

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

ХРОМОВА КАТЕРИНА ІГОРІВНА

УДК 342.9:347.963

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ
ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ ЩОДО ПРОТИДІЇ
КОРУПЦІЇ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

Автореферат
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Харків – 2016

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Харківському національному університеті внутрішніх справ Міністерства внутрішніх справ України.

Науковий керівник: кандидат юридичних наук, професор
САЛМАНОВА Олена Юріївна,
Харківський національний
університет внутрішніх справ,
завідувач кафедри адміністративного
права та процесу.

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор
БУРБИКА Михайло Михайлович,
Сумський державний університет,
завідувач кафедри адміністративного,
господарського права та фінансово-
економічної безпеки;

кандидат юридичних наук
КРАВЧЕНКО Андрій Григорович,
Харківська місцева прокуратура № 5,
перший заступник керівника.

Захист відбудеться 30 вересня 2016 р. о 13 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.700.01 у Харківському національному університеті внутрішніх справ за адресою: 61080, м. Харків, просп. Льва Ландау, 27.

З дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці Харківського національного університету внутрішніх справ за адресою: 61080, м. Харків, просп. Льва Ландау, 27.

Автореферат розісланий 29 серпня 2016 р.

Учений секретар
спеціалізованої вченої ради

Л.В. Могілевський

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Процеси реформування Української держави, реалізація курсу на євроінтеграцію поставили низку невідкладних завдань перед всіма суспільними і державними інститутами, одним із найголовніших з яких є подолання корупції в органах державної влади та органах місцевого самоврядування. На вирішення цього завдання має бути спрямовано насамперед зусилля всіх правоохоронних органів, які й самі потребують кардинального реформування. На суттєве оновлення очікує також національне законодавство, яке визначає засоби правової протидії корупції, серед яких провідне місце належить адміністративно-правовим засобам.

Одним із основних державно-правових інститутів, покликаних здійснювати адміністративно-правову протидію корупції в державі, є органи прокуратури. Важливість діяльності прокуратури щодо протидії корупції пояснюється її правовим статусом, можливостями здійснювати нагляд за дотриманням законів у цій сфері, в тому числі через спеціально створений підрозділ – Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру. Згідно із статистичними даними, протягом 2015 року в Україні до суду було направлено 2147 протоколів про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією. З них органами прокуратури – 1438, або 67 %. В той же час у зазначеній діяльності існує ряд недоліків як нормативного характеру, так і щодо практики її здійснення, що обумовлює необхідність теоретичного осмислення широкого спектра питань адміністративно-правового регулювання протидії корупції органами прокуратури України.

Теоретичні та практичні аспекти адміністративно-правової протидії корупції в Україні, а також загальні питання адміністративно-правового регулювання діяльності органів прокуратури України висвітлено у працях багатьох вчених, зокрема В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурки, О.І. Безпалової, Ю.П. Битяка, М.М. Бурбики, А.С. Васильєва, В.М. Гаращука, С.М. Гусарова, С.Ф. Денисюка, Є.В. Додіна, Т.Є. Кагановської, Р.А. Калюжного, О.М. Ключова, Л.В. Ковалюка, І.Б. Коліушка, Т.О. Коломосьця, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, А.Г. Кравченка, О.В. Кузьменко, К.Б. Левченко, М.В. Лошицького, Д.М. Лук'янця, М.І. Мельника, О.І. Миколенка, О.М. Музичука, О.І. Остапенка, О.С. Проневича, Д.В. Приймаченка, О.Ю. Салманової, В.Л. Синчука, О.Ю. Синявської, В.В. Сокурєнка, М.І. Хавронюка, Х.П. Ярмаченка та ін. Проте адміністративно-правові засади діяльності органів прокуратури України щодо протидії корупції залишаються дослідженими недостатньо.

Таким чином, необхідність удосконалення функціонування прокуратури України, діяльності щодо протидії корупції, недостатність розробки цих питань на теоретичному рівні, наявність проблем у правовому регулюванні обумовлюють актуальність комплексного дослідження адміністративно-правових засад діяльності органів прокуратури України щодо протидії корупції.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконано відповідно до Пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2011-2015 рр., затверджених постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 24.09.2010 р., пп. 5.4, 5.11, 5.25, 5.26, 5.27 Пріоритетних напрямків наукових досліджень Харківського національного університету внутрішніх справ на 2016–2019 рр., схвалених Вченою радою Харківського національного університету внутрішніх справ 23 лютого 2016 року (протокол № 2), науково-дослідних тем Харківського національного університету внутрішніх справ зареєстрованих в Українському інституті науково-технічної і економічної інформації на 2014-2018 рр., «Реалізація та удосконалення адміністративного законодавства України» (номер державної реєстрації 0113U008197), «Правоохоронна функція української держави» (номер державної реєстрації 0113U008192).

Мета і задачі дослідження. Мета дослідження полягає у визначенні адміністративно-правових засад діяльності органів прокуратури України щодо протидії корупції, а також шляхів їх удосконалення. Для досягнення зазначеної мети в роботі необхідно вирішити такі основні *задачі*:

- з'ясувати поняття корупції та сучасне розуміння механізму протидії корупційним правопорушенням;
- охарактеризувати органи прокуратури України як суб'єкта адміністративно-правової протидії корупції;
- встановити нормативні засади діяльності органів прокуратури України щодо протидії корупції та визначити місце серед них адміністративно-правового регулювання;
- окреслити завдання, функції та принципи діяльності органів прокуратури України щодо протидії корупції;
- надати характеристику компетенції та повноважень органів прокуратури України щодо протидії корупції;
- визначити адміністративно-правові форми та методи діяльності органів прокуратури України щодо протидії корупції;
- охарактеризувати способи взаємодії органів прокуратури з іншими суб'єктами адміністративно-правової протидії корупції в Україні;

- сформулювати шляхи вдосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності органів прокуратури у сфері протидії корупції;

- узагальнити зарубіжний досвід протидії корупційним проявам адміністративно-правовими засобами та визначити можливості його використання органами прокуратури України.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини у сфері протидії корупції органами прокуратури України.

Предмет дослідження становлять адміністративно-правові засади діяльності органів прокуратури України щодо протидії корупції.

Методи дослідження. Методологічною основою дослідження є сукупність методів і прийомів наукового пізнання. Їх застосування обумовлюється системним підходом, що дозволяє досліджувати проблеми в єдності їх соціального змісту і юридичної форми. Зокрема документальний метод використано при вивченні нормативно-правової бази, документів щодо практичної діяльності органів прокуратури та інших суб'єктів адміністративно-правової протидії корупції (підрозділи 1.2, 1.3, 2.3, 2.4). За допомогою структурно-функціонального аналізу було досліджено повноваження та склад суб'єктів адміністративно-правової протидії корупції в Україні (підрозділ 2.4). Системно-структурний метод надав можливість здійснити класифікацію форм та методів діяльності органів прокуратури України щодо протидії корупції (підрозділ 2.3). За допомогою порівняльно-правового методу було здійсненого порівняльний аналіз законодавства щодо протидії корупційним проявам адміністративно-правовими засобами в інших країнах (підрозділ 3.2). Логіко-семантичний метод застосовувався під час узагальнення та вдосконалення термінологічного апарату (підрозділи 1.1, 2.1, 2.2, 2.3). Аналітичний метод використовувався при обґрунтуванні стратегії удосконалення форм і методів діяльності органів прокуратури України щодо протидії корупції, можливості використання зарубіжного досвіду протидії корупції (підрозділи 2.3, 3.1, 3.2).

Науково-теоретичне підґрунтя для виконання дисертації склали праці фахівців у галузі філософії, соціології, загальної теорії держави і права, теорії управління, адміністративного права, інших галузевих правових наук, у тому числі зарубіжних дослідників. Положення та висновки дисертації ґрунтуються на нормах Конституції України, законодавчих і підзаконних нормативно-правових актах, які регламентують діяльність органів прокуратури України щодо протидії

корупції. Емпіричну базу дослідження становлять узагальнення практичної діяльності органів прокуратури України за 2010-2016 роки, статистичні матеріали, довідкові видання.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є одним із перших комплексних наукових досліджень адміністративно-правових засад діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції із врахуванням зміни правового статусу прокуратури України. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових наукових положень і висновків, запропонованих особисто здобувачем. Основні з них такі:

вперше:

- визначено зміст адміністративно-правових форм та методів діяльності органів прокуратури України щодо протидії корупції; виокремлено види форм (видання адміністративних актів; правотворчість) та методів (загальні, що використовуються органами прокуратури та їх посадовими особами під час виконання поставлених завдань і реалізації функцій, передбачених Законом України «Про прокуратуру» (переконавання, стимулювання і державний примус) та спеціальні, які застосовуються при здійсненні прокурорської діяльності (відвідування місць тримання затриманих, попереднього ув'язнення, опитування осіб з метою отримання інформації про умови їх тримання та поведіння з ними, ознайомлення з документами тощо) такої протидії;

- сформульовано шляхи вдосконалення адміністративно-правового регулювання форм та критеріїв оцінювання якості й ефективності роботи органів прокуратури у сфері протидії корупції, у зв'язку з чим наголошено, що основною формою оцінки є визначення керівниками даного органу ступеня відповідності результатів діяльності організаційно-підпорядкованих їм ланок поставленим перед ними завданням; основними критеріями оцінювання при цьому пропонуються такі показники як: кількість осіб, притягнутих до відповідальності; розміри реально відшкодованої шкоди, завданої протиправними діями; кількість реально попереджених правопорушень та усунених негативних наслідків; кількість фактично поновлених прав, свобод, законних інтересів фізичних осіб та (або) прав і законних інтересів держави і суспільства;

удосконалено:

- характеристику органів прокуратури України як суб'єкта адміністративно-правової протидії корупції, в результаті якої підкреслено, що з прийняттям нових антикорупційних законів, а також нової редакції Закону України «Про прокуратуру» повноваження

органів прокуратури у цій сфері дещо звузились, але натомість було запроваджено низку новел, зокрема у структурі Генеральної прокуратури створено Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру;

- визначення нормативних засад діяльності органів прокуратури України щодо протидії корупції та місця серед них адміністративно-правового регулювання;

- класифікацію принципів діяльності органів прокуратури України щодо протидії корупції, які поділено на: 1) загальноправові: верховенство права; законність; рівність; 2) міжгалузеві: територіальність; презумпція невинуватості; політична нейтральність; прозорість діяльності; 3) галузеві: неприпустимість незаконного втручання прокуратури в діяльність органів законодавчої, виконавчої та судової влади;

- характеристику компетенції та повноважень органів прокуратури України щодо протидії корупції, наголошено на необхідності визначення на законодавчому рівні повноважень не лише заступника Генерального прокурора України – керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, а й усіх працівників цієї прокуратури;

дістали подальшого розвитку:

- визначення поняття корупції та механізму протидії корупційним правопорушенням як системи правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин, що дозволяє досягти необхідного результату — зменшення проявів корупції, зниження потенційної корупційної загрози;

- з'ясування кола завдань та функцій органів прокуратури України щодо протидії корупції, до останніх віднесено: профілактичну; правоохоронну; наглядову; кримінально-процесуальну; представницьку;

- обґрунтування необхідності вдосконалення механізму реалізації форм координації протидії корупції органами прокуратури, у зв'язку з чим запропоновано покращити механізм контролю за виконанням рішень координаційних нарад шляхом закріплення чітких та змістовних норм про те, як відбувається контроль за виконанням таких рішень, як оцінюються якість та повнота реалізації передбачених у них заходів, яка відповідальність настає за їх невиконання чи неналежне виконання;

- узагальнення досвіду зарубіжних країн (Фінляндія, Сінгапур, Канада, Нідерланди, Великобританія, Франція, США, Німеччина, Грузія) щодо протидії корупційним проявам адміністративно-правовими засобами та визначення можливості його використання органами прокуратури України.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес, зокрема висновки, пропозиції та рекомендації, сформульовані в дисертації, можуть бути використані:

- у науково-дослідній сфері – для подальшої розробки адміністративно-правових засад діяльності органів прокуратури України щодо протидії корупції;

- у правотворчості – для удосконалення чинних та розробки нових нормативно-правових актів у сфері діяльності органів прокуратури України щодо протидії корупції;

- у правозастосовній діяльності – з метою удосконалення практичної діяльності органів прокуратури України щодо протидії корупції (*акт впровадження результатів дослідження у практичну діяльність прокуратури Харківської області від 01.08.2016 р.*);

- у освітньому процесі – при підготовці підручників, навчальних посібників та навчально-методичних матеріалів з дисциплін «Адміністративне право», «Судові та правоохоронні органи України», а також під час проведення занять із зазначених дисциплін (*акт впровадження результатів дослідження у освітній процес Харківського національного університету внутрішніх справ від 15.07.2016 р.*).

Апробація результатів дисертації. Отримані результати дослідження, основні його узагальнення та висновки було оприлюднено на науково-практичних конференціях: «Пріоритетні проблеми реформування системи законодавства України» (Київ, 2015), «Правова держава: історія, сучасність та перспективи формування в Україні» (Ужгород, 2016), «Нові завдання та напрями розвитку юридичної науки у ХХІ столітті» (Одеса, 2016).

Публікації. Основні положення та результати дослідження відображено у шістьох наукових статтях, з яких п'ять опубліковано у наукових фахових виданнях України з юридичних наук, одну – у іноземному науковому виданні, а також трьох тезах наукових повідомлень на науково-практичних конференціях.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, що об'єднують дев'ять підрозділів, висновків і списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації становить 212 сторінок. Список використаних джерел включає 206 найменувань і займає 23 сторінки.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовано актуальність теми дослідження; висвітлено зв'язок роботи за науковими програмами, планами, темами;

визначено об'єкт і предмет дослідження; сформульовано мету й задачі дослідження; розкрито наукову новизну та практичне значення одержаних результатів роботи; подано відомості про апробацію результатів та публікації за темою дисертації.

Розділ 1 «Загальна характеристика адміністративно-правових засад діяльності органів прокуратури України щодо протидії корупції» складається з трьох підрозділів.

У підрозділі 1.1 *«Поняття корупції та сучасне розуміння механізму протидії корупційним правопорушенням»* проаналізовано різні підходи до визначення корупції як правової і економічної категорії.

Наголошено, що корупція — це багатопланове соціальне явище, яке вражає всі сегменти суспільного життя, насамперед ті, де стикаються інтереси суспільства, держави, бізнесу, чиновників та громадян, де з її допомогою легше знайти взаємовигідне вирішення потрібного питання. Вона виникає, розвивається і трансформується одночасно з суспільством, державою та її правовою системою.

Звертається увага на причини корупції в державному апараті і насамперед якість правового регулювання суспільних відносин у цій сфері. Виділено дві основні групи проблем: 1) якість правового регулювання державної служби; 2) якість правового регулювання різних видів діяльності, які є об'єктами управління з боку держави.

Доведено, що для зниження рівня корупційних проявів необхідно, щоб антикорупційна складова застосовувалася як базова конструкція політичної стратегії держави. Країні потрібен не тільки грамотний правовий механізм протидії корупції, а така система антикорупційного впливу, яка включала б у себе і заходи щодо виявлення зон найбільшого корупційного ризику, і розслідування, і покарання корупціонерів, і заходи запобігання корупції, і заходи щодо відновлення порушених прав та законних інтересів потерпілих.

У підрозділі 1.2 *«Органи прокуратури України як суб'єкт адміністративно-правової протидії корупції»* проаналізовано поняття адміністративно-правової протидії корупції, встановлено місце та роль органів прокуратури в системі суб'єктів протидії корупції. Встановлено, що адміністративно-правовий механізм протидії корупції становить систему правових засобів, які реалізуються шляхом послідовної та ефективної діяльності із протидії корупції за допомогою адміністративно-правових заходів. Це заходи організаційно-правового характеру та адміністративного примусу.

Встановлено, що діяльність суб'єктів протидії корупції може провадитись у двох напрямках: правовому та неправовому

(роз'яснювальна та профілактична робота щодо недопущення здійснення корупційної діяльності). До основних суб'єктів, які здійснюють заходи щодо протидії корупції, віднесено Президента України, Верховну Раду України, Кабінет Міністрів України, органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Органи прокуратури України разом з податковою міліцією, підрозділами по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю Служби безпеки України, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, Національною поліцією належать до спеціально уповноважених суб'єктів протидії корупції, до основних завдань яких віднесено виявлення, припинення та розслідування корупційних правопорушень. Особливістю органів прокуратури України як суб'єкта адміністративно-правової протидії корупції названо наявність у її структурі Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

У підрозділі 1.3 *«Нормативні засади діяльності органів прокуратури України щодо протидії корупції та місце серед них адміністративно-правового регулювання»* зазначається, що саме від досконалості нормативно-правової бази щодо функціонування прокуратури, від чіткості встановлених приписів залежить ефективність її діяльності, в тому числі і у сфері протидії корупції. Зроблено висновок, що в цілому всю нормативно-правову базу, яка регулює діяльність органів прокуратури України, можна поділити умовно на: 1) зовнішню, яка створюється за межами системи органів прокуратури (Конституція України, закони України та постанови Верховної Ради України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, міжнародні нормативно-правові акти), але до створення якої система органів прокуратури має пряме відношення, безпосередньо розробляючи або беручи участь у розробці проектів тих чи інших нормативних актів; 2) внутрішню, тобто відомчу нормативну базу.

В результаті проведеного аналізу нормативної бази, яка регулює діяльність прокуратури України щодо протидії корупції, зазначається, що вона забезпечується значною кількістю нормативних актів, котрі відрізняються один від одного за багатьма ознаками: юридичною силою, назвою, порядком прийняття, порядком набрання чинності та дії тощо. Дається характеристика окремих нормативних актів, визначаються їх недоліки та шляхи удосконалення.

Розділ 2 «Зміст діяльності органів прокуратури України щодо протидії корупції» складається з чотирьох підрозділів.

У підрозділі 2.1 *«Завдання, функції та принципи діяльності органів прокуратури України щодо протидії корупції»* визначено, що

такі категорії як «мета» та «завдання» мають дуже тісний взаємозв'язок, обумовлюють одна одну під час практичної діяльності органів прокуратури України в сфері протидії корупції. Мета діяльності органів прокуратури України щодо протидії корупції знаходить деталізацію в їх конкретних завданнях. Завдання органів прокуратури України щодо протидії корупції розуміються як визначений на нормативно-правовому рівні комплекс дій, які реалізують органи прокуратури України задля досягнення кінцевої мети цієї діяльності – обмеження корупції.

Категорією, що має дуже тісний взаємозв'язок з метою та завданнями органів прокуратури України щодо протидії корупції, названо їх функції, під якими запропоновано розуміти закріплені на нормативно-правовому рівні напрямки діяльності органів прокуратури, шляхом реалізації яких стає можливим виконання поставлених перед даним державним органом завдань у сфері протидії корупції. Мета діяльності органів прокуратури України щодо протидії корупції досягається й деталізується за допомогою виконання ними своїх завдань, які, в свою чергу, реалізуються шляхом здійснення закріплених на законодавчому рівні функцій. Серед функцій органів прокуратури у сфері протидії корупції названо: профілактичну; правоохоронну; наглядову; кримінально-процесуальну; представницьку.

Зазначено, що виконання завдань, реалізація функцій органів прокуратури України щодо протидії корупції ґрунтується на принципах їх діяльності, які визначено як закріплені на нормативно-правовому рівні основоположні, незміні, керівні засади, відповідно до яких виконуються завдання й реалізуються функції даного органу у сфері протидії корупції. Зазначені принципи класифіковано на: 1) загальноправові: верховенство права; законність; рівність; 2) міжгалузеві: територіальність; презумпція невинуватості; політична нейтральність; прозорість діяльності; 3) галузеві: неприпустимість незаконного втручання прокуратури в діяльність органів законодавчої, виконавчої та судової влади.

У підрозділі 2.2 «Компетенція та повноваження органів прокуратури України щодо протидії корупції» підкреслено, що компетенція органів прокуратури України визначає їх місце в системі державних органів. Її елементами є: предмети відання (об'єкти, явища, дії, на які поширюються їх повноваження), а також повноваження органів прокуратури України чи їх посадових осіб. Повноваженнями ж органів прокуратури визнаються офіційно надані цим органам та їх посадовим особам права і покладені на них обов'язки, які дозволяють

їм здійснювати певну діяльність.

Звертається увага на особливості визначення компетенції та повноважень органів прокуратури України щодо протидії корупції у чинному законодавстві України. Зокрема загальні засади функціонування органів прокуратури України визначаються в Конституції України та Законі України «Про прокуратуру». Норми, що визначають ті чи інші аспекти повноваження прокуратури в окремих сферах, містяться також у низці галузевих законів, зокрема кодифікованих: Кодексі адміністративного судочинства України, Кодексі України про адміністративні правопорушення, Кримінальному процесуальному кодексі України, Господарському процесуальному кодексі України, Цивільному процесуальному кодексі України, законах України «Про запобігання корупції», «Про Національне антикорупційне бюро України», «Про Національну поліцію», «Про Службу безпеки України», «Про оперативно-розшукову діяльність» та ін.

З'ясовано, що компетенція і повноваження органів прокуратури України щодо протидії корупції стосуються, переважно представництва, міжнародного співробітництва, координації повноважень щодо протидії корупції, аналітичної та профілактичної робота тощо.

Детально проаналізовано компетенцію та повноваження нового підрозділу, покликаного здійснювати протидію корупції, – Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, зазначено, що потрібно збільшити повноваження керівника цієї прокуратури щодо визначення її структури, граничної чисельності та штатного розпису. Підкреслено також необхідність визначення на законодавчому рівні повноважень не лише заступника Генерального прокурора України – керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, а й інших працівників цієї прокуратури.

Запропоновано доповнити Закон України «Про прокуратуру» окремою статтею, в якій детально визначити повноваження прокурора в адміністративних провадженнях, зокрема у провадженні в справах про корупційні адміністративні правопорушення.

Підрозділ 2.3 «Адміністративно-правові форми та методи діяльності органів прокуратури України щодо протидії корупції» на основі аналізу поглядів науковців на зміст термінів «форма» та «метод» зроблено висновок про необхідність перегляду традиційних форм і методів, зокрема у діяльності прокуратури України щодо протидії корупції. Сформульовано ряд визначень, зокрема під формою адміністративно-правової діяльності органів прокуратури України

щодо протидії корупції пропонується розуміти зовнішній вираз, прояв або вигляд як окремих дій, так і комплексних заходів, що розробляються та здійснюються компетентними суб'єктами з метою протидії корупції. Методи адміністративно-правової діяльності органів прокуратури України щодо протидії корупції пов'язуються із способами та прийомами, за допомогою яких відбувається практична реалізація форм протидії корупції та забезпечується відповідний вплив на учасників суспільних відносин задля досягнення мети такої протидії.

Форми діяльності органів прокуратури України щодо протидії корупції запропоновано поділяти на дві основні групи: видання адміністративних актів і правотворчість. Обґрунтовано також висновок про доцільність поділу форм діяльності органів прокуратури України щодо протидії корупції на організаційні та процесуальні. Серед досліджуваних методів виокремлено: загальні (переконання, стимулювання і державний примус) та спеціальні (відвідування місць тримання затриманих, попереднього ув'язнення, опитування осіб з метою отримання інформації про умови їх тримання та поведінки з ними, ознайомлення з документами тощо). Наведено ключові нормативно-правові акти з питань діяльності органів прокуратури України та запобігання корупції, у яких віднайшли своє відображення зазначені форми та методи.

У *підрозділі 2.4 «Взаємодія органів прокуратури з іншими суб'єктами адміністративно-правової протидії корупції в Україні та шляхи її удосконалення»* розглянуто нову, закріплену законодавчо, модель діяльності антикорупційних органів. Окрім прокуратури до спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції чинним законодавством України віднесено Національне антикорупційне бюро України, Національну поліцію України, Національне агентство з питань запобігання корупції та Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики.

Наголошено, що до компетенції органів прокуратури України щодо протидії корупції входить координація відповідної діяльності, яку здійснюють різні органи. Зазначається, що координація передбачає наявність координуючого суб'єкта, який згідно з вимогами закону наділений певними організаційними повноваженнями щодо всіх інших суб'єктів такої діяльності, проте вони не перебувають із ним у відносинах залежності чи підпорядкування. Обґрунтовано, що порядок організації роботи з координації діяльності правоохоронних органів, взаємодії органів прокуратури із суб'єктами протидії корупції має визначатися положенням, що затверджуватиметься спільним наказом

Генерального прокурора України, керівників інших правоохоронних органів з подальшою реєстрацією у Міністерстві юстиції. Прокурор має координувати діяльність не всіх державних органів, а тільки тих, завданням яких є протидія корупції, і насамперед – спеціально уповноважених суб'єктів у цій сфері.

Наголошено, що належним чином організована координація протидії корупції покликана усунути дублювання повноважень, роз'єднаність, забезпечити ефективне виконання правоохоронними органами завдань у цій сфері, що не передбачає змішування їх функцій, підміну одних органів іншими.

Розділ 3 «Напрямки вдосконалення адміністративно-правових засад діяльності органів прокуратури України щодо протидії корупції» складається з двох підрозділів.

У підрозділі 3.1 *«Сучасний стан антикорупційної діяльності органів прокуратури України та шляхи удосконалення її адміністративно-правового регулювання»* охарактеризовано сучасний стан діяльності органів прокуратури у сфері протидії корупції та визначено основні шляхи вдосконалення адміністративно-правового регулювання даної діяльності.

На підставі аналізу статистичних даних (як офіційних – державних та міжнародних, так і неофіційних – даних громадських об'єднань) обґрунтовано висновок, що стан виконання прокуратурою своїх функціональних обов'язків щодо протидії корупції, принаймні до останнього часу, залишав бажати кращого. Наведено чинники, що негативно впливають на стан протидії корупції органами прокуратури. Виокремлено чинники як зовнішнього, так і внутрішньо-організаційного характеру. Акцентовано увагу на недосконалому нормативно-правовому підґрунті, що надавало у розпорядження прокуратури досить широкі повноваження (особливо позапроцесуального характеру), які дозволяли її посадовим особам досить активно та у ряді випадків без вагомих підстав втручатися у діяльність приватних суб'єктів і здійснювати тиск на них. З іншого боку – ці ж досить широкі за обсягом і подекуди нечіткі (розпливчасті) за змістом повноваження дозволяли органам прокуратури досить вміло руйнувати будь-які корупційні справи, відстоюючи інтереси певних правлячих еліт чи представників крупного бізнесу.

Проаналізовано основні нормативно-правові акти, якими закріплено перспективні напрямки протидії корупції органами прокуратури. Наголошено, що попри те, що ряд важливих кроків у напрямку вдосконалення правового статусу органів прокуратури, в тому числі як суб'єкта протидії корупції, вже зроблено, говорити про

те, що організаційно-правове підґрунтя їх діяльності сформоване повною мірою, поки зарано. Існує ще ціла низка питань, зокрема управлінського характеру, які потребують більш детального та змістовного підходу до їх правового врегулювання. Запропоновано напрямки удосконалення законодавства, що регламентує діяльність органів прокуратури у сфері протидії корупції.

У підрозділі 3.2 *«Зарубіжна практика протидії корупційним проявам адміністративно-правовими засобами та можливості її використання органами прокуратури України»* здійснено науковий аналіз зарубіжного досвіду протидії корупційним проявам адміністративно-правовими засобами.

Наголошується, що корупція властива всім країнам світу незалежно від політичного устрою та рівня економічного розвитку. Багатьом країнам вдалося створити ефективний механізм протидії корупційним проявам. До таких країн віднесено: Фінляндію, Данію, Нову Зеландію, Ісландію, Сінгапур, Швецію, Канаду, Нідерланди, Люксембург, Норвегію, Австралію, Швейцарію, Велику Британію, Австрію, Ізраїль, США, Чилі, Ірландію, Німеччину та ін. Усі вони мають власні особливості в організації антикорупційної діяльності, але спільними для них є: 1) бажання організації активної протидії корупційним проявам; 2) створення відповідної правової бази; 3) залучення до протидії корупційним проявам громадських організацій. Зроблено висновок, що в кожній державі має бути своя концепція протидії корупції.

ВИСНОВКИ

В дисертації наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання – визначення адміністративно-правових засад діяльності органів прокуратури України щодо протидії корупції та шляхів їх удосконалення. В результаті проведеного дослідження сформульовано низку висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на досягнення поставленої мети.

Визначено поняття корупції та механізму протидії корупційним правопорушенням як системи правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин, що дозволяє досягти необхідного результату — зменшення проявів корупції, зниження потенційної корупційної загрози. До основних напрямів державної антикорупційної політики протидії корупції пропонується віднести: впровадження ефективної системи моніторингу та координації реалізації антикорупційних заходів незалежним спеціалізованим органом із залученням представників громадськості; зменшення кількості та впливу корупціогенних ризиків у діяльності

органів державної влади; створення ефективних механізмів запобігання конфлікту інтересів серед осіб, які уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Адміністративно-правовий механізм протидії корупції визначено як систему правових засобів, які реалізуються шляхом послідовної та ефективної діяльності із протидії корупції за допомогою заходів адміністративно-правового характеру. До основних засобів адміністративно-правового механізму протидії корупції віднесено контроль, нагляд, розгляд звернень громадян та реалізацію відповідальності за вчинення корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією.

Охарактеризовано органи прокуратури України як суб'єкта адміністративно-правової протидії корупції, в результаті якої підкреслено, що з прийняттям нових антикорупційних законів, а також нової редакції Закону України «Про прокуратуру» повноваження органів прокуратури у цій сфері дещо звужились, але натомість було запроваджено низку новел, зокрема у структурі Генеральної прокуратури створено Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру.

Визначено нормативні засади діяльності органів прокуратури України щодо протидії корупції та місце серед них адміністративно-правового регулювання. Зроблено висновок, що зазначена діяльність врегульована нормами значної кількості нормативних актів різної юридичної сили, – Конституції України, міжнародно-правових актів, законів України, актів Президента та Кабінету Міністрів України, відомих актів Генеральної прокуратури України.

Під завданнями органів прокуратури України щодо протидії корупції пропонується розуміти визначений на нормативно-правовому рівні комплекс дій, які реалізують органи прокуратури України задля досягнення кінцевої мети своєї діяльності — обмеження, пониження рівня корупції, зменшення до мінімуму числа корупційних правопорушень.

Функціями органів прокуратури України щодо протидії корупції визнаються нормативно закріплені напрямки діяльності органів прокуратури, шляхом реалізації яких стає можливим виконання поставлених перед даним державним органом завдань у сфері протидії корупції. До зазначених функцій віднесено: профілактичну; правоохоронну; наглядову; кримінально-процесуальну; представницьку.

Принципи діяльності органів прокуратури України щодо протидії корупції визначено як закріплені на нормативно-правовому рівні основоположні, незмінні, керівні засади, відповідно до яких

виконуються завдання й реалізуються функції даного органу в сфері протидії корупції. Принципи діяльності органів прокуратури України у зазначеній сфері поділено на: 1) загальноправові: верховенство права; законність; рівність; 2) міжгалузеві: територіальність; презумпція невинуватості; політична нейтральність; прозорість діяльності; 3) галузеві: недопустимість незаконного втручання прокуратури в діяльність органів законодавчої, виконавчої та судової влади.

Зроблено висновок, що компетенція органів прокуратури України визначає їх місце в системі державних органів. Її елементами є: предмети відання (об'єкти, явища, дії, на які поширюються їх повноваження), а також повноваження органів прокуратури України чи їх посадових осіб. Повноваженнями ж органів прокуратури визнаються офіційно надані цим органам та їх посадовим особам права і покладені на них обов'язки, які дозволяють їм здійснювати певну діяльність. Наголошено на необхідності визначення на законодавчому рівні повноважень не лише заступника Генерального прокурора України – керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, а й усіх працівників цієї прокуратури.

Визначено поняття та зміст адміністративно-правових форм та методів діяльності органів прокуратури України щодо протидії корупції; виокремлено конкретні форми (видання адміністративних актів; правотворчість) та методи (загальні, що використовуються органами прокуратури та їх посадовими особами під час виконання поставлених завдань і реалізації функцій, передбачених Законом України «Про прокуратуру» (переконання, стимулювання і державний примус) та спеціальні, які застосовуються при здійсненні прокурорської діяльності (відвідування місць тримання затриманих, попереднього ув'язнення, опитування осіб з метою отримання інформації про умови їх тримання та поведінки з ними, ознайомлення з документами тощо)) такої протидії.

Охарактеризовано способи взаємодії органів прокуратури з іншими суб'єктами адміністративно-правової протидії корупції в Україні. Наголошено, що належним чином організована координація протидії корупції покликана усунути дублювання повноважень, роз'єднаність, забезпечити ефективне виконання правоохоронними органами завдань у цій сфері, що не передбачає змішування їх функцій, підміну одних органів іншими. Обґрунтовано необхідність вдосконалення механізму реалізації форм координації протидії корупції органами прокуратури, у зв'язку з чим запропоновано вдосконалити механізм контролю за виконанням рішень координаційних нарад шляхом закріплення чітких та змістовних норм

про те, як відбувається контроль за виконанням таких рішень, як оцінюються якість та повнота реалізації передбачених у них заходів, яка відповідальність настає за їх невиконання чи неналежне виконання.

Запропоновано шляхи вдосконалення адміністративно правового регулювання діяльності органів прокуратури у сфері протидії корупції: 1) вдосконалення адміністративно-правового регулювання координації органами прокуратури діяльності різних суб'єктів у сфері протидії корупції; 2) вдосконалення адміністративно-правового регулювання форм та критеріїв оцінювання якості й ефективності роботи органів прокуратури у сфері протидії корупції. Основною формою зазначеної оцінки названо визначення керівниками даного органу ступеня відповідності результатів діяльності організаційно-підпорядкованих їм ланок поставленим перед ними завданням; основними критеріями оцінювання при цьому пропонуються такі показники: кількість осіб, притягнутих до відповідальності; розміри реально відшкодованої шкоди, завданої протиправними діями; кількість реально попереджених правопорушень та усунених негативних наслідків; кількість фактично поновлених прав, свобод, законних інтересів фізичних осіб та (або) прав і законних інтересів держави і суспільства.

Здійснено характеристику позитивного досвіду зарубіжних країн (Фінляндія, Сінгапур, Канада, Нідерланди, Великобританія, Франція, США, Німеччина, Грузія) щодо застосування адміністративно-правових засобів протидії корупції та визначено можливості його використання органами прокуратури України.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

1. Хромова К.І., Органи прокуратури України як суб'єкт адміністративно-правової протидії корупції / К.І. Хромова // Науковий вісник міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція». – 2015. - № 18. – Том 2. - С. 105-110.
2. Хромова К.І., Сучасна корупція та система протидії: адміністративно-правовий аспект / К.І. Хромова // Прикарпатський юридичний вісник. – 2015 - №2. – С. 140-145.
3. Хромова К.І., Поняття та види завдань органів прокуратури України щодо протидії корупції / К.І. Хромова // Підприємництво, господарство і право. – 2016. - №2. – С. 162-166.
4. Хромова К.І., Адміністративно-правові форми та методи діяльності органів прокуратури України щодо протидії корупції / К.І. Хромова // Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія» - 2016. - №1. – С. 165-176.

5. Хромова К.І. Зарубежная практика противодействия коррупционным проявлениям административно-правовыми средствами и возможности её использования органами прокуратуры Украины / К.І. Хромова // "Legea si Viata" Международный научно-практический правовой журнал/ - Март 2016 года № 3/2. - С. 78-82.

6. Хромова К.І. Нормативні засади діяльності органів прокуратури України/ К.І. Хромова // Журнал східноєвропейського права. – 2016. – № 25 – С. 81-91. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://easternlaw.com.ua/uk/>

7. Хромова К.І., Вплив міжнародних нормативних актів на правове регулювання діяльності прокуратури щодо протидії корупції в Україні / К.І. Хромова // «Пріоритетні проблеми реформування системи законодавства України» (м. Київ, 23-24 липня 2015 р.). – К. : «Науково-дослідний інститут публічного права», 2015. – С. 112-115

8. Хромова К.І., Протидія корупції у сучасних умовах: зміст та напрями / К.І. Хромова // «Правова держава: історія, сучасність та перспективи формування в Україні»: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Ужгород, 19-20 лютого 2016 р. – Ужгород: Ужгородський національний університет, 2016. – С. 177-180.

9. Хромова К.І., Зміст терміну «Корупція» як об'єкту діяльності органів прокуратури України щодо протидії корупції / К.І. Хромова // «Нові завдання та напрями розвитку юридичної науки у ХХІ столітті»: Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Одеса, 26-27 лютого 2016 року / Голова оргкомітету – д.ю.н., професор, ректор Міжнародного гуманітарного університету Крижановський А.Ф.; к.ю.н., доцент Громовенко К.В.; д.ю.н., професор Ківалова Т.С.; д.ю.н., професор Берназ В.Д.; д.ю.н., професор Стрельцов Є.Л.; к.ю.н., доцент Кравцов Д.Г.; к.ю.н. Манько Д.Г. – Одеса : Міжнародний гуманітарний університет, 2016. – С. 130-132.

АНОТАЦІЯ

Хромова К. І. Адміністративно-правові засади діяльності органів прокуратури України щодо протидії корупції. – *Рукопис.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Харківський національний університет внутрішніх справ, Харків, 2016.

Дисертацію присвячено аналізу адміністративно-правових засад діяльності органів прокуратури України щодо протидії корупції. Визначено поняття корупції та сучасне розуміння механізму протидії корупційним правопорушенням, охарактеризовано органи

прокуратури України як суб'єкта адміністративно-правової протидії корупції, встановлено нормативні засади їх діяльності щодо протидії корупції та визначено місце серед них адміністративно-правового регулювання; окреслено завдання, функції та принципи діяльності органів прокуратури України щодо протидії корупції; надано характеристику їх компетенції та повноваженням у цій сфері; визначено адміністративно-правові форми та методи зазначеної діяльності; охарактеризовано способи взаємодії органів прокуратури з іншими суб'єктами адміністративно-правової протидії корупції в Україні; окреслено напрямки вдосконалення адміністративно-правових засад діяльності органів прокуратури України щодо протидії корупції.

Ключові слова: корупція, протидія, органи прокуратури, адміністративно-правові засади, завдання, функції, принципи, нормативні засади, компетенція і повноваження, форми та методи, взаємодія, удосконалення.

АННОТАЦІЯ

Хромова Е. И. Административно-правовые основы деятельности органов прокуратуры Украины по противодействию коррупции. – Рукопись.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Харьковский национальный университет внутренних дел, Харьков, 2016.

Определено понятие коррупции и механизма противодействия коррупционным правонарушениям как системы правовых средств, при помощи которых осуществляется правовое регулирование общественных отношений, что позволяет достичь необходимого результата — уменьшения проявлений коррупции, снижения потенциальной коррупционной угрозы.

Дана характеристика органов прокуратуры Украины как субъекта административно-правового противодействия коррупции, подчеркнуто, что с принятием новых антикоррупционных законов, а также новой редакции Закона Украины «О прокуратуре» полномочия органов прокуратуры в этой сфере несколько сузились, но вместо этого был введен ряд новелл, в частности, в структуре Генеральной прокуратуры создана Специализированная антикоррупционная прокуратура.

Определены нормативные основы деятельности органов прокуратуры Украины по противодействию коррупции и места среди

них административно-правового регулирования. Выявлен круг задач и функций органов прокуратуры Украины по противодействию коррупции, к последним отнесены: профилактическая; правоохранительная; надзорная; уголовно-процессуальная; представительская.

Классифицированы принципы деятельности органов прокуратуры Украины по противодействию коррупции, которые разделены на: 1) общеправовые: верховенство права; законность; равенство; 2) межотраслевые: территориальность; презумпция невиновности; политическая нейтральность; прозрачность деятельности; 3) отраслевые: недопустимость незаконного вмешательства прокуратуры в деятельность органов законодательной, исполнительной и судебной власти.

Осуществлена характеристика компетенции и полномочий органов прокуратуры Украины по противодействию коррупции, отмечена необходимость определения на законодательном уровне полномочий не только заместителя Генерального прокурора Украины – руководителя Специализированной антикоррупционной прокуратуры, но и всех работников этой прокуратуры.

Определено содержание административно-правовых форм и методов деятельности органов прокуратуры Украины по противодействию коррупции; выделены виды форм и методов такого противодействия.

Обоснована необходимость совершенствования механизма реализации форм координации противодействия коррупции органами прокуратуры, в связи с чем предложено улучшить механизм контроля за исполнением решений координационных совещаний путем закрепления четких и содержательных норм о том, как происходит контроль за выполнением таких решений, как оцениваются качество и полнота реализации предусмотренных в них мероприятий, какая ответственность наступает за их неисполнение или ненадлежащее исполнение.

Сформулированы пути совершенствования административно-правового регулирования форм и критериев оценки качества и эффективности работы органов прокуратуры в сфере противодействия коррупции.

Обобщен опыт зарубежных стран по противодействию коррупционным проявлениям административно-правовыми средствами и определены возможности его использования органами прокуратуры Украины.

Ключевые слова: коррупция, противодействие, органы

прокуратуры, административно-правовые основы, задачи, функции, принципы, нормативные основы, компетенция и полномочия, формы и методы, взаимодействие, совершенствование.

SUMMARY

Khromova K. I. Administrative and legal bases of Prosecutor's service's activity of Ukraine of combating corruption. – *Manuscript*.

The thesis for the degree of candidate of juridical sciences, specialty 12.00.07 – administrative law and process; finance law; information law. – National University of Internal Affairs, Kharkiv, 2016.

The thesis is devoted to the analysis of administrative and legal bases of Prosecutor's service's activity of Ukraine of combating corruption. Defined the concept of corruption and the actual vision of the mechanism of counteraction to the corruption offenses, described Prosecutor's services of Ukraine as a subject of administrative and legal counteraction of corruption, establishes the normative bases of their activities on counteraction of corruption and the place among them of administrative and legal regulation; determined objectives, functions and principles of Prosecutor's service's of Ukraine activity of combating corruption; their competence and authority in this area was characterized; identified the administrative and legal forms and methods of such activities; the ways of the interaction of prosecutors with other subjects of administrative and legal counteraction of corruption in Ukraine was described; directions of improvement of administrative and legal bases of Prosecutor's service's of Ukraine activity of combating corruption was outlined.

Key words: corruption, counteraction, prosecutor's services, legal and administrative bases, objectives, functions, principles, frameworks, competence and powers, forms and methods, interaction, improvement.