, а також можливість національної адаптації сприяють більш гнучкому та ефективному підходу до боротьби з цією проблемою.

У Німеччині, Італії, Франції, Канаді, Фінляндії та інших країнах зі стабільною демократією, на відміну від України, поняття "корупція" не закріплене в окремих нормативно-правових актах, і корупцію не виокремлюють як окрему групу правопорушень. Ця позиція узгоджується з міжнародно-правовими актами [70, с. 101].

У німецькому законодавстві немає визначення поняття корупції, але для цілей правоохоронної діяльності використовується робоче визначення, яке було сформульоване спеціальною групою фахівців Міністерства внутрішніх справ і Міністерства юстиції. Згідно з цим визначенням, під корупцією розуміють дії, під час яких державні службовці використовують своє посадове становище з метою збагачення, як матеріального, так і нематеріального, або збагачення третіх осіб. Варто зауважити, що німецьке законодавство не містить детального опису конкретних складів корупційних правопорушень. У зазначених прикладах можна навести деякі форми корупції, такі як хабарництво, розкрадання з використанням посадового становища, нецільове витрачання коштів, розголошення службової таємниці, дії, вчинені з дотриманням службових приписів, але в інтересах певних фірм, а також будь-які вчинки, що суперечать статусу державного службовця. Вони є лише деякими прикладами корупційних дій, а корупція може приймати різні форми та проявлятися в різних контекстах [89, с. 195]. Схожа ситуація складається як у визначенні поняття корупції, так і у встановленні складів корупційних правопорушень, спостерігається і в Італії. Також у цій країні поняття «корупція» не є окремою юридично визначеною категорією, і вона не виокремлюється як окрема група правопорушень. Це відповідає підходу, який використовується в інших демократичних країнах [242]. Отже, у німецькому та італійському законодавствах немає єдиного, чіткого визначення корупції, а деталізація складів корупційних правопорушень обмежена. Це може створювати деякі труднощі при застосуванні законодавства у практиці,

оскільки можуть виникати розбіжності у тлумаченні.

Країни Франція та Іспанія мають особливий підхід до визначення корупції у своєму національному законодавстві. Вони не використовують самостійне поняття «корупція», а натомість вважають корупційними правопорушеннями та злочинами діяння, які визначені в міжнародних конвенціях – Конвенції ООН проти корупції та Кримінальній конвенції про боротьбу з корупцією [6, с. 14].

Цей підхід має свої переваги, оскільки дозволяє враховувати міжнародні стандарти та зобов'язання країн, які прийняли зазначені конвенції. Він сприяє уніфікації визначення корупції між різними країнами та спрощує співробітництво в рамках міжнародного співробітництва у сфері боротьби з корупцією. Проте може мати свої обмеження. Він не дозволяє повністю врахувати особливості національних умов та контексту в боротьбі з корупцією. У кожній країні можуть існувати унікальні форми корупції, які не обов'язково охоплюються конкретними діями, визначеними міжнародними конвенціями. Тому важливо забезпечити гнучкість національного законодавства, щоб воно могло адаптуватися до специфічних умов та потреб країни в боротьбі з корупцією.

Отже, вибір між використанням самостійного поняття «корупція» чи використанням міжнародно-правових визначень залежить від кожної країни та її конкретної ситуації. Важливо віднайти баланс між уніфікацією та національними особливостями в боротьбі з корупцією. Проте не поділяємо таку позицію до кінця, оскільки, як було встановлено вище, такий підхід позбавляє можливості пристосуватися до особливостей національних умов протидії корупції.

У Великій Британії корупційні діяння класифікують як окрему групу кримінальних злочинів, пов'язаних з посадовими особами або з їх діяльністю. Англійське право не містить спеціального визначення понять, таких як «корупція» чи «корупційне діяння». Фактично, корупція визнається еквівалентом хабарництва. Законодавство Великої Британії щодо боротьби з

корупцією включає ряд законів, таких як Закон про хабарництво в публічних організаціях 1889 року, закони про попередження корупції 1906 і 1916 років, а також Закон про народне представництво 1983 року, який стосується підкупу під час виборів до парламенту або місцевих органів. Хоча подібні закони періодично переглядаються кожні 2–3 роки, загальне розуміння підкупу посадових осіб сформульовано англійським загальним правом, зокрема, за прецедентами 1809 і 1914 років. Згідно з цим загальним правом, корупція включає надання хабара з метою змусити посадову особу вчинити дії, які суперечать її службовим обов'язкам, висловити прихильність або утриматися від вираження прихильності під час виконання цих обов'язків, а також прийняття хабара посадовою особою. Справи про корупційні правопорушення цього виду розглядаються судом присяжних [34, с. 114]. Отже, у Великій Британії корупційні діяння класифікуються як хабарництво, існують закони, які регулюють цю проблему, а судові процеси в таких справах ведуться перед судом присяжних.

Аналіз міжнародних договорів та зарубіжного досвіду дійсно може привести до таких основних висновків, що в провідних країнах Європейського Союзу, включаючи Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії, поняття «корупція» не має визначення у законодавстві і корупційні прояви розглядаються як кримінальні правопорушення. Такий підхід також був характерним для національного законодавства України в період Радянського Союзу. Сучасне антикорупційне законодавство України містить визначення поняття «корупція», яке виражається через перелік конкретних дій, що є проявами корупції. Проте повторно зазначимо, що національне антикорупційне законодавство є динамічним і постійно змінюється. Це призводить до того, що визначення «корупції» може втрачати свою актуальність з часом, а це, у свою чергу, знижує ефективність боротьби з цим явищем і запобігання йому з боку спеціальних уповноважених органів та громадянського суспільства.

Законом України «Про запобігання корупції» визначено, що корупційне

правопорушення – це діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою, зазначеною у частині першій статті 3 цього Закону, за яке законом встановлено кримінальну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність; а також правопорушення, пов'язане з корупцією. Під останнім законодавець визначає діяння, що не містить ознак корупції, але порушує встановлені цим Законом вимоги, заборони та обмеження, вчинене особою, зазначеною у частині першій статті 3 цього Закону, за яке законом встановлено кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність [173].

Вбачається, що визначення корупційного правопорушення і правопорушення, пов'язаного з корупцією, встановлене Законом України «Про запобігання корупції», є внутрішнім посиланням на норму-дефініцію «корупція» в тій самій статті 1 [173]. Це означає, що при кваліфікації таких протиправних дій слід враховувати розуміння законодавця поняття корупції. Те ж саме стосується і кваліфікації правопорушень, пов'язаних з корупцією. Це є важливим, оскільки саме визначення поняття «корупція» визначає межі і характер корупційних і пов'язаних з корупцією діянь, що розглядаються в рамках законодавства. У вашому випадку визначення корупційних правопорушень має ґрунтуватися на розумінні феномена корупції як явища, що надається законодавцем [127, с. 194]. При цьому, за корупційні правопорушення, на відміну від правопорушень, пов'язаних з корупцією, встановлюється виключно кримінальна, цивільно-правова та/або дисциплінарна відповідальність, але не адміністративна відповідальність.

Так, вичерпний перелік корупційних кримінальних правопорушень та кримінальних правопорушень, пов'язаних з корупцією, встановлено в ст. 45 КК, адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, – у главі 13-А КУпАП. Норми ЦК України, КЗпП України та статuti державних формувань – не містять таких чітких переліків.

При цьому, аналіз наукових досліджень засвідчив, що законодавчий перелік корупційних правопорушень і правопорушень, пов'язаних з

корупцією, є достатньо обмеженим і не охоплює усіх можливих видів корупційних діянь [222, с. 115]. Позаяк убачається, що така законодавча диференціація правопорушень на такі, що містять ознаки корупції, і такі, що їх не містять, є штучною та породжує низку теоретичних та практичних проблем, з огляду на таке.

Так, погляд М.І. Мельника про те, що юридична відповідальність за корупцію може наставати лише за конкретні протиправні дії, у яких проявляється корупція як явище, є правильним. Корупція являє собою складне соціальне явище, і сам по собі термін «корупція» не може бути достатнім для юридичної відповідальності. Натомість юридична відповідальність може бути застосована до конкретних актів протиправної поведінки, які виявляють ознаки корупції. Така позиція відповідає загальним принципам кримінального права, де визначення злочину ґрунтується на конкретних протиправних діяннях, що порушують закон, замість широкого поняття самої соціальної проблеми. Такий підхід дозволяє точніше встановлювати відповідальність за окремі протиправні діяння, пов'язані з корупцією.[127, с. 65], тобто за корупційне правопорушення.

До 2013 року у КУпАП існувала глава 13-А «Адміністративні корупційні правопорушення», що передбачала адміністративну відповідальність за такі діяння: порушення обмежень щодо використання службового становища (ст. 172-2); пропозиція або надання неправомірної вигоди (ст. 172-3); порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 172-4); порушення встановлених законом обмежень щодо одержання дарунка (пожертви) (ст. 172-5); порушення вимог фінансового контролю (ст. 172-6); порушення вимог щодо повідомлення про конфлікт інтересів (ст. 172-7); незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень (ст. 172-8); невжиття заходів щодо протидії корупції (ст. 172-9) [94].

Надалі, у зв'язку з приведенням національного законодавства відповідно до положень Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією

[99], такі діяння як: порушення обмежень щодо використання службового становища (ст. 172-2); пропозиція або надання неправомірної вигоди (ст. 172-3) були виключені з КУпАП з одночасною криміналізацією відповідних діянь, а главу 13-А доповнено додатковими новими складами правопорушень та перейменовано на «Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією» [94].

Таким чином, чинний КУпАП у главі 13-А «Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією» з урахуванням останніх змін встановлює адміністративну відповідальність за такі діяння: 1) порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 172-4); 2) порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків (ст. 172-5); 3) порушення вимог фінансового контролю (ст. 172-6); 4) порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (ст. 172-7); 5) незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових або інших визначених законом повноважень (ст. 172-8); 6) порушення встановлених законом обмежень після припинення повноважень члена Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (ст. 172-8-1); 7) невжиття заходів щодо протидії корупції (ст. 172-9); 8) порушення заборони розміщення ставок на спорт, пов'язаних із маніпулюванням офіційним спортивним змаганням (ст. 172-9-1); 9) порушення законодавства у сфері оцінки впливу на довкілля (ст. 172-9-2) [94].

У свою чергу, Кримінальний кодекс України у примітці до ст. 45 встановив перелік корупційних кримінальних правопорушень, а саме: 1) привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем, у випадку їх вчинення шляхом зловживання службовим становищем (ст. 191); 2) нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням (ст. 210); 3) викрадення, привласнення, вимагання вогнепальної зброї, бойових припасів,

вибухових речовин чи радіоактивних матеріалів або заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживанням службовим становищем, у випадку їх вчинення шляхом зловживання службовим становищем (ст. 262); 4) викрадення, привласнення, вимагання наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів чи заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем, у випадку їх вчинення шляхом зловживання службовим становищем (ст. 308); 5) викрадення, привласнення, вимагання прекурсорів або заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем (ст. 312); 6) викрадення, привласнення, вимагання обладнання, призначеного для виготовлення наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів, чи заволодіння ним шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем та інші незаконні дії з таким обладнанням, у випадку їх вчинення шляхом зловживання службовим становищем (ст. 313); 7) порушення встановлених правил обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів, у випадку їх вчинення шляхом зловживання службовим становищем (ст. 320); 8) підкуп працівника підприємства, установи чи організації (ст. 354); 9) викрадення, привласнення, вимагання документів, штампів, печаток, заволодіння ними шляхом шахрайства чи зловживання службовим становищем або їх пошкодження, у випадку їх вчинення шляхом зловживання службовим становищем (ст. 357); 10) зловживання владою або службовим становищем (ст. 364); 11) зловживання повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми (ст. 364-1); 12) зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги (ст. 365-2); 13) прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою (ст. 368); 14) незаконне збагачення (ст. 368-2); 15) підкуп службової особи юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми (ст. 368-3); 16) підкуп особи, яка надає публічні послуги (ст. 368-4); 17) незаконне збагачення (ст. 368-5); 18) пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі

(ст. 369); 19) зловживання впливом (ст. 369-2); 20) викрадення, привласнення, вимагання військовослужбовцем зброї, бойових припасів, вибухових або інших бойових речовин, засобів пересування, військової та спеціальної техніки чи іншого військового майна, а також заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем, у випадку їх вчинення шляхом зловживання службовим становищем (ст. 410) [111].

Кримінальними правопорушеннями, пов'язаними з корупцією, відповідно до ККУ, вважаються кримінальні правопорушення, передбачені статтею 366-2 «Декларування недостовірної інформації» та статтею 366-3 «Неподання суб'єктом декларування декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування» [138, с. 118].

Відповідно до ст. 9 КУпАП адміністративне правопорушенням (проступок) – це протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління, та за яку законом передбачено адміністративну відповідальність [94].

Відповідно до теорії адміністративного права, склад адміністративного правопорушення (проступку) – це сукупність встановлених законом об'єктивних і суб'єктивних ознак (об'єкт, об'єктивна сторона, суб'єкт, суб'єктивна сторона), що характеризують дію або бездіяльність як адміністративне правопорушення (проступок) [147, с. 55]. Тобто адміністративне правопорушення – це конкретне діяння, що мало місце в реальній дійсності, а склад адміністративного правопорушення – це абстрактний опис діяння. Такий опис являє собою фіксацію в законі найбільш істотних, відмінних ознак протиправного діяння. Їх наявність є необхідною і достатньою умовою для кваліфікації діяння як адміністративного правопорушення. Реальне діяння тільки тоді вважається правопорушенням, коли воно містить усі названі законом ознаки, відсутність хоча б однієї з яких означає відсутність складу в цілому [147, с. 72].

Враховуючи викладене вище, беручи до уваги предмет дослідження, з

метою з'ясування правової природи корупційного правопорушення, правопорушення, пов'язаного з корупцією, за які в конкретних випадках встановлено як виключно кримінальну, так і кримінальну та/або адміністративну відповідальність, вбачається за доцільне більш детально зупинитися на прикладі аналізу складів деяких правопорушень, елементами яких є: об'єкт, об'єктивна сторона, суб'єкт, суб'єктивна сторона.

Відповідно до теорії права, об'єктом правопорушення є суспільні відносини, на які спрямовано протиправне посягання [2, с. 98]. Об'єкт адміністративного правопорушення – це суспільні відносини, на які адміністративне правопорушення посягає, та які захищаються заходами адміністративної відповідальності. До видів об'єктів адміністративного правопорушення належать: загальний, родовий та безпосередній об'єкти [2, с. 147].

Загальний об'єкт адміністративних правопорушень, визначений у статті 1 КУпАП, яким є: права і свободи громадян, власність, конституційний лад України, права і законні інтереси підприємств, установ і організацій, установлений правопорядок. Такий об'єкт є спільним для усіх видів адміністративних правопорушень [2, с. 98].

Родовий об'єкт, за загальним правилами теорії адміністративного права, визначається назвою окремої главою КУпАП, оскільки охоплює однорідні групи суспільних відносин, які в сукупності складають загальний об'єкт [2, с. 149]. Наприклад, родовим об'єктом посягання групи адміністративних правопорушень, розміщених в главі 12 КУпАП, є суспільні відносини в галузі торгівлі, громадського, харчування, сфері послуг, в галузі фінансів і підприємницької діяльності. У главі 13 КУпАП суспільні відносини в галузі стандартизації, якості продукції, метрології та технічного регулювання. Суспільні відносини в сфері встановленого порядку управління є родовим об'єктом групи адміністративних правопорушень, розміщених в главі 15 КУпАП [94]. Разом з тим, законодавчий підхід щодо назви глави 13-А «Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією», не вбачається

логічним, оскільки об'єднує як корупційні правопорушення, так і правопорушення, пов'язані з корупцією. До такого висновку можна дійти шляхом дослідження всіх елементів складу конкретних видів адміністративних правопорушень цієї глави, зокрема, зосередивши увагу на безпосередньому об'єкті посягання.

Відповідно до теорії права безпосереднім об'єктом посягання виступають одна або декілька суспільних відносин, якими спричиняється шкода певним правопорушенням [2, с. 153].

Наприклад, статтею 172-5 КУпАП встановлено адміністративне правопорушення, яке полягає в порушенні встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків [94]. При цьому, доцільно поєднати цей склад адміністративного правопорушення зі складом злочину, визначеного ст. 368 Кримінального кодексу України «Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою». Таке порівняння обумовлено тим, що, по-перше, виходячи з положень ч. 2 ст. 9 КУпАП, значна частина складів адміністративних правопорушень відповідають складам кримінальних правопорушень, розмежовуючись між собою ступенем суспільної небезпечності (шкідливості), по-друге, відповідно до ст. 45 КК України злочин у вигляді прийняття пропозиції обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою віднесено саме до корупційних кримінальних правопорушень [111].

У статті 23 Закону України «Про запобігання корупції» вказано, що особам, зазначеним у пунктах 1, 2 частини першої статті 3 цього Закону, забороняється безпосередньо або через інших осіб вимагати, просити, одержувати подарунки для себе чи близьких їм осіб від юридичних або фізичних осіб: 1) у зв'язку із здійсненням такими особами діяльності, пов'язаної із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування; 2) якщо особа, яка дарує, перебуває в підпорядкуванні такої особи [173].

З наведеного вище та враховуючи положення науково-практичного коментаря до статті 368 Кримінального кодексу України, можна зробити

висновок, що безпосереднім об'єктом посягання адміністративного правопорушення, передбаченого статтею 172-5 Кодексу України про адміністративні правопорушення, є встановлений законодавством порядок оплати праці. Це порушення стосується осіб, які зазначені у статті 3 Закону України «Про запобігання корупції», і передбачає, що діяльність по службі цих осіб повинна здійснюватися непідкупно і фінансуватися за рахунок визначених джерел. [173]. Отже, у цьому випадку безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення є суспільні відносини, пов'язані з порядком здійснення службової діяльності відповідними суб'єктами. Це означає, що порушення стосується самого процесу виконання службових обов'язків та встановлених правил оплати праці.

Відповідно до теорії права, поряд з об'єктом правопорушення виділяють взаємозалежні й водночас самостійні предмети, які в сукупності утворюють елемент складу такого правопорушення. Предметом правопорушення, на відміну від об'єкта, завжди виступають лише певні матеріальні речі, матеріальні цінності, які мають певні властивості [2, с. 45]. Таким чином, предметом адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 172-5 КУпАП, є подарунок, під яким відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» слід розуміти грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, які надають/одержують безоплатно або за ціною, нижчою за мінімальну ринкову [173]. Причому незрозумілою залишається позиція законодавця щодо вартості подарунка за ціною, нижчою від мінімальної ринкової, оскільки постають питання: на скільки відсотків нижчою? хто і на підставі чого має визначати в рамках адміністративної справи мінімальну ринкову вартість подарунка?

Кримінальне законодавство тлумачить неправомірну вигоду як кошти чи інше майно, переваги, пільги, послуги або нематеріальні активи, вартість яких перевищує три відсотки розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб, які пропонують, обіцяють, надають чи одержують без законних на те підстав [138, с.325].

Отже, першою ознакою, яка дозволяє розмежувати адміністративне правопорушення, передбачене ст. 172-5 КУпАП, від корупційного кримінального правопорушення, передбаченого ст. 368 ККУ, є предмет посягання у вигляді подарунка та неправомірної вигоди. Ця відмінність полягає в розмірі (вартості) подарунка та неправомірної вигоди. А тому, за загальним правилом, визначеним у ч. 2 ст. 9 КУпАП, якщо розмір неправомірної вигоди, отриманої шляхом вчинення неправомірних дій, визначених в ст. 368 ККУ, є меншим, ніж три відсотки від прожиткового мінімуму, то дії слід кваліфікувати за ст. 172-5 КУпАП.

Схожої позиції щодо тотожності поняття подарунка та неправомірної вигоди дотримується С. Скулиш, яка вказує, що за ознаками, що належать до власне цінностей, а не до особливостей їх одержання, поняття «подарунок» і «неправомірна вигода» фактично збігаються, оскільки в визначенні подарунка не конкретизований зміст послуг, а отже, вони можуть бути й нематеріальними; у визначенні неправомірної вигоди вказано, що нею є «будь-які інші вигоди нематеріального чи негрошового характеру», а ними охоплюються й нематеріальні послуги; таким чином, вважає авторка, різними словами зафіксовано одне й те ж саме, а решта ознак збігаються й текстуально; із цього випливає, що певне благо, яке за власними ознаками виглядає як подарунок, за умови, що його «обіцяють, пропонують, надають або одержують без законних на те підстав», цілком може виявитися неправомірною вигодою [208, с. 96]. Гладкова Є.О. вказує, що порушення абсолютної заборони, закріпленої в п. 1 ч. 1 ст. 23 Закону № 1700-VII, утворює об'єктивну сторону кримінально караного одержання неправомірної вигоди і має (залежно від категорії спеціального суб'єкта) кваліфікуватись як відповідний злочин (ст. 368, ст. 368-4 КК) [36, с. 99].

З об'єктивної сторони, яка проявляється у вигляді протиправних діянь, адміністративне правопорушення, передбачене ст. 172-5 КУпАП, може бути вчинено у таких формах стосовно подарунка: 1) вимагання, 2) прохання про його надання; 3) одержання [3]. Зазначені діяння вчиняються у зв'язку зі

здійсненні суб'єктами діяльності, пов'язаної із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування; або якщо особа, яка дарує, перебуває в підпорядкуванні такого суб'єкта. Злочин, передбачений ст. 368 КК, стосовно неправомірної вигоди у формах: 1) прийняття пропозиції, обіцянки її надання; 2) її одержання; 3) прохання її надати. Зазначені діяння вчиняються з використанням наданої суб'єкту злочину влади чи службового становища. Тобто форми діянь є майже тотожними. При цьому варто звернути увагу на те, що діяння у формі «вимагання» та «прохання його надання» є активними і не можуть застосовуватися до розуміння «подарунка», тому за своїм змістом відповідають поняттю неправомірної вигоди, однією з ознак якої є відсутність законних підстав на її одержання. Тому ми не підтримуємо позицію вчених, які зазначають, що критерій «без законних підстав» покладено в основу розмежування подарунка від неправомірної вигоди при здійсненні кваліфікації правопорушень, передбачених ст. 172-5 КУпАП та 368 КК [71, с. 340].

Оскільки діяння у формі «вимагання», «прохання його одержання» явно полягають у формі активних дій, у зв'язку з чим характеризується прямим умислом з обов'язковою наявністю корисливого (корупційного) мотиву та спеціальної мети – задовольнити інтереси самої особи, зазначеної у пунктах 1, 2 частини першої статті 3 Закону України «Про запобігання корупції», чи третіх осіб (суб'єктивна сторона) [173].

Суб'єкт адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 172-5 КУпАП, визначений у примітці до статті і є особою, зазначеною у пунктах 1, 2 частини першої статті 3 Закону України «Про запобігання корупції» [173]. Суб'єкт злочину, передбаченого ст. 368 КК, – спеціальний у вигляді службової особи, ознаки якої розкриті у змісті кримінального законодавства та інших законів України, а тому є ширшим, ніж суб'єкт в ст. 172-5 КУпАП.

З огляду на зазначене вище вбачається, що адміністративне правопорушення, передбачене ст. 172-5 КУпАП, є протиправним винним діянням, що вчиняються у формі прохання, одержання, вимагання подарунка

для себе чи близьких осіб від юридичних або фізичних осіб: 1) у зв'язку зі здійсненням суб'єктами діяльності, пов'язаної із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування; 2) якщо особа, яка дарує, перебуває в підпорядкуванні такої особи. Це діяння посягає саме на суспільні відносини, пов'язані з порядком здійснення службової діяльності (а саме в частині оплати праці та забезпечення принципу непідкупності суб'єктів); вчиняється з прямим умислом з обов'язковою наявністю корисливого (корупційного) мотиву та спеціальної мети – задовольнити інтереси самої особи. Позаяк за своїми об'єктивними та суб'єктивними ознаками є тотожним злочину, передбаченого, зокрема ст. 368 ККУ, і при кваліфікації розмежовується за ступенем тяжкості вчиненого діяння, а саме виходячи з грошового розміру отриманого подарунка. Тому є всі підстави вважати, що це адміністративне правопорушення є безпосередньо корупційним правопорушенням, а не правопорушенням, пов'язаним з корупцією («створює умови» для корупції).

Крім самої глави 13-А, до якої, як доведено вище, входять корупційні правопорушення, КУпАП у чинній редакції зберіг відповідальність за низку правопорушень, які за певних умов можуть бути визнані корупційними, а саме, коли вони вчинені: а) особою, на яку поширюється Закон «Про запобігання корупції»; б) шляхом використання наданих службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей; в) з корисливих мотивів та спеціальною метою одержання неправомірної вигоди [173]. До таких діянь можуть бути віднесені, зокрема: продаж лікарських засобів без рецепта у заборонених законодавством випадках (ст. 42-4); маніпулювання на фондовому ринку (ст. 163-8); незаконне використання інсайдерської інформації (ст. 163-9); порушення порядку розкриття інформації на фондовому ринку (ст. 163-11); порушення законодавства про закупівлі (ст. 164-14); дискримінація підприємців органами влади і управління (ст. 166-3); зловживання військовою службовою особою владою або службовим становищем (ст. 172-13); неправомірне використання державного майна (ст. 184-1) [94] та інші.

Щодо інших видів правопорушень, розміщених в главі 13-А, то згідно з аналізом за безпосереднім об'єктом вони відповідають її назві та є не безпосередньо корупційними, а такими, що пов'язані з корупцією, з огляду на таке.

Наприклад, порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (ст. 172-7), невжиття заходів щодо протидії корупції (ст. 172-9) та ін. – можуть безпосередньо і не посягати на відносини у сфері здійснення службової діяльності, проте створюють сприятливі умови для вчинення безпосередньо корупційних правопорушень. Виходячи із загальної теорії права, ці відносини виступають додатковим безпосереднім об'єктом цих правопорушень («опосередковано корупційні»). Як зазначає Є.О. Панфілов, якщо основним безпосереднім об'єктом виступають суспільні відносини у сфері здійснення (порядку) службової діяльності, то правопорушення слід вважати корупційним, а якщо правопорушення, посягаючи на інші суспільні відносини, одночасно завдає шкоди (чи може її завдати) і зазначеним вище суспільним відносинам, які в цьому разі будуть становити його додатковий безпосередній об'єкт, таке правопорушення слід вважати опосередковано корупційним [153, с. 76], тобто правопорушенням, пов'язаним з корупцією.

Крім того, керуючись цим правилом, до правопорушень, пов'язаних з корупцією, можна віднести, наприклад, марнотратне витрачання паливно-енергетичних ресурсів (ст. 98).

Отже, з наведеного вище вбачається, що глава 13-А «Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією», по-перше, містить як корупційні правопорушення, так і правопорушення, пов'язані з корупцією, А тому відсутність в антикорупційному законодавстві адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення не вбачається логічною. Крім того, постає потреба в подальшому науковому дослідженні питання виокремлення адміністративних корупційних правопорушень та аналізу проблем, пов'язаних із застосуванням адміністративно-правових санкцій за

корупційні діяння. Це важлива тема, яка потребує детального вивчення та розробки для подальшого удосконалення протидії корупції на адміністративному рівні.

По-друге, оскільки групування адміністративних правопорушень відповідно до глави КУпАП відповідно до загальної теорії права здійснюється на підставі родового об'єкта, а в основу поділу адміністративних правопорушень на корупційні та правопорушення, пов'язані з корупцією, покладено безпосередній об'єкт посягання, то вбачається за доцільне навести вичерпний перелік у примітці, за аналогією з КК. Такий підхід дасть можливість розширити вже наявний перелік корупційних правопорушень, та правопорушень, пов'язаних з корупцією, за які може бути передбачено адміністративну відповідальність, та доповнити його статтями 42-4, 98, 163-8, 163-9; 163-11; 164-14; 166-3; 172-13; 184-1 [71, с. 340].

По-третє, відмова законодавця від адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення, як встановлено, не відповідає змісту чинного КУпАП, є штучною та ускладнює застосування норм на практиці. Такі проблеми, на нашу думку, випливають з того, що відповідно до Кримінальної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією, встановлення адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення суперечить кримінально-правовому міжнародному співробітництву. Тому наявність в Україні двох систем відповідальності за корупційні правопорушення – кримінальної та адміністративної, з точки зору Групи держав проти корупції (GRECO) є серйозною перешкодою для здійснення ефективної антикорупційної політики у державі [153, с. 93].

У рішенні у справі Х та Y проти Нідерландів від 26 березня 1985 року, Європейський Суд з прав людини (ЄСПЛ) висловив правову позицію, зазначаючи, що держави-учасниці мають вільний вибір необхідних заходів для дотримання положень Конвенції ООН про боротьбу з корупцією. Такий вибір залежить від їхнього розсуду (п. 24). Щодо тлумачення терміну

«покарання» у змісті статті 7 Конвенції, ЄСПЛ надав свою інтерпретацію рішення у справі «Услч проти Сполученого Королівства» від 9 лютого 1995 року. При оцінюванні певного заходу як "покарання" необхідно враховувати, чи є застосування такого заходу результатом засудження за "кримінальний злочин". Крім того, інші фактори, які можуть бути важливими, включають характер і мету застосованого заходу, визначення його внутрішнім правом, процедури застосування і здійснення, а також її суворість (п. 28) [239].

З викладеного вище вбачається, що Конвенція ООН про боротьбу з корупцією надає державам вільний вибір засобів боротьби з корупцією, з урахуванням традиційних принципів права. Це дає Україні можливість встановлювати адміністративну відповідальність за корупційні правопорушення.

Проте слід зазначити, що GRECO, Група держав проти корупції, рекомендує уникати встановлення адміністративної відповідальності за деякі види корупційних правопорушень. У деяких європейських країнах, таких як Німеччина, Бельгія, Нідерланди, відсутні адміністративне право та інститут адміністративної відповідальності, як це характерно для країн з пострадянською правовою системою. Отже, виходячи з цього, можна зробити висновок, що законодавча дефініція «правопорушення, пов'язані з корупцією» є спробою «замаскувати» відсутність адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення. Це може призвести до надмірного використання кримінально-правових репресій і унеможливити організацію діяльності прокурора у справах про притягнення до адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення, визначені Кодексом України про адміністративні правопорушення. Цей підхід був втілений у Наказі Офісу Генерального прокурора України № 365 від 18.11.2021.

1.2. Загальнотеоретичні основи визначення правового статусу прокурора в адміністративному судочинстві в справах про корупційні правопорушення та елементів його структури

Безпосередньо питанням правового статусу прокурорів свої наукові дослідження присвятили такі вчені як С. Алфьорова, О. Бандурка, В. Паращук, О. Гетманець, С. Денисюк, С. Ківалов, А. Комзюк, К. Левченко, О. Миколенко, А. Подоляка, А. Стародубцев тощо. Незважаючи на достатньо велику кількість наукових розробок щодо різних аспектів правового статусу прокурора, в умовах реформування судової та правоохоронної систем і намагання привести її у відповідність до кращих європейських стандартів, залишається багато питань, що вимагають подальших наукових досліджень.

Перш, ніж аналізувати предметно правовий статус прокурора в Україні, визначимося із поняттям цього статусу. Так, Л. Грицаєнко зазначає, що поняття «правовий статус» охоплює систему правових характеристик органу державної влади. Це означає, що правовий статус є комплексним поняттям, охоплює різні аспекти правового положення органу чи посадової особи. [41, с. 140]. На думку І. Європіной, зміст категорії «правовий статус» перебуває у постійному зв'язку з соціально-правовим статусом суб'єкта. Згідно з цією концепцією, соціально-правовий статус включає не лише сукупність прав, обов'язків і гарантій їх реалізації, а також визначає місце суб'єктів у соціальних відносинах.[56, с. 78]. Базовим є соціальний статус суб'єкта, який відображає його позицію і роль у суспільстві. Соціальний статус визначається такими факторами як соціальний стан, професія, освіта, статус, належність до певних соціальних груп і т.д. Цей статус формує місце особи у суспільстві і визначає її взаємовідносини з іншими людьми. Правовий статус, у свою чергу, визначається у контексті правових відносин і категорій. Він відображає положення особи в правовій системі, її права, обов'язки, гарантії та інші аспекти, що регулюються правовими нормами. Правовий статус особи вказує на те, як вона повинна діяти, які права має, які обов'язки

здійснює й які гарантії наявні для захисту її прав [33, с. 98]. Отже, соціальний статус визначає позицію особи у суспільстві, а правовий статус окреслює положення цієї особи в суспільно-правових відносинах і інших правових категоріях. Обидва аспекти взаємопов'язані і впливають на життя та діяльність людини.

Так, у науковій юридичній літературі поряд з категорією «правовий статус» існує поняття «адміністративно-правовий статус». Адміністративно-правовий статус пов'язаний з наявністю у особи суб'єктивних прав та обов'язків, які передбачені нормами адміністративного права. За визначенням М. Косюти, адміністративно-правовий статус охоплює комплекс норм адміністративного права, а також суб'єктивні права та обов'язки особи. Щоб особа набула адміністративно-правового статусу, необхідно мати суб'єктивні права і обов'язки [108, с. 194]. Проте важливо зазначити, що реалізація повного обсягу суб'єктивних прав і обов'язків відбувається не лише в адміністративних правовідносинах, а й поза ними. Це означає, що суб'єктивні права та обов'язки особи можуть мати вплив і на інші сфери її життя та діяльності, а не лише на адміністративні відносини. Таким чином, адміністративно-правовий статус особи визначається комплексом норм адміністративного права та її суб'єктивними правами та обов'язками, і має вплив як на адміністративні правовідносини, так і на інші сфери її життя.

М. Бездольний розглядає адміністративно-правовий статус з іншого кута. За його розумінням, адміністративно-правовий статус включає сукупність законів та інших нормативно-правових актів, які встановлюють перелік прав та обов'язків через діяльність державних органів влади та органів місцевого самоврядування. Це робиться для забезпечення участі особи в управлінні державними справами та задоволення державних та особистих інтересів [11, с. 15]. Згідно з таким підходом, визначальною характеристикою адміністративно-правового статусу суб'єкта владних повноважень є сфера, у якій він реалізується, тобто сфера публічного управління. Це означає, що адміністративно-правовий статус належить до

сфери діяльності держави та місцевого самоврядування, де особа має права й обов'язки, що визначені законами та іншими нормативно-правовими актами. Такий підхід підкреслює важливість ролі державних органів влади та органів місцевого самоврядування у встановленні прав та обов'язків особи з метою забезпечення її участі в державному управлінні та захисту державних та особистих інтересів.

В. Куц вважає, що правовий статус є інтегральною категорією, що відображає взаємовідносини між суб'єктами суспільних відносин, особою і суспільством, громадянином і державою, індивідом та колективом, а також інші соціальні зв'язки. [119, с.28]. Визначення А. Кумейуо правовий статус відображає його розуміння як системи прав, свобод, законних інтересів та обов'язків, які законодавчо встановлені та гарантовані державою суб'єкту суспільних відносин [117, с. 15]. Це означає, що правовий статус включає набір прав та свобод, які притаманні суб'єктові, а також встановлює його обов'язки перед іншими суб'єктами та державою. А.М. Колодій, А.Ю. Олійник вважають, що правовий статус відображає індивідуальні особливості суб'єктів, їх реальне місце в системі суспільних відносин, включає права та обов'язки суб'єктів у системному вигляді, що дає змогу порівняльного аналізу статусів різних суб'єктів. [132, с. 129]. Визначення П.Л. Фріс про правовий статус вказує на те, що це сукупність прав і обов'язків, які встановлені для фізичних і юридичних осіб і регулюються конституційними нормами, законами, іншими нормативно-правовими актами та міжнародними договорами [225, с. 115]. Згідно з цим визначенням, правовий статус включає набір прав, які належать особі відповідно до чинного законодавства, а також обов'язки, які вона має виконувати. Цей статус визначається нормативно-правовими актами, які мають юридичну силу в конкретній юрисдикції. Важливим елементом правового статусу є конституційні норми, які встановлюють основні принципи та гарантії прав та свобод особи. Також враховуються інші законодавчі акти, які визначають специфічні права та обов'язки, а також міжнародні договори, до яких держава є стороною. Отже,

правовий статус відображає правовий фреймворк, у якому фізичні і юридичні особи здійснюють свої права та виконують обов'язки відповідно до встановлених правил і норм.

О.Є. Панфілов вважає, що правовий статус є багатоаспектною, універсальною категорією, що встановлює характер і принципи взаємодії суб'єктів суспільних відносин і визначає їх місце в системі правовідносин [153, с. 65]. Визначення В.В. Сухонос про правовий статус підкреслює, що це система закріплених у нормативно-правових актах і гарантованих державою прав, свобод, обов'язків та відповідальності. Ці права та обов'язки допомагають індивіду визначати свою поведінку в суспільстві та координувати її з вимогами закону. [216, с. 24]. У цьому визначенні важливими елементами є закріплення прав та свобод особи у нормативно-правових актах і гарантії їх виконання з боку держави. Це означає, що права та свободи індивіда визнаються законодавством і мають юридичну силу. Крім того, правовий статус передбачає наявність обов'язків, які особа повинна виконувати відповідно до закону, а також механізми відповідальності за порушення закону. Правовий статус дозволяє індивіду усвідомлювати свої права та обов'язки, а також знаходити баланс між своїми інтересами та інтересами суспільства. Він служить орієнтиром для координації поведінки в рамках закону, сприяє створенню правової дисципліни та забезпечує взаємодію між громадянами та державою на основі правових норм.

Ю.Г. Падафет вважає, що правовий статус є комплексною правовою категорією, яка визначає правове становище учасників правовідносин, забезпечує реалізацію та захист їх прав, свобод та законних інтересів [152, с. 100]. Ці різні погляди свідчать про те, що правовий статус є складним і багатогранним поняттям, яке може мати різні аспекти та виміри в залежності від контексту та авторського підходу.

Дійсно, існує розмаїття наукових підходів до визначення категорії «правовий статус» і його елементів. Різні вчені виокремлюють різні складові правового статусу, але у багатьох випадках є певні спільні елементи.

Наприклад, деякі автори вважають, що елементами правового статусу є правосуб'єктність (тобто можливість бути суб'єктом правових відносин), основні права та обов'язки. Інші додають до цього переліку ще й законні інтереси, громадянство, юридичну відповідальність, правові принципи та гарантії. Також зазначається значущість правових норм, які визначають статус особи, а також правовідносини загального (статусного) типу. У підходах до визначення правового статусу можна помітити різницю в тому, які аспекти більш акцентуються: деякі зосереджуються на правах і свободах особи, інші наголошують на правосуб'єктності та юридичних обов'язках [14, с. 39; 117, с. 14; 69, с. 129]. Отже, розмаїття наукових підходів відображає різні точки зору на елементи, що складають правовий статус. Беручи до уваги розмаїття поглядів, можна зробити висновок про те, що правовий статус особи є комплексним поняттям, яке включає різноманітні аспекти, такі як права, обов'язки, правосуб'єктність, законні інтереси, гарантії та інші.

Так, різні наукові підходи до визначення категорії «правовий статус» обумовлюють наявність різних елементів, які вважаються складовими цього поняття. Деякі з елементів, які згадуються вище, включають:

- 1) правосуб'єктність суб'єкта суспільних відносин, що вказує на його здатність бути об'єктом правових відносин і мати права та обов'язки;
- 2) основні права та обов'язки, які визначають правовий статус особи і включають набір прав і свобод, які їй гарантовані, а також обов'язки, які вона повинна виконувати;
- 3) законні інтереси, що відображають сферу законом захищених інтересів суб'єкта;
- 4) правові принципи та норми, які визначають статус особи та встановлюють основні принципи, якими вона має керуватися;
- 6) гарантії прав та свобод, які забезпечують захист і реалізацію правового статусу особи;
- 7) юридична відповідальність, яка відображає наслідки порушення правил і норм правового статусу.

Ці елементи вказують на комплексність поняття «правовий статус» і різні аспекти, які можуть бути включені в його визначення залежно від авторського підходу та контексту.

У теорії права існує розбіжність у поглядах на елементи правового

статусу, що залишає питання відкритим. Однак для нашого дослідження ми повинні визначити власну позицію, оскільки вона буде впливати на подальші напрями наших досліджень. Хоча науковці розрізняють різні елементи, такі як правовідносини, правові норми, громадянство тощо, більшість з них вважає, що правовий статус включає правосуб'єктність - здатність мати права і обов'язки, а також відповідальність. Аналізуючи чинне законодавство, ми зможемо підтвердити свою позицію та продовжити дослідження, дотримуючись авторської позиції та враховуючи нормативну базу.

Так, правовою основою діяльності прокурора, яка визначає загальний обсяг прав і обов'язків, є: Конституція України, Закон України «Про прокуратуру» та галузеві накази Генерального прокурора, які регламентують окремі напрямки діяльності прокурора.

Відповідно до Основного закону 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. Організація та порядок діяльності прокуратури визначаються законом. Прокуратуру в Україні очолює Генеральний прокурор, якого призначає на посаду та звільняє з посади за згодою Верховної Ради України Президент України. Строк повноважень Генерального прокурора становить шість років. Одна й та ж особа не може обіймати посаду Генерального прокурора два строки поспіль. Дострокове звільнення з посади Генерального прокурора здійснюється виключно у випадках і з підстав, визначених цією Конституцією та законом [190].

Прокуратура згідно з розділом IV Закону від 14 жовтня 2014 р. і надалі виконує такі функції, як: 1) нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство; 2) підтримання державного обвинувачення в суді; 3) 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; 4) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених цим Законом [190]. Відповідно, фактично прокуратура перетворюється на орган кримінального переслідування з окремими елементами представницьких повноважень, і її призначення у вітчизняному правовому полі буде здебільшого полягати в забезпеченні законності у кримінально-процесуальній та кримінально-виконавчій сферах [14, с. 39].

Важливо зазначити, що повне функціонування органів прокуратури можливе лише за повної незалежності в їх повноваженнях. Деякі правові системи в світі впроваджують посаду незалежного прокурора, який не підпорядковується державі. Цей підхід застосовується, коли розслідуються корупційні скандали на вищих рівнях влади [16, с. 605]. У таких випадках громадяни можуть сумніватись у здатності адміністративного апарату провести об'єктивне розслідування корупційних правопорушень.

Логічною умовою виникнення прокурорської діяльності є наявність прокурора як уповноваженого державою суб'єкта, наділеного повноваженнями для здійснення функцій прокуратури. У ст. 8 цього Закону зазначено, що в Генеральній прокуратурі України утворюється (на правах самостійного структурного підрозділу) Спеціалізована антикорупційна прокуратура, на яку покладаються такі функції: 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 цим Законом і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями [190].

Коротко характеризуючи основні положення цього Закону, вважаємо за необхідне зазначити таке. Органи прокуратури надалі не зможуть

безпосередньо втручатись у діяльність громадян, громадських організацій та приватних підприємств поза сферою кримінального судочинства.

Закони, що забезпечують призначення на посади незалежних прокурорів, є важливим доповненням до механізму дії державного апарату. У цьому зацікавлена більшість країн світу. Однак слід пам'ятати, що створення системи призначення незалежних прокурорів необхідно проводити якомога швидше, а не відстрочувати дану проблему. Водночас надто швидке реформування призводить до створення менш ефективної системи законів, які регулюють повноваження незалежного прокурора. А це, своєю чергою, підсилює сумніви в тому, що прокурор має надто малі повноваження для професійного та незалежного виконання своїх обов'язків.

Водночас сам по собі інститут спеціалізованих прокуратур із прийняттям Закону «Про прокуратуру» не зникає, адже в Україні створено Головну військову прокуратуру та Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру. Так, згідно зі ст. 8-1 Закону «Про прокуратуру» прокурори Спеціалізованої антикорупційної прокуратури призначаються на підставі результатів відкритого конкурсу відповідно до наказу керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Порядок проведення відкритого конкурсу визначається керівником Спеціалізованої антикорупційної прокуратури [190].

Позитивним нововведенням у Законі «Про прокуратуру» є те, що згідно з частиною другою ст. 8 Закону Генеральний прокурор тепер матиме лише першого заступника та п'ять заступників замість восьми, крім того, передбачено кардинальну оптимізацію структури прокурорської системи, наслідком якої стане різке скорочення штату кадрових працівників та суттєве зростання фонду заробітної плати.

Згідно з частиною восьмою ст. 8-1 Закону «Про прокуратуру», заступник Генерального прокурора – керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури: 1) 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; 2) організовує діяльність Спеціалізованої антикорупційної прокуратури; 3) здійснює розподіл обов'язків між першим заступником і заступником керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури; 4) визначає після початку досудового розслідування прокурора, який здійснює повноваження прокурора в конкретному кримінальному провадженні; 5) визначає групу прокурорів, які здійснюють повноваження прокурорів в особливо складному кримінальному провадженні, а також прокурора для керівництва такою групою; 6) приймає на роботу та звільняє з роботи працівників Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, які не є прокурорами; 7) в десятиденний строк з дня їх виникнення повідомляє Кваліфікаційно-дисциплінарну комісію прокурорів України про наявність вакантних або тимчасово вакантних посад у Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі; 8) контролює ведення та аналіз статистичних даних, організовує вивчення й узагальнення практики застосування законодавства та інформаційно-аналітичне забезпечення підлеглих прокурорів з метою підвищення якості здійснення ними своїх функцій; 9) забезпечує виконання вимог щодо підвищення кваліфікації прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури; 10) виконує інші повноваження, передбачені цим та іншими законами України [190].

Діяльність є законною та ґрунтується на чинних нормативно-правових актах. У контексті тематики цієї наукової розвідки вважаємо за доцільне зосередити увагу на тих повноваженнях органів прокуратури, які стосуються організації протидії саме проявам корупції. Як уже було нами зазначено, згідно зі ст. 10 чинного Закону прокуратура виконує функцію координації правоохоронних органів у боротьбі з корупцією. Цей напрям діяльності врегульований рядом нормативно-правових актів на рівні як законів, так і підзаконних актів.

Алгоритм такої координації зафіксовано спільним наказом керівників

правоохоронних органів № 43/375/166/353/284/241/290 від 26 квітня 2012 р. «Про затвердження Положення про координацію діяльності правоохоронних органів по боротьбі із злочинністю та корупцією». Цим Положенням визначено завдання, основні принципи та форми координації [179]. Відповідно, прокурорська діяльність у сфері запобігання та протидії корупції передбачена і профільним законом у сфері антикорупційного правового регулювання, і внутрішньовідомчими документами.

Крім того, на законодавчому рівні в частині другій статті 250 КУпАП закріплено обов'язкову участь прокурора в судовому розгляді прав про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією. Водночас частина друга ст. 257 цього Кодексу до останнього часу передбачала направлення прокуророві повідомлення про складання протоколу про вчинення адміністративного корупційного правопорушення [94].

Проте останні зміни в законодавстві свідчать про те, що національний парламент не вважає за необхідне повідомляти органи прокуратури про складення таких протоколів. Ця позиція викликає обговорення, оскільки сама прокуратура виступає координуючим органом у сфері боротьби з корупцією і, відповідно, повинна мати повну інформацію про результати адміністративного розслідування. При цьому посилання на те, що згідно з Законом «Про прокуратуру» в Україні ліквідовано функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів є безпідставним, оскільки повноваження прокурора, передбачені КУпАП, за своєю правовою природою не є наглядовими. Наглядом можна вважати повноваження прокуратури з перевірки законності здійснення адміністративного провадження контролюючими органами, однак участь самої прокуратури в такому провадженні фактично виступає п'ятою функцією прокуратури, яка хоча офіційно й не закріплена ні в Конституції України, ні в Законі «Про прокуратуру», але передбачена профільним кодексом і успішно реалізується упродовж останніх 25 років [190].

На внутрішньовідомчому рівні антикорупційна складова роботи

прокуратури врегульована наказом Генерального прокурора України від 25 червня 2013 р. № 10 гн «Про організацію діяльності органів прокуратури у сфері запобігання і протидії корупції», який спрямований на забезпечення належного функціонування органів прокуратури у цій площині, підвищення їх ефективності. Цей нормативно-правовий акт як основоположне завдання містить базову вимогу до прокурорських працівників: із застосуванням наданих законом повноважень забезпечувати невідворотність відповідальності за вчинення корупційних правопорушень, поновлення порушених прав і свобод громадян та інтересів держави, відшкодування збитків, завданих такими діями, виявлення та усунення причин і умов, що сприяли їх вчиненню [87].

Органи прокуратури були залучені до ряду антикорупційних заходів, передбачених Державною програмою щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 рр., затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 р. № 265, зокрема, до заходів щодо: усунення корупційних чинників у процедурах державних закупівель (п. 17 розділу II); усунення корупції в судовій системі та органах кримінальної юстиції (п. 18 розділу II); удосконалення законодавства щодо виявлення, розслідування корупційних злочинів та конфіскації злочинних активів (п. 1 розділу III). Зауважимо, що стратегічні етапи, суб'єкти та об'єкти боротьби з корупційними проявами сформульовані в чинному Законі України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки». Зокрема, у Антикорупційній стратегії зазначено, що основними проблемами прокуратури залишаються надто широкі позапроцесуальні повноваження прокурора, що можуть призводити до недобросовісного втручання в діяльність підприємств, установ і організацій, що може створювати умови для корупції та порушення прав. Відсутність достатніх гарантій незалежності прокурорів може підривати їхню об'єктивність та спричиняти неправомірні втручання в діловодство. Крім того, прозорі

конкурсні засади добору кадрів прокуратури є важливим аспектом для забезпечення професійності, незалежності та високої якості роботи цього органу [174]. Тому доцільно 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: забезпечення достатніх гарантій незалежності в діяльності прокурорів є важливим аспектом для забезпечення справедливості та правової держави. Це може включати створення незалежних органів, які контролюють діяльність прокуратури, і забезпечення їх фінансової та адміністративної автономії. Крім того, важливо забезпечити процедури, що гарантують незалежний призначення та звільнення прокурорів, а також забезпечити їх захист від будь-яких неправомірних тиску чи втручання у їхню діяльність. Зміна принципів формування територіальної мережі органів прокуратури може бути спрямована на ліквідацію корупційних альянсів, що існують між місцевими органами виконавчої влади, прокуратурою, міліцією та судами. Це може передбачати перегляд процедур призначення керівників та персоналу прокуратури, залучення зовнішніх експертів до процесу прийняття рішень щодо формування мережі органів прокуратури, а також створення механізмів контролю за їх діяльністю з метою запобігання корупційним схемам. Реалізація прозорих конкурсних засад добору кадрів органів прокуратури також є важливою для підвищення якості та незалежності прокурорської системи. Це може передбачати відкриті конкурси на посади прокурорів, участь громадських організацій та професійних спілок у процесі відбору кандидатів, прозорі критерії відбору та оцінки, а також впровадження системи зовнішнього нагляду за процесом конкурсу. Впровадження цих заходів може сприяти покращанню ефективності та довіри до прокуратури, а також зміцненню правової держави та боротьбі з корупцією.

Своєю чергою, Кабінет Міністрів України схвалив проєкт Закону України «Про Антикорупційну стратегію на 2018–2020 роки», який

спрямований на досягнення таких результатів, як завершення реформування судової влади та органів кримінальної юстиції в Україні, забезпечення доброчесної поведінки прокурорів, істотне зниження рівня корупції в діяльності органів прокуратури та усунення корупційних ризиків у судочинстві. У цьому законопроекті зазначено, що необхідно вдосконалювати роботу прокуратури, посилювати протидію корупції в діяльності органів прокуратури. З цією метою доцільно вжити ряд заходів, а саме:

1) приділити належну увагу перегляду порядку призначення і звільнення з посади Генерального прокурора таким чином, щоб зробити цей процес більш стійким щодо політичного впливу;

2) забезпечити підготовку пропозицій щодо внесення змін до КУпАП стосовно визначення порядку та повноважень збору доказів у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, обов'язку фізичних та юридичних осіб надавати такі докази, а також зупинення перебігу строків накладення адміністративного стягнення в разі ухилення особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, від явки до суду;

3) удосконалити положення Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів з урахуванням міжнародних стандартів, забезпечити доступність Кодексу та роз'яснень (коментарів) до нього для прокурорів та усіх громадян;

4) проводити для прокурорів регулярні тренінги й надавати конфіденційні консультації з питань етики та доброчесності, запобігання конфлікту інтересів і корупції, сприяти поглибленню знань прокурорів з цих питань;

5) опрацювати питання щодо можливості запровадження системи випадкового розподілу справ між прокурорами на основі встановлених чітких і об'єктивних критеріїв, зокрема критерію спеціалізації, з урахуванням визначених у Кримінальному процесуальному кодексі України особливостей початку досудового розслідування [174].

Діяльність є аналітичною, структурованою та результативною. Водночас стрижнева роль прокурорської системи у протидії корупції

потребує максимально суворого дотримання її кадровими працівниками вимог морально-етичних норм, передбачених національним законодавством. Закон України «Про правила етичної поведінки» від 17 травня 2012 р. № 4722-VI, який втратив чинність, визначав керівні норми поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, зокрема і прокурорів, під час виконання ними службових повноважень і порядок притягнення їх до відповідальності за порушення таких норм. Даними правилами поведінки слід було керуватися, зокрема, і органам прокуратури у взаємодії з громадськими організаціями. У розділі II цього закону містилися такі правила поведінки, як, наприклад: законність, толерантність, об'єктивність, формування довіри до влади, компетентність і ефективність, конфіденційність, утримання від незаконних рішень чи доручень, запобігання одержанню неправомірної вигоди або дарунка та ін. [177].

Незважаючи на втрату цим законом чинності, самі морально-етичні правила поведінки в подальшому залишаються закріпленими юридично, оскільки всі вони сформульовані в наказі Генерального прокурора України від 28 листопада 2012 р. «Про затвердження Кодексу професійної етики та поведінки працівників прокуратури», що схвалений Всеукраїнською конференцією працівників прокуратури і затверджений Генеральним прокурором України. Прокурори і слідчі прокуратури зобов'язані неухильно дотримуватися вимог Кодексу професійної етики та поведінки працівників прокуратури у своїй службовій діяльності та поза нею [178].

По суті, цей Кодекс є продовженням Загальних правил поведінки державного службовця, затверджених наказом Головного управління державної служби України від 04 серпня 2010 р. № 214. Ці Загальні правила були узагальненням стандартів етичної поведінки, доброчесності та запобігання конфлікту інтересів у діяльності державних службовців та способів урегулювання конфлікту інтересів [178]. Вони ґрунтувалися на Конституції України, Законі України «Про правила етичної поведінки» та

принципах державної служби, спрямовані на підвищення авторитету державної служби та зміцнення репутації державних службовців, а також інформування громадян про норми поведінки, яких вони мають очікувати від державних службовців [52, с. 25].

Відповідно до чинних Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, затверджених наказом Національного агентства України з питань державної служби 5 серпня 2016 р. № 158, основною метою діяльності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування є служіння народу України та територіальній громаді, охорона та сприяння реалізації прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина. Поведінка державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування має забезпечувати довіру суспільства до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування [177].

У межах внутрішньовідомчого нормативного регулювання антикорупційної діяльності Генеральною прокуратурою видано також ряд інших наказів та розпоряджень, які хоча і не мають безпосереднього стосунку до взаємодії органів прокуратури з громадськістю, однак опосередковано орієнтують прокурорських працівників на тісну співпрацю із суб'єктами громадянського суспільства. До таких належать, наприклад, Інструкція про порядок обліку кримінальних та адміністративних корупційних правопорушень, затверджена спільним наказом Генеральної прокуратури, Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки, Міністерства доходів і зборів, Міністерства оборони, Державної судової адміністрації України від 22 квітня 2013 р. № 52/394/172/71/268/60; розпорядження Генерального прокурора України № 85 від 20 червня 2011 р. «Про встановлення в органах прокуратури єдиних критеріїв віднесення кримінальних справ про корупційні злочини до категорії резонансних» [169] та деякі інші підзаконні акти.

Для розуміння статусу органів прокуратури як суб'єкта інформаційних відносин необхідно проаналізувати положення ст. 9 Закону України «Про

доступ до публічної інформації». Нормативно-правовим актом, який визначає основоположні засади інформаційного обігу в державі, є Закон України «Про доступ до публічної інформації», який регулює відносини щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації. Він загалом стосується відносин громадськості й прокуратури як органу державної влади [171].

Законом у ст. 9 визначено, що всі громадяни України, юридичні особи і державні органи мають право на інформацію, що передбачає можливість вільного одержання, використання, поширення та зберігання відомостей, необхідних їм для реалізації ними своїх прав, свобод і законних інтересів, здійснення завдань і функцій. Реалізація права на інформацію громадянами, юридичними особами і державою не повинна порушувати громадянські, політичні, економічні, соціальні, духовні, екологічні та інші права, свободи і законні інтереси інших громадян, права та інтереси юридичних осіб. Кожному громадянину забезпечується вільний доступ до інформації, яка стосується його особисто, крім випадків, передбачених законами України [171].

Таким чином, діяльність органів прокуратури України у сфері боротьби з корупцією ґрунтується на функціях і повноваженнях, передбачених Законом України «Про прокуратуру». Реформа прокурорської системи, започаткована цим профільним законом, кардинально змінила філософію роботи прокуратури та започаткувала існування окремої Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Це свідчить про те, що антикорупційна діяльність є пріоритетом прокурорської діяльності і потребує вироблення нових шляхів підвищення ефективності боротьби з корупцією.

Щодо нормативного регулювання спільної діяльності органів прокуратури та громадськості як обов'язкового елементу правового механізму їхньої взаємодії у сфері боротьби з корупцією в Україні, то вважаємо за доцільне зазначити, що ст. 19 Закону України «Про прокуратуру» передбачено, що прокурори мають право утворювати громадські організації

та брати в них участь з метою захисту своїх прав та інтересів, підвищення свого професійного рівня [190]. Іншими словами, прокуратура певною мірою виступає як сукупність окремих працівників, об'єднаних організаційно за допомогою системи прокурорського самоврядування, а названий алгоритм побудови вже відображає дуалізм самої прокуратури. Тому взаємозв'язок прокуратури та інститутів громадянського суспільства в жодному разі не можна недооцінювати.

У цьому контексті слід зазначити, що за чинним законодавством своєрідним «каральним» органом для прокурорів є Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів, яка приймає рішення про притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності або неможливості їх подальшого перебування на посаді. Крім того, згідно з п. 2 частини першої ст. 77 цього Закону Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів проводить добір кандидатів на посаду прокурора [190]. У цьому контексті громадські організації також мають значний вплив на діяльність органів прокуратури: вони можуть подавати до цієї комісії інформацію щодо доброчесності кандидатів на посаду прокурора протягом одного місяця з дня офіційного оприлюднення списку кандидатів, які успішно склали кваліфікаційний іспит [190]. Як бачимо, Закон змінив саму природу побудови системи органів прокуратури: якщо раніше вона існувала за принципом суворой централізації та ієрархії, а прокурорські працівники призначалися наказом вищих за ієрархією прокурорів, то в майбутньому таке призначення відбуватиметься на демократичних і прозорих засадах, із широким залученням громадськості [72, с. 591].

Підзаконні нормативно-правові акти, прийняті Генеральним прокурором України, регламентують питання співпраці органів прокуратури з громадськістю, зокрема з громадськими організаціями. Так, наказ Генеральної прокуратури України від 18 вересня 2015 р. № 238 «Про організацію інформування суспільства щодо діяльності органів прокуратури України» спрямований на максимально повне й об'єктивне донесення до

громадськості інформації про діяльність органів прокуратури, систематичну безпосередню участь у заходах медійного характеру (брифінги, прес-конференції, теле- і радіоефіри, інтерв'ю тощо) [186]. Також прокурорські працівники повинні запобігати поширенню інформації, яка містить державну чи будь-яку іншу таємницю або конфіденційні відомості, стосовно яких законодавством встановлено особливий порядок захисту [190].

У контексті питання про неприпустимість розголошення інформації, яка має конфіденційний чи секретний зміст, цікаво проаналізувати можливість залучення об'єднань громадян до участі в засіданнях нарад Генеральної прокуратури та прокуратур обласного рівня. Зокрема, відповідно до частини другої ст. 25 Закону України «Про прокуратуру» Генеральний прокурор, керівники регіональних і місцевих прокуратур, їх перші заступники та заступники відповідно до розподілу обов'язків, здійснюючи нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, координують діяльність правоохоронних органів відповідного рівня у сфері протидії злочинності. Координаційні повноваження прокурори здійснюють шляхом проведення спільних нарад, створення міжвідомчих робочих груп, а також проведення узгоджених заходів, здійснення аналітичної діяльності [190].

Таким чином, закон не передбачає присутності представників громадськості на нарадах, що пояснюється передусім достатньо закритим характером відомостей, які розглядаються. Водночас, на нашу думку, теоретично така можливість не повинна відкидатися, що логічно впливає зі змісту ст. 34 Конституції України, у якій визначено, що кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір. Здійснення цих прав може бути обмежене законом задля забезпечення національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної

конфіденційно, або для підтримання авторитету й неупередженості правосуддя [72, с. 593].

Тож можна підсумувати, що недопущення громадських організацій на наради органів прокуратури не може мати безумовного характеру і законом повинні бути чітко окреслені випадки, коли громадське об'єднання наділене правом доступу до цих нарад. Водночас актуальність даного питання певним чином знижується із запровадженням консультативних рад при Генеральній прокуратурі та прокуратурах регіонального рівня, адже з їх появою в межах прокурорської системи з'являється публічний майданчик для обговорення актуальних проблем законності та правопорядку, який певною мірою компенсує відсутність представників громадянського суспільства в колегіях органів прокуратури.

На окрему увагу заслуговує Положення про Консультативну раду при Генеральній прокуратурі України, затверджене наказом Генеральної прокуратури України від 29 жовтня 2014 р., яке визначає порядок організації та засади діяльності Консультативної ради при Генеральній прокуратурі України [186]. Саме цей документ найбільш повно відображає конкретні й ефективні шляхи взаємодії інститутів громадянського суспільства та прокуратури як базового правоохоронного органу.

Отже, Консультативна рада є постійно діючим колегіальним консультативним органом при Генеральній прокуратурі. Згідно з п. 2 Положення завданнями Консультативної ради є сприяння Генеральній прокуратурі України у: здійсненні визначених Конституцією та Законом України «Про прокуратуру» завдань органів прокуратури щодо: утвердження верховенства права, захисту інтересів громадян і держави від неправомірних посягань, прозорості та відкритості діяльності прокуратури, підвищення авторитету прокуратури в суспільстві; реформування органів прокуратури відповідно до міжнародних та світових стандартів і принципів, кращих практик функціонування зарубіжних прокуратур; налагодження ефективних взаємовідносин з інститутами громадянського суспільства; ухвалення рішень

з питань діяльності органів прокуратури, що потребують урахування громадської думки; обговорення, розроблення та впровадження громадських ініціатив, що стосуються органів прокуратури; реалізації принципу гласності в діяльності органів прокуратури, зокрема при вирішенні питань щодо підбору кандидатур на прокурорські посади, забезпечення прозорості та відкритості для суспільства інформації про роботу прокуратури (за винятком інформації з обмеженим доступом); сприяння у створенні умов, які унеможливають використання органів прокуратури для обмеження прав і свобод громадян, а також задля забезпечення інтересів окремих осіб, політичних партій, громадських організацій; попередження корупції та зловживання владою в органах прокуратури та в інших державних органах [186].

До складу Консультативної ради, відповідно до п. 3.1 Положення, можуть входити представники об'єднань громадян, правозахисних, благодійних, профспілкових організацій, засобів масової інформації, народні депутати України, науковці. Строк повноважень членів Консультативної ради становить два роки, а персональний склад ради затверджується Генеральним прокурором України [186]. До речі, ця норма передбачає адміністративно-управлінські повноваження щодо затвердження на посаді членів ради лише в Генерального прокурора, що на практиці може призвести до включення до складу Консультативної ради осіб, призначення яких вигідне керівнику прокуратури.

Вважаємо таку позицію неприйнятною і пропонуємо долучити до цього механізму Верховну Раду України та органи місцевого самоврядування, а саме обласні та районні, міські, районні в містах, селищні, сільські ради. Саме вони, а не керівники органів прокуратури повинні погоджувати включення до складу відповідних консультативних рад представників громадських організацій, оскільки вони володіють достатньою повнотою інформації про авторитет, масштаби діяльності, канали фінансування таких громадських об'єднань. При цьому органи місцевого самоврядування та

парламент організаційно не братимуть участі в діяльності консультативних рад, тому не є зацікавленою стороною в даному аспекті взаємодії.

Зі змісту п. 3.8 Положення випливає, що члени Консультативної ради беруть участь в її роботі на громадських засадах. На членів Консультативної ради не поширюються права та обов'язки, передбачені Законом України «Про прокуратуру» для працівників прокуратури. Членство у Консультативній раді є індивідуальним [186].

Очевидно, включення дорадчих органів, таких як Консультативна рада при Генеральній прокуратурі України і аналогічні ради при обласних прокуратурах, у систему органів прокуратури свідчить про зростання ролі громадських організацій у боротьбі зі злочинністю загалом і з корупцією зокрема. Це визначено керівництвом Генеральної прокуратури та знайшло відображення в відомчих нормативних актах. Водночас вважаємо за доцільне поширити дію цього Положення також на регіональні прокуратури, оскільки натепер фактично вони наділені саме правом, а не обов'язком створювати консультативні ради, а чинні норми Положення передбачають наявність дорадчого органу лише при центральному апараті органів прокуратури. Іншими словами, функціонування консультативних рад при прокуратурах обласного рівня наразі є наслідком практичної уніфікації організаційних стандартів їх роботи з режимом діяльності Генеральної прокуратури, а не результатом виконання загальнообов'язкових вимог нормативних актів. Окремо слід зазначити, що в умовах сучасної трансформації суспільних процесів і поступового збільшення ваги місцевих ланок правоохоронної системи в протидії корупції нагальною є потреба у створенні консультативних рад також і при місцевих прокуратурах.

Крім того, п. 3.1 Положення передбачає *можливість участі* в діяльності Консультативної ради представників об'єднань громадян, а не імперативну вимогу про їх включення до складу ради. На практиці ця норма може спричинити умисне ігнорування керівниками прокуратур громадських організацій як суб'єкта боротьби з корупцією і повністю нівелювати

корисний ефект від прийняття даного підзаконного акта. Отже, для забезпечення більш широкого представництва громадськості у складі ради варто внести зміни до Положення, що визначатимуть обов'язковість включення делегатів від громадянського суспільства до складу ради. Крім того, на нашу думку, варто додати положення у пункті 4.7 Положення, яке гарантує право членів ради від громадських організацій на невідкладний прийом у керівника прокуратури. Варто зазначити, що на сьогодні таке право мають лише голова Консультативної ради та його заступники [186].

З метою належного дотримання вимог профільного закону у сфері інформаційної політики держави законодавець у ст. 6 Закону України «Про прокуратуру» визначає, що органи прокуратури не менш як двічі на рік інформують суспільство про свою діяльність шляхом повідомлень у засобах масової інформації. 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. Крім того, керівники регіональних і місцевих прокуратур на відкритому пленарному засіданні відповідної ради, на яке запрошуються представники засобів масової інформації, не менш як двічі на рік інформують населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці про результати діяльності на цій території шляхом надання узагальнених статистичних та аналітичних даних. Інформація про діяльність прокуратури оприлюднюється як у загальнодержавних та місцевих друкованих ЗМІ, так і на офіційних веб-сайтах органів прокуратури. Органи прокуратури систематично оприлюднюють видані ними нормативно-правові акти з питань організації та діяльності прокуратури України в порядку, встановленому законом [190].

Взаємовплив органів прокуратури України і громадських організацій проявляється не тільки у взаємодії у боротьбі з корупцією, зокрема, в наданні громадським об'єднанням публічної інформації, що є в розпорядженні прокуратури, а й у застосуванні механізму оскарження рішень, дій чи

бездіяльності прокуратури. Оскільки правоохоронна сфера є однією з найбільш відповідальних із точки зору потенційних негативних наслідків недбалого виконання посадових обов'язків, вказаний аспект взаємодії набуває особливо актуального значення.

Підсумовуючи, можна зробити висновок, що органи прокуратури є одним із найважливіших органів країни у сфері боротьби з корупцією. Як бачимо, інтенсивний процес проведення антикорупційної реформи, зокрема і щодо залучення громадськості до взаємодії з органами прокуратури, створення консультативних рад при Генеральній прокуратурі України та регіональних прокуратурах, збільшення кількості громадських організацій у сфері боротьби з корупцією, проведення різних конференцій і обговорень між громадськими організаціями та органами прокуратури, а також інші антикорупційні публічні заходи висувають перед прокурорською системою нові виклики та ставлять нові революційні завдання.

Діяльність органів прокуратури у сфері взаємодії з громадськими організаціями щодо протидії корупції регулюється різноманітними нормативно-правовими актами, які регламентують відносини між органами прокуратури та громадськістю, визначають правовий статус громадських об'єднань, закріплюють їх права та обов'язки, повноваження членів або уповноважених представників, а також окремих громадян в антикорупційній діяльності: законами України, постановами Кабінету Міністрів України, наказами, розпорядженнями та іншими підзаконними актами Генеральної прокуратури України, які мають обов'язковий характер. Також у своїй діяльності працівники прокуратури користуються методично-довідковими матеріалами, а саме: методичними рекомендаціями, листами про позитивний досвід, пам'ятками, які мають рекомендаційний характер.

Слід зазначити, що прокурорська діяльність ґрунтується на відповідних принципах, які є законодавчо закріпленими. Зокрема, відповідно до ст. 3 Закону України «Про прокуратуру» діяльність прокуратури ґрунтується на засадах: 1) верховенства права та визнання людини, її життя і здоров'я, честі

та гідності, недоторканності та безпеки найвищою соціальною цінністю; 2) законності, справедливості, неупередженості та об'єктивності; 3) територіальності; 4) презумпції невинуватості; 5) незалежності прокурорів, що передбачає існування гарантій від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо прийняття ним рішень при виконанні службових обов'язків; 6) політичної нейтральності прокуратури; 7) неприпустимості незаконного втручання прокуратури в діяльність органів законодавчої, виконавчої та судової влади; 8) поваги до незалежності суддів, що передбачає заборону публічного висловлювання сумнівів щодо правосудності судових рішень поза межами процедури їх оскарження в порядку, передбаченому процесуальним законом; 9) прозорості діяльності прокуратури, що забезпечується відкритим і конкурсним зайняттям посади прокурора, вільним доступом до інформації довідкового характеру, наданням на запити інформації, якщо законом не встановлено обмежень щодо її надання; 10) неухильного дотримання вимог професійної етики та поведінки [190].

Ми поділяємо погляд І. В. Євровіної і С. С. Табалука про те, що всі засади або принципи є невід'ємною частиною роботи прокуратури і прокурорів. Дотримання цих засад є важливим для успішного виконання завдань і функцій, які покладені на систему прокуратури України. [55, с. 35].

Однак беручи до уваги те, що вони є системою, треба зазначити, що порушення одного з них може спричинити порушення інших. Тому якість організації та діяльності органів прокуратури досягається послідовним застосуванням усієї системи принципів і кожного з них окремо [226, с. 101]. Принципи діяльності прокуратури, такі як принцип законності, принцип незалежності та інші, є результатом розвитку правової науки і багаторічного досвіду. Вони втілені в законодавстві та нормативних актах, які регулюють діяльність прокуратури. Ці принципи є важливими орієнтирами для прокурорів у їхній роботі та виконанні своїх повноважень. Впровадження та дотримання цих принципів вимагає постійного зусилля та контролю з боку

прокуратури. Вони сприяють стабільності, прозорості та законності в діяльності прокуратури, а також забезпечують довіру громадськості до цього органу. Таким чином, система принципів діяльності прокуратури є важливим елементом для досягнення якості організації та ефективності його функціонування. Вони допомагають забезпечити правову стабільність і дотримання законності в суспільстві.

Підсумовуючи аналіз наукових позицій щодо визначення поняття та правових елементів правового статусу прокурора, а також проведене детальне дослідження нормативного регулювання зазначеного питання, доходимо висновку, що основними елементами правового статусу прокурора в адміністративному судочинстві у справах про корупційні правопорушення є: 1) законодавство, яке регламентує діяльність прокурора; 2) порядок призначення на посаду; 3) повноваження прокурора як сукупність регламентованих адміністративним законодавством прав та обов'язків; 4) гарантії діяльності; 5) принципи діяльності; 6) порядок та підстави притягнення до відповідальності; 7) порядок та підстави звільнення з посади.

Висновки до розділу 1

1. Глава 13-А «Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією», по-перше, містить як корупційні правопорушення, так і правопорушення, пов'язані з корупцією, а тому відсутність в антикорупційному законодавстві адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення не вбачається логічним. Більше того, питання виокремлення адміністративних корупційних правопорушень та аналізу проблематики застосування адміністративно-правових санкцій за корупційні діяння є важливими та потребують подальшого наукового дослідження. Корупція становить істотну загрозу для суспільства, і виявлення та притягнення винних осіб до відповідальності є ключовими аспектами боротьби з цим негативним явищем. Адміністративно-правові санкції мають

важливе значення в забезпеченні ефективного запобігання та протидії корупції. Проте для досягнення успіху в цій галузі потрібно ретельно досліджувати проблеми, які виникають у процесі застосування адміністративно-правових санкцій за корупційні діяння. Це можуть бути такі питання як ефективність санкцій, прозорість процедури встановлення вини та застосування санкцій, механізми контролю та нагляду за їхнім виконанням тощо. Такі дослідження дозволяють виявити недоліки та прогалини в системі адміністративно-правових санкцій за корупційні діяння і сприяють удосконаленню законодавства та практики їхнього застосування. Також ці дослідження можуть сприяти розробці рекомендацій для поліпшення ефективності боротьби з корупцією на адміністративному рівні. Тому подальше наукове дослідження в цій сфері є важливим кроком за напрямом подальшого розвитку боротьби з корупцією та покращання адміністративно-правової системи.

2. Оскільки групування адміністративних правопорушень у відповідні глави КУпАП відповідно до загальної теорії права здійснюється на підставі родового об'єкта, а в основу поділу адміністративних правопорушень на корупційні та правопорушення, пов'язані з корупцією, покладено безпосередній об'єкт посягання, то вбачається за доцільне навести вичерпний перелік у примітці, за аналогією з КК. Такий підхід дасть можливість розширити вже наявний перелік корупційних правопорушень та правопорушень, пов'язаних з корупцією, за які може бути передбачено адміністративну відповідальність.

3. Відмова законодавця від адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення, як встановлено, не відповідає змісту чинного КУпАП, є штучною й ускладнює застосування норм на практиці. Такі проблеми, на нашу думку, впливають з того, що відповідно до Кримінальної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією, встановлення адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення суперечить кримінально-правовому міжнародному співробітництву. Разом з тим,

Конвенція ООН про боротьбу з корупцією, ратифікована Україною, визначає вибір засобів боротьби з корупцією вільним для держав, який здійснюється з урахуванням традиційних принципів права. Така позиція, на нашу думку, дає можливість Україні встановлювати адміністративну відповідальність за корупційні правопорушення. При цьому, слід враховувати, що рекомендації Групи держав проти корупції (GRECO) щодо недоцільності встановлення адміністративної відповідальності за деякі види корупційних правопорушень корелюються з тим, що в більшості європейських країн, зокрема в Німеччині, Бельгії, Нідерландах, відсутні адміністративне право та інститут адміністративної відповідальності в тому вигляді, який характерний для держав з пострадянською правовою системою. Тобто те, що відповідно до доктрини теорії вітчизняного права визнається адміністративною відповідальністю, у цих державах належить до так званого інституту «малого кримінального права» (аналогі назви – «кримінальна відповідальність за малозначні злочини»; квазікримінальна відповідальність»).

4. Основними елементами правового статусу прокурора в адміністративному судочинстві у справах про корупційні правопорушення є: 1) законодавство, яке регламентує діяльність прокурора; 2) порядок призначення на посаду; 3) повноваження прокурора як сукупність регламентованих адміністративним законодавством прав та обов'язків; 4) гарантії діяльності; 5) принципи діяльності; 6) порядок та підстави притягнення до відповідальності; 7) порядок та підстави звільнення з посади.

5. Діяльність прокуратури ґрунтується на засадах: 1) верховенства права та визнання людини, її життя і здоров'я, честі та гідності, недоторканності та безпеки найвищою соціальною цінністю; 2) законності, справедливості, неупередженості та об'єктивності; 3) територіальності; 4) презумпції невинуватості; 5) незалежності прокурорів, що передбачає існування гарантій від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо прийняття ним рішень під час виконання службових обов'язків; 6) політичної нейтральності прокуратури;

7) неприпустимості незаконного втручання прокуратури в діяльність органів законодавчої, виконавчої та судової влади; 8) поваги до незалежності суддів, що передбачає заборону публічного висловлювання сумнівів щодо правосудності судових рішень поза межами процедури їх оскарження у порядку, передбаченому процесуальним законом; 9) прозорості діяльності прокуратури, що забезпечується відкритим і конкурсним зайняттям посади прокурора, вільним доступом до інформації довідкового характеру, наданням на запити інформації, якщо законом не встановлено обмежень щодо її надання; 10) неухильного дотримання вимог професійної етики та поведінки. Усі засади (принципи) є невід'ємною складовою діяльності прокуратури і прокурорів. Їх неухильне дотримання є запорукою успішного виконання завдань і функцій, покладених на систему прокуратури України.

5. З метою удосконалення правового статусу прокурорів у справах про корупційні адміністративні правопорушення вбачається за доцільне:

1) приділити належну увагу перегляду порядку призначення і звільнення з посади Генерального прокурора таким чином, щоб зробити цей процес більш стійким щодо політичного впливу;

2) забезпечити підготовку пропозицій щодо внесення змін до КУпАП щодо визначення порядку та повноважень на збір доказів у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, обов'язку фізичних та юридичних осіб надавати такі докази, а також стосовно зупинення перебігу строків накладення адміністративного стягнення в разі ухилення особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, від явки до суду, можуть бути розглянуті компетентними органами уряду або законодавчою владою України;

3) удосконалити положення Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів з урахуванням міжнародних стандартів, забезпечити доступність Кодексу та роз'яснень (коментарів) до нього для прокурорів та всіх громадян;

4) проводити для прокурорів регулярні тренінги та консультації щодо етики та доброчесності. Запобігання конфлікту інтересів і корупції є

важливою складовою процесу професійного розвитку прокурорів. Такі заходи сприяють покращанню навичок, знань і поведінки прокурорів, а також зміцнюють їх професійну етику.

Встановлено, що прокуратура може організовувати регулярні тренінги та семінари для прокурорів, які присвячені питанням етики, доброчесності, запобігання конфлікту інтересів і корупції. Ці заходи можуть включати в себе огляд законодавства, стандартів та процедур, пов'язаних з етикою та запобіганням корупції, а також аналіз практичних ситуацій і вирішення етичних дилем. Крім того, прокуратура може створити механізми для конфіденційних консультацій з питань етики та доброчесності. Прокурорам можуть бути надані можливості звертатися до експертів чи етичних комісій з питань, що стосуються їх службової діяльності, конфлікту інтересів або будь-яких етичних питань. Додатково сприяння поглибленню знань прокурорів з цих питань може здійснюватися шляхом надання доступу до актуальних джерел інформації, публікацій, наукових статей та кейс-стаді, які допоможуть прокурорам у розумінні та використанні етичних принципів у своїй роботі. Важливо, щоб такі тренінги, консультації та поглиблення знань були регулярними та систематичними, охоплювали широкий спектр питань етики та доброчесності, а також враховували особливості конкретного контексту та викликів, з якими зіштовхуються прокурори.;

5) опрацювати питання щодо можливості запровадження системи випадкового розподілу справ між прокурорами на основі встановлених чітких і об'єктивних критеріїв, зокрема критерію спеціалізації, з урахуванням визначених у Кримінальному процесуальному кодексі України особливостей початку досудового розслідування.

РОЗДІЛ 2

ХАРАКТЕРИСТИКА ОСНОВНИХ ЕЛЕМЕНТІВ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПРОКУРОРА В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ В СПРАВАХ ПРО КОРУПЦІЙНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

2.1. Права та обов'язки прокурора в адміністративному судочинстві в справах про корупційні правопорушення

Відповідно до ч. 1 ст. 250 КУпАП прокурор, заступник прокурора, здійснюючи нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів при провадженні в справах про адміністративне правопорушення, з-поміж іншого, має право оскаржувати постанову і рішення щодо скарги у справі про адміністративне правопорушення. Частиною другою цієї норми визначено, що при провадженні у справах про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 172-4 – 172-9, 172-9 цього Кодексу, участь прокурора у розгляді справи судом є обов'язковою [94].

Разом з тим, згідно з ч. 1 ст. 287 КУпАП постанову щодо справи про адміністративне правопорушення може бути оскаржено прокурором у випадках, передбачених ч. 5 ст. 7 цього Кодексу, особою, щодо якої її винесено, а також потерпілим [1].

Відповідно до ч. 5 ст. 7 КУпАП прокурор здійснює нагляд за додержанням законів при застосуванні заходів впливу за адміністративні правопорушення шляхом реалізації повноважень щодо нагляду за додержанням законів під час застосування заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян [1].

Положення ч. 1 ст. 287 та ч. 5 ст. 7 КУпАП кореспондуються з положеннями п. 4 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про прокуратуру», відповідно до якого однією із функцій прокуратури є 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 [94].

Так, згідно зі статтею 26 Закону України «Про прокуратуру» повноваження прокурора включають здійснення нагляду за додержанням прав і свобод особи, яка знаходиться під примусовим триманням у будь-яких місцях виконання покарань, згідно з судовим рішенням або рішенням адміністративного органу [190]. Це означає, що прокурор має захищати права і свободи особи, яка перебуває під примусовим триманням, та забезпечувати дотримання законності та справедливості у виконанні судових рішень або рішень адміністративного органу. Прокурор може перевіряти умови тримання, дотримання процедурних правил, запобігати зловживанням та недопущенням будь-яких форм тортур або жорстокого поводження з особою, яка перебуває під примусовим триманням. Це є одним із завдань прокурора в забезпеченні правосуддя, захисті прав і свобод громадян та забезпеченні законності в державі.

Згідно зі змінами до ст. 294 КУпАП (нова редакція першого речення частини другої цієї статті), внесеними Законом України від 16 березня 2017 року № 1952-УІІ «Про внесення змін до деяких 12 законодавчих актів України щодо посилення відповідальності військовослужбовців та деяких інших осіб», прокурор може оскаржити відповідну постанову судді лише в випадках, передбачених ч. 5 ст. 7 та ч. 1 ст. 287 КУпАП [94].

При цьому, слід зазначити, що за змістом ч. 1 ст. 287 КУпАП постанова у справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржена прокурором у випадках, передбачених ч. 5 ст. 7 цього Кодексу, якою визначено, що прокурор здійснює нагляд за додержанням законів при застосуванні заходів впливу за адміністративні правопорушення шляхом реалізації повноважень щодо нагляду за додержанням законів при застосуванні заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян [94].

Після аналізу зазначених норм можна зрозуміти, що прокурор може скористатися своїм правом на подання апеляційної скарги у справах про

адміністративні правопорушення лише на стадії виконання судового рішення у випадках, передбачених законом. У всіх інших випадках, відповідно до частини 2 статті 294 Кодексу України про адміністративні правопорушення, апеляційна скарга, подана особою, яка не має права на апеляційне оскарження, повертається прокурору [94].

Висновок про те, що прокурор може користуватися правом на апеляційне оскарження у справах про адміністративні правопорушення лише на стадії виконання судового рішення, збігається з висновком, викладеним в рішенні Конституційного Суду України від 08.12.2015 року під номером 49-у/2015 у справі № 2-43/2015. У цьому рішенні встановлено, що положення частини 5 статті 7, статті 250, частини 1 статті 287 та частини 2 статті 294 Кодексу України про адміністративні правопорушення є невідповідними щодо повноважень прокурора з оскарження постанов суду у справах про адміністративні правопорушення [57].

Логічно, що неузгодженість положень ч. 5 ст. 7, ст. 250, ч. 1 ст. 287 та ч. 2 ст. 294 КУпАП щодо повноважень прокурора у справах про притягнення до адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення можна вирішити лише в законодавчому порядку.

Проблема неузгодженості положень Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП) може бути складною та потребувати системного підходу до вирішення. У разі введення воєнного стану або змін в євроінтеграційному курсі України можуть виникнути ситуації, коли положення КУпАП не відповідають новим потребам та вимогам.

Однак важливо враховувати, що вирішення цієї проблеми може мати глибоке коріння й пов'язане з теоретичними аспектами розуміння конституційної функції прокуратури. Питання щодо представництва інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, визначеному законом, можуть бути складними та потребувати уточнень та деталізації.

Для вирішення цих проблем можуть бути необхідні додаткові правові

розробки, у тому числі підготовка проєктів законів або змін до чинних законів, які б враховували нові реалії та потреби суспільства. Крім того, важливо провести обговорення і консультації з різними зацікавленими сторонами, включаючи наукову спільноту, представників прокуратури, судової системи та громадськості, для забезпечення широкого розуміння та легітимності запропонованих змін.

Крім того, важливо враховувати міжнародні стандарти та передовий досвід в галузі антикорупційного законодавства при розробці та впровадженні змін. Для більш детального розуміння конституційних повноважень прокурора в Україні вважаємо за доцільне звернутися до наукових підходів щодо визначення повноважень прокуратури.

Щодо класифікації сучасної прокурорської діяльності, то в науковій літературі існують два підходи: функціональний та інституційний. Перший визначає класифікацію залежно від основних функції прокуратури, другий в основу покладає формальне визначення місця прокуратури в системі органів державної влади відповідної країни [76, с. 51].

1. Прихильники функціонального підходу залежно від структури та організації діяльності визначають такі види прокуратур: 1) прокуратура як орган кримінального переслідування («прокурор – обвинувач»); 2) прокуратура як орган нагляду за додержанням і застосуванням законів («прокурор – захисник законності»). При цьому, на прокуратуру, крім основної функції, можуть покладатися додаткові, що формує прокурорську діяльність змішаного типу, для якого характерним є наявність численних функцій [75, с. 43].

Як убачається з аналізу історичних джерел, перший вид прокуратури як органу кримінального переслідування («прокурор – обвинувач») пов'язаний з інститутом судового устрою прокурорської діяльності – так званої «судової магістратури». Такий вид характеризується тим, що діяльність прокуратури полягає в забезпеченні інтересів правосуддя, зокрема кримінального судочинства, при цьому, основними функціями прокуратури, як правило,

виступають функції кримінального переслідування та підтримання публічного (державного) обвинувачення. Логічно, що мета такої діяльності полягає в публічному доведенні вини (викритті) особи, яка вчинила злочин, та вжитті всіх заходів щодо досягнення результату у вигляді призначення відповідного покарання. У зв'язку з цим, для такого виду прокуратур характерною є наявність єдиної функції – підтримання публічного (державного) обвинувачення або ширше – здійснення кримінального переслідування. Тобто такі прокуратури практично позбавлені наглядових повноважень, за виключеними випадками, коли нагляд обмежується наглядом за стадіями досудового провадження та виконання вироку суду. Процесуальна діяльність у взаємодії суд-прокуратура-сторона захисту побудована на принципі змагальності [215, с. 90].

Як зазначають зарубіжні вчені, у цьому випадку повноваження прокурора подібні до повноважень «помічника суду (судді)», проте є ширшими, оскільки прокурор є автономнішим в оцінці доказів, але обмежений у встановленні інших обставин, що мають значення для застосування норм права. Формально прокурор продовжує виконувати функцію обвинувачення, але при цьому має на меті забезпечити дотримання публічних (державних та громадських) інтересів при врегулюванні соціального конфлікту, що виник при вчиненні злочину, а не лише довести вину особу у вчиненні злочину та призначити їй справедливе покарання. Тобто основний зміст процесуальної діяльності прокурора, у першу чергу, пов'язаний із забезпеченням інтересів суспільства в переслідуванні особи, яка вчинила конкретний вид злочину, з метою відновлення соціальної справедливості за допомогою інших, альтернативних до кримінального покарання, засобів [215, с. 105].

З наведеного вбачається, що для проаналізованого виду прокуратури прокурор є частиною судової системи та здійснює свою процесуальну діяльність за принципом рівності та змагальності сторін: суд-прокурор-сторона захисту. Найяскравішими представниками такого виду є прокуратури

Нідерландів та сучасних скандинавських держав.

Другий вид – прокуратура як орган нагляду за додержанням і застосуванням законів – історично походить із судово-адміністративного та фіскально-наглядового устрою прокурорської діяльності в державі. Основна мета діяльності прокуратури полягає в нагляді (спостереженні) за дотриманням законності, що дослівно означає виконання вимог, закріплених в актах вищої юридичної сили – законах - з метою досягнення так званого «правомірного стану середовища», за яким здійснюється нагляд. Усі інші функції, включаючи кримінальне переслідування та підтримання державного обвинувачення, підпорядковані й обумовлюються функцією нагляду, або мають другорядний характер. Логічно, що під прокурорську функцію нагляду підпадає діяльність всіх публічних органів, установ та осіб, включаючи судові та інші правоохоронні органи [217, с. 15].

У зв'язку з цим, прокуратура виступає органом вищого нагляду, який має лише зовнішні ознаки органу юстиції, а тому частіше належить до правоохоронного, що має право вживати заходи державного примусу у спрощеному (позасудовому) порядку. Під час судового провадження прокурор наділений формальними або фактичними процесуальними перевагами порівняно з іншими учасниками процесу, а також має конкретно визначені або приховані наглядові повноваження щодо суду. Крім того, для цього виду прокуратур характерним є покладання на прокурора розпорядчих функцій, що дозволяє як керувати досудовим провадженням, так і проводити його самостійно. Подібна модель організації діяльності прокурорських органів характерна для Китайської Народної Республіки, деяких латиноамериканських країн.

Як зазначає В.В. Карпунцов, нині відбуваються реформи цього виду прокуратури як органу нагляду за додержанням і застосуванням законів. Аналіз зарубіжного досвіду вказує на те, що в результаті таких реформ з'являється новий вид прокуратур, який умовно можна визначити як «прокуратура – органи правового забезпечення (прокурор - правозахисник,

правозаступник)»[87, с. 145]. Принципова відмінність нового виду від основного – прокуратури як органу нагляду за додержанням і застосуванням законів – полягає в трансформації традиційного поняття законності як фокусу предмета прокурорської діяльності. Так, на думку В.В. Карпунцова, категорія «законність» замінюється публічним інтересом. Під публічним інтересом слід розуміти не лише забезпечення виконання вимог закону, а саме охорону та захист публічних благ – інтересів суспільства і держави, а також правового становища особи. При цьому, забезпечення прав і свобод людини і громадянина має пріоритетне значення і визначається як благо, що публічно охороняється; є рівнозначним іншим публічним інтересам [87, с. 147].

Друга відмінна риса нового виду прокуратур, що реформується з прокуратур як органу нагляду за додержанням і застосуванням законів, полягає у виключенні суду з предмета прокурорського нагляду. При цьому, в сфері процесуальної діяльності прокурор посідає особливе становище: не будучи стороною в процесі і не будучи пов'язаним з жодною з них, він постає як незацікавлений незалежний спостерігач – експерт у сфері правозабезпечення, який має право брати участь у судочинстві. У цьому випадку його статус можна назвати близьким до статусу «помічника суду» та «представника правосуддя», проте, на відміну від останніх, прокурор не є частиною судової системи. Крім того, у судочинстві його інтереси, виходячи з правозабезпечених мотивів, у рамках конкретного провадження можуть не збігатися з інтересами сторін та інших учасників процесу. Основний зміст діяльності прокуратури в цьому випадку становлять спостереження (нагляд) та судово-процесуальна діяльність (участь прокурора у розгляді справ судами). Інші напрями, у тому числі кримінальне переслідування та підтримка державного обвинувачення, або мають другорядний характер, або невластиві для прокурорської діяльності взагалі [215, с. 213].

2. Другий підхід до класифікації сучасної прокурорської діяльності - інституційний. Інституційний підхід передбачає визначення місця прокуратури в системі органів влади конкретної держави, яка склалася

шляхом віднесення прокуратури до того чи іншого відомства або гілки влади.

Незважаючи на простоту зазначеної методики, аналіз наукової літератури засвідчив, що на практиці в зарубіжних країнах дуже важко однозначно віднести прокуратуру до однієї з гілок влади або виділити в окреме відомство.

Наприклад, у теорії виокремлюють чотири групи країн, з огляду на місце прокуратури в системі органів державної влади:

1) країни, де прокуратура входить до складу Міністерства юстиції, хоча при цьому може належати до органів правосуддя та діяти при судах, а прокурори виступають частиною суддівського корпусу (апарату) («судової магістратури»);

2) країни, де прокуратура повністю включена до складу судової системи та перебуває при судах або користується в рамках судової влади адміністративною автономією;

3) країни, де прокуратура виділена в самостійну систему та підзвітна парламенту чи главі держави;

4) країни, де прокуратури чи її аналога взагалі немає [1, с. 34].

Відштовхуючись від наведеної класифікації, можна навести таку типологію організації діяльності органів прокуратури:

1) до основних функцій прокуратури належать: здійснення кримінального переслідування, підтримка публічного обвинувачення, участь у судах як органу представництва публічної влади. Для американської моделі прокуратури характерними є децентралізація та відсутність у прокурорів наглядових повноважень. Організаційно прокуратура не є органом державної влади (принаймні в континентальному розумінні), а являє собою сукупність професійних корпорацій юристів, які перебувають на постійній державній службі (прокурори наймаються клієнтом – представником публічної влади) [1, с. 66].

При цьому, прокуратура Сполучених Штатів Америки (США) входить до структури державного апарату на федеральному рівні та складається з

кількох служб та посадових осіб: 1) атторнейська служба, яку очолює Генеральний атторней США (US Attorney General), який є водночас міністром юстиції США; 2) соліситорська служба, яку очолює Генеральний соліситор США (US Solicitor General); 3) незалежний прокурор (Independent Counsel), який здійснює свою діяльність у спеціальній присутності за призначенням незалежних прокурорів (Special Division of Appointing Independent Counsels) та Апеляційного суду округу Колумбія (US Court of Appeals for District of Columbia) [32, с. 89].

Атторнейська служба характеризується чотирма рівнями організації: федеральний рівень, включаючи окружний, рівень штатів та місцевий. На федеральному рівні прокуратура США є єдиною системою органів та посадових осіб. На місцевому рівні та рівні штатів атторнейські служби є професійною корпорацією юристів, що представляють інтереси штату (публічної влади) при кримінальному переслідуванні та в судових справах, і не виступають як самостійна централізована служба. Між федеральною атторнейською службою, атторнейською службою штатів та муніципалітетів відсутнє будь-яке підпорядкування. Тому робимо висновок, що зазначена організація прокурорської діяльності забезпечує високий рівень незалежності й дозволяє прокурорам (атторнеям) робити політичну кар'єру [32, с. 45].

Основними функціями атторнейської служби на федеральному рівні є: 1) здійснення кримінального переслідування та керівництво федеральними органами кримінального переслідування та правоохоронними структурами (Федеральне бюро розслідування, Федеральна маршальська служба, Секретна служба США, Служба внутрішніх доходів США та ін.), а також так званими «ударними силами» (US Joint Strike Forces) – об'єднаними цільовими прокурорсько-слідчими бригадами, які формуються для розслідування конкретних кримінальних проваджень); 2) представництво інтересів федерального уряду в судах різних рівнів; 3) консультування федерального уряду з юридичних питань; 4) забезпечення виконання федерального законодавства за допомогою процесуальних засобів; 5) надання рекомендацій

Президенту США щодо кандидатів на посади федеральних суддів; 6) участь у норматворчій діяльності; 7) здійснення офіційного та обов'язкового до виконання тлумачення норм права та ін. [32, с. 76].

Функціями Соліситорської служби США є представництво інтересів федерального уряду в суді. Обов'язки Незалежного прокурора США обмежуються кримінальним переслідуванням вищих посадових осіб країни, включаючи Президента США, Генерального атторнея та соліситора США [32, с. 89].

2. *Європейська модель прокуратури.* Основними функціями прокуратури є: 1) здійснення кримінального переслідування; 2) підтримка державного обвинувачення та участь в інших судових справах; 3) представництво інтересів держави; 4) наглядові повноваження. Європейські прокуратури входять до органів юстиції. Організаційно вони посідають подвійне становище, з одного боку, адміністративно підпорядковуються відповідним міністрам юстиції (тобто формально входять до складу виконавчих органів влади), з іншого, – реалізують свої функції в судах та судових палатах (функціонують у судовій системі) [77, с. 22].

Найтиповішими представниками цього виду є французька та німецька прокуратури.

Французька прокуратура (*le ministère public*) поєднує в собі основні ознаки, характерні для прокуратури як органу юстиції. Прокурори Французької Республіки (*les procureurs de la République*), які здійснюють свою діяльність у трибуналах великого процесу, підпорядковуються генеральним прокурорам (*les procureurs généraux*) при Касаційному та генеральному адвокатах (*les avocats généraux*), які призначаються і заміщуються за рекомендацією Міністра юстиції. Разом із судами прокурори утворюють так звану судову магістратуру (*la magistrature judiciaire*) – єдиний судовий корпус – специфічна форма організації органів та установ юстиції, що формально перебуває у складі міністерства юстиції (*le Ministère de la Justice*), але фактично діє при різних судах і судних палатах, що будується на

принципах взаємозамінності суддів та прокурорів. Для французької прокуратури характерним є високий рівень централізації та наявність субординаційних зв'язків між вищими та нижчими прокурорами [87, с. 16].

Французька прокуратура реалізує такі функції: 1) кримінальне переслідування; 2) підтримка державного обвинувачення; 3) нагляд за дізнанням, який здійснює судова поліція (*la police judiciaire*); 4) участь у цивільному судочинстві; 5) представництво в суді інтересів публічної влади; 6) забезпечення виконання вироків та судових рішень. Французька модель прокуратур вплинула на організацію діяльності прокуратур Італії та Іспанії.

Німецька прокуратура (*Staatsanwaltschaft*), як і французька, формально входить до складу міністерства юстиції, але здійснює свою діяльність у так званих «колегіях державних обвинувачів» (*Kollegium der Staatsanwälte*) при Верховному Суді Федеративної Республіки Німеччина, верховних судах земель, судах земель та дільничних судах. Принципова відмінність від французької прокуратури полягає в її повній децентралізації: прокуратури земель повністю автономні, самостійні в реалізації покладених на них обов'язків і не підпорядковуються федеральній прокуратурі [87, с. 105].

Як і французька, німецька прокуратура керує попереднім розслідуванням, здійснює підтримку державного обвинувачення, бере участь у виконанні вироків та інших судових рішень. Однак, на відміну від першої, має більш суттєві наглядові повноваження щодо попереднього розслідування та в судовому процесі, крім підтримки державного обвинувачення, також забезпечує правове становище всіх учасників судочинства.

3) радянська модель прокуратури, на думку вчених, посідає окреме, специфічне, місце в класифікації прокуратур. Історично радянська модель прокуратури існувала в усіх відомих формах організації прокурорської діяльності, що обумовлено як національними особливостями, так і специфікою державного управління та кримінального судочинства, що й дозволило вченим виділити її в окремий вид [7, с. 49]..

Для радянської моделі прокуратури характерними є вищі наглядові

повноваження, які є визначальними для інших видів діяльності. Це вплинуло на те, що радянська прокуратура належить до системи незалежних наглядових органів, які мають лише зовнішні ознаки органів юстиції. Основна мета її діяльності – забезпечення інтересів центральної влади на всій території держави шляхом здійснення прокурорського нагляду за єдиним та правильним застосуванням законів. Усі інші функції мають похідний і допоміжний характер. Під радянським впливом такий тип організації прокурорської діяльності став визначальним для ряду країн, які раніше не знали, відмовилися або не використовували американських (британських) або європейських традицій правового будівництва.

Дійсно, після реформи прокуратури в 2014 році була ліквідована її конституційна функція загального нагляду. Це великий крок вперед у звільненні від радянської моделі прокуратури, яка мала широкі повноваження і втручання в різні сфери діяльності.

Проте питання визначення правової природи функції представництва інтересів держави в суді, зокрема у справах про притягнення осіб до адміністративної відповідальності, залишається предметом дискусії в наукових колах. Це свідчить про необхідність детального аналізу та уточнення цих питань у контексті сучасної української правової системи.

Для вирішення цих дискусійних питань може бути корисним проведення подальших наукових досліджень та обговорень залучених експертів з різних галузей права. Такі дослідження можуть допомогти уточнити правові поняття і визначення, що стосуються представництва інтересів держави в судових процедурах.

Крім того, важливо враховувати розвиток міжнародних стандартів та передового досвіду в цій галузі. Україна може використовувати міжнародні рекомендації та гарні практики для вдосконалення своєї системи представництва інтересів держави в судових процедурах і притягнення осіб до адміністративної відповідальності.

Усе це має на меті забезпечити впевненість у правовому статусі та

ролях прокуратури, що відповідають сучасним демократичним принципам та вимогам права.

При цьому, як засвідчує аналіз судових рішень у цій категорії справ, ситуація ускладнюється й тим, що розгляд проваджень у справах про адміністративні правопорушення відбувається у порядку, визначеному КУпАП, а в разі відсутності нормативних положень, які регулюють спірні питання процедури розгляду справ про адміністративні правопорушення, застосовується аналогія права найближчої суміжної, у традиційному розумінні національної системи права, а саме кримінального процесуального права України [94].

Разом з тим, здійснивши аналіз сучасних наукових позицій, ми доходимо висновку, що сьогодні існує розгалужена класифікація підходів до розуміння правової природи прокурорського представництва. Так, М.М. Стефанчук виокремлює кілька підходів: 1) концепція дій (діяльності). Відповідно до цієї концепції, прокурорське представництво розглядається як активна діяльність прокурора у суді, спрямована на захист прав і свобод громадян та інтересів держави; 2) концепція правовідносин: Згідно з цією концепцією, прокурорське представництво розглядається як система правовідносин між прокурором, судом, обвинуваченим і іншими сторонами судового процесу; 3) концепція правового інституту: Ця концепція розглядає прокурорське представництво як окремий правовий інститут, який має свої особливості, повноваження і функції; 4) концепція правових способів забезпечення (захисту) прав і свобод громадян: За цією концепцією, прокурорське представництво сприяє захисту прав і свобод громадян шляхом здійснення відповідних правових заходів; 5) подвійні (змішані) концепції: Ці концепції поєднують різні елементи зазначених вище підходів [215, с. 106]. Кожна з цих концепцій має свої особливості і визначає різні аспекти прокурорського представництва. Подальше вивчення та обговорення цих підходів можуть сприяти більш глибокому розумінню правової природи прокурорського представництва.

Не зупиняючись на аналізі всіх концепцій, що виходить за межі предмета дослідження, вважаємо за доцільне зазначити, що найбільш актуальною в світлі сформульованої нами проблематики є концепція реалізації функції прокуратури (комплексна).

Вивчення різних позицій у науці стосовно правової природи прокурорського представництва розкриває різноманітні аспекти цього питання. Концепція правовідносин підкреслює, що прокурорське представництво в суді виявляється як специфічна система правовідносин між різними сторонами судового процесу. Процесуальний «діяльнісний підхід» підкреслює необхідність нормативного регулювання цієї функції та реалізації її конституційної функції. Комплексний підхід, який включає різні аспекти та ознаки прокурорського представництва, підкреслює його особливий статус як представництва конституційного рівня зі своїми унікальними характеристиками. Усі ці позиції підтримують ідею, що правова природа прокурорського представництва може бути розкрита лише з комплексного погляду, з урахуванням реалізації конституційної представницької функції прокуратури. Це означає, що розуміння прокурорського представництва вимагає розгляду його ролі як захисника прав і свобод громадян, а також представника інтересів держави в суді згідно з визначеними законом повноваженнями та процедурами [215, с. 116].

Оскільки комплексний підхід до розуміння правової природи прокурорського представництва включає в себе концепцію правовідносин, у межах яких здійснюється реалізація дослідженої функції, то доцільно звернути уваги на поняття суб'єкта таких правовідносин.

Так, розгляд поняття суб'єкта правовідносин прокурорського представництва є важливим аспектом комплексного розуміння його правової природи. У контексті прокурорського представництва в суді, суб'єктами правовідносин є прокурор та інші учасники судового процесу, такі як суд, обвинувачений, захисник, потерпілий тощо.

Прокурор виступає як основний суб'єкт прокурорського

представництва, представляючи інтереси держави та суспільства в судових процесах. Він виконує свої функції згідно з визначеними законом повноваженнями та процедурами. Прокурор має право представляти обвинувачення або захищати права та законні інтереси осіб, які зазнали порушень.

Інші учасники судового процесу, такі як суд, обвинувачений, захисник, потерпілий, також є суб'єктами правовідносин прокурорського представництва. Вони взаємодіють з прокурором у рамках судового процесу, представляючи свої інтереси та виконуючи свої функції відповідно до встановлених процесуальних норм та правил.

Розуміння суб'єктів правовідносин прокурорського представництва важливо для визначення їх прав та обов'язків, взаємин та відповідальності, а також для забезпечення ефективної реалізації функцій прокурора у судовому процесі.

Відповідно до ч. 1 ст. 5 Закону України «Про прокуратуру» функції прокуратури здійснюються виключно прокурорами і їх делегування, а також привласнення іншими органами чи посадовими особами не допускається [190]. Така позиція законодавця вказує, що єдиним суб'єктом, який має правову можливість щодо реалізації функцій прокуратури, є прокурор.

Так, правовий статус прокурора щодо реалізації представницької функції складається з двох аспектів: загального правового статусу та процесуального статусу. Загальний правовий статус прокурора визначається переважно нормами Закону України "Про прокуратуру". Цей статус включає в себе правові норми, що регулюють функції, повноваження, права та обов'язки прокурора в рамках його роботи і діяльності. Зокрема, це стосується позасудових форм реалізації представницької функції, таких як участь у переговорах, консультаціях [56, с. 75].

Висновок, який був зроблений, відповідає положенням частини 1 статті 23 Закону України «Про прокуратуру». Згідно з цим положенням, представництво інтересів громадянина або держави в суді здійснюється

прокурором шляхом виконання процесуальних та інших дій, спрямованих на захист цих інтересів, у випадках і в порядку, встановлених законом. Це означає, що стаття 23 Закону про прокуратуру передбачає функцію представництва прокурором як у судових процедурах, так і поза судом.

Як зазначає М.М. Стефанчук, законодавство визначає представництво прокурором як сукупність повноважень, що проявляються через процесуальні (судові форми реалізації представницької функції) та інші (позасудові форми реалізації представницької функції) дії з метою захисту інтересів відповідних суб'єктів у встановленому законом порядку. Це особливий вид офіційного представництва, яке має на меті зміцнення гарантій захисту конституційних інтересів громадянина і держави в судовому процесі [215, с. 147]. Таким чином, реалізація представницької функції прокурором включає як процесуальні дії, пов'язані з участю в судочинстві, так і інші дії, що виявляються позасудовими формами представництва і здійснюються з метою захисту інтересів громадян і держави.

Таким чином, аналіз положень ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» та теоретичне дослідження вченої М.М. Стефанчук щодо розуміння функції прокурорського представництва в позасудовому порядку дозволяє вийти за межі традиційного розуміння представництва прокурором інтересів в суді як учасника судового процесу, що є поширеним в цивільному, господарському та адміністративному судочинстві України.

Так, у контексті представництва прокурором та представником інших осіб в суді виникає розрізнення щодо їх правового статусу та повноважень. Коли прокурор отримує судові підтвердження підстав для представництва, він набуває статусу сторони процесу і користується всіма процесуальними повноваженнями, за винятком права укладання мирової угоди або завершення справи шляхом примирення. Це означає, що прокурор може вчиняти всі процесуальні дії, які він має право вчиняти як сторона процесу. З іншого боку, представник, який має повноваження вести справу в суді від імені особи, яку він представляє, може вчиняти всі процесуальні дії, які ця

особа має право вчиняти. Однак обмеження щодо вчинення певних процесуальних дій повинні бути визначені у довіреності, виданій представнику [215, с. 136]. Отже, прокурор як сторона процесу має ширший спектр процесуальних повноважень, у той час як представник обмежений повноваженнями, визначеними в довіреності.

Так, комплексна концепція реалізації функції прокуратури включає розрізнення між позасудовою та судовою формами представництва. Прокурор, здійснюючи представництво, набуває правового статусу сторони процесу, а не просто представника. У позасудовій формі представництва прокурор може вчиняти процесуальні дії в рамках своїх повноважень, але без прямого участі суду. Це може включати, наприклад, ведення дізнання, проведення слідчих дій, складання протоколів тощо. У судовій формі представництва прокурор виступає стороною процесу і має право на участь у всіх процесуальних діях, які передбачені процесуальним законодавством, зокрема подання апеляційних скарг. Прокурор представляє інтереси держави чи суспільства в цих процесах і забезпечує виконання закону. Такий підхід не перешкоджає прокурору в поданні апеляційних скарг в адміністративному судочинстві у справах про корупційні правопорушення, оскільки він має статус сторони процесу. Рішення щодо допустимості апеляційних скарг вирішується судом і може бути враховано судом та законодавцем в рамках відповідних норм та процедур.

2.2. Гарантії правового статусу прокурора в адміністративному судочинстві в справах про корупційні правопорушення

Щодо гарантій незалежності діяльності прокурора в адміністративному судочинстві у справах про корупційні правопорушення вважаємо за доцільне зазначити таке.

Так, гарантії незалежності прокурора є важливим елементом для належної реалізації його повноважень. Для забезпечення незалежності прокурора встановлюються різні заходи і правові гарантії. Основні з них включають: 1) особливий порядок призначення і звільнення прокурора. Закон встановлює процедуру призначення прокурора на посаду, яка може включати відбір, конкурсні процедури або інші форми відповідно до національного законодавства. Звільнення з посади також повинно відбуватися у встановленому законом порядку; 2) захист від незаконного впливу: Прокурор повинен мати гарантовану захист від будь-якого незаконного впливу, тиску або втручання у його діяльність. Це може включати правовий захист від будь-яких спроб політичного впливу, звільнення або переведення за політичними мотивами, а також захист від погроз, нападів або шантажу; 3) фінансування та організаційне забезпечення: Закон повинен встановлювати належний порядок фінансування та організаційного забезпечення діяльності прокуратури, щоб забезпечити незалежність її функціонування; 4) матеріальне, соціальне та пенсійне забезпечення: Прокурор повинен мати належне матеріальне, соціальне та пенсійне забезпечення, що гарантує його незалежність і незалежність від зовнішніх впливів; 5) органи прокурорського самоврядування: Прокуратура може мати органи прокурорського самоврядування, які забезпечують незалежність прокурорів у виконанні їхніх функцій і прийнятті рішень щодо внутрішньої організації прокуратури; 6) засоби особистої безпеки та правового захисту: Прокурор має право на належний рівень особистої безпеки, а також на засоби правового захисту своєї особи, членів сім'ї та майна [190]. Усі ці гарантії спрямовані на

забезпечення незалежності прокурора та забезпечення його здатності виконувати свої функції відповідно до закону та в інтересах правосуддя.

Питання про розширення гарантій незалежності прокурорів є предметом дискусій і обговорень серед дослідників і правознавців. Позиція О.С. Пронєвича щодо введення прокурорської недоторканності свідчить про його погляд на необхідність забезпечення незалежності прокурорів на рівні, схожому на суддівський імунітет [195, с. 265]. Проте існує певна дискусія щодо доцільності такого розширення гарантій незалежності прокурорів. Аргументуючи протилежну позицію, вважаємо за доцільне зазначити, що в правовій державі імунітет для посадових осіб, включаючи прокурорів, може суперечити принципу рівності перед законом та прозорості діяльності владних структур. Зокрема, відсутність імунітету для прокурорів може бути сприйнята як запорука відповідальності і довіри громадян до прокуратури. Можливість притягнення до відповідальності прокурора шляхом застосування адміністративних, дисциплінарних або кримінальних заходів може сприяти дотриманню законодавства та захисту прав і свобод громадян. Отже, це питання вимагає уважного обговорення та аналізу, враховуючи специфіку країни та конституційно-правові принципи, що покладені в основу прокурорської системи.

Відповідно до Закону України «Про прокуратуру» позитивним моментом є ускладнення порядку добору кандидатів на посади місцевих прокурорів, адже їх призначення фактично буде включати в себе цілих 13 етапів, а отже, прирівнюється до порядку в ст. 66-71 Закону України «Про судоустрій і статус суддів». Така процедура, поза сумнівом, зменшує ризик виникнення корупційної складової при призначенні відповідних прокурорів на посаду.

Зазначені положення про незалежність прокурора відображають важливі аспекти, що сприяють забезпеченню його професійної незалежності та захисту від неправомірного впливу з боку прокурорів вищого рівня. Визначення, що прокурор не зобов'язаний виконувати накази і

розпорядження прокурора вищого рівня, якщо вони не отримані у письмовій формі або містять явно злочинні вимоги, є важливим обмеженням на можливий неправомірний тиск або зловживання владою. Це дає прокурору можливість самостійно оцінювати правомірність та обґрунтованість отриманих вказівок та вживати заходів для захисту своєї незалежності. Крім того, право прокурора звернутися до Ради прокурорів України з повідомленням про загрозу його незалежності в разі отримання наказу або розпорядження, які порушують його права, має важливе значення. Це механізм, що дозволяє прокурору звернутися до вищої інстанції з метою захисту своїх професійних і правових інтересів. Загалом ці положення Закону спрямовані на забезпечення незалежності прокурора, його професійної свободи й обстоювання законності. Вони створюють механізми захисту прокурорів від неправомірного впливу та зловживань у виконанні службових обов'язків. [190].

Варто зазначити, що хоча Закон містить позитивні нововведення, деякі його положення мають свої недоліки. Особливо слід звернути увагу на наявність корупційних ризиків, пов'язаних із пунктом 3 статті 16. Зазначений пункт передбачає безстрокове призначення місцевих та регіональних прокурорів на посаду, а також можливість їх звільнення лише в випадках і порядку, передбачених законом. Крім того, з літерального тлумачення положень пункту 3 статті 89 випливає, що витрати на утримання органів прокуратури є непридатними для скорочення у поточному фінансовому році, що може створювати проблеми.

Правильний і ефективний порядок призначення прокурорів є важливою складовою системи їхньої діяльності. Це залежить від професійної компетентності і незалежності прокурорів, а також впливає на їх здатність ефективно виконувати правозахисну функцію. Призначення прокурорів повинно ґрунтуватися на об'єктивних критеріях, таких як їхня професійна кваліфікація, досвід, моральність і професійна бездоганність. Законодавчі норми щодо призначення прокурорів повинні передбачати процедуру відбору,

яка гарантує прозорість і справедливість, щоб забезпечити, що на посаду прокурора призначаються найкомпетентніші кандидати. Додатково, створення професійних незалежних комісій або органів, які займаються відбором кандидатів на посаду прокурора, може допомогти уникнути політичного впливу та корупції в процесі призначення. Ефективне призначення прокурорів забезпечує гарантії, що на посади потрапляють найкомпетентніші претенденти. Це, своєю чергою, сприяє покращанню якості виконання ними своїх функцій. Це, у свою чергу, зміцнює довіру громадян до прокуратури та допомагає забезпечити додержання законності та захист прав і свобод громадян. Важливо відзначити, що Закон, прийнятий у 2014 році, встановив вищі кваліфікаційні вимоги для кандидатів на посади в органах прокуратури. Наприклад, для призначення на посаду прокурора окружної прокуратури необхідно мати вищу юридичну освіту, стаж роботи у сфері права не менше двох років і володіти державною мовою. А для призначення на посаду прокурора обласної прокуратури потрібно мати вищу юридичну освіту, стаж роботи у сфері права не менше трьох років і володіти державною мовою. Також для призначення на посаду прокурора Офісу Генерального прокурора необхідно мати вищу юридичну освіту, стаж роботи у сфері права не менше п'яти років і володіти державною мовою. Це безумовно позитивний аспект цього закону, оскільки підвищує рівень кваліфікації прокурорів, що сприяє ефективнішому функціонуванню системи прокуратури [39, с. 45].

Проте повертаючись до уже згадуваної нами ст. 16, у котрій зазначено, що місцеві та регіональні прокурори призначаються на посаду безстроково, зауважимо, що в зазначеній нормі необхідно передбачити можливість ротації прокурорів після закінчення відповідного терміну перебування на посаді, або визначити обмежені строки перебування прокурора на посаді із обмеженням права займати посаду більше ніж два строки підряд. Досвід Польщі щодо призначення прокурорів на певний строк може мати свою раціональну основу і бути спрямованим на забезпечення більшої незалежності та професійної

відповідальності прокурорського корпусу. Така практика може сприяти зміні керівництва та запобіганню накопиченню владних повноважень у руках окремих осіб протягом тривалого періоду. Тривалість терміну повноважень може забезпечувати ротацію прокурорів, сприяючи внутрішній реформі та забезпечуючи більшу об'єктивність та незалежність у роботі. Це також може стимулювати професійний розвиток прокурорів та забезпечити більшу відповідальність у їхній діяльності [109, с. 45]. Важливо враховувати, що кожна країна має свою власну систему правосуддя та політичні реалії, і досвід Польщі може не завжди відповідати контексту інших країн. У провадженні таких змін повинно враховувати особливості національного правового середовища та встановлюватися з урахуванням принципів правової держави, незалежності суду та забезпечення прав і свобод громадян.

Дещо «корупціогенною» виглядає норма, передбачена ст. 71 закону (повноваження Ради прокурорів), згідно з якою в разі, якщо Генеральний прокурор не погоджується з рекомендованою Радою прокурорів України кандидатурою і відмовляє особі в призначенні на посаду, він вносить на розгляд Ради прокурорів іншу кандидатуру. Вказане положення закону, що дозволяє Генеральному прокурору вносити на розгляд іншу кандидатуру, якщо він не погоджується з рекомендованою Радою прокурорів кандидатурою, може породжувати певні ризики корупційного впливу та недостатньої незалежності при призначенні прокурорів. Ця норма може створювати можливість для Генерального прокурора використовувати свої повноваження з метою впливу на формування прокурорського корпусу та призначення осіб, які йому підходять. Це може викликати сумніви щодо прозорості та об'єктивності процесу призначення. Для забезпечення більшої незалежності та запобігання можливості корупційного впливу важливо розглянути можливі шляхи реформування цього положення закону. Наприклад, може бути введена обов'язкова процедура обговорення й погодження кандидатур з більш широким колом стейкхолдерів, включаючи представників громадських організацій чи інших незалежних інстанцій.

Такий підхід може сприяти більшій прозорості та забезпеченню широкого громадського контролю. Окрім того, важливо забезпечити ефективне функціонування Ради прокурорів, зменшити можливість політичного впливу на її рішення та забезпечити її незалежність від Генерального прокурора. Ці розглянуті підходи можуть сприяти реформуванню процедури призначення прокурорів, зменшенню корупційного ризику та забезпеченню більшої незалежності прокуратури.

Пропозиція надати Генеральній прокуратурі України право законодавчої ініціативи може бути розглянута з метою покращання якості законодавства та захисту прав і свобод громадян. Надання прокуратурі права вносити конструктивні зміни до чинного законодавства або запропонувати нові закони може сприяти усуненню недосконалостей та прогалин у правовому полі. Прокурори, здійснюючи свою діяльність, зіштовхуються з реальними проблемами та недоліками в законодавстві, що регулює захист прав і свобод людини. Вони мають можливість здійснити аналіз і зробити висновки про потребу в змінах та вдосконаленнях. Надання права законодавчої ініціативи Генеральній прокуратурі може стати механізмом, що дозволить прокурорам активно залучатися до законотворчого процесу і сприяти вдосконаленню законодавства. Проте важливо забезпечити те, щоб надання прокуратурі права законодавчої ініціативи супроводжувалося необхідними механізмами контролю та балансу влади. Це може включати обов'язковий процес експертизи та обговорення пропозицій прокуратури з боку інших органів, експертної громадськості та академічного середовища. Такий підхід дозволить забезпечити об'єктивність, прозорість та громадський контроль при формуванні нових законодавчих ініціатив [12, с. 27]. Загалом розгляд пропозиції надати Генеральній прокуратурі право законодавчої ініціативи вимагає обговорення й виваженості, з урахуванням необхідності забезпечення незалежності прокуратури, ефективного контролю та громадського довіру до законодавчого процесу.

Останнім елементом адміністративно-правового статусу прокурора є

порядок та підстави звільнення його з посади. Правові категорії звільнення з посади, припинення повноважень та зупинення повноважень прокурора визначаються в Законі України «Про прокуратуру». Основна різниця між цими категоріями полягає в їх правовій природі та наслідках для прокурора.

1) звільнення з посади прокурора є формою покарання за вчинення протиправних дій службовця прокуратури. Це рішення приймається на підставі винесеного дисциплінарного стягнення або при проведенні дисциплінарного розслідування. Звільнення з посади є наслідком свідомого порушення службових обов'язків і може мати дисциплінарний, адміністративний або кримінальний характер; 2) припинення повноважень прокурора не залежить від волі самої особи і відбувається у випадках, коли настає юридичний факт, такий як смерть прокурора або досягнення ним граничного віку. При цьому повноваження прокурора автоматично припиняються без необхідності прийняття окремого рішення; 3) зупинення повноважень прокурора є тимчасовим процесом, пов'язаним з виконанням службових обов'язків або підвищенням кваліфікації. Наприклад, прокурор може бути зупинений у повноваженнях на період проходження службової атестації або підвищення кваліфікації через навчання. Зупинення повноважень не означає припинення службового статусу прокурора, а лише тимчасове призупинення його виконання обов'язків. Ці правові категорії деталізують процедури і наслідки, пов'язані із закінченням або припиненням дії прав та повноважень прокурора в різних ситуаціях.

Варто вказати, що в правовій літературі висловлюється думка щодо доцільності визначення підстав припинення повноважень працівників прокуратури, що є важливою складовою нормативно-правового регулювання діяльності прокуратури. Враховуючи специфіку роботи прокурорів і їхню роль у правосудді, встановлені підстави повинні бути достатніми, вичерпними та обґрунтованими. Пропозиція щодо детальнішого регламентування строків, наслідків звільнення та можливості поновлення прокурора на посаді після звільнення може відповідати потребам практики та

забезпечити більш чітке визначення процедур у таких випадках. Це може сприяти забезпеченню прозорості та відповідності процесу звільнення прокурорів вимогам справедливості та законності. Розробка відповідних положень у законодавстві може допомогти уникнути можливих прогалин або недоліків у процесі звільнення прокурорів і забезпечити їхнє адекватне ставлення до служби прокурора. При цьому важливо забезпечити баланс між необхідністю збереження незалежності прокурорів та відповідальністю за виконання своїх обов'язків.

Відповідно до Конституції України, процедура призначення та звільнення Генерального прокурора передбачає декілька шляхів, які можуть бути використані в різних ситуаціях:

1) політичний шлях: За цим шляхом, Верховна Рада України може ініціювати питання звільнення Генерального прокурора шляхом збирання не менше, ніж 150 підписів народних депутатів. Після цього питання про звільнення Генерального прокурора розглядається в Верховній Раді і приймається рішення простою більшістю голосів народних депутатів;

2) професійний шлях: Якщо Генеральний прокурор вчиняє правопорушення або втрачає громадянство України, то Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів може звернутися до Президента України з поданням про звільнення. Після цього Президент вносить подання до Верховної Ради про звільнення Генерального прокурора.

Ці два шляхи звільнення Генерального прокурора мають різну природу та процедури, які повинні бути виконані. Політичний шлях передбачає активну роль Верховної Ради у звільненні Генерального прокурора шляхом голосування більшістю голосів, тоді як професійний шлях ґрунтується на роботі Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії та поданні Президента до Верховної Ради.

Щодо процедури призначення Генерального прокурора на посаду, то враховуючи самотійне місце прокуратури в системі розподілу гілок влади, вбачається за доцільне запропонувати процедуру, при якій Генеральний

прокурор обирається на виборах.

Закон України «Про прокуратуру» встановлює порядок притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності, проведення дисциплінарного провадження та визначає правовий статус Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів. Ця норма є позитивною новелою закону, оскільки вона встановлює правовий механізм для забезпечення дисципліни в роботі прокурорів. Міжнародні стандарти дисциплінарної відповідальності прокурорів, як визначено у Керівних принципах щодо ролі обвинувачів, передбачають, що дисциплінарні правопорушення прокурора повинні бути чітко визначені в нормативно-правових актах. Згідно з цими принципами, скарги на дії або бездіяльність прокурора, які стверджують порушення професійних стандартів, повинні негайно розглядатися за відповідною процедурою. Прокурори мають право на справедливий та неупереджений дисциплінарний розгляд своєї справи. У рекомендації Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи «Про роль служби публічного обвинувачення в системі кримінальної юстиції» містяться зобов'язання держав щодо дисциплінарної відповідальності працівників прокуратури [200]. Український закон про прокуратуру враховує ці міжнародні стандарти та містить відповідні положення. Таким чином, на законодавчому рівні встановлено порядок дисциплінарної відповідальності прокурорів, дисциплінарного провадження.

Адміністративну відповідальність прокурорів регламентовано Кодексом про адміністративні правопорушення, яким зокрема, встановлено відповідальність за: адміністративні корупційні правопорушення (глава 13-А) та адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління (глава 15) [94]. Кримінальна відповідальність передбачена Кримінальним кодексом України за: завідомо незаконні затримання, привід, арешт або тримання під вартою (ст. 371), притягнення завідомо невинного до кримінальної відповідальності (ст. 372), порушення права на захист (ст. 374), розголошення даних оперативно-розшукової діяльності, досудового

розслідування (ст. 387) [94].

Кримінальний кодекс України та Кодекс про адміністративні правопорушення встановлюють адміністративну та кримінальну відповідальність за незаконні дії або бездіяльність прокурора. Однак важливо зазначити, що конкретні підстави кримінальної відповідальності прокурора і відповідні санкції визначаються Кримінальним кодексом України. Наприклад, перевищення прокурором своїх повноважень може бути кваліфіковане як злочин зловживання владою чи службовим становищем згідно зі статтями 364-368 Кримінального кодексу. Безпідставне та необґрунтоване прийняття рішення про закриття кримінального провадження, продовження строків досудового розслідування та інші подібні дії можуть мати відповідні кримінально-правові наслідки. Зверненням уваги на відмову слідчому у проведенні слідчих дій, яка призводить до нерозкриття окремого злочину, може бути регламентована як одна з підстав для кримінальної відповідальності прокурора. Проте конкретні статті і санкції, пов'язані з цими діями або бездіяльністю прокурора, залежатимуть від конкретного контексту та обставин. Таким чином, Кримінальний кодекс України встановлює підстави для кримінальної відповідальності прокурора за незаконні дії або бездіяльність, які можуть завдати шкоди правам та інтересам громадян або держави.

Висновки до розділу 2

1. Розгляд проваджень у справах про адміністративні правопорушення відбувається в порядку, визначеному КУпАП, а в разі відсутності нормативних положень, які регулюють спірні питання процедури розгляду справ про адміністративні правопорушення, застосовується аналогія права найближчої суміжної, у традиційному розумінні національної системи права, а саме кримінального процесуального права України.

2. Концепція реалізації функції прокуратури, включаючи прокурорське

представництво, може бути розглянута у двох основних аспектах: 1) позасудове представництво. Прокурор може представляти інтереси держави або громадян у позасудових процедурах, таких як адміністративні процеси, адміністративні розслідування, діяльність контрольних органів тощо. У цьому випадку прокурор виступає як представник держави чи громадян, захищаючи їхні права та інтереси в відносинах з іншими суб'єктами; 2) судове представництво. Прокурор також може виступати як сторона в судових процесах, представляючи інтереси держави або громадян у кримінальних, цивільних або адміністративних судах. У цьому випадку прокурор має правовий статус сторони процесу, що дозволяє йому активно брати участь у судових засіданнях, представляти свої докази та аргументи, а також подавати апеляційні скарги, враховуючи відповідне законодавство та правила процесуального права.

3. Правовий статус прокурора як сторони процесу в суді не перешкоджає йому виконувати свої інші функції, зокрема, вести досудове розслідування та забезпечувати додержання законності. Прокурор може виступати як представник громадського обвинувачення у кримінальних судових процесах, а також брати участь у цивільних і адміністративних справах як зацікавлена сторона. Отже, право прокурора на подання апеляційних скарг в адміністративному судочинстві у справах про корупційні правопорушення є частиною його функції представництва. Законодавство та суд повинні враховувати цей аспект, забезпечуючи належну реалізацію прав та обов'язків прокурора в рамках процесуального порядку.

4. Для ефективного виконання своїх обов'язків прокурором необхідно забезпечити незалежність його діяльності. Гарантії незалежності прокурора включають спеціальний порядок призначення на посаду, звільнення з посади та притягнення до дисциплінарної відповідальності. Також важливий порядок виконання повноважень, який визначається процесуальними та іншими законами. Забороняється незаконний вплив, тиск або втручання у виконання повноважень прокурора. Законом встановлюється порядок

фінансування та організаційного забезпечення роботи прокуратури. Прокурор повинен мати належне матеріальне, соціальне та пенсійне забезпечення. Також важливе функціонування органів прокурорського самоврядування. Передбачається захист особистої безпеки прокурора, його сім'ї та майна, а також інші засоби їх правового захисту.

4. Відповідно до Закону України «Про прокуратуру» позитивним моментом є ускладнення порядку добору кандидатів на посади місцевих прокурорів, адже їх призначення фактично буде включати в себе цілих 13 етапів, а отже, прирівнюється до порядку в ст. 66-71 Закону України «Про судоустрій і статус суддів». Така процедура, поза сумнівом, зменшує ризик виникнення корупційної складової при призначенні відповідних прокурорів на посаду.

РОЗДІЛ 3

ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОВНОВАЖЕНЬ ПРОКУРОРА В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ В СПРАВАХ ПРО КОРУПЦІЙНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

3.1. Порухення провадження в справах про адміністративні корупційні правопорушення

Сьогодні в науці адміністративного права відсутній єдиний підхід до розуміння діяльності прокурора в адміністративно-процесуальній сфері.

Наприклад, І.О. Билиця вказує, що прокуратура виконує своє універсальне правозахисне призначення шляхом здійснення різних функцій. Основні види адміністративно-процесуальної діяльності прокуратури включають: 1) правотворчу діяльність; 2) організаційно-процедурну діяльність, пов'язану з виконанням наглядових функцій і досягненням правозахисних цілей, а також відновленням порушеної законності; 3) юрисдикційну діяльність, де прокурор має право контролювати дотримання та правильне застосування законів у справах про адміністративні правопорушення. Він може ініціювати провадження, ознайомлюватися з матеріалами справи, перевіряти законність дій органів та посадових осіб, брати участь у розгляді справи, подавати клопотання, давати висновки, перевіряти правильність застосування заходів впливу за адміністративні правопорушення, подавати подання та оскаржувати постанови та рішення по скаргі, а також здійснювати інші дії, передбачені законом. У справах, пов'язаних з корупцією, участь прокурора у розгляді справи судом є обов'язковою [16, с. 605]

З аналізу наукової літератури вбачається, що представниками доктрини адміністративного права пропонується розширити перелік галузей прокурорського нагляду та виділити нагляд за органами адміністративної юрисдикції як самостійну галузь. Як наголошують деякі зарубіжні вчені,

«нагляд за законністю у діяльності контролюючих органів, що становить постійний предмет прокуратури, надає позитивний вплив на зміцнення законності у діяльності державного апарату, підвищення ролі системи державного контролю у вирішенні економічних та соціальних завдань. ... у зв'язку з цим слід визнати нагляд за виконанням законів органами державного контролю самостійною наглядовою функцією (галузю) з усіма властивими їй специфічними атрибутами самостійної функціональної діяльності: ціль, завдання, сфера, процедури, повноваження, правові наслідки тощо» [68, с. 115].

Цю ідею підтримує і В.М. Куц вважаючи, що з урахуванням сукупності основних ознак, характерних для галузі прокурорського нагляду, є підстави вважати, що є необхідність у законодавчому закріпленні окремої галузі нагляду за виконанням законів органами адміністративної юрисдикції та включення до Закону України «Про прокуратуру» глави «Прокурорський нагляд за виконанням законів органами адміністративної юрисдикції». При цьому, на його думку, до спеціальних завдань прокурорського нагляду слід зарахувати перевірку в органах адміністративної юрисдикції низки аспектів їхньої діяльності: 1) законності притягнення до адміністративної відповідальності юридичних, посадових та фізичних осіб; 2) законності застосування заходів забезпечення адміністративного виробництва; 3) своєчасності та повноти вжиття заходів щодо залучення до адміністративної відповідальності фізичних, посадових та юридичних осіб; 4) законності винесення рішень під час розгляду справ про адміністративні правопорушення, і навіть рішень, які у порядку їх перегляду; 5) своєчасності звернення до виконання винесених постанов щодо справ про адміністративні правопорушення, зокрема постановки питання перед компетентними органами про примусове виконання винесених у справі постанов; 6) виконання норм адміністративного законодавства про внесення до відповідних організацій або посадових осіб уявлень про усунення причин, що сприяли вчиненню правопорушення, та належного контролю за безумовним

та точним виконанням таких подань; 7) вжиття в разі потреби вичерпних заходів прокурорського реагування, спрямованих на: перегляд незаконних рішень; недопущення надалі подібних порушень закону [119, с. 30].

У свою чергу, інші вчені, посилаючись на статті Закону України «Про прокуратуру» та Кодексу про адміністративні правопорушення України, формулюють предмет названої діяльності прокурорів як «дотримання Конституції України, виконання вимог Кодексу, інших законів та прийнятих відповідно до Кодексу законів усіма державними органами та посадовими особами, уповноваженими розглядати справи про адміністративні правопорушення» [94].

Інший погляд висловлює С.В. Максимов, який вважає, що «нагляд над виконанням законів органами адміністративної юрисдикції одна із пріоритетних і самостійних напрямів у діяльності органів прокуратури» [125, с. 67]. При цьому вчений пропонує відносити нагляд за виконанням законів органами адміністративної юрисдикції до одного з самостійних напрямів нагляду за виконанням законів, що включає нагляд за дотриманням прав і свобод людини та громадянина, встановленого порядку порушення справ про адміністративні правопорушення, адміністративного розслідування та розгляду справ даної категорії, а також законністю та обґрунтованістю постанов, що відбулися [125, с. 89].

Важко погодитися із зазначеними позиціями з огляду на те, що діяльність прокуратури у сфері адміністративно-юрисдикційного процесу недоцільно розглядати як однорідний блок правовідносин, що володіє єдиною правовою природою. Нагляд за виконанням законів органами адміністративної юрисдикції, встановлений статтею 7 Кодексу, в якій зазначено, що прокурор здійснює нагляд за додержанням законів при застосуванні заходів впливу за адміністративні правопорушення шляхом реалізації повноважень щодо нагляду за додержанням законів при застосуванні заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян [94]. Разом з тим діяльність прокурора щодо

порушення справ про адміністративні правопорушення та проведення адміністративного розслідування відповідно до повноважень, встановлених Кодексом (статтями 33, 251) та іншими законами, необхідно розглядати як самостійну функцію органів прокуратури, яка реалізується незалежно від здійснення нагляду за діяльністю органів адміністративної юрисдикції та за аналогією з кримінально-процесуальним законодавством, може називатися адміністративним переслідуванням.

Так, аналізуючи співвідношення функції нагляду з функцією кримінального переслідування на досудових стадіях кримінального процесу, М.І. Мичко вказує, що прокурорський нагляд та кримінальне переслідування становлять дві відмінні взаємопов'язані функції, при цьому «спочатку прокурор здійснює функцію нагляду за виконанням законів у діяльності органів дізнання та попереднього слідства і лише на заключному етапі розслідування – при затвердженні обвинувального висновку (акту) функція нагляду породжує прокурора функцію кримінального переслідування, яка реалізується ним у судових стадіях у вигляді підтримки державного обвинувачення» [132, с. 67].

На відміну від адміністративно-деліктного законодавства, інститут переслідування у кримінально-процесуальному праві має тривалу історію існування. Зокрема, Т.Є. Мироненко зазначає, що сутність сучасного інституту кримінального переслідування перш за все ґрунтується на принципі змагальності кримінального судочинства й у зв'язку з цим кримінальне переслідування – це «процесуальна діяльність, яка здійснюється стороною обвинувачення та цілеспрямована кожним її суб'єктом у межах своєї компетенції на виявлення злочину, виявлення, законне та обґрунтоване викриття підозрюваного, обвинуваченого в його вчиненні» [131, с. 67]. Інші вчені також вказують на те, що метою кримінального переслідування та кримінального судочинства виступає встановлення істини у справі, яка можлива виключно у тому випадку, якщо сторони «змагаються у встановленні істини на рівні» [203, с. 67].

Відповідно до КПК України, кримінальне переслідування – процесуальна діяльність, здійснювана стороною обвинувачення з метою викриття підозрюваного, обвинувачуваного у вчиненні злочину. Цю діяльність здійснюють учасники кримінального судочинства з боку обвинувачення – прокурор, слідчий, керівник слідчого органу, начальник підрозділу дізнання, дізнавач, приватний обвинувач, його представник, потерпілий, його законний представник та представник, цивільний позивач та його представник [112].

Під терміном «викривати» у тлумачному словнику української мови розуміється виявити в кому-небудь щось погане, викрити в чому-небудь; виявляти, показувати, виявляти [203, с. 90]. Водночас вчені-процесуалісти наголошують, що «змістом прокурорського кримінального переслідування охоплюється діяльність, не тільки пов'язана з викриттям особи у вчиненні конкретного злочину, а й спрямована на забезпечення застосування кримінально-правових норм під час прокурорської діяльності різних стадій і провадженнях кримінального процесу» [204, с. 14].

Таким чином, можна виділити такі ознаки кримінального переслідування:

- процесуальна діяльність;
- здійснюється учасниками кримінального судочинства з боку обвинувачення;
- ця діяльність має на меті викриття підозрюваного, обвинуваченого в учиненні злочину.

Адміністративне переслідування, безумовно, має загальну правову природу із кримінальним переслідуванням. Адміністративне, як і кримінальне, переслідування, являє собою процесуальну діяльність, спрямовану на викриття особи, винної у скоєнні правопорушення.

Проте слід зазначити низку специфічних особливостей, властивих виключно адміністративному переслідуванню.

Адміністративне переслідування здійснюється посадовими особами,

уповноваженими складати протокол про адміністративні правопорушення та прокурором. Незважаючи на наявність у деяких справах про адміністративні правопорушення потерпілого, віднесення його до осіб, уповноважених на провадження адміністративного переслідування, є недоцільним. Так, Руденко М.М. підкреслює, що переслідування здійснюється шляхом порушення справи, затримання особи, яка вчинила її, застосування до неї примусових заходів та іншими процесуальними діями. Аналіз прав потерпілого в рамках провадження за справами про адміністративні правопорушення свідчить про відсутність у нього повноважень щодо реалізації процесуальних дій, спрямованих на викриття особи, яка скоїла правопорушення. Крім того, у більшості корупційних справ про адміністративні правопорушення потерпілих, як правило, немає. У тих випадках, коли справи про адміністративні правопорушення розглядаються за участю потерпілого, його позиція часто носить пасивний характер: особи, які мають цей процесуальний статус, дуже рідко безпосередньо беруть участь у розгляді справ про адміністративні правопорушення, не реалізуючи надані ним чинним законодавством процесуальні права [203, с. 67].

Більш чітка регламентація питань, пов'язаних із кримінальним переслідуванням, зумовила закріплення в сучасному кримінальному законодавстві наслідків здійснення цієї процесуальної діяльності. До таких належать: засудження особи за вчинення злочину чи звільнення його від відповідальності з реабілітуючих (нереабілітуючих) підстав. За необґрунтованого кримінального переслідування можливе виникнення права на реабілітацію. Натомість правових наслідків адміністративного переслідування законодавець не встановлює.

Наголошуючи на ролі прокурора в адміністративному та кримінальному переслідуванні, необхідно звернути увагу на такі обставини.

Незважаючи на те, що натеper у науці кримінального процесу питання про здійснення прокурором кримінального переслідування є дискусійним [204, с. 76], вважаємо, що в рамках кримінального судочинства прокурор,

представляючи сторону обвинувачення, фактично вдається до функції кримінального переслідування лише на стадії розгляду справи судом сутнісно. До цього моменту дії прокурора, які зазвичай зводяться до скасування незаконних процесуальних рішень органу дізнання, дізнавача чи слідчого носять швидше правозахисний характер. Навпаки, під час провадження у справах про адміністративні правопорушення дії прокурора, пов'язані з адміністративним переслідуванням, виражаються у порушенні справи, і навіть у разі проведення адміністративного розслідування та інших процесуальних дій, які закінчуються направленням справи до розгляду сутнісно.

На особливу увагу заслуговує та обставина, що завдання, поставлені перед прокурором за його участю в розгляді справ про адміністративні правопорушення ідентичні тим, які вирішуються ним за умови забезпечення участі в розгляді цивільних справ судом. За справедливим зауваженням Н.М. Коршунова, прокурор як представник держави є гарантом дотримання Конституції України, проголошених прав і свобод людини та громадянина, законності та правопорядку, що зумовлює особливий статус прокурора у цивільному судочинстві, який виражається в:

об'єктивності та законності – прокурор повинен зберігати неупередженість стосовно осіб, які беруть участь у справі, та засновувати свою позицію виключно на нормах матеріального та процесуального права;

повноті та обґрунтованості – прокурору належить виразно і вичерпно висловитись за всіма обставинами справи, при цьому доводи прокурора мають бути аргументовані [87, с. 45].

Викладене вище повною мірою застосовується щодо статусу прокурора як «представника громадських інтересів» під час розгляду справ про адміністративні правопорушення по суті [87, с. 97]. Не представляючи жодну зі сторін провадження у справах про адміністративні правопорушення, прокурор зобов'язаний забезпечити законність під час його розгляду, вжити всіх заходів, створених задля захисту прав як особи, щодо якої ведеться

справа про адміністративні правопорушення, так і інших учасників провадження. При цьому думка прокурора про відсутність у діях особи, щодо якої ведеться провадження у справах про адміністративні правопорушення, складу адміністративного правопорушення не має обов'язкового характеру для посадової особи, органу, суду, що розглядають справи про адміністративні правопорушення по суті, незалежно від того, порушено цю справу про адміністративні правопорушення на підставі протоколу про адміністративне правопорушення, складеного посадовцем органу адміністративної юрисдикції, чи постанови прокурора.

Таким чином, прокурор здійснює адміністративне переслідування виключно до направлення справи про адміністративні правопорушення на розгляд по суті, тоді як функція кримінального переслідування реалізується ним під час розгляду кримінальної справи судом по суті.

Іншою визначальною ознакою правового статусу прокурора під час здійснення адміністративного та кримінального переслідування є форма прийняття відповідних рішень. При реалізації функції кримінального переслідування при розгляді судом справи по суті прокурор не приймає самостійно процесуальні рішення, ініціюючи їх за допомогою заяви відповідних клопотань, які, за винятком випадків зміни обсягу обвинувачення в бік поліпшення становища підсудного або повної відмови від обвинувачення, не носять для суду обов'язковий характер. У рамках адміністративного переслідування прокурор має право самостійно приймати необхідні процесуальні рішення, закріплюючи їх у формі відповідних документів (постанова про порушення справ про адміністративні правопорушення, призначення експертизи тощо).

Резюмуючи зазначене вище, слід виділити особливості адміністративного переслідування, що відрізняють його від кримінального:

адміністративне переслідування здійснюється виключно посадовими особами, зокрема й прокурором;

адміністративне переслідування не має законодавчо закріплених

наслідків, натомість чітко визначено коло суб'єктів, уповноважених на його здійснення, причому як серед органів державної влади загалом, так, зокрема, і в органах прокуратури;

адміністративне переслідування завжди виявляється у прийнятті уповноваженими посадовими особами, зокрема і прокурором, самостійних процесуальних рішень [73, с. 185].

Аналізуючи структуру адміністративно-деліктних правовідносин, В.В. Ковальов зазначає, що «у межах адміністративно-деліктного відносини обов'язок делінквенту зазнавати обмежень може кореспондуватися з правообов'язком кількох різних органів структурі державної влади чи посадових осіб переслідувати правопорушника» [92, с. 14]. Проте термін «адміністративне переслідування» не набув широкого вжитку у сфері адміністративного права.

Так, на думку М.М. Стефанчук, у рамках адміністративно-юрисдикційного процесу під функцією адміністративного переслідування слід розуміти відокремлений напрям процесуальної діяльності суб'єктів адміністративної юрисдикції та прокурорів, які здійснюють відповідно до чинного законодавства ведення провадження у справах про адміністративне правопорушення, спрямоване на притягнення винних суб'єктів до адміністративної відповідальності та призначення покарання [215, с. 78].

Ця позиція є спірною з низки причин: 1) адміністративне переслідування взаємопов'язане із провадженням за справами про адміністративне правопорушення й не може здійснюватися поза його правовими рамками, у зв'язку з чим цей напрям процесуальної діяльності недоцільно відносити до відокремлених; 2) біля посадових осіб, які здійснюють адміністративне переслідування, не збігаються з суб'єктами адміністративної юрисдикції, до останніх, у тому числі, належать колегіальні органи (адміністративні комісії, комісії у справах неповнолітніх), функції яких зводяться виключно до розгляду справ про адміністративні правопорушення по суті, що виходить за межі адміністративного

переслідування; 3) призначення адміністративного покарання належить до компетенції як органів адміністративної юрисдикції і суду, що через специфіку свого статусу припинив бути органом, який здійснює адміністративне переслідування.

Н.В. Руденко вказує, що «розподіл основних процесуальних функцій на стадії розгляду справи має місце тоді, коли учасником процесу стає прокурор, який порушив провадження за справою про адміністративне правопорушення. Прокурор як учасник провадження у справі виступає обвинувачем, виконуючи функцію адміністративного переслідування (викладене не належить до випадків, коли прокурор здійснює функцію контролю за законністю)» [204, с. 34].

Проте слід зазначити, що чинне адміністративне законодавство не звільняє прокурора від здійснення нагляду за виконанням законів щодо справ про адміністративні правопорушення, порушених за його ініціативою, таким чином, прокурор одночасно реалізує повноваження щодо адміністративного переслідування та нагляду за законністю.

На справедливу думку І. Козьяков, «аналіз норм Кодексу України про адміністративні правопорушення дозволяє говорити про правомірність запровадження понятійний апарат науки про прокурорської діяльності терміна «адміністративне переслідування» як системного поняття, що характеризує сукупність реалізованих прокурорами повноважень, формують самостійну функцію». При цьому вчений зазначає, що «у разі оскарження рішень арбітражних судів з ініційованих прокурором справ про адміністративні правопорушення, в силу обмеженого допуску до провадження, йдеться лише про адміністративне переслідування. У ситуаціях, коли прокурор надсилає до арбітражного суду заяву про визнання незаконною постанови органу адміністративної юрисдикції про накладення стягнення на юридичну особу або індивідуального підприємця, він реалізує функцію участі в судах, в тому числі і за можливе подальше оскарження судових рішень у таких справах» [96, с. 105].

З урахуванням зазначеного вище, можна назвати такі ознаки адміністративного переслідування:

по-перше, адміністративне переслідування є процесуальною діяльністю;

по-друге, адміністративне переслідування здійснюється спеціально уповноваженими на те посадовими особами, перелік яких закріплений чинним законодавством та є вичерпним;

по-третє, адміністративне переслідування проводиться з метою викриття особи, яка вчинила адміністративне правопорушення.

Таким чином, під адміністративним переслідуванням слід розуміти процесуальну діяльність, що здійснюється уповноваженими на них посадовими особами в рамках провадження за справами про адміністративні правопорушення з метою викриття особи, яка скоїла адміністративне правопорушення.

З огляду на це, можна зробити висновок, що натеper сукупність норм, що регулюють зазначену процесуальну діяльність, слід розглядати як інститут адміністративного права, що формується, – адміністративного переслідування, подальший розвиток якого дозволить забезпечити більш високий рівень упорядкованості провадження за справами про адміністративні правопорушення, а також гарантованості реалізації прав його учасників.

Аналізуючи межі здійснення адміністративного переслідування, слід зазначити, що початком зазначеної процесуальної діяльності є порушення справи про адміністративне правопорушення, закінченням – направлення справи на розгляд по суті до відповідного органу. На стадії розгляду справи сутнісно досліджується питання доведеності вини особи, щодо якої ведеться провадження у справах про адміністративні правопорушення, у вчиненні інкримінованої їй дії. Прийняття рішення щодо винності інших осіб на цій стадії законодавством не передбачено.

Незалежно від того, чи розглядається справа про адміністративні

правопорушення, скоєні посадовою особою, колегіальними органами чи судом, ніхто із зазначених суб'єктів не може здійснювати функцію адміністративного переслідування, оскільки в іншому випадку порушується принцип об'єктивності розгляду справ про адміністративні правопорушення.

Найефективніше адміністративне переслідування реалізується в межах строків проведення адміністративного розслідування, що обумовлюється такими причинами:

1) строк проведення адміністративного розслідування може тривати до одного року. Ця обставина надає особі, яка веде адміністративне розслідування, можливість проведення істотної кількості заходів, спрямованих на викриття правопорушника;

2) у ході адміністративного розслідування є можливість до складання протоколу про адміністративне правопорушення проведення експертиз та інших процесуальних дій, що потребують значних тимчасових витрат, що, безумовно, дозволяє більш якісно розглянути питання про доведеність вини особи, яка вчинила адміністративне правопорушення;

3) законодавець не обмежує проведення адміністративного розслідування складами правопорушень, передбачених Кодексом, допускаючи при цьому проведення адміністративного розслідування після виявлення правопорушень, відповідальність за які передбачено законодавством

Таким чином, під адміністративним переслідуванням слід розуміти процесуальну діяльність, що здійснюється уповноваженими на те посадовими особами в рамках провадження за справами про адміністративні правопорушення з метою викриття особи, яка вчинила адміністративне правопорушення. При цьому адміністративне переслідування як функція прокуратури є сукупністю процесуальних дій прокурора в рамках провадження за справами про адміністративні правопорушення з моменту винесення постанови про порушення провадження у справах про адміністративні правопорушення до направлення його на розгляд по суті.

Крім регламентації повноважень прокурора з нагляду за діями органів адміністративної юрисдикції у провадженні за справами про адміністративні правопорушення, чинне законодавство містить норми, що встановлюють права та обов'язки прокурора, які реалізуються поза наглядовою діяльністю в рамках здійснення адміністративного переслідування.

Право на порушення провадження за справами про адміністративні правопорушення закріплено у ст. 250 КУпАП. Стадія порушення справ про адміністративні правопорушення має ключове значення для цього адміністративно-юрисдикційного провадження. Як свідчить І. Козьяков, «кодекс містить досить повне регулювання процесу притягнення до адміністративної відповідальності. Він починається із порушення справи про адміністративне правопорушення, це перша стадія виробництва» [97, с. 38]. Перша стадія провадження у справах про адміністративне правопорушення має «специфічне процесуальне оформлення. Суть його полягає у складанні особливого процесуального документа».

Кодекс закріпив вичерпний перелік дій, з моменту вчинення яких справа про адміністративне правопорушення вважається порушеною: огляд місця правопорушення; вжиття заходів із забезпечення у справах про адміністративне правопорушення; складання протоколу про адміністративне правопорушення; ухвалення процесуального рішення про проведення розслідування; складання першого протоколу про застосування заходів забезпечення; призначення адміністративного стягнення із застосуванням його спрощеної форми [94].

О.Л. Горган наголошував, що порушення справ про адміністративні правопорушення не на підставі протоколів, а за допомогою інших документів дуже обмежене, а функцію порушення справи про адміністративне порушення виконують також постанови прокуратури про адміністративне переслідування [39, с. 45].

У доктрині адміністративного права регламентація повноважень прокурора у провадженні часто підлягає розгляду саме при аналізі стадії

порушення справи про адміністративне правопорушення. Так, на думку С.С. Алєксєєва, з метою забезпечення законності адміністративно-юрисдикційного процесу прокурор наділений правомочністю щодо порушення провадження за справами про адміністративне правопорушення [2, с. 90].

Розглядаючи правовий статус учасників адміністративного провадження, О.П. Мусієнко також зазначає, що прокурор покликаний забезпечувати нагляд за законністю адміністративного провадження. Вченим наголошується, що за наявності порушень прав суб'єктів, ознак адміністративного правопорушення прокурор має право порушувати провадження за справами про адміністративні правопорушення або здійснювати передачу справи за підвідомчістю уповноваженим органам та посадовим особам [137, с. 12].

В. Ортинський зазначає, що розробниками адміністративного законодавства була врахована особлива роль прокурора як учасника провадження у справах про адміністративні правопорушення і з цим він був наділений особливими повноваженнями на стадії порушення справи. Відповідно до статті 250 КУпАП прокурор має виняткову компетенцію щодо порушення справ [149, с. 6].

При аналізі КУпАП представники доктрини резюмують, що прокурори зобов'язані порушувати справи про адміністративні правопорушення, передбачені статтями, переліченими у визначенні відповідних норм, які зазвичай установлюють відповідальність суб'єктів влади за порушення певних обов'язків [94].

Щодо порядку порушення провадження за справами про адміністративні правопорушення прокурором питання про припустимість та доцільність наявності виключної компетенції прокурора щодо порушення провадження за справами про адміністративні правопорушення є спірним. З моменту прийняття Кодексу перелік складів, за якими виключне право на порушення провадження належить прокурору, неухильно розширюється. На

думку С.С. Рогульського, «передбачивши виключне право прокурора виносити постанови про порушення адміністративних справ, законодавець фактично наділив прокурора невластивими йому повноваженнями посадової особи органу адміністративної юрисдикції» [201, с. 12].

Аналогічного погляду дотримується і С.В. Рощупкін, наголошуючи, що прокурор як представник органу влади, відокремленої від виконавчої гілки влади, не може виявляти активну участь у процесі притягнення правопорушників до адміністративної відповідальності. І у зв'язку з цим право прокурора на порушення провадження за справами про адміністративні правопорушення необхідно розглядати як повноваження компенсаційного характеру, що реалізується як неможливість ініціювання процедури адміністративного переслідування уповноваженим органом адміністративної юрисдикції [202, с. 199]. Таким чином, підхід законодавця є нелогічним, зважаючи на прирівнювання прокурора до посадової особи, уповноваженої порушувати справи про адміністративні правопорушення зі встановленням її виняткової компетенції.

Згідно з С. Савранчук, сучасний статус прокурора в адміністративно-юрисдикційному процесі майже ідентичний положенню контролюючого органу виконавчої влади. Прокурор уповноважений здійснювати адміністративне переслідування, зокрема виявлення правопорушень, його компетенція має функціональний характер і обмежена конкретною сферою управління та підлеглими об'єктами [205, с. 69].

Викладені позиції видаються цілком обґрунтованими. Однак роль прокурора при порушенні провадження за справами про адміністративні правопорушення неможливо розглядати як компенсаційну, оскільки національним законодавством йому надано виключне право порушення окремих категорій справ.

Крім проблеми «зрівнювання» прокурора з органами адміністративної юрисдикції, ст. 250 КУпАП породжує неоднозначність тлумачення законодавства під час вирішення питання про коло осіб, щодо яких може бути

ухвалено рішення про порушення провадження за справами про адміністративні правопорушення, встановлюючи можливість порушення провадження за справами про адміністративні правопорушення виключно щодо посадових осіб, у той час як КУпАП не містить подібних обмежень і наділяє прокурора правом на порушення справи щодо всіх категорій суб'єктів адміністративного права.

Аналізуючи цю колізію, Руденко М.М. зазначає, що спеціальне адміністративне законодавство не враховує положення інших нормативно-правових актів про прокуратуру, яка наділяє прокурора правом порушення провадження за справами про адміністративні правопорушення лише щодо посадових осіб [203, с. 90]. На думку Пчолкіна В.Д., Кодекс містить суттєве розширення повноважень прокурора щодо порушення справ про адміністративні правопорушення порівняно із законодавством про прокуратуру, що зумовлює виникнення колізії між цими нормами [199, с. 16]. При аналізі цього питання вчені також зазначають: «Кодекс передбачає, що будь-яка справа про адміністративне правопорушення може бути порушена прокурором. Але це не зовсім так, оскільки він може порушити його лише за матеріалами перевірок, отриманих під час здійснення прокурорського нагляду, який у свою чергу має свій предмет та межі. Не всі суб'єкти права піднаглядні прокуратурі. Так, фізичні особи не піднаглядні прокуратурі, хоча теоретично за певних обставин прокурор все ж таки може порушити стосовно них справу про адміністративну відповідальність, керуючись матеріалами перевірок і ґрунтуючись на принципах законності та невідворотності відповідальності» [208, с. 93].

Позиція законодавця, який надав прокурору виключне право порушення справ про адміністративні правопорушення, що розглядаються, виявляється непослідовною. Зазначені правопорушення мають різний суб'єктний склад. До компетенції прокурора віднесено порушення справ щодо як юридичних та посадових осіб, і громадян. У зв'язку з цим вважаємо, що порушення прокурором справ про адміністративні правопорушення щодо

посадових та юридичних осіб не тільки не суперечить чинному законодавству, а й є найефективнішим заходом прокурорського реагування. Таким чином, доцільно на законодавчому рівні, за допомогою внесення змін до Кодексу, обмежити право прокурора щодо порушення справ про адміністративне правопорушення, виключивши можливість винесення відповідних постанов щодо громадян. Розглянувши питання, пов'язані з визначенням кола осіб, щодо яких прокурор має право порушувати провадження у справах про адміністративні правопорушення, слід перейти до аналізу меж участі прокурора на цій стадії адміністративного провадження.

Особливу актуальність при розгляді даних меж натеper становить дослідження питання про можливість порушення прокурором провадження у справах про адміністративне правопорушення за підсумками перевірки дотримання муніципальних правових актів адміністративними комісіями, що виступають як особливий орган адміністративної юрисдикції.

Адміністративні комісії, будучи колегіальними органами спеціальної юрисдикції, що постійно діють, уповноваженими в межах певної компетенції розглядати справи про адміністративні правопорушення, через специфіку такої діяльності взаємодіють з різними органами державної влади та місцевого самоврядування. Умовно можна назвати такі форми взаємодії.

Першою формою є делегування органом свого представника до складу адміністративної комісії. Так, до складу комісій, як правило, входять посадові особи органів місцевого самоврядування та поліції [94].

Друга форма взаємодії впливає із безпосередньої реалізації комісією своєї основної функції – розгляду адміністративних справ. Як правило, правом складання протоколів про адміністративні правопорушення, розгляд яких віднесено законодавством до компетенції адміністративних комісій, наділені органи місцевого самоврядування [89, с. 94]. Органи виконавчої влади не складають протоколи у справах про адміністративні правопорушення вказаної категорії і не ініціюють їх порушення, за винятком органів прокуратури, а в деяких випадках і поліції.

Третя форма – внесення рішень про усунення причин і умов, що сприяють вчиненню адміністративного правопорушення. Ця форма взаємодії є похідною від дій комісій, які здійснюються після фактичного розгляду справ про адміністративні правопорушення. Як четверта форма виступає звернення постанови щодо справ про адміністративні правопорушення до виконання. На цьому етапі комісія здійснюється активну взаємодію з виконавчою службою.

На особливу увагу заслуговує взаємодія адміністративних комісій та прокуратури. На думку В.М. Плішкіна, одним із завдань органів прокуратури є припинення порушень прав та законних інтересів громадян з боку органів місцевої влади [155, с. 83].

Як впливає із положень чинного законодавства, прокурор, виходячи із суті порушення, допущеного посадовою особою, приймає рішення про порушення провадження у справах про адміністративні правопорушення. Якщо порушення прав людини містить ознаки складу адміністративного правопорушення, прокурор порушує провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Виходячи з вимог КУпАП, при реалізації наглядових повноважень прокурор має право прийняти рішення про порушення провадження за будь-якою справою про адміністративне правопорушення. Аналіз зазначених положень чинного законодавства свідчить про те, що прокурор формально має повноваження щодо порушення будь-якої адміністративної справи, передбаченого законодавством. Разом з тим слід зазначити, що порушення справи про адміністративне правопорушення прокурором неодмінно має бути наслідком його наглядової діяльності.

Однак у зв'язку з виключенням функції загального нагляду внаслідок проведеної у 2014 році реформи, у прокурора немає повноважень щодо нагляду за законністю прийняття рішень органами місцевого самоврядування. Тому не має права порушувати справу про адміністративне правопорушення.

Відповідно до чинного законодавства на стадії порушення справи про адміністративне правопорушення прокурору також необхідно вирішити питання, пов'язане з необхідністю проведення адміністративного провадження.

Натепер відсутня одноманітність підходів до визначення значення дій щодо розслідування справ про адміністративні правопорушення. Так, на думку О.Є. Панфілова, «адміністративне розслідування – одне з можливих правових форм етапу збору матеріалів, необхідні розгляду справи сутнісно і складання протоколу про адміністративне правопорушення» [153, с. 90].

С.Г. Павлоцька вважає, що термін «адміністративне розслідування» необхідно розглядати у вузькому значенні як факультативну стадію, та у широкому значенні – як стадію, яка є в будь-якому провадженні, необхідну для встановлення обставин, що сприяють вирішенню справи по суті [157, с. 219].

На думку О.М. Литвинова, «зміст норм, об'єднаних у розділі, присвячений порушенню адміністративної справи, дає підстави, на нашу думку, вважати, що в даний час в адміністративному процесі провадження за скоєними адміністративними правопорушеннями здійснюється у двох формах: у повній формі (при проведенні адміністративного розслідування) та у спрощеній формі (в інших випадках). Причому здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення у тій чи іншій формі залежить від того, потрібне чи не потрібне адміністративне розслідування у справах про адміністративні правопорушення. З огляду на це ми вважаємо, що потребує розгляду питання про уточнення та ретельнішу регламентацію адміністративного провадження при здійсненні його у повній та спрощеній формі» [122, с. 108].

Звісно ж, що стадія адміністративного провадження має розглядатися як факультативна з огляду на те, що багато складів справ про адміністративні правопорушення неускладнені великою кількістю юридичних фактів, що підлягають встановленню для вирішення справи по суті, і у зв'язку з цим

проведення адміністративного розслідування по кожній справі про адміністративні правопорушення не є доцільним.

Питання про право прокурора на ухвалення рішення щодо проведення адміністративного розслідування є дискусійним. Як зазначає Ю.О. Легеза , по-перше, неможливо визначити про яку постанову прокурора йдеться, оскільки «якщо про постанову про порушення провадження у справах про адміністративні правопорушення, то він виконує роль аналога протоколу про адміністративне правопорушення, а тут йдеться про визначення, яке виносить посадова особа відповідного органу адміністративної юрисдикції, по-друге, неможливо встановити особу, уповноважену продовжувати термін адміністративного розслідування прокурору, по-третє, виникає невизначеність із встановленням акта, що виноситься за підсумками адміністративного розслідування» [121, с. 6]. Водночас важко погодитися з позицією К.Ю. Винокурова, який, аналізуючи КупАП, дійшов висновку про необхідність встановлення законодавчої заборони на порушення прокурором справ про адміністративне правопорушення за необхідності проведення адміністративного розслідування. «У випадках, коли на думку прокурора може чи повинно проводитися адміністративне розслідування, слід не виносячи постанови про порушення провадження про адміністративне правопорушення, негайно передати повідомлення про правопорушення разом із матеріалами перевірки до органу чи посадової особи, які мають право розглядати справи про адміністративні правопорушення» [121, с. 7].

З викладеного вище можливо дійти низки висновків.

1. Порушення прокурором справ про адміністративні правопорушення щодо посадових та юридичних осіб не тільки не суперечить чинному законодавству, а й є найефективнішим заходом прокурорського реагування. Надання прокурору виключного права порушення окремих складів справ про адміністративні правопорушення щодо посадових осіб є цілком обґрунтованим, оскільки наділення повноваженнями щодо вирішення питання про порушення провадження у справах про адміністративні

правопорушення іншим органам (крім прокуратури) не завжди є можливим. Разом з тим, враховуючи те, що діяльність громадян щодо прокурорського нагляду не входить, вживання щодо них заходів прокурорського реагування, у тому числі через винесення постанови про порушення справ про адміністративні правопорушення, некоректне.

Таким чином, доцільно на законодавчому рівні через внесення змін до Кодексу обмежити право прокурора щодо порушення справ про адміністративні правопорушення, виключивши можливість винесення відповідних постанов щодо громадян, оскільки предметом прокурорського нагляду за чинним законодавством є діяльність органів влади та їх посадових осіб [76, с. 50].

Встановлення процедури ефективної взаємодії між органами прокуратури та адміністративними комісіями дозволить зменшити кількість адміністративних деліктів (превентивна функція), у межах яких необхідно на законодавчому рівні скоротити повноваження органів прокуратури щодо порушення справ про адміністративні правопорушення шляхом виключення з компетенції прокурора права порушення справ, що передбачають відповідальність порушення правових актів органів місцевого самоврядування. Подібні зміни обумовлюються тим, що порушення прокурором справ про адміністративні правопорушення неодмінно має бути наслідком його наглядової діяльності. Крім того, запропоновані зміни повинні сприяти зниженню навантаження як на органи прокуратури, так і на адміністративні комісії.

3.2. Особливості участі прокурора в адміністративному судочинстві в справах про корупційні правопорушення

Участь прокурора у розгляді справ про адміністративні правопорушення встановлено КУпАП, відповідно до якого прокурор у межах своїх повноважень має право брати участь у розгляді справ про адміністративні правопорушення, подавати докази, заявляти клопотання, надавати висновки з питань, що виникають під час розгляду справи. Участь прокурора у справах про корупційні правопорушення є обов'язковою.

Ефективне здійснення належних процесуальних дій учасниками провадження у справах про адміністративні правопорушення на стадії розгляду справ про адміністративні правопорушення має особливе значення для винесення підсумкової постанови у справі, що відповідає ознакам законності та обґрунтованості.

Розглядаючи зміст адміністративного провадження, М.К. Якимчук зазначає, що «під стадією розгляду справ про адміністративні правопорушення слід розуміти процесуальні дії, що реалізуються після складання протоколу про адміністративне правопорушення, які передують винесенню акта про призначення адміністративного стягнення» [1, с. 67].

На думку С.М. Алфьоров, «розгляд справ про адміністративні правопорушення – головна стадія провадження. На ній приймається важливий документ справи – постанова про притягнення особи до адміністративної відповідальності або звільнення її від неї» [3, с. 40]. Вчений виділяє такі основні етапи стадії розгляду справ про адміністративні правопорушення: 1) підготовка справи до розгляду, яка передбачає дозвіл судом, органом, посадовою особою, яка отримала протокол та інші матеріали адміністративної справи, питань, передбачених КУпАП; 2) слухання справи, що складається з двох частин (підготовча частина слухання та слухання справи по суті); 3) прийняття підсумкових та проміжних процесуальних

рішень; 4) доведення (оприлюднення) постанови чи ухвали до відома учасників виробництва та інших зацікавлених осіб [3, с. 41].

О.А. Бажинова, досліджуючи стадію розгляду справ про адміністративні правопорушення, виділяє 3 етапи: підготовка справи до розгляду, аналіз обставин справи та зібраних матеріалів, прийняття та оголошення постанови у справі [8]. Аналогічної думки дотримується М.В. Пономарев, виділяючи підготовчий етап, етап розгляду справи по суті та етап винесення ухвали у справі та її оголошення [162, с. 108].

Найперше необхідно сказати, що адміністративне судочинство – це форма адміністративної юстиції. Адміністративна юстиція – особливий порядок вирішення адміністративно-правових спорів судами й іншими уповноваженими на те державними органами. Як влучно зазначає С. Белікова, до видів адміністративно-юрисдикційних проваджень належать: 1) адміністративно-деліктне (провадження у справах про адміністративні правопорушення) провадження; 2) адміністративне судочинство (адміністративно-судове провадження); 3) провадження за скаргами осіб (як фізичних, так і юридичних) [14, с. 39].

Адміністративно-деліктне (провадження у справах про адміністративні правопорушення) провадження.

Провадження у справах про адміністративні правопорушення є різновидом адміністративно-юрисдикційних проваджень, тому і дослідження засад участі прокурора у справах про адміністративні правопорушення, реалізація його процесуального статусу є складовою частиною дослідження участі прокурора в адміністративному судочинстві взагалі.

З ухваленням Верховною Радою України 14 жовтня 2014 р. Закону України «Про прокуратуру» повноваження прокурора у сфері адміністративних правопорушень зазнали значних змін. Правова регламентація таких питань закріплена в ч. 7 ст. 23 зазначеного Закону, відповідно до якої в разі встановлення ознак адміністративного правопорушення прокурор зобов'язаний здійснити передбачені законом дії

щодо порушення адміністративного провадження [190].

У контексті такої правової норми варто звернути увагу на три повноваження прокурора, що стосуються: 1) встановлення ознак адміністративного правопорушення; 2) його обов'язку здійснити передбачені законом дії; 3) порушення адміністративного провадження. Нормативних положень, що визначають, як саме встановлюються прокурором ознаки таких правопорушень, яким законом передбачено дії, що треба здійснити прокурору, та їх обсяг, види правопорушень, щодо яких він може порушити адміністративне провадження, – Закон не містить. У ньому також відсутні посилання на правові засоби, тобто інструментарій, за допомогою якого прокурор реалізує свої повноваження.

З новими повноваженнями прокурора в адміністративних провадженнях він отримує розширений вплив та відповідальність. Для більш чіткого уявлення про роль прокурора в адміністративних провадженнях наведемо загальний огляд його функцій та повноважень.

1. Виявлення правопорушень: прокурор зобов'язаний виявляти факти адміністративних правопорушень, здійснювати аналіз інформації, отриманої з різних джерел, включаючи правоохоронні органи, громадські об'єднання, громадян і т.д.

2. Документальна фіксація: прокурор має право оформлювати матеріали адміністративних проваджень, складати протоколи, протокольні відомості, доповіді та інші необхідні документи.

3. Збирання та перевірка доказів: прокурор має повноваження збирати докази про вчинені адміністративні правопорушення, включаючи документи, свідчення, експертні висновки тощо. Він також здійснює перевірку достовірності доказів та їх використання в адміністративному провадженні.

4. Розгляд справ: прокурор має право брати участь у розгляді адміністративних справ, виступати з обвинувальними доказами та аргументами, давати висновки щодо кваліфікації правопорушень та

запропонувати відповідні постанови (рішення) суду.

5. Виконання постанов (рішень): прокурор зобов'язаний контролювати виконання постанов (рішень) суду в адміністративних провадженнях, вживати необхідних заходів для їх реалізації та забезпечення ефективності.

6. Повноваження прокурора можуть бути розширені відповідно до законодавства конкретної країни чи регіону. Упровадження нових повноважень може вплинути на підстави та способи здійснення діяльності прокурора. Наприклад, прокурор може мати можливість використовувати нові методи збирання доказів, проводити розслідування у випадках, де раніше це не було передбачено, впливати на процес розгляду справи та прийняття рішення тощо. Досліджуючи зазначену проблематику, не можна лишити поза увагою зміни, що були прийняті після ухвалення нового Закону, у деяких статтях Кодексу України про адміністративні правопорушення, які інакше визначили роль прокурора та його повноваження в адміністративних провадженнях. Зазначу, що вказівку законодавця щодо обов'язку прокурора здійснювати передбачені законом дії, напевно, слід віднести до змісту саме цього Кодексу.

Доречно також нагадати, що з унесенням змін та доповнень до КУпАП прокурора майже позбавлено прокурорського нагляду у сфері адміністративних правопорушень (ч. 4 ст. 7 КУпАП). Згідно з ч. 5, якою доповнена ст. 7 КУпАП, прокурор здійснює нагляд за додержанням законів під час застосування заходів впливу за адміністративні правопорушення шляхом реалізації повноважень щодо нагляду за додержанням законів під час застосування заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян. Із тексту ст. ст. 15, 185–6, 267, 291, 293, 299, 303, 307 видалено словосполучення «подання прокурора», а з ч. 4 ст. 257, ч. 1 ст. 267, ст. 289, ч. 2 ст. 294 КУпАП – слово «прокурор». Виключено ст. 290, ч. 3 ст. 288, ч. 2 ст. 295, а ст. ст. 185–4, 185–8, 255 (п.п. 8 та 11), 279, 287 КУпАП – змінено [94].

Внесені корективи стосуються важливих повноважень прокурора в адміністративних провадженнях. Основні зміни включають такі.

1. Внесення подання: прокурор може вносити подання щодо порушення адміністративної справи, включаючи запити про порушення справи або недостатньо обґрунтовані постанови (рішення).

2. Оскарження постанов і рішень: прокурор має право оскаржувати постанови, що стосуються накладення адміністративних стягнень, а також рішення, прийняті в результаті розгляду скарги, якщо він вважає їх неправомірними або недостатньо обґрунтованими.

3. Оскарження заходів забезпечення провадження: прокурор може оскаржувати заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, якщо він вважає, що вони неправомірні або неефективні.

4. Повідомлення про результати розгляду скарги: прокурор зобов'язаний повідомляти сторонам про результати розгляду скарги та прийняті рішення.

5. Заслуховування висновку прокурора: прокурор може брати участь у розгляді справи та заслуховуванні його висновку щодо кваліфікації правопорушень та запропонованих рішень.

Внесені корективи розширюють повноваження прокурора в адміністративних провадженнях, надаючи йому більш активну роль у забезпеченні законності та ефективності провадження.

Глибокий аналіз правового регулювання цих питань дозволяє зробити висновок про нечітке визначення повноважень прокурора в сфері адміністративних правопорушень з боку законодавця, відсутність ефективного механізму їх реалізації та значні обмеження щодо їх обсягу. Зважаючи на таке, логічно припустити, що обмежувальна тенденція повноважень прокурора повинна бути застосована й до положень ст. 250 КУпАП, проте з незрозумілих причин її зміст залишився в попередній редакції.

Дійсно, у статті Кодексу збережено перелік повноважень прокурора під

час нагляду за виконанням законів під час провадження в справах про адміністративні правопорушення. Ці повноваження включають різноманітні дії, які забезпечують контроль за проведенням адміністративного провадження та дотриманням законності.

До цих повноважень належить порушення провадження в справі, ознайомлення з матеріалами справи, перевірка законності дій органів та посадових осіб під час провадження в справі, участь у розгляді справи, заява клопотання, надання висновків із питань, що виникають під час розгляду справи, перевірка правильності застосування заходів впливу за адміністративні правопорушення, внесення подання, оскарження постанови та рішення щодо скарги у справі про адміністративне правопорушення та інші, передбачені законом дії. Зокрема, статті 172-4 до 172-9 Кодексу передбачають участь прокурора в розгляді справи судом як обов'язкову. Це дозволяє прокурору брати участь у процесі розгляду справи, представляти інтереси держави та забезпечувати дотримання законності. Незважаючи на внесені зміни до Кодексу, які розширюють повноваження прокурора, виявлені недоліки та нечіткості в правовому врегулюванні повноважень прокурора у сфері адміністративних правопорушень підтверджують потребу в подальшій розробці та уточненні законодавчих актів, щоб забезпечити належний механізм реалізації цих повноважень та зберегти принципи [94].

Так, невнесення коректив до статті 250 КУпАП та відсутність чіткого врегулювання повноважень прокурора у сфері адміністративних правопорушень призводить до неоднозначності і суперечностей в процесуальному статусі прокурора. Зокрема, положення статті 250 КУпАП потребують узгодження з новим Законом України «Про прокуратуру» та з внесеними змінами до Кодексу. Це створює необхідність у виробленні чіткого механізму виконання повноважень прокурора у провадженні справ про адміністративні правопорушення. Законодавство повинно бути узгодженим та несуперечливим, забезпечуючи прокурору необхідні властивості та повноваження для ефективного здійснення контролю за додержанням

законності. Для усунення неоднозначностей і протиріч у процесуальному статусі прокурора важливо провести відповідну роботу з урегулювання цих питань шляхом внесення відповідних коректив до законодавчих актів, зокрема до статті 250 КУпАП, з урахуванням нового Закону «Про прокуратуру» та інших змін до Кодексу. Це дозволить уникнути суперечностей та забезпечити однозначність та ефективність діяльності прокурора в адміністративних провадженнях.

Так, відповідно до новел Закону України "Про прокуратуру" від 14 жовтня 2014 року та Кодексу України про адміністративні правопорушення, прокурор має повноваження здійснювати нагляд за додержанням законів під час застосування заходів впливу за адміністративні правопорушення, зокрема в ситуаціях, коли застосовуються заходи примусового характеру, які пов'язані з обмеженням особистої свободи громадян. Згідно з частиною 5 статті 7 Кодексу про адміністративні правопорушення, прокурор має право оскаржити постанову по справі про адміністративне правопорушення у випадках, передбачених законом. Це означає, що прокурор може вживати відповідних заходів щодо перегляду чи оскарження постанови, яка була прийнята у справі про адміністративне правопорушення. Ці повноваження прокурора забезпечують контроль за дотриманням законності та прав громадян під час провадження в справах про адміністративні правопорушення і сприяють забезпеченню рівноваги між захистом прав та інтересів громадян і виконанням вимог закону.

Порушити адміністративне провадження, на мою думку, прокурор повинен у випадках, закріплених у главах 13–А, 15 КУпАП, ст. ст. 172–4–172–9 (адміністративні корупційні правопорушення), 185–4 (злісне ухилення свідка, потерпілого, експерта, перекладача від явки до органів досудового розслідування – під час досудового розслідування), 185–8 (ухилення від виконання законних вимог прокурора), 185–11 (розголошення відомостей про заходи безпеки щодо особи, взятої під захист). Підставою для порушення таких проваджень є встановлення прокурором ознак адміністративного

проступку (ч. 7 ст. 23 Закону). Відповідно до п. 11 ч. 1 ст. 255 КупАП, прокурор складає протокол про адміністративні правопорушення. Необхідно зазначити, що переважна більшість адміністративних правопорушень, ознаки яких має встановити прокурор, стосуються досудового розслідування [94].

Запропоноване внесення окремої статті до Закону України "Про прокуратуру" з установленням обсягу повноважень прокурора і механізму їх реалізації може сприяти більш чіткому визначенню його функцій у сфері адміністративних правопорушень. Також встановлення термінів складання прокурором протоколів і порядку повідомлення його про результати розгляду порушеного ним провадження допоможе забезпечити ефективну роботу прокурора і збереже прозорість та відповідність процесуальних вимог. Окрім того, зміст статті 250 КУпАП також потребує уваги, і законодавець має визначитися стосовно його конкретного змісту й узгодити його з іншими нормами законодавства, зокрема з новим Законом України "Про прокуратуру». Врахування цих пропозицій може сприяти належному виконанню прокурором своїх повноважень у провадженнях про адміністративні правопорушення й забезпечити більш чітку та ефективну роботу прокуратури в цій сфері.

Для врегулювання цього питання можливі такі шляхи.

1. Внесення змін до статті 250 КУпАП, які б урегулювали участь прокурора в розгляді справ судом щодо адміністративних правопорушень.

Ці кроки допомогли б усунути протиріччя і створити однозначну процесуальну процедуру щодо участі прокурора в розгляді справ судом щодо адміністративних правопорушень.

Крім того, згідно зі змінами до Конституції України, внесеними Законом № 1401–VIII від 2 червня 2016 року, прокуратурі було виключено повноваження в частині представництва інтересів громадян в суді. Таким чином, прокурор не має права представляти інтереси громадян у судових процедурах. Ця зміна була впроваджена з метою розмежування функцій прокуратури та забезпечення незалежності суду. Відтепер прокуратура

зосереджується на підтриманні публічного обвинувачення в суді, організації та процесуальному керівництві досудовим розслідуванням, а також нагляді за діями правоохоронних органів. Ця зміна виключає прокурора як представника громадян у судових процедурах і надає більшу незалежність судовій системі.

Натомість створення регіональних та місцевих центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги є кроком у напрямку забезпечення доступності юридичної допомоги для громадян. Відповідно до Закону України "Про безоплатну правову допомогу" і відповідних наказів Міністерства юстиції України, центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги мають на меті надання правової допомоги тим громадянам, які не мають достатніх матеріальних можливостей для оплати послуг адвоката чи інших юридичних консультантів. Центри забезпечують доступ до правової допомоги шляхом надання безоплатної вторинної консультації, підготовки документів, представництва інтересів громадян у судових та інших органах. Вони допомагають громадянам зрозуміти їхні права та обов'язки й надають конкретні рекомендації та юридичну підтримку. Створення таких центрів сприяє забезпеченню доступності правосуддя і реалізації конституційного права кожного громадянина на правову допомогу.

Відповідно до ст. 13 Закону України «Про безоплатну правову допомогу», безоплатна вторинна правова допомога охоплює такі види правових послуг: захист; здійснення представництва інтересів осіб, що мають право на безоплатну вторинну правову допомогу, у судах, інших державних органах, органах місцевого самоврядування, перед іншими особами; складання документів процесуального характеру. Водночас законодавець не вніс відповідні зміни до Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) та Закону України «Про прокуратуру».

Так, ст. 1 Закону України «Про прокуратуру» визначено, що прокуратура України становить єдину систему, яка в порядку, передбаченому таким Законом, здійснює встановлені Конституцією України функції з метою

захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави.

Згідно зі ст. 23 Закону України «Про прокуратуру», представництво прокурором інтересів громадянина або держави в суді полягає в здійсненні процесуальних та інших дій, спрямованих на захист інтересів громадянина або держави, у випадках і порядку, встановлених законом.

Прокурор здійснює представництво в суді законних інтересів держави в разі порушення або загрози порушення інтересів держави, якщо захист таких інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу.

Отже, згідно з додатковою статтею 131-1 Конституції України, прокуратура має право на представництво інтересів держави в суді виключно в таких випадках: 1) якщо орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, не здійснює захист інтересів держави; 2) якщо захист інтересів держави здійснюється неналежним чином органом державної влади, органом місцевого самоврядування чи іншим суб'єктом владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження; 3) у разі відсутності органу, який здійснює захист інтересів держави. Ці випадки передбачені з метою забезпечення ефективного захисту інтересів держави, коли інші органи не здатні або неналежним чином здійснюють такий захист. Прокуратура як незалежний орган виконує свої повноваження щодо представництва інтересів держави в цих випадках.

Ст. 60 КАСУ зазначає, що з метою представництва інтересів громадянина або держави в адміністративному суді прокурор у межах повноважень, визначених законом, звертається до суду з адміністративним позовом (поданням), бере участь у розгляді справ за його позовами, а також може вступити за своєю ініціативою у справу, провадження в якій відкрито за адміністративним позовом інших осіб, на будь-якій стадії її розгляду, подає

апеляційну, касаційну скаргу, заяву про перегляд судового рішення Верховним Судом України, про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами для представництва інтересів громадянина або держави.

Відповідно до п. 161 Перехідних положень Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)», із дня набрання чинності Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)»: представництво, відповідно до закону, прокуратурою громадян в судах у справах, провадження в яких було розпочато до набрання чинності Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)», здійснюється за правилами, які діяли до набрання ним чинності, – до ухвалення у відповідних справах остаточних судових рішень, які не підлягають оскарженню [101].

Отже, існує колізія в законодавстві, оскільки внесені зміни до Конституції України в частині представництва інтересів громадян у справах, які перебувають у провадженні судів, не супроводжуються відповідними змінами до статей 23 Закону України "Про прокуратуру" та 60 Кодексу адміністративного судочинства України, що стосуються представництва інтересів громадян органами прокуратури. Ця ситуація зумовлює необхідність внесення відповідних змін до цих статей для врегулювання питання представництва інтересів громадян у судових процедурах. Для внесення змін до законодавства необхідно провести відповідну процедуру законотворчого процесу, зокрема ініціювати внесення законопроекта, який міститиме потрібні зміни. Далі такий законопроект має пройти необхідні етапи розгляду і прийняття відповідною парламентською комісією, фракціями, парламентськими засіданнями та отримати підтримку для свого ухвалення. Звернення до депутатів парламенту або відповідних органів влади може сприяти ініціюванню необхідних змін у законодавстві.

Крім того, згідно з ч. 4 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру», прокурор здійснює представництво інтересів громадянина або держави в суді

виключно після підтвердження судом підстав для представництва. Прокурор зобов'язаний попередньо, до звернення до суду, повідомити про це громадянина та його законного представника або відповідного суб'єкта владних повноважень [190].

Справді, зазначена норма не визначає чіткого порядку повідомлення громадянина або суб'єкта владних повноважень про намір звернутися до суду з позовом в їх інтересах. Вона не встановлює, чи необхідно отримати згоду від цих суб'єктів на пред'явлення позову або чи може прокурор пред'явити позов до суду одночасно з направленням повідомлення позивачу. У зв'язку з цим, для врегулювання цих питань може бути необхідно внести відповідні зміни до законодавства, щоб уточнити процедуру повідомлення та отримання згоди від громадян або суб'єктів владних повноважень щодо представництва їх інтересів у суді.

У зазначений статті зазначено необхідність судового підтвердження підстав для представництва прокурором інтересів держави та громадянина в суді. Проте жодним нормативним актом не передбачено, яким процесуальним документом повинно бути оформлено таке підтвердження, чи мають сторони право на оскарження такого підтвердження та інші подібні питання.

Я вважаю, що необхідно внести зміни до законодавства, щоб чітко врегулювати питання форми та порядку судового підтвердження наявності підстав для представництва прокурором інтересів громадянина або держави в суді, а також порядок повідомлення прокурором громадянина або суб'єкта владних повноважень про намір звернутися до суду з позовом в їхніх інтересах.

На практиці прокурори досі беруть участь у розгляді таких справ на підставі свого службового посвідчення. Однак іноді виникають ситуації, коли адміністративні суди, які розглядають позови прокурорів, котрі були подані в рамках представництва інтересів держави в суді, не допускають працівників прокуратури до участі у справі через відсутність довіреності, виданої керівником відповідного органу прокуратури.

Крім того, на практиці постає питання необхідності стягнення судового збору з відповідачів за задоволеними позовами прокурора, яке не врегульовано чинним законодавством.

Варто зазначити, що в розумінні Закону № 3674–VI, судовий збір – це збір, що справляється на всій території України за подання заяв, скарг до суду, за видачу судами документів, а також у разі ухвалення окремих судових рішень, передбачених таким Законом. Судовий збір включається до складу судових витрат.

Аналіз змісту зазначеної статті та ч. 1 ст. 9 Закону про судовий збір дозволяє дійти висновку, що судовий збір – це різновид обов'язкового платежу до Державного бюджету України. Ст. 3 Закону «Про судовий збір» визначено об'єкти справляння судового збору з розподілом на ті, за які судовий збір справляється (ч. 1 ст. 3 Закону № 3674–VI), і ті, за які такий збір не справляється (ч. 2 ст. 3 Закону № 3674–VI) [74, с. 74].

Законом України № 484–19 від 22 травня 2015 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сплати судового збору» внесено зміни до ст. 5 Закону України «Про судовий збір» та виключено прокурора з переліку осіб, які мають пільги щодо сплати судового збору під час розгляду справи в усіх судових інстанціях. Отже, до внесення відповідних змін до законодавства питання повернення сплаченого прокурором судового збору під час звернення з позовами, заявами до адміністративного суду не поставало, оскільки прокурор їх не сплачував.

Відповідно до пункту 4 статті 94 Кодексу адміністративного судочинства України (КАСУ), у справах, де позивачем є суб'єкт владних повноважень, а відповідачем – фізична або юридична особа, судові витрати, здійснені позивачем, не стягуються з відповідача. Ця норма законодавства застосовується тільки в адміністративному судочинстві і з урахуванням внесених змін до Закону України «Про судовий збір» потребує відповідного виправлення. Враховуючи те, що прокурори витрачають значні кошти з державного бюджету на сплату судового збору, які не повертаються в разі

задоволення позову, стягнення судових витрат з відповідача за позовами суб'єкта владних повноважень (зокрема, прокурора) передбачено лише за витрати, пов'язані з залученням свідків і проведенням судових експертиз (пункт 2 статті 94 КАСУ).

Крім того, у пункті 1 статті 94 КАСУ встановлено, що в разі ухвалення судового рішення на користь сторони, яка не є суб'єктом владних повноважень, суд присуджує всі зроблені нею документально підтверджені судові витрати за рахунок бюджетних коштів суб'єкта владних повноважень, який був стороною в справі, або якщо стороною в справі була його посадова чи службова особа.

Відсутність чіткого регулювання відшкодування судових витрат у справах, до яких долучився прокурор на стадії апеляційного оскарження рішення суду першої інстанції, є проблемою, яка потребує уваги законодавця. На практиці суди не стягують судовий збір зі сторони, яка не є суб'єктом владних повноважень, і органи прокуратури не реагують на такі рішення суду апеляційної ланки, оскільки за подачу касаційної скарги також потрібно сплатити судовий збір.

Ця прогалина в законодавстві суперечить принципам адміністративного судочинства, згідно з яким всі учасники адміністративного процесу мають бути рівними перед законом і судом. Прокуратура виконує важливу роль у захисті прав, свобод і інтересів держави, тому питання щодо участі прокурора й органів прокуратури в адміністративному судочинстві та їхніх повноважень має бути належно регламентоване.

Судова практика засвідчує розширення участі прокурора в адміністративному судочинстві, що підкреслює актуальність питань, пов'язаних з участю прокурора й органів прокуратури в адміністративному судочинстві та реалізації їхніх повноважень. Однак наявність розбіжностей в позиції судових органів щодо багатьох питань участі прокурора в адміністративному судочинстві, таких як визначення юрисдикційної компетенції справ за позовами прокурора, розрахунок строків звернення

прокурора до суду з позовом, дії суду при відкритті провадження в справі за позовом прокурора, потребує узгодження й уточнення на законодавчому рівні.

Висновки до розділу 3

1. Порушення прокурором корупційних справ про адміністративні правопорушення щодо посадових та юридичних осіб не тільки не суперечить чинному законодавству, а й є найефективнішим заходом прокурорського реагування. Надання прокурору виключного права порушення окремих складів корупційних справ про адміністративні правопорушення щодо посадових осіб є цілком обґрунтованим, оскільки наділення повноваженнями щодо вирішення питання про порушення провадження у справах про адміністративні правопорушення іншим органам (крім прокуратури) не завжди є можливим. Разом з тим, враховуючи те, що діяльність громадян щодо прокурорського нагляду не входить, вживання щодо них заходів прокурорського реагування, у тому числі через винесення постанови про порушення справ про адміністративні правопорушення, некоректне.

2. Доцільно на законодавчому рівні через внесення змін до Кодексу про адміністративні правопорушення обмежити право прокурора щодо порушення корупційних справ про адміністративні правопорушення, виключивши можливість винесення відповідних постанов щодо громадян, оскільки предметом прокурорського нагляду за чинним законодавством є діяльність органів влади та їх посадових осіб.

3. Встановлення процедури ефективної взаємодії між органами прокуратури та адміністративними комісіями дозволить зменшити кількість адміністративних деліктів (превентивна функція), у межах яких необхідно на законодавчому рівні скоротити повноваження органів прокуратури щодо порушення справ про адміністративні правопорушення шляхом виключення з

компетенції прокурора права порушення справ, що передбачають відповідальність порушення правових актів органів місцевого самоврядування. Подібні зміни обумовлюються тим, що порушення прокурором справ про адміністративні правопорушення неодмінно має бути наслідком його наглядової діяльності. Крім того, запропоновані зміни повинні сприяти зниженню навантаження як на органи прокуратури, так і на адміністративні комісії.

4. Відповідно до положень чинного законодавства України, у тому числі норм КУпАП, узагальнено перелік повноважень прокурора у справах про корупційні правопорушення та правопорушення, пов'язані з корупцією, а саме: 1) виявлення правопорушень: прокурор зобов'язаний виявляти факти адміністративних правопорушень, проводити аналіз інформації, отриманої з різних джерел, включаючи правоохоронні органи, громадські об'єднання, громадян і т. д.; 2) документальна фіксація: прокурор має право оформлювати матеріали адміністративних проваджень, складати протоколи, протокольні відомості, доповіді та інші необхідні документи; 3) збирання та перевірка доказів: прокурор має повноваження збирати докази про вчинені адміністративні правопорушення, включаючи документи, свідчення, експертні висновки тощо. Він також здійснює перевірку достовірності доказів та їх використання в адміністративному провадженні; 4) розгляд справ: прокурор має право брати участь у розгляді адміністративних справ, виступати з обвинувальними доказами та аргументами, давати висновки щодо кваліфікації правопорушень та запропонувати відповідні постанови (рішення) суду; 5) виконання постанов (рішень): прокурор зобов'язаний контролювати виконання постанов (рішень) суду в адміністративних провадженнях, вживати необхідних заходів для їх реалізації та забезпечення ефективності.

5. Внести низку змін до нормативно-правових актів.

5.1. у Кодексі України про адміністративні правопорушення:

а) ч. 5 ст. 7 «Забезпечення законності при застосуванні заходів впливу

за адміністративні правопорушення» викласти в такій редакції «прокурор здійснює нагляд за додержанням законів при застосуванні заходів впливу за адміністративні правопорушення шляхом реалізації повноважень щодо нагляду за додержанням законів при здійсненні представництва інтересів громадянина або держави в суді та застосуванні заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян».

б) Главу 13-А «Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією» викласти в такій редакції: «адміністративні правопорушення в галузі наявного порядку несення служби та виконання своїх професійних обов'язків».

в) ст. 172-5 «Порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків» доповнити приміткою, яку викласти в такій редакції «адміністративними корупційними правопорушення, відповідно до цього Кодексу, вважаються адміністративні правопорушення, передбачені статтями 42-4, 163-8, 163-9; 163-11; 164-14; 166-3; 172-5, 172-13; 184-1 цього Кодексу, Адміністративними правопорушеннями, пов'язаними з корупцією, відповідно до цього Кодексу вважаються адміністративні правопорушення, передбачені статтями 98, 172-4, 172-6 - 172-9-2 цього Кодексу».

5.2. у Наказі Офісу Генерального прокурора «Про організацію діяльності органів прокуратури у сфері запобігання і протидії корупції поза межами кримінального провадження» № 365 від 18.11.2021:

пп. 2.1 п. 2 викласти в такій редакції: «Забезпечувати обов'язкову участь прокурорів у розгляді судами справ про адміністративні корупційні правопорушення та справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, передбачені КУпАП»;

2.1. Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі стосовно:

суб'єктів, визначених підпунктами «а», «є», «ж», «ї», «й» пункту 1 частини першої статті 3 Закону України «Про запобігання корупції»;

народних депутатів України;

суддів Верховного Суду, Конституційного Суду України, вищих

спеціалізованих судів, працівників цих судів, Голови, заступника Голови, членів, інспекторів Вищої ради правосуддя, посадових осіб секретаріату Вищої ради правосуддя, Голови, заступника Голови, членів, інспекторів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, посадових осіб секретаріату цієї Комісії, посадових осіб Державної судової адміністрації України;

посадових, службових осіб та державних службовців державних органів, юрисдикція яких поширюється на всю територію України;

членів, службових осіб та державних службовців державних колегіальних органів;

посадових осіб юридичних осіб публічного права, юрисдикція яких поширюється на всю територію України;

інших суб'єктів, на яких поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції» – за дорученням заступника Генерального прокурора – керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури або особи, яка виконує його обов'язки;

суб'єктів, передбачених статтею 3 Закону України «Про запобігання корупції», які притягаються до адміністративної відповідальності за протоколами, складеними за матеріалами кримінальних проваджень, розслідуваних Національним антикорупційним бюро України.

Прокурорам Спеціалізованої антикорупційної прокуратури забезпечувати участь у розгляді судами справ про корупційні адміністративні правопорушення та адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, згідно з рішенням заступника Генерального прокурора – керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури або особи, яка виконує його обов'язки».

ВИСНОВКИ

На основі системного аналізу здобутків вітчизняної та зарубіжної правничої науки, чинного законодавства України та зарубіжних країн, права ЄС досліджено правовий статус прокурора в адміністративному судочинстві в справах про корупційні правопорушення, а також запропоновано науково-обґрунтовані шляхи для розв'язання теоретичних та практичних проблем, спрямованих на вдосконалення законодавства України, що регулює досліджувальні відносини.

1. На основі детального аналізу вітчизняного та зарубіжного антикорупційного законодавства набула подальшого розвитку наукова позиція щодо недоцільності застосування на законодавчому рівні нормативного визначення поняття «корупція». Соціальна природа цього явища є динамічною, змінною, що в сукупності унеможливорює встановлення універсальної законодавчої дефініції корупції, на відміну від корупційного правопорушення. Наслідком наявності в антикорупційному законодавстві України законодавчої дефініції поняття корупції як соціального явища, котре повільно адаптується до мінливих суспільних відносин, є зниження ефективного рівня запобігання корупції уповноваженими суб'єктами, серед яких особливе місце посідають органи прокуратури.

2. Підтримано науковий підхід (представлений такими авторами як О.Є. Панфілов, В.М. Трепак, М.І. Мельник та ін.), за яким розмежування корупційних правопорушень та правопорушень, пов'язаних з корупцією, полягає в об'єкті посягання, тобто суспільних відносинах, пов'язаних з порядком здійснення службової діяльності суб'єктами, визначеними у статті 3 Закону України «Про запобігання корупції».

3. Відзначено колізійність норм Закону України «Про запобігання корупції» (у якому закріплено такі види юридичної відповідальності за корупційні правопорушення як дисциплінарна, цивільно-правова та кримінальна, але не передбачено адміністративної) та глави 13-А КУпАП

«Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією» (у якій закріплюються види правопорушень, аналіз складу яких переконує в тому, що вони належать як до корупційних правопорушень, так і до правопорушень, пов'язаних із корупцією). Указано, що така колізійність виникла внаслідок адаптації українським законодавцем національного законодавства до вимог антикорупційного законодавства країн ЄС, у більшості яких відсутнє адміністративне право в традиційному розумінні системи права, притаманної Україні. Зазначено, що такий підхід суперечить Конвенції ООН про боротьбу з корупцією, ратифікованої Україною, яка наполягає на необхідності врахування традиційних принципів національного права при реформуванні законодавства у сфері запобігання корупції. Запропоновано усунути колізію між нормами Закону України «Про запобігання корупції», у яких передбачаються види юридичної відповідальності за корупційні правопорушення, та главою 13-А КУпАП шляхом встановлення вичерпного переліку видів корупційних правопорушень та правопорушень, пов'язаних з корупцією у примітці до статті КУпАП, за аналогією з КК, що дасть можливість розширити вже наявний перелік таких правопорушень, за які може бути передбачено адміністративну відповідальність.

4. Встановлено, що в історичній ретроспективі процес розвитку повноважень прокурора у сфері нагляду за органами адміністративної юрисдикції відбувався активніше, ніж процес набуття прокурором повноважень в сфері адміністративного переслідування. Видається, що зазначені повноваження, з одного боку, набули актуалізації, зокрема, у сучасний період функціонування органів прокуратури (середина XX – початок XXI ст.), а з іншого, суттєво призупинилися у зв'язку із проведенням судової реформи в 2014 році, для якої ключовим стала ліквідація у прокуратури функції загального нагляду та включення загальних положень про прокуратуру України до розділу VIII Конституції України «Правосуддя». Застосовуючи функціональний та інституційний підходи щодо класифікації прокурорської діяльності в ході аналізування чинного національного

законодавства, визначено, що особливістю правового статусу прокурора в адміністративному судочинстві у справах про корупційні правопорушення, за які встановлено відповідальність КУпАП, указано окреме місце прокуратури в системі розподілу гілок влади.

5. Встановлено, що в сучасній науковій літературі відсутній єдиний підхід до визначення поняття правового статусу прокурора та його основних елементів, тому на основі положень нормативно-правових актів запропоновано виділити такі елементи правового статусу прокурора в адміністративному судочинстві у справах про корупційні правопорушення: повноваження (права й обов'язки як загальні, так і з виконання покладених на органи прокуратури функцій), гарантії незалежності діяльності, зокрема: особливий порядок його призначення на посаду, звільнення з посади, притягнення до дисциплінарної відповідальності; порядок здійснення повноважень, визначений процесуальним та іншими законами; заборона незаконного впливу, тиску чи втручання у здійснення повноважень прокурора; установлений законом порядок фінансування та організаційного забезпечення діяльності прокуратури; належне матеріальне, соціальне та пенсійне забезпечення прокурора; функціонування органів прокурорського самоврядування; визначення засобів забезпечення особистої безпеки прокурора, членів його сім'ї, майна, а також інших засобів їх правового захисту.

6. До особливостей правового статусу прокурора як суб'єкта адміністративного судочинства у справах про корупційні правопорушення, належать: 1) прокурор є гарантом законності в адміністративному провадженні у справах про корупційні правопорушення; 2) бере участь як у судовому, так і в позасудовому адміністративному провадженні у справах про корупційні правопорушення; 3) має необмежену предметну компетенцію щодо порушення адміністративного провадження у справах про корупційні правопорушення; 4) має правовий статус з матеріальною та процесуальною законодавчою регламентацією; 5) має широке коло процесуальних повноважень.

7. Специфіка правового статусу прокурора щодо реалізації ним представницької функції полягає в тому, що він має комплексний характер і включає в себе як загальний правовий статус прокурора, визначений переважно нормами Закону України «Про прокуратуру», особливо в частині позасудових форм реалізації представницької функції, так і відповідний процесуальний статус прокурора, визначений нормами процесуального законодавства в частині процесуальних форм реалізації представницької функції.

8. До основних стадій діяльності прокурора в рамках юрисдикційно-наглядової процедури в позасудовому порядку в адміністративному судочинстві у справах про корупційні правопорушення можна віднести: а) превентивну, що включає процесуальні дії прокурора, спрямовані на запобігання корупційним адміністративним правопорушенням та визначення умов, що сприяють їх вчиненню, а також процесуальні дії щодо проведення нагляду за дотриманням антикорупційного законодавства органами адміністративної юрисдикції; законності під час застосування заходів впливу за адміністративні правопорушення); б) оперативну, що включає процесуальні дії прокурора, спрямовані на прийняття рішення про порушення провадження у справі про притягнення особи до адміністративної відповідальності за вчинення корупційного правопорушення.

9. Встановлено, що розуміння функції прокурорського представництва в позасудовому порядку в адміністративному судочинстві у справах про корупційні правопорушення дозволяє вийти за межі традиційного розуміння представництва прокурором інтересів у суді (як учасника судового процесу) і розглядати прокурора в цьому випадку як сторону процесу.

10. Застосування концепції реалізації функції прокуратури (комплексна концепція) при дослідженні правової природи прокурорського представництва вказує на те, що: 1) реалізація конституційної функції прокуратури у вигляді представництва здійснюється у двох формах:

позасудовій та судовій. 2) для реалізації функції представництва в зазначених формах прокурор набуває правового статусу сторони процесу, а не його учасника, тобто представника. Такий підхід не перешкоджає праву прокурора на подання апеляційних скарг в адміністративному судочинстві у справах про корупційні правопорушення.

11. Запропоновано застосувати механізм взаємодії прокуратури з органами державної влади та місцевого самоврядування за допомогою систематизації інформації з питань дотримання прав та інтересів громадян та її узагальнення з метою виявлення проблемних питань, які постають у сфері боротьби з корупцією шляхом розширення повноважень працівників прокуратури обов'язком оброблення систематичного звіту про інформацію щодо стану дотримання відповідних прав та інтересів громадян, їх фактичного виконання та заходів, що вживаються цими органами.

12. Встановлено, що здійснюючи реалізацію представницької функції в позасудовій та судовій формі у справах про корупційні правопорушення, прокурори постійно працюють з антикорупційними законодавчими актами. Це, своєю чергою, позначається на формуванні висновків про недосконалість чинного законодавства та зміни, які необхідно внести, У зв'язку з цим, наділення правом законодавчої ініціативи Генерального прокурора дозволить підвищити якість процедури захисту прав та свобод громадян шляхом внесення конструктивних змін до чинного антикорупційного законодавства або прийняття нових законів за ініціативою органів прокуратури.

13. Враховуючи досвід окремих країн ЄС в сфері боротьби з корупцією, доцільно здійснювати ротацію регіональних та місцевих прокурорів після закінчення відповідного терміну перебування на посаді або визначити обмежені строки перебування прокурора на посаді із обмеженням права обіймати посаду більше ніж два строки поспіль.

14. Аналіз співвідношення понять «звільнення з посади», «припинення повноважень» та «зупинення повноважень» переконують, що

звільнення з посади є формою покарання за вчинення протиправних дій службовця прокуратури, котрі є результатом свідомого вибору особи; припинення повноважень прокурора як юридичний факт не залежать від волі особи (наприклад, смерть чи досягнення граничного віку); зупинення повноважень – це тимчасовий процес, пов'язаний із виконанням службових обов'язків або підвищенням кваліфікації.

15. Встановлено, що законодавство України обмежено регламентує питання юридичної відповідальності за незаконні дії або бездіяльність прокурора під час реалізації повноважень у адміністративному судочинстві у справах про корупційні правопорушення (нескладання протоколу про вчинення корупційного правопорушення чи корупційного правопорушення, пов'язаного з корупцією, неявка в судові засідання, неподання апеляційної скарги на рішення суду першої інстанції тощо).

16. З метою підвищення ефективності протидії корупційним адміністративним правопорушенням доведено необхідність розширення повноважень Спеціалізованої антикорупційної прокуратури щодо представництва інтересів в адміністративному судочинстві у справах про корупційні правопорушення.

17. Удосконалення правового статусу прокурора в адміністративному судочинстві у справах про корупційні правопорушення можливе шляхом: 1) запровадження виборної посади Генерального прокурора з метою зниження політичного впливу; 2) встановлення повноважень прокурора в адміністративному судочинстві на збір доказів у справах про корупційні правопорушення; 3) закріплення інституту зупинення перебігу строків накладення адміністративного стягнення в разі ухилення особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, від явки до суду; 4) удосконалення положень Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів з урахуванням міжнародних стандартів; 5) забезпечення транспарентності Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів та роз'яснень (коментарів) до нього; 6) проведення для прокурорів регулярних тренінгів та

конфіденційних консультацій з питань етики та доброчесності, запобігання конфлікту інтересів і корупції, сприяння поглибленню знань прокурорів з цих питань; 7) запровадити систему випадкового розподілу справ про корупційні правопорушення між прокурорами на основі встановлених чітких і об'єктивних критеріїв, зокрема критерію спеціалізації.

18. З метою вдосконалення правового статусу прокурора в адміністративному судочинстві в справах про корупційні правопорушення доцільно внести ряд змін до нормативно-правових актів, а саме:

1) у Законі України «Про запобігання корупції»:

а) абз. 5 ч. 1 ст. 1 «Визначення термінів» викласти в редакції: корупційне правопорушення – це порушення наявного порядку несення служби та виконання своїх професійних обов'язків, за умови, якщо таке діяння містить ознаки корупції та порушує вимоги, заборони та обмеження, встановлені цим Законом, вчинене особою, зазначеною у частині першій статті 3 цього Закону, за яке законом встановлено кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність;

б) абз. 6 ч. 1 ст. 1 «Визначення термінів» – виключити;

2) у Кодексі України про адміністративні правопорушення:

а) ч. 5 ст. 7 «Забезпечення законності при застосуванні заходів впливу за адміністративні правопорушення» викласти в редакції: «прокурор здійснює нагляд за додержанням законів під час застосування заходів впливу за адміністративні правопорушення шляхом реалізації повноважень щодо нагляду за додержанням законів при здійсненні представництва інтересів громадянина або держави в суді та застосуванні заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян»;

б) Главу 13-А «Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією» викласти в редакції: «адміністративні правопорушення в галузі чинного порядку несення служби та виконання своїх професійних обов'язків»;

в) ст. 172-5 «Порушення встановлених законом обмежень щодо

одержання подарунків» доповнити приміткою, яку викласти в редакції: «адміністративними корупційними правопорушення відповідно до цього Кодексу вважаються адміністративні правопорушення, передбачені статтями: 42-4, 163-8, 163-9; 163-11; 164-14; 166-3; 172-5, 172-13; 184-1 цього Кодексу; адміністративними правопорушеннями, пов'язаними з корупцією, відповідно до цього Кодексу, вважаються адміністративні правопорушення, передбачені статтями 98, 172-4, 172-6 - 172-9-2 цього Кодексу»;

3) у Наказі Офісу Генерального прокурора «Про організацію діяльності органів прокуратури у сфері запобігання і протидії корупції поза межами кримінального провадження» № 365 від 18.11.2021:

пп. 2.1 п. 2 викласти в редакції: «Забезпечувати обов'язкову участь прокурорів у розгляді судами справ про адміністративні корупційні правопорушення та справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, передбачені КУпАП:

2.1. Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі стосовно:

– суб'єктів, визначених підпунктами «а», «є», «ж», «ї», «й» пункту 1 частини першої статті 3 Закону України «Про запобігання корупції»;

– народних депутатів України;

– суддів Верховного Суду, Конституційного Суду України, вищих спеціалізованих судів, працівників цих судів, Голови, заступника Голови, членів, інспекторів Вищої ради правосуддя, посадових осіб секретаріату Вищої ради правосуддя, Голови, заступника Голови, членів, інспекторів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, посадових осіб секретаріату цієї Комісії, посадових осіб Державної судової адміністрації України;

– посадових, службових осіб та державних службовців державних органів, юрисдикція яких поширюється на всю територію України;

– членів, службових осіб та державних службовців державних колегіальних органів;

– посадових осіб юридичних осіб публічного права, юрисдикція яких поширюється на всю територію України;

– інших суб'єктів, на яких поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції» – за дорученням заступника Генерального прокурора – керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, або особи, яка виконує його обов'язки;

– суб'єктів, передбачених статтею 3 Закону України «Про запобігання корупції», які притягаються до адміністративної відповідальності за протоколами, складеними за матеріалами кримінальних проваджень, розслідуваних Національним антикорупційним бюро України.

Прокурорам Спеціалізованої антикорупційної прокуратури забезпечувати участь у розгляді судами справ про корупційні адміністративні правопорушення та адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, згідно з рішенням заступника Генерального прокурора – керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури або особи, яка виконує його обов'язки».

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Актуальні проблеми професійної підготовки суддів, прокурорів та працівників правоохоронних органів: зб. матеріалів міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 23 квітня 2009 р.) / редкол.: Г. П. Середа (відпов. ред.), М. К. Якимчук, В. М. Куц та ін. Київ: Генеральна прокуратура України, Національна академія прокуратури України, 2009. 80 с.
2. Алексеев С. С. Теория права. Харьков: Изд-во ХГУ, 1994. 900 с.
3. Алфьоров С. М. Заходи організаційно-правового характеру в адміністративно-правовому механізмі протидії корупції в ОВС. *Вісник Академії митної служби України*. Серія: «Право». 2011. № 1. С. 39–43.
4. 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.
5. Антикорупційна реформа. Електронні дані / Реанімаційний пакет реформ, 2016. URL: <https://rpr.org.ua/groups-rpr/01antykoruptsijna-reforma/> (дата звернення: 30.03.2018). – Назва з екрана.
6. Ахметова Г.Р. Коррупция в нефтедобывающих странах: учеб. пособ. Алматы: Кульжахан, 2002. С. 14–15.
7. Багрій-Шахматов Л.В. Корупція як соціальна патологія / Проблеми боротьби з корупцією, організованою злочинністю та контрабандою. Президенту України, Верховній Раді України, Уряду України, органам центральної та місцевої виконавчої влади. Аналітичні розробки, пропозиції наукових і практичних працівників : міжвідомчий наук. збірник / за ред. А.І. Комарової, М.О. Потебенька, В. П. Пустовойтенка, В.І. Радченка та ін. К., 2001. Т. 22. С. 48–57.
8. Бажинова О. А. Взаємодія органів публічної влади з громадськістю як чинник демократизації державного управління. *Державне будівництво: електронне наук. фахове видання*. 2011. № 2. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2011-2/doc/6/08.pdf> (дата звернення:

30.03.2015).

9. Бандурка О. М., Давиденко Л. М. Преступность в Украине: причины и противодействие: монография. Харьков: Основа, 2003. 368 с.

10. Бандурка О. М., Литвинов О. М. Система протидії злочинності: поняття та сутність. *Вісник Кримінологічної асоціації України*: зб. наук. праць / редкол. О. М. Бандурка (голов. ред.) та ін. Харків: ХНУВС, 2015. № 2 (10). С. 168–177.

11. Бездольний М. Ю. Адміністративно-правові засади діяльності органів внутрішніх справ щодо протидії корупції: автореф. дис. ... канд. юрид. наук спец. 12.00.07 / Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2009. 20 с.

12. Безкровний Є. Місцева прокуратура у медійному просторі. *Особливості взаємодії засобів масової інформації з правоохоронними органами: міжнародний та національний досвід*: матеріали міжнародного круглого столу (23 листопада 2016 р.). Київ: Національна академія прокуратури України, 2017. С. 27–29.

13. Безрутенко В. С. Історичний шлях виникнення корупції, різноманітність поглядів на проблему визначення дефініції цього явища. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2008. Вип. 18. С. 279–286.

14. Белікова С., Белікова А. Діяльність органів прокуратури в інформаційному просторі. *Особливості взаємодії засобів масової інформації з правоохоронними органами: міжнародний та національний досвід*: матеріали міжнародного круглого столу (23 листопада 2016 р.). Київ: Національна академія прокуратури України, 2017. С. 38–41.

15. Бельська Т. Корупція як фактор негативного впливу на взаємовідносини органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства. URL: <http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-01%281%29/Belska.pdf> (дата звернення: 30.03.2015).

16. Билиця І. О. Взаємодія органів прокуратури із засобами масової

інформації. *Актуальні проблеми держави і права*. 2012. № 4. С. 603–609.

17. Білінська Л.В. Генеза поняття «корупція» як суспільно небезпечного діяння. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2013. Вип. 21 (Серія Право). Ч. II. Т. 2. С. 123–127.

18. Боднарчук О.Г. Громадський контроль як протидія корупції. *Часопис Національного університету «Острозька академія»*. Серія «Право». 2013. № 1 (7). С. 1–19.

19. Бондарчук О.Г. Теоретичні основи та адміністративно-правові механізми протидії корупції в Державній кримінально-виконавчій службі України: монографія. К.: «Центр учбової літератури», 2015. 425 с.

20. Божок Г.Д. Історичні витоки корупції. *Стратегічні пріоритети*. 2013. № 4 (29). С. 101–105.

21. Буздуган Я. Правові засади участі громадських організацій у здійсненні громадського контролю. *Віче*. 2012. № 12. С. 11–13.
URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/viche_2012_12_4 (дата звернення: 09.05.2021).

22. Бусол О.Ю. Вплив деяких чинників боротьби з корупцією на її загальний рівень у країнах світу. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2009. № 22. С. 85–93.

23. Василяк А. Взаємодія органів публічного управління та релігійних громад: організаційно-управлінський аспект. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України*. 2010. Вип. 1. С. 243–252.

24. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і гол. редактор В. Т. Бусел. Київ: Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005, 1728 с.

25. Вербенський М.Г., Проценко Т.О. Правові засади антикорупційних заходів у діяльності міліції: компаративістський аспект міжнародних стандартів і законодавства України. К.: ДНДІ МВС України, 2013. 248 с.

26. Вербець В. В., Субота О. А., Христюк Т. А. Соціологія: навч. посіб. Київ: Кондор, 2009. 550 с.

27. Вереснюк Г.Д. Молдова, затвердження антикорупційної системи на 2011–2015 роки: від 27.07.2011 р. № 154. *Monitorul Oficial*. 2011. № 166–169. Ст. 483.

28. Бесчастний В.М., Філонов О.В., Суботін В. М., Пашков С.М. Взаємодія інститутів громадянського суспільства та органів охорони правопорядку в Україні і зарубіжних країнах: порівняльний аналіз: монографія. Донецьк, 2006. 312 с.

29. Висновок Центру політико-правових реформ на проект Закону України «Про Антикорупційну стратегію на 2018–2020 роки». URL: <http://pravo.org.ua/ua/news/20872350-visnovok-tsentru-politiko-pravovih-reform-na-proekt-zakonu-ukrayini-pro-antikoruptsiynu-strategiyu-na-20182020-roki> (дата звернення: 23.12.2020).

30. Вишняков А. А. Вільні та демократичні вибори як перешкода політичної корупції. *Організована злочинність, тероризм і корупція: Кримінологічний щоквартальний альманах*. Київ: Юристь, 2008. Вип. 1. С. 73–75.

31. Відмивання брудних грошей. Електронні дані. URL: <http://uk.wikipedia.org/wiki/>. (дата звернення: 30.03.2015).

32. Власихин В.А. Служба обвиненія в США: закон и политика. М. : Юрид. лит., 1981. 176 с.

33. Гаврюшенко Г. В. Організаційно-правові засади забезпечення транспарентності прокурорської діяльності: дис. ... канд. юрид. наук / Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. Харків, 2015. 217 с.

34. Гвоздецький В. Г. Організаційно-правові засади запобігання і протидії корупції в Україні: монографія. К.: МП “Леся”, 2011. 592 с.

35. Герменчук В. Борьба с коррупцией в Сингапуре: слагаемые успеха. *Банкаўскі веснік*. Снежань. 2011. С. 62–66. URL: http://www.pac.by/dfiles/001822_874997_6_Germenchuk_singapur.pdf. (дата звернення: 23.12.2020).

36. Гладкова Є. О. Заходи протидії органів внутрішніх справ України втягненню дітей до незаконної дитячої праці, у злочинну та іншу антигромадську діяльність. *Форум права*. 2014. № 1. С. 97–101. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2014_1_19.pdf (дата звернення: 23.11.2021).

37. Гладун О., Годуєва К. Запобігання корупції шляхом встановлення обмежень щодо одержання подарунків. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2017. № 1 (47). С. 32–37.

38. Гольцендорф Ф. Роль общественного мнения в государственной жизни: пер. с нем. и ред. Н. Ф. Анненского. С.-Петербург: Тип. д-ра М. А. Хана, 1881. 139 с.

39. Горган О. Л. Взаємодія прокуратури та громадських організацій у боротьбі з корупцією в Україні. *National law journal: theory and practice*. 2016. № 2. С. 44–48.

40. Горган О. Л. Правова регламентація поняття «корупція». *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2015. № 1. С. 124–129.

41. Грицаєнко Л. Р. Прокуратура повинна очолити боротьбу з корупцією. *Держава і право*. 2009. Вип. 46. С. 139–145. URL: <http://www.pravoznavec.com.ua/period/article/16197/%CB>

42. Громадська організація «Freedom House». URL: www.freedomhouse.org (дата звернення: 13.05.2022).

43. Громадська організація «Суспільство за прозорість – DELNA». URL: www.delna.lv (дата звернення: 13.05.2022).

44. Громадські організації як соціальний інститут. URL: https://knowledge.allbest.ru/sociology/3c0a65625b3ac79b5d43b88521306c37_0.html (дата звернення: 13.05.2022).

45. Дедекаєв В. А. Тіньова економіка – шлях у нікуди. *Міліцейський кур'єр*. 1998. № 36. С. 3.

46. Делла Порта Д. Действующие лица в коррупции: политические бизнесмены в Италии. *Международный журнал социальных наук*. 1997. №

16. С. 55–58.

47. Дем'янець О., Задоя К., Москаленко А. Правове регулювання діяльності громадських організацій в Україні. Київ, 2008. URL: <http://uk.x-pdf.ru/5yuridicheskie/1254959-1-pravove-regulyuvannya-diyalnosti-gromadskih-organizaciy-ukraini-misto-kiiv-2008-rik-avtorskiy-kolektiv-vislovlyu.php> (дата звернення: 23.12.2020).

48. Деякі питання запобігання корупції в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади: розпорядження Кабінету Міністрів України від 05.10.2016 р. № 803-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/803-2016-%D1%80> (дата звернення: 13.05.2022).

49. Джеремі Поуп. Боротьба з корупцією: елементи системи державної непідкупності. Рівне: ТОВ «Планета-друк», 2011. 488 с.

50. Довідковий документ про міжнародну боротьбу з корупцією: підготовлений Секретаріатом ООН, № 169/14. Каїр: ООН, 1995. 47 с.

51. Дубровик-Рохова А. Рада почала створення Агентства із повернення вкрадених активів. *День*. 09.10.2015. URL: <http://m.day.kiev.ua/uk/article/ekonomika/zakon-yakyy-nablyzyt-ukrayinu-do-yes> (дата звернення: 13.05.2022).

52. Дьомін Ю. Питання організації та діяльності прокуратури. Вісник Національної академії прокуратури України. 2016. № 3(45). С. 20–28.

53. Економіка готова до секторальних реформ. *Урядовий кур'єр*. 2006. № 43. С. 2.

54. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. Київ: НАДУ, 2010. 820 с.

55. Європіна І., Табалюк С. Взаємодія прокурора з органами державної влади та інститутами громадянського суспільства у сфері протидії злочинності. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*.

2014. № 2. С. 33–43.

56. Європіна І. Засади прокурорської діяльності: загальна характеристика. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2016. № 3. С. 74–85.

57. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/> (дата звернення: 04.05.2022).

58. Жданов І. Корупція в Україні: спроба аналізу. *Часопис «І»*. 2004. № 1/32. С. 18–22.

59. Заброда Д. Г. Основні принципи організації взаємодії суб'єктів боротьби з корупцією. Проблеми взаємопорозуміння, співпраці та взаємодії органів охорони правопорядку. Донецьк: ДІВС, 2000. С. 79–83.

60. Загальна декларація прав людини ООН від 10.12.1948 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015 (дата звернення: 17.04.2021).

61. Загальні правила поведінки державного службовця: наказ Головного управління державної служби України від 04.08.2010 р. № 214. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1089-10> – втрата чинності 05.08.2016 р. (дата звернення: 17.04.2021).

62. Закалюк А.П. Курс сучасної української кримінології: теорія і практика: у 3 кн. Кн. 1: Теоретичні засади та історія української кримінологічної науки. Київ: Видавничий Дім «Ін Юре», 2007. 424 с.

63. Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції: Закон України від 18.10.2006 р. № 251-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 50. Ст. 496.

64. Про ратифікацію Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією: Закон України від 18.10.2006 р. № 252-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 50. Ст. 497.

65. Про ратифікацію Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією: Закон України від 16.03.2005 р. № 2476-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 16. Ст. 266.

66. Запобігання і протидія корупції в державних органах та органах

місцевого самоврядування: методичні рекомендації від 16.10.2013 / Міністерство юстиції України. URL: <https://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/n0020323-13> (дата звернення: 13.05.2022).

67. Запобігання і протидія проявам корупції як елемент модернізації системи державної служби / Івано-Франківський центр науки, інновацій та інформатизації. Івано-Франківськ, 2012. 237 с.

68. Запобігання та протидія корупції: навч. посіб. / за ред. А.М. Михненка. 4-те вид., переробл. і доповн. Київ: ДННУ «Акад. фін. управління», 2013. 666 с.

69. Захарова О. С., Карабань В. Я., Ковальський В. С. та ін. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України: підручник / за заг. ред. В. Т. Маляренка. Київ: Юрінком Інтер, 2004. 376 с.

70. Заяц В.Ю. Організація прокурорської діяльності в деяких зарубіжних країнах. *European Reforms Bulletin*. 2021. № 4. С. 100–104.

71. Заяц В.Ю. Деякі теоретичні аспекти поняття (сутності) корупції як об'єкта протидії *Право та державне управління*. 2022. № 2. С. 338–346. URL: http://pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/2_2022/49.pdf. DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2022.2.49> (дата звернення: 13.05.2023).

72. Заяц В.Ю. Деякі нормативно-правові проблеми організації діяльності прокурора у сфері запобігання і протидії корупції поза межами кримінальної юстиції. *Юридичний науковий електронний журнал – електронне наукове фахове видання юридичного факультету Запорізького національного університету*. 2022. № 7. С. 590–595. URL: http://www.lsej.org.ua/7_2022/143.pdf. DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-7/143> (дата звернення: 13.05.2023).

73. Заяц В.Ю. Форми реалізації представницької функції прокурора в адміністративному судочинстві в справах про корупційні правопорушення. *Правові новели*. Вип.16. 2022. С. 182–186. URL: http://legalnovels.in.ua/journal/16_2022/24.pdf. DOI <https://doi.org/10.32847/ln.2022.16.24> (дата звернення: 13.05.2023).

74. Заяц В.Ю. Деякі аспекти реформування адміністративно-правового статусу прокурора в сфері протидії корупційним правопорушенням. *Права людини та проблеми організації і функціонування публічної адміністрації в умовах становлення громадянського суспільства в Україні*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції. Запоріжжя: Запорізька міська громадська організація «Істина», 2021. С. 73–76.

75. Заяц В.Ю. Теоретичні основи регулювання повноважень прокурора в адміністративному судочинстві в справах про корупційні правопорушення. *Реформування національного та міжнародного права: перспективи та пріоритети*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції. Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2022. С. 42–45.

76. Заяц В.Ю. Адміністративно-правові аспекти природи органів прокуратури. *Право та ефективний суспільний регулятор*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції. Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2022. С. 49–55.

77. Заяц В.Ю. Органи прокуратури в системі суб'єктів протидії корупції. *Теоретичні та практичні проблеми правового регулювання суспільних відносин*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції. Харків: ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2022. С. 22–24.

78. Звіт про діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції за 2018 р.: офіційний сайт Національного антикорупційного бюро України. URL: <https://nazk.gov.ua/zvity> (дата звернення: 12.12.2021).

79. Звіт про діяльність Національного антикорупційного бюро України за I півріччя 2018 р.: офіційний сайт Національного антикорупційного бюро України. URL: https://nabu.gov.ua/sites/default/files/reports/nab_report_02_2017_0.pdf (дата звернення: 12.12.2021).

80. 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 (дата

звернення: 12.12.2021).

81. 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 (дата звернення: 12.12.2021).

82. Ільчук Л. Роль і місце громадянського суспільства у протидії корупції та механізми співпраці з органами державної влади (навчально-методичні матеріали). URL: http://www.cpsr.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=204:2012-07-27-06-03-03&catid=14:2010-06-03-10-32-39&Itemid=9 (дата звернення: 12.12.2021).

83. Індекс сприйняття корупції – 2017. URL: <https://ti-ukraine.org/about/#director> (дата звернення: 04.06.2022).

84. Інструкція про порядок обліку кримінальних та адміністративних корупційних правопорушень, затверджена спільним наказом Генеральної прокуратури, Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки, Міністерства доходів і зборів, Міністерства оборони, Державної судової адміністрації України від 22.04.2013 № 52/394/172/71/268/60. URL: <https://pp.ck.court.gov.ua/userfiles/Korupciya.pdf> (дата звернення: 04.06.2022).

85. Камлик М.І., Невмержицький Е.В. Корупція в Україні. Київ: Знання, 1998. 186 с.

86. Камлик М. І., Сміян Л. С. Кримінологічний аналіз економічної злочинності в Україні. *Злочинність в Україні*. 1994. № 2. С. 38–51.

87. Карпунцов В.В. Процесуальна компетенція органів прокуратури України: адміністративно-правовий аспект: монографія. Київ: Логос, 2018. 376 с.

88. Квітка Я. М., Гусева К. А. Принцип відкритості та прозорість у діяльності поліції. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2016. № 1. С. 164–173.

89. Клок О.В. Протидія корупційним правопорушенням засобами адміністративного права: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2015. 214 с.

90. Клочко И.А. Понятие и сущность противодействия коррупции как одного из направлений деятельности органов прокуратуры. *Право и политика*. 2016. № 5. С. 96–101.

91. Ковалів М. В. Форми взаємодії органів внутрішніх справ і громадськості у сфері охорони громадського порядку. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. Серія юридична. 2011. № 2. С. 179–187.

92. Ковальов В. В. Взаємодія слідчого з працівниками експертної служби МВС України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза». Київ, 2008. 20 с.

93. Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку: Резолюція 34/169 Генеральної Асамблеї ООН. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_282#Text (дата звернення: 04.06.2022).

94. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення: 03.05.2022).

95. Козьяков І. Концептуальні основи комунікативної стратегії органів прокуратури. *Юридична Україна*. 2016. № 9–10. С. 51–57.

96. Козьяков І. Місце і роль органів прокуратури у протидії корупції *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2016. № 4. С. 95–102.

97. Козьяков І. Принципи постійної професійної підготовки прокурорів. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2016. № 2 (44). С. 37–43.

98. Конвенція Міжнародної організації праці про свободу асоціації і захист права на організацію від 09.07.1948 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_125 (дата звернення: 03.05.2022).

99. Конвенція ООН проти корупції від 31.10.2003 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16 (дата звернення: 04.03.2020).

100. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р. / Рада Європи. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004 (дата звернення: 04.03.2020).
101. Конституція України від 28.06.1996 р. у ред. від 21.02.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 04.03.2020).
102. Корж В. Взаємодія прокурора з органами державної влади, управління та контролю. *Прокуратура. Людина. Держава*. 2005. № 6. С. 29–33.
103. Корнієвський О. Професійні спілки в умовах соціальних трансформацій. *Політичний менеджмент*. 2008. № 6. С. 105–113.
104. Королько В. Г. Основы паблик рилейшнз. Киев: Ваклер, 2000. 528 с.
105. Корупційні ризики в кримінальному процесі та судовій системі / М. В. Буроменський, О. В. Сердюк, І. М. Осика та ін.; Інститут прикладних гуманітарних досліджень; МА Консалтинг. Київ: Москаленко О.М. ФОП, 2009. 220 с.
106. Корупція: теоретико-методологічні засади дослідження / кер. авт. кол. доц. І. О. Ревак. Львів: ЛьвДУВС, 2011. 220 с.
107. Костенко О. У світлі соціального натуралізму (вибране): вибрані твори. Київ: ПАЛИВОДА А. В., 2020. 812 с.
108. Косюта М.В. Прокурорська система України в умовах демократичного суспільства : монографія. Одеса : Юридична література, 2002. 375 с.
109. Косюта М. Щодо проблеми створення дієвої системи запобігання корупції в Україні. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2008. № 2. С. 44–48.
110. Котарбинский Т. Трактат о хорошей работе. Москва: Экономика, 1975. 270 с.
111. Кримінальний кодекс України: Закон України від 05.04.2001 р.

№ 2341-III (ред. станом на 14.06.2018 р.). *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25–26. Ст. 131. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2341-14/prin> (дата звернення: 09.08.2018).

112. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 р. № 4651-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 9–10. № 11–12, № 13. Ст. 88. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4651-17/page> (дата звернення: 21.10.2022).

113. Кримінологія: підручник / за ред. В.В. Голіни, Б.М. Головкина. Харків: Право, 2014. 440 с.

114. Кримінальне право України: Загальна частина: підручник / за ред. В. Я. Тація, В. І. Борисова, В. І. Тютюгіна. 5-е вид., перероб. і допов. Харків: Право, 2015. 528 с.

115. Крук О. Країна, яка поборолла корупцію. *Персонал Плюс*. 1–7 липня 2009. № 26(328). URL: <http://www.personal-plus.net/328/5090.html> (дата звернення: 21.10.2022).

116. Крупник А. С. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. Он-лайн збірник наук. праць ОРІДУ НАДУ при Президентіві України. 2007. Вип. 1. URL: www.novyj-stryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK_A_pro_grom_kontrol.pdf (дата звернення: 21.10.2022).

117. Кумейко А. В. Адміністративно-правовий статус Служби безпеки України у системі суб'єктів протидії злочинності: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / МВС України; Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2016. 20 с.

118. Куц В.М. Протидія злочинності: сутність і зміст. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2016. № 4 (12). С. 103–112.

119. Куц В. Підготовка прокурорських кадрів у контексті реформування правничої освіти: європейські моделі та вітчизняні реалії. *Проблеми вищої юридичної освіти*. Юридична наука. 2011. № 1(1). С. 28–33.

120. Лаптева М. Д. О способах и механизмах формирования компетентности социального взаимодействия (окончание). *Знання. Розуміння. Вміння*. 2006. № 3. С. 157–158.
121. Легеза Ю.О. Відомчі засоби масової інформації у формуванні правосвідомості співробітників органів внутрішніх справ України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 / Національний університет внутрішніх справ. Харків, 2005. 20 с.
122. Литвинов О. М. Соціально-правовий механізм протидії злочинності в Україні: монографія. Харків: ХНУВС, 2008. 446 с.
123. Лунєєв В. В. Політична корупція (Вступне слово). *Організована злочинність, тероризм и корупція: Кримінологічний щоквартальний альманах*. Вип. 1. Київ: Юрист, 2003. С. 12–17.
124. Мазурик С. Деякі аспекти призначення прокуратури в сучасній Україні. *Актуальні проблеми правознавства*. 2016. Вип. 2. С. 159–162.
125. Максимов С. В. Основи боротьби з корупцією (системи загальної державної етики поведінки). Київ: Спарк, 2000. 201 с.
126. Медведько О. Захист від злочинності та корупції – державний пріоритет. *Урядовий кур'єр*. 2007. № 175. С. 5.
127. Мельник М. І. Корупція – корозія влади (соціальна сутність та наслідки, заходи протидії). Київ: Юридична думка, 2004. 400 с.
128. Мельник М.І. Кримінологічні та кримінально-правові проблеми протидії корупції : дис. доктора юрид. наук : 12.00.08 . К., 2002. 506 с.
129. Мельник М. І. Хабарництво: загальна характеристика, проблеми кваліфікації, удосконалення законодавства. Київ: Парламентське видавництво, 2005. 256 с.
130. 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 14.07.2016 р. № 2. URL: https://nazk.gov.ua/sites/default/files/metodychni_rekomendaciyi.pdf (дата

звернення: 21.12.2021).

131. Мироненко Т. Є. Робота з персоналом в органах прокуратури України: організаційно-правові питання: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Київ, 2008. URL: https://revolution.allbest.ru/law/00438603_0.html (дата звернення: 11.10.2022).

132. Мичко М.І. Функції та організаційний устрій прокуратури. Донецьк: Донеччина, 2001. 272 с.

133. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16.12.1966 р. / ООН. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043 (дата звернення: 21.10.2022).

134. Модельный закон о борьбе с коррупцией URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997_998#Text (дата звернення: 21.10.2022).

135. Молдабаєв С. Корупція як соціально-правове явище. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2009. № 3. С. 104–109.

136. Мороз Г. В. Розвиток правового регулювання участі громадськості в прийнятті рішень у галузі охорони довкілля. *Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України*: зб. наук. статей. Івано-Франківськ: Плай, 2002. Вип. VIII. С.120–123.

137. Мусієнко О.П. Адміністративно-правові заходи запобігання та протидії корупції в органах виконавчої влади і місцевого самоврядування України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук:12.00.07 / Київ, 2017. 22 с.

138. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / Д. С. Азаров, В. К. Грищук, А. В. Савченко та ін.; за заг. ред. О. М. Джужі, А. В. Савченка, В. В. Чернея; НАВС. Київ: Юрінком Інтер, 2018. 1064 с.

139. Наулик Н., Мамедов Г. Трансформація функцій прокуратури України в сучасних умовах. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2017. № 1(47). С. 15–20.

140. Невмержицький Є. В. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії: монографія. Київ: КНТ, 2008. 368 с.

141. Невмержицький Є.В. Проблеми рецепції антикорупційних

механізмів розвинених країн в українську практику. *Віче*. 2011. № 19. URL: <http://www.viche.info/journal/2731/> (дата звернення: 21.11.2021).

142. Несвіт Г. П. Інформаційна політика як фактор трансформації суспільства. *Актуальні проблеми політики*: зб. наук. праць / відп. ред. Л.І. Кормич. Одеса: Астропринт, 2001. Вип. 10. С. 326–332.

143. Новейший философский словарь / сост. А.А. Грицанов. Минск: Изд-во В. М. Скакун, 1998. 896 с.

144. Нормативно-правові акти: поняття, види, дія нормативно-правових актів у часі, просторі й за колом осіб. URL: <http://osvita.ua/vnz/reports/law/9861/> (дата звернення: 04.05.2020).

145. Омельченко С. Корупція з точки зору різних культур світу. *Підприємництво, господарство і право*. 2008. № 3. С. 54–57.

146. Онищук О.О. Концептуальні засади запобігання та протидії корупції в Україні. *Адвокат*. 2010. № 9 (120). С. 35–37.

147. Організація запобігання та протидії корупції в Україні: навч. посіб. / С. М. Клімова, Т. В. Ковальова. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2012. 200 с.

148. Орзих М. Ф. Право и личность. Вопросы теории правового воздействия на личность социалистического общества. Киев: Вища школа, 1978. 143 с.

149. Ортинський В. Взаємодія підрозділів правоохоронних органів України у протидії контрабанді наркотичних засобів: теоретичні та практичні аспекти. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: «Юридичні науки». 2017. Вип. 4. № 884 (16). С. 4–10. URL: <http://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2018/jun/13273/3.pdf> (дата звернення: 21.10.2022).

150. Островський С. О. Поняття та елементи механізму взаємодії Національної гвардії України з правоохоронними органами та Збройними Силами України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія Право. 2017. Вип. 46. Т. 2. С. 12–15.

151. Павленко С. О. Основні етапи боротьби з хабарництвом: історичний аспект. *Національний вісник Академії внутрішніх справ*. Київ, 2013. Вип. 2 (87). С. 373–383.
152. Падафет Ю. Г. Складові елементи процесу формування іміджу державної установи. *Актуальні проблеми державного управління*: зб. наук. праць. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2003. № 3 (18). С. 98–105.
153. Панфілов О. Є. Адміністративна відповідальність за корупційні правопорушення: дис. на здобут. наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.07. О., 2013. 219 с.
154. Питання Громадської ради при Національному агентстві з питань запобігання корупції: розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 січня 2017 р. № 34-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/34-2017-%D1%80> (дата звернення: 21.10.2022).
155. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ: підручник / за заг. ред. Ю. Ф. Кравченка. Київ: НАВСУ, 1999. 702 с.
156. Плішкіна Н. О. Історичний аспект взаємодії органів внутрішніх справ та засобів масової інформації. *Науковий вісник Київського національного університету внутрішніх справ*. 1999. № 3. С. 18–20.
157. Поволоцька С. Г. Організаційно-правові основи попередження втягнення неповнолітніх у злочинну та іншу антигромадську діяльність. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ ім. Е. О. Дідоренка*. 2008. № 4. С. 212–222.
158. Покатаєв П. С. Громадський контроль як складова державного управління та місцевого самоврядування. URL: <http://www.nauka.kushnir.mk.ua/?p=47792> (дата звернення: 06.03.2022).
159. Положення про Громадську раду з питань люстрації при Міністерстві юстиції України: наказ Міністерства юстиції України від 04.11.2014 р. № 1844/5. URL: <http://parusconsultant.com/?doc=0AOFUF22B7&abz=GB3CE> (дата звернення: 07.04.2021).

160. Положення про Консультативну раду при Генеральній прокуратурі України: наказ Генеральної прокуратури України від 29.10.2014 р. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/krig.html?_m=publications&_t=rec&id=146634 (дата звернення: 07.04.2021).

161. Польская неправительственная организация «Форум Интеграция – Демократия – Европа» (FIDE). URL: http://www.stq.ru/news/nbr.php?ELEMENT_ID=3866 (дата звернення: 07.04.2021).

162. Пономарев М. В. Правовой механизм экологического аудита. *Журнал российского права*. 2010. № 8. С. 106–110.

163. Попович Є. Становлення партнерських відносин між прокуратурою і населенням. *Прокуратура. Людина. Держава*. 2005. № 9 (51). С. 22–28.

164. Поялк С. П. Поняття та сутність протидії втягненню неповнолітніх у злочинну діяльність як цивілізаційного супротиву одному з проявів злочинності. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2017. № 3. С. 244–258.

165. Президент: Маємо підтримати пенсіонерів, бо пенсії зростають найменше. 2019. URL: <https://www.president.gov.ua/news/prezident-mayemo-pidtrimati-pensioneriv-bo-pensiyyi-zrostayut-51106> (дата звернення: 07.04.2021).

166. Провоторов О.П. Юридичні особи в кримінальному праві України: монографія / за наук. ред. к.ю.н. І.В. Шаповалової. О.: Видавничий дім «Гельветика», 2021. 188 с.

167. Про боротьбу з корупцією: Закон України від 05.10.1995 р. № 356/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 34. Ст. 266.

168. Про внесення змін до деяких 12 законодавчих актів України щодо посилення відповідальності військовослужбовців та деяких інших осіб: Закон України від 16 березня 2017 року № 1952-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1952-19#Text> (дата звернення: 07.04.2021).

169. Про встановлення в органах прокуратури єдиних критеріїв

віднесення кримінальних справ про корупційні злочини до категорії резонансних: розпорядження Генерального прокурора України від 20.06.2011 № 85. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vr085900-11/sp:max100> (дата звернення: 07.07.2022).

170. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 р. № 4572-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 1. Ст. 1.

171. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 314.

172. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF> (дата звернення: 07.07.2022).

173. Про запобігання корупції: Закон України 14.10.2014 р. № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.

174. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки: Закон України 14.10.2014 р. № 1699-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 46. Ст. 2047.

175. Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 07.04.2011 р. № 3206-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 40. Ст. 404.

176. Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 р. № 265. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/265-2015-%D0%BF> (дата звернення: 13.01.2021).

177. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 № 158. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16> (дата звернення:

13.01.2021).

178. Про затвердження Кодексу професійної етики та поведінки працівників прокуратури: наказ Генерального прокурора України від 28.11.2012 р. № 123. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/kodet.html?_m=publication&t=rec&id=113992 (дата звернення: 13.01.2021).

179. Про затвердження Положення про координацію діяльності правоохоронних органів по боротьбі із злочинністю та корупцією: спільний наказ керівників правоохоронних органів №43/375/166/353/284/241/290 від 26.04.2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0043900-12> (дата звернення: 13.01.2021).

180. Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів: постанова Кабінету Міністрів України від 11.07.2018 р. № 613. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/613-2018-%D0%BF?lang> (дата звернення: 13.01.2021).

181. Про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції: наказ Генеральної прокуратури України № 1/1гн від 16.01.2013. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0001900-13> (дата звернення: 13.01.2021).

182. Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів: Закон України від 10.11.2015 № 772-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 1. Ст. 2.

183. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14.10.2014 р. № 1698-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18> (дата звернення: 17.01.2022).

184. Про Національну раду з питань антикорупційної політики: Указ Президента України від 14.10.2014 р. № 808/2014. URL: <https://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/808/2014> (дата звернення: 13.01.2021).

185. Про об'єднання громадян: Закон України від 16.06.1992 р.

№ 2460-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 34. Ст. 504.

186. Про організацію інформування суспільства щодо діяльності органів прокуратури України: наказ Генеральної прокуратури України від 18.09.2015 р. № 238. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0011900-14> (дата звернення: 13.01.2021).

187. Про організацію діяльності органів прокуратури у сфері запобігання і протидії корупції: наказ Генерального прокурора України від 25.06.2013 р. № 10гн. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0010900-11> (дата звернення: 13.01.2021).

188. Про очищення влади: Закон України від 16.09.2014 р. № 1682-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 44. Ст. 2041.

189. Про правила етичної поведінки: Закон України від 17.05.2012 р. № 4722-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 14. Ст. 94.

190. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 2–3. Ст. 12.

191. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності: Закон України від 15.09.1999 р. № 1045-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 45. Ст. 397.

192. Про ратифікацію Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією: Закон України від 16.03.2005 р. № 2476-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 16. Ст. 266. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_282#Text (дата звернення: 15.05.2021).

193. Про схвалення Стратегії комунікацій у сфері запобігання та протидії корупції: розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.08.2017 р. № 576-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-2017-%D1%80> (дата звернення: 14.05.2022).

194. Проект Закону про Антикорупційну стратегію на 2018–2020 роки за № 8324 від 26.04.2018 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63942 (дата звернення: 13.01.2021).

195. Проневич О. С. Інститут спеціалізованої антикорупційної прокуратури в європейській державно-правовій традиції. *Форум права*. 2015. № 1. С. 261–268.
196. Прохоренко О. Я. Протидія корупційним проявам у зарубіжних країнах та адаптація їх досвіду в Україні. *Вісник УАДУ*. 2010. № 3. С. 391–395.
197. Прошко В. Залучення громадян – американське бачення. *Аспекти самоврядування*. 1999. № 1(3). С. 67–73.
198. Пундей С. Д. Боротьба з корупцією: критичний огляд з аналізом міжнародного огляду: *матеріали українсько-американського семінару «Проблеми економічного зростання: питання доброчесності»*. Львів, 1997. С. 84–87.
199. Пчолкін В.Д. Поняття та роль оперативно-розшукової профілактики у запобіганні злочинам. *Попередження злочинів суб'єктами оперативно-розшукової діяльності: матеріали наук.-практ. конф. (Харків, 17 грудня 2010 р.)* / МВС України, Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків: ХНУВС, 2010. С. 15–17.
200. Рекомендації Плану дій по боротьбі з корупцією для Вірменії, Азербайджану, Грузії, Російської Федерації, Таджикистану та України (Стамбульського плану) від 21.01.2004 р. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/MU04350> (дата звернення: 13.01.2021).
201. Рогульський С. С. Адміністративно-правові заходи боротьби з корупцією в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2011. 25 с.
202. Рощупкін С. В. Співвідношення понять «одержання подарунку» та «неправомірна вигода». Підприємництво, господарство і право. Київ, 2019. № 8. С. 198–205.
203. Руденко М.М. Організаційно-правові аспекти представництва прокуратурою інтересів громадянина або держави в адміністративному суді: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. Київ, 2009. 240 с.
204. Руденко Н.В. Основы теории представительства прокуратурой

интересов в арбитражном суде: моногр. Алчевск: ДГМИ, Издательско-полиграфический центр «Ладос», 1999. 568 с.

205. Савранчук С. Засади діяльності органів прокуратури. *Национальный юридический журнал: теория и практика*. 2018. № 2. С. 68–71.

206. Сахаров А. Б. Роль общественности в укреплении советского правопорядка и законности. *Вопросы философии*. 1960. № 3. С. 20–25.

207. Сінчук О. Конвенція ООН проти корупції: правовий базис запобігання та протидії корупції в Україні. *Юстиніан: юридичний журнал*. 2009. № 11. URL: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=3342> (дата звернення: 12.11.2021).

208. Скулиш Є. Явище корупції: теоретико-правовий аспект. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2009. № 2. С. 93–98.

209. Словник іншомовних слів / за ред. О. С. Мельничука. Київ: Голов. ред. УРЕ, 1977. 776 с.

210. Словник синонімів української мови: в 2 т. / упоряд. А. А. Бурячок, Г. М. Гнатюк, С. І. Головащук та ін. Київ: Наукова думка, 2001. Т. 1. 1040 с.

211. Собко Г. М. Корупція як правова категорія. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2010. № 4. С. 78–82.

212. Стан корупції в Україні: порівняльний аналіз загальнонаціональних досліджень 2007, 2009, 2011 та 2015 / Київський міжнародний інститут соціології. 2015. URL: http://kiis.com.ua/materials/pr/20161602_corruption/Corruption%20in%20Ukraine%202015%20UKR.pdf (дата звернення: 13.01.2021).

213. Статут групи держав у боротьбі з корупцією (GRECO) Ради Європи від 05.05.1998. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_144#Text (дата звернення: 13.01.2020).

214. Стефанчук М. М. Напрями вдосконалення процесуального статусу прокурора як суб'єкта реалізації функції представництва інтересів

громадянина або держави в суді. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2015. Серія Право. Вип. 34. Том 3. С. 115–121.

215. Стефанчук М.М. Теоретико-методологічні та організаційно-правові засади реалізації прокуратурою України представницької функції: дис. ...докт. юрид. наук: 12.00.10. Київ, 2017. 432 с.

216. Сухонос В. В. Взаємодія прокуратури з іншими правоохоронними органами в умовах розбудови Україною правової, незалежної, демократичної держави. *Правовий вісник Української академії банківської справи*: науково-практичний журнал. 2008. № 1 (1). С. 23–28.

217. Сухонос В.В. Прокуратура в механізмі української держави: проблеми теорії та практики: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.10. Одеса, 2009. 33 с.

218. Тичина Д. Національна поліція України в системі суб'єктів запобігання злочинам. *Вісник Кримінологічної асоціації України*. 2016. № 2 (13). С. 154–162.

219. Тіньков А. Роль громадських організацій у протидії політичній корупції. *Вісник Національної академії державного управління*. 2010. № 3. С. 199–206.

220. Ткаченко О. В. Адміністративно-правові засади протидії корупції в органах внутрішніх справ: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2008. 202 с.

221. Трепак В.М. Особливості дефініції поняття «корупція». *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2015. № 4. С. 181–196.

222. Тучак Р. М. Нормативно-правові засади боротьби з корупцією: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2007. 198 с.

223. Рядінська В.О., Назимко Є.С. Заборона на спонукання підлеглих до прийняття рішень, вчинення дій або бездіяльності всупереч закону як захід запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 1. С. 554–557. DOI URL.

http://lsej.org.ua/1_2023/128.pdf (дата звернення: 05.04.2023).

224. Филимонов О.В. Социально-правовой контроль – направление борьбы с коррупцией. М., 1989. С. 36–43.

225. Фріс П. Л. Кримінально-правова політика Української держави: теоретичні, історичні та правові проблеми. Київ: Атіка, 2005. 332 с.

226. Хіль М. В., Іванцова А. В. Кроки до покращення роботи прокурора та підвищення довіри населення. *Young Scientist*. Юридичні науки. 2018. № 4 (56). С. 100–103.

227. Ходаківський М. Громадянське суспільство як проблема культури. *Людина і політика*. 1999. № 1. С. 34–38.

228. Чемерис І. Зарубіжний досвід протидії корупції в системі державного управління. *Стратегічні пріоритети*. 2009. № 3 (12). С. 110–118.

229. Черняк А. М. Зміст діяльності оперативних підрозділів з протидії злочинам у сфері міжнародного студентського обміну. *The Journal of Eastern European Law / Журнал східноєвропейського права*. 2017. № 44. С. 36–42.

230. Шевченко О.А. Запобігання злочинам як один із пріоритетних напрямів протидії злочинності. *Право і суспільство*. 2012. № 3. С. 194–197.

231. Шевченко Ю. Проблеми співпраці органів прокуратури та ЗМІ і презентація проекту комунікативної стратегії. *Особливості взаємодії засобів масової інформації з правоохоронними органами: міжнародний та національний досвід: матеріали міжнародного круглого столу (23 листопада 2016 р.)*. Київ: Національна академія прокуратури України, 2017. С. 6–8.

232. Шендрик В. В. Проблематика попередження злочинів оперативними підрозділами ОВС України в умовах сучасності. *Попередження злочинів суб'єктами оперативно-розшукової діяльності: матеріали наук.-практ. конф. (Харків, 17 груд. 2010 р.)* Харків: ХНУВС, 2010. С. 186–190.

233. Шепетько С. А., Клименко О.А. Напрями удосконалення нормативно-правового забезпечення координації та взаємодії у сфері боротьби з організованою злочинністю. *Питання боротьби зі злочинністю*.

2017. Вип. 34. С. 15–27.

234. Шифман М.Л. Прокурор в уголовном процессе. М. : Юрид. изд-во, 1948. 247 с.

235. Яременко В., Сліпушко О. Новий тлумачний словник української мови: у 3-х т. Київ: Аконіт, 2005. Т. 1. 928 с.

236. Annual Report Transparency International 1995 : Building a global coalition against corruption. – Berlin, Transparency International, 1995. 124 p.

237. Bayley D. H. The Effects of Corruption in a Developing Nation. *Western Political Quarterly*. 1966. Vol. 19. № 4.

238. Ernst & Young должна объяснить, почему включила Украину в рейтинг коррупции. – Гройсман. РБК Україна. Новини. Економіка. URL: <https://ain.ua/2017/04/10/ukraina-vozglavila-rejting-ey/> (дата звернення: 13.01.2022).

239. Eur. Court H.R. X and Y v. the Netherlands, Judgment of 26 March 1985. Series A. No 91. URL: https://www.coe.int/t/dg2/equality/domesticviolencecampaign/resources/x%20and%20y%20v%20the%20netherlands_EN.asp (дата звернення: 13.01.2022).

240. General Assembly adopts UN Convention against corruption, opens treaty for signature at high-level conference in Merida, Mexico, 9–11 December / United Nations official. 2003. URL: <http://www.un.org/press/en/2003/ga10199.doc.htm> (дата звернення: 05.06.2022).

241. Manzetti L. Economic Reform and Corruption. North-South Center, University of Miami. 994. No 3. P. 51.

242. Mauro P. Why Worry about Corruption? Washington D. C. 1997.

243. Nye J. Corruption and Political Development: a costbenefit analysis. *American Political Science*. 1967. № 2 (61).

244. Regulacje miedzynarodowe. URL: <http://antykorupcja.edu.pl/index.php?mnu=24> (дата звернення: 13.01.2021).

245. Robert D. Putnam. Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy. Princeton: Princeton University Press, 1993. 346 p.

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА

1. Zaiats V. Organization of prosecutor activities in some foreign countries. *European Reforms Bulletin*. 2021. № 4. С. 100–104.
2. Заяц В.Ю. Деякі теоретичні аспекти поняття (сутності) корупції як об'єкта протидії. *Право та державне управління*. 2022. № 2. С. 338–348. URL: http://pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/2_2022/49.pdf. DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2022.2.49>.
3. Заяц В.Ю. Деякі нормативно-правові проблеми організації діяльності прокурора у сфері запобігання і протидії корупції поза межами кримінальної юстиції. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 7. С. 590–595. URL: http://www.lsej.org.ua/7_2022/143.pdf. DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-7/143>.
4. Заяц В.Ю. Форми реалізації представницької функції прокурора в адміністративному судочинстві в справах про корупційні правопорушення. *Правові новели*. 2022. Вип.16. С. 182–186. URL: http://legalnovels.in.ua/journal/16_2022/24.pdf. DOI <https://doi.org/10.32847/ln.2022.16.24>.
5. Заяц В.Ю. Деякі аспекти реформування адміністративно-правового статусу прокурора в сфері протидії корупційним правопорушенням. *Права людини та проблеми організації і функціонування публічної адміністрації в умовах становлення громадянського суспільства в Україні: матеріали міжнародної науково-практичної конференції*. Запоріжжя, 2021. С. 73–76.
6. Заяц В.Ю. Теоретичні основи регулювання повноважень прокурора в адміністративному судочинстві в справах про корупційні

правопорушення. *Реформування національного та міжнародного права: перспективи та пріоритети*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції. Одеса, 2022. С. 42–45.

7. Заяц В.Ю. Адміністративно-правові аспекти природи органів прокуратури. *Право як ефективний суспільний регулятор*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції. Львів, 2022. С. 49–55.

8. Заяц В.Ю. Органи прокуратури в системі суб'єктів протидії корупції. *Теоретичні та практичні проблеми правового регулювання суспільних відносин*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції. Харків, 2022. С. 22–23.

ЗАТВЕРДЖУЮ

Заступник директора
Державного науково-дослідного
інституту МВС України
кандидат юридичних наук,
доцент

**Ігор ОПРИШКО**

2022 року

АКТ

впровадження у науково-дослідну діяльність

**Державного науково-дослідного інституту МВС України результатів
дисертаційного дослідження на здобуття наукового ступеня доктора
філософії Зайця Валерія Юрійовича**

Комісія у складі: завідувача лабораторії кримінологічних досліджень та проблем запобігання злочинності ДНДІ МВС України, доктора юридичних наук, професора Кулика О.Г., ученого секретаря Вченої ради ДНДІ МВС України, кандидата юридичних наук, старшого наукового співробітника Плугатар Т.А., провідного наукового співробітника І-го науково-дослідного відділу науково-дослідної лабораторії проблем правового та організаційного забезпечення діяльності Міністерства ДНДІ МВС України Пономаренко А.В., склала цей акт про те, що результати дисертаційного дослідження здобувача наукового ступеня доктора філософії у галузі права Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова Зайця В.Ю. за темою «Правовий статус прокурора в адміністративному судочинстві в справах про корупційні правопорушення» використовувалися у науково-дослідній діяльності інституту під час проведення науково-дослідної роботи «Особливості застосування антикорупційного законодавства в частині одержання подарунків» (державний реєстраційний номер 0119U100022).

**Завідувач лабораторії кримінологічних досліджень
та проблем запобігання злочинності
ДНДІ МВС України
доктор юридичних наук, професор**

Олександр КУЛИК

**Учений секретар Вченої ради
ДНДІ МВС України,
кандидат юридичних наук, с.н.с.**

Тетяна ПЛУГАТАР

**Провідний науковий співробітник
І-го науково-дослідного відділу
науково-дослідної лабораторії проблем
правового та організаційного забезпечення
діяльності Міністерства ДНДІ МВС України
к.ю.н., с.н.с.**

Алла ПОНОМАРЕНКО



**ХМЕЛЬНИЦЬКА ОБЛАСНА РАДА
ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ПРАВА
ІМЕНІ ЛЕОНІДА ЮЗЬКОВА**

вул. Героїв Майдану, буд. 8, м. Хмельницький, 290598201700. Тел. (038-2) 71-80-00, факс 71-75-70
E-mail: info@univer.km.ua. Розрахунковий рахунок UA 718201720344221004200032328 в ДКСУ у м. Києві.
МФО 820172. Код ЄДРПОУ 14163438

20.06.2023 № *0505/23*
На № _____ від _____

ЗАТВЕРДЖУЮ
Ректор Хмельницького університету
управління та права імені Леоніда Юзькова
О.М. Омельчук

«*20*» *06* *2023* року

АКТ

про впровадження у навчальний процес Хмельницького університету
управління та права імені Леоніда Юзькова
результатів дисертаційного дослідження Заяця Валерія Юрійовича
на тему «Правовий статус прокурора в адміністративному судочинстві в
справах про корупційні правопорушення»
на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право»

Комісія у складі: голова – ректор Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова, доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, академік Академії наук вищої освіти України Омельчук Олег Миколайович, члени комісії – проректор з наукової роботи, професор кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова, доктор юридичних наук, професор Івановська Алла Миколаївна, професор кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова, кандидат юридичних наук, доцент Литвиненко Ірина Лернідівна, доцент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова, кандидат юридичних наук, доцент Галус Олена Олександрівна склали цей акт про те, що аспірант Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова Заяць Валерій Юрійович підготував дисертаційне дослідження на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право» на тему «Правовий статус прокурора в

адміністративному судочинстві в справах про корупційні правопорушення», результати якого, були використані під час розробки та викладання дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративний процес», «Теорія та практика адміністративного судочинства», «Правове регулювання запобігання та протидії корупції», «Практичні аспекти застосування антикорупційного законодавства».

Голова комісії

ректор Хмельницького університету
управління та права імені Леоніда Юзькова,
доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України,
академік Академії наук вищої освіти України



Омельчук О.М.

Члени комісії

проректор з наукової роботи,
професор кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Хмельницького університету управління
та права імені Леоніда Юзькова,
доктор юридичних наук, професор



Івановська А.М.

доцент кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Хмельницького університету управління
та права імені Леоніда Юзькова,
кандидат юридичних наук, доцент



Литвиненко І.Л.

доцент кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Хмельницького університету управління
та права імені Леоніда Юзькова,
кандидат юридичних наук, доцент

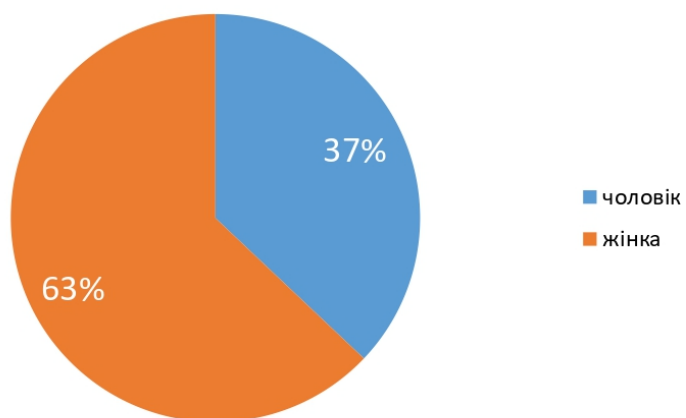


Галус О.О.

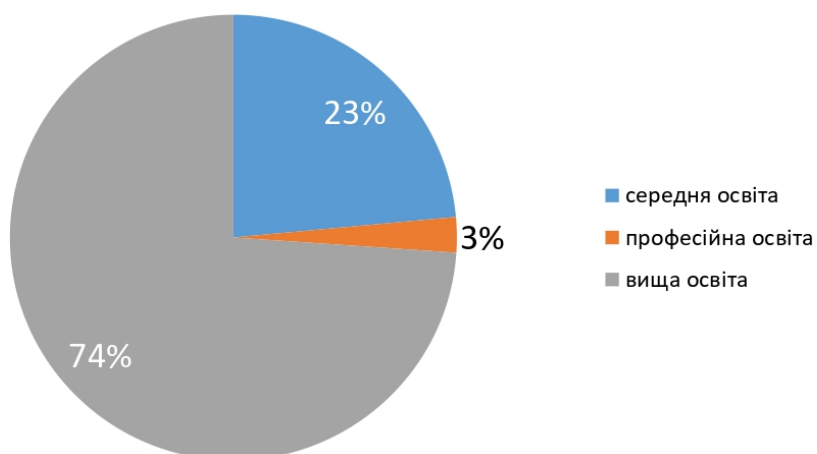
РЕЗУЛЬТАТИ АНКЕТУВАННЯ ГРОМАДЯН

150 відповідей

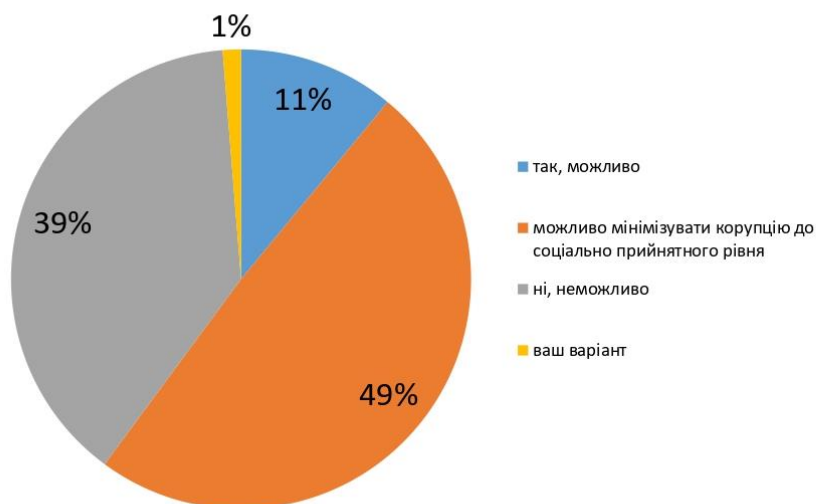
Стать:



Освіта:



1. Як Ви вважаєте, в сучасних умовах можливо повністю викоринити корупцію в Україні?



2. Як Ви вважаєте, в сучасних умовах можна сприймати корупцію як нормальну соціальну практику, яка тимчасово відіграє позитивну роль (виконує окремі позитивні функції)?



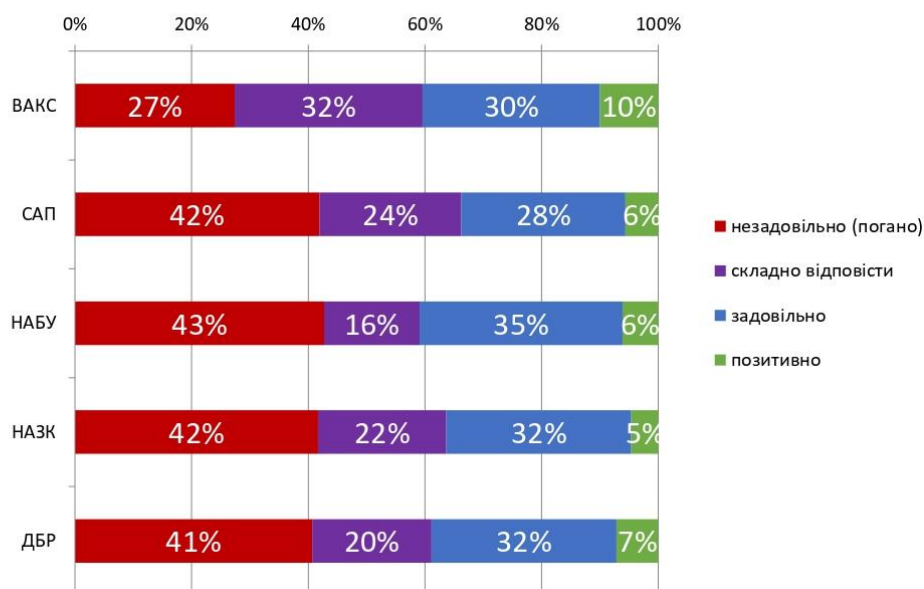
3. Які з наведених факторів, на Ваш погляд, історично зумовили корупцію в Україні?



4. Чи доводилося Вам та/або Вашим близьким надавати неправомірну вигоду («хабар»)? Якщо так – з якою метою надавалася така неправомірна вигода («хабар»)?



5. Дайте, за можливості, узагальнену оцінку роботі антикорупційних органів:



6. Які з наведених форм участі громадськості у протидії корупції Ви вважаєте ефективними?

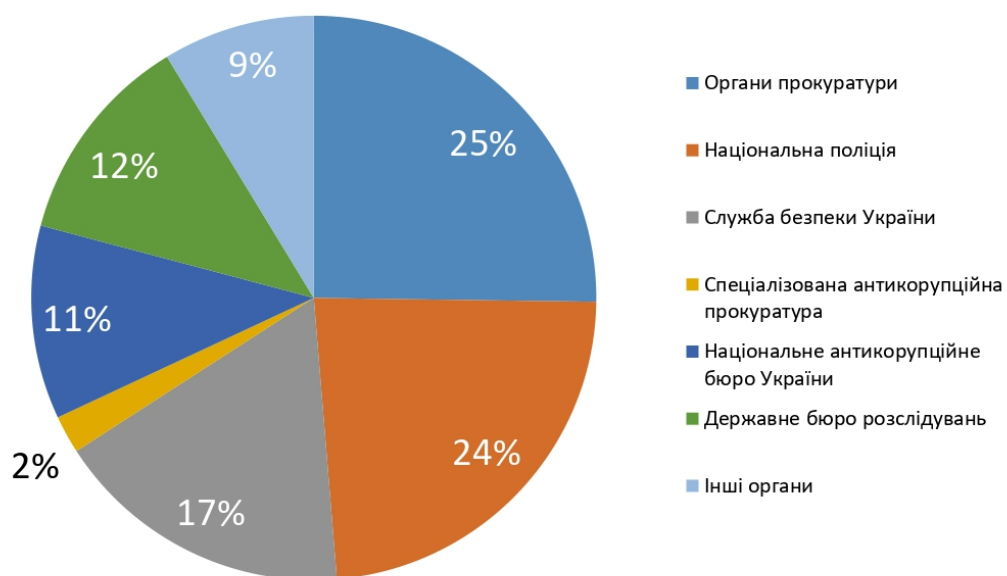


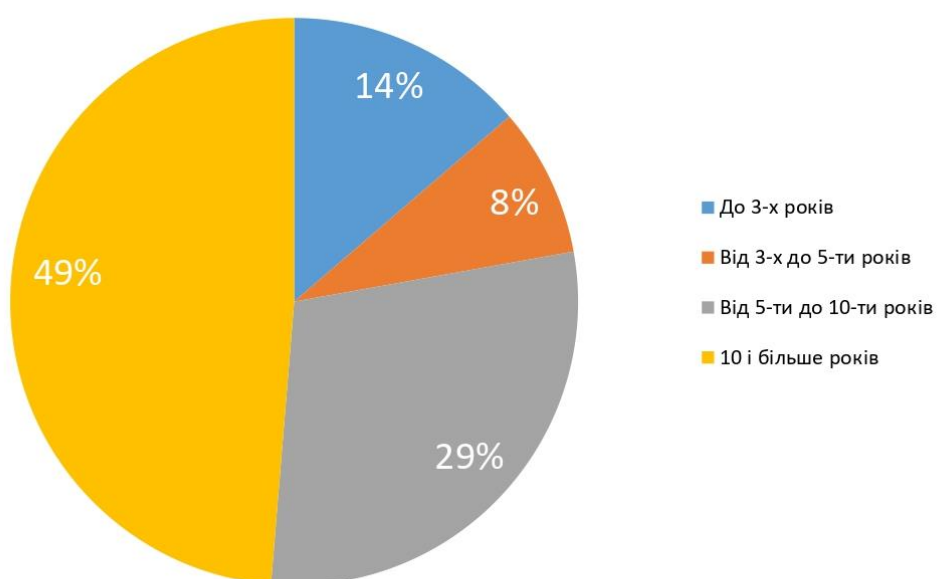
РЕЗУЛЬТАТИ АНКЕТУВАННЯ ПРАЦІВНИКІВ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

75 відповідей

Відомості про учасника анкетування:

Місце роботи

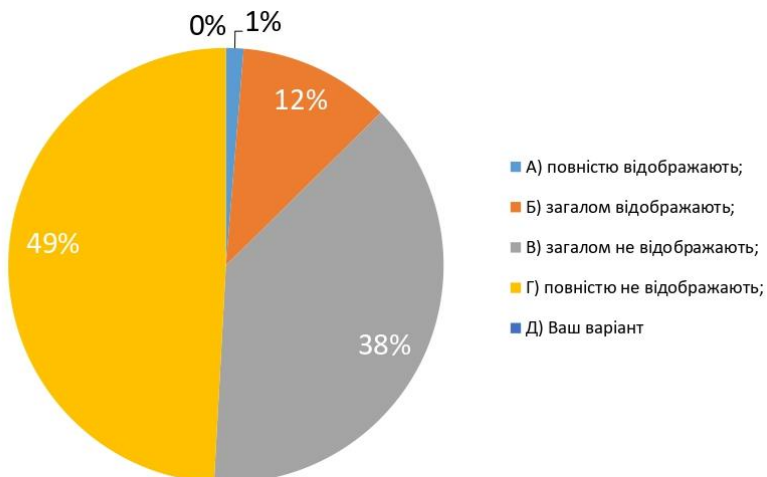


Стаж роботи

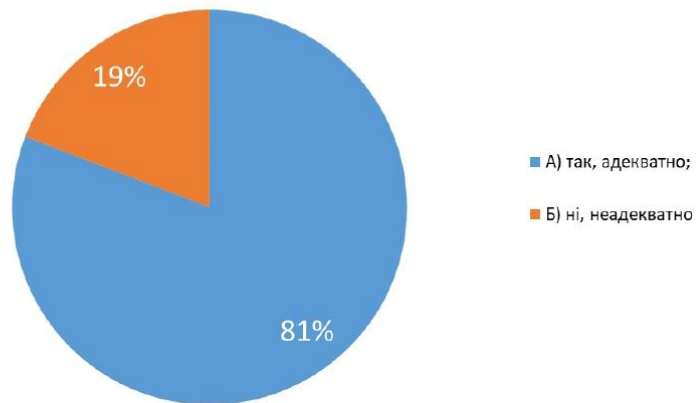
1. Чи потрібен, на Ваш погляд, Україні особливий механізм протидії корупції в сучасних умовах?



2. Чи відображають, на Ваш погляд, дані офіційної (державної) статистики корупційних правопорушень реальний стан корупції в Україні?



3. Як Ви вважаєте, визначене ст. 1 ЗУ «Про запобігання корупції» (у чинній редакції) поняття «корупція» адекватно відображає сутність відповідного соціально-правового феномену?



4. Як Ви оцінюєте визначене ст. 1 ЗУ «Про запобігання корупції» (у чинній редакції) поняття «корупційне правопорушення»?



5. Чи обґрунтованим, на Ваш погляд, є відображений у законодавчому визначенні корупційного правопорушення підхід, за якого однією із ознак такого правопорушення є встановлення за його вчинення кримінальної, дисциплінарної та/або цивільно-правової відповідальності?

