

# ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАПОБІГАННЯ І ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ ТА МІСЦЕ СЕРЕД НИХ АДМІНІСТРАТИВНО- ПРАВОВИХ НОРМ

**КОРЕНЕВА Катерина Вячеславівна - аспірант Харківського національного університету внутрішніх справ**

**УДК 342.95 (477)**

**DOI: <https://doi.org/10.71404/EP.2021.3.36>**

У статті наголошено на тому, що правова основа запобігання і протидії корупції в органах прокуратури України, сформована з відповідних правових засад міжнародного, всеукраїнського та відомчого рівня, забезпечує дисципліну і законність в антикорупційній діяльності за рахунок чіткої, ієрархічно побудованої системи законодавства, а також належним чином організованого функціонування Верховної Ради України, наукових установ, науково-дослідних лабораторій і профільних кафедр закладів вищої освіти, які надають науково обґрунтовані пропозиції щодо вдосконалення законодавства та проблемних аспектів правозастосування.

Акцентовано увагу на тому, що адміністративно-правові норми за рахунок своєї особливої структури, забезпечення з боку механізму державного примусу та безпосередньої реалізації у повсякденній діяльності посадових осіб відіграють важливу роль у регулюванні широкого кола процесів у сфері запобігання і протидії корупції в органах прокуратури України, зокрема в контексті подання щорічної декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави та декларації доброчесності прокурора, формування і реалізації антикорупційної політики в сфері діяльності правоохоронних органів та функціонування системи правосуддя, врегулювання конфлікту інтересів у професійній діяльності прокурора тощо.

Зазначено, що в царині правових засад запобігання і протидії корупції в органах прокуратури України потребують окремої уваги

положення законів України, зокрема Закону України «Про запобігання корупції», яким визначено особливий статус органів прокуратури як спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції та водночас суб'єкта, на якого поширюється дія цього Закону в частині встановлення чітких обмежень використання службових повноважень, одержання подарунків, сумісництва та суміщення з іншою діяльністю, спільної роботи близьких осіб, недопущення та врегулювання конфлікту інтересів, подання декларацій тощо.

Ключові слова: правові засади, запобігання, протидія корупції, органи прокуратури України, адміністративно-правові норми, Конституція України, закони України.

## Постановка проблеми

Актуальність теми дисертаційного дослідження обумовлена тим, що сучасний етап реформування публічного управління в Україні відзначається посиленням процесів боротьби з корупцією, зокрема в частині вдосконалення нормативно-правового та інституційного забезпечення.

Водночас нормативно-правове забезпечення у сфері запобігання і протидії корупції в органах прокуратури України знаходить свій вияв у системі правових засад і відіграє центральну та організуючу роль у процесі забезпечення чесного, неупередженого та професійного ставлення прокурорів до виконання покладених на них законом обов'язків.

#### **Стан дослідження теми**

У сучасній адміністративно-правовій науці в Україні особливе місце відводилося питанням правових засад запобігання і протидії корупції. Зокрема, цією проблематикою цікавилися С.М. Алфьоров, О.М. Бандурка, М.Ю. Бездольний, О.І. Беспалова, В.М. Гаращук, В.В. Галуцько, В.А. Завгородній, Д.І. Йосифович, Т.О. Коломєць, П.Ю. Корнієць, А.Т. Комзюк, К.Б. Левченко, Н.П. Матюхіна, Т.П. Мінка, О.М. Музичук, В.Я. Настюк, О.Я. Прохоренко, С.С. Серьогін, В.П. Тимошук, Ю.С. Шемшученко, Х.П. Ярмакі та ін. Проте у вітчизняній правовій доктрині так і не сформовано комплексного розуміння правових засад запобігання і протидії корупції в органах прокуратури України та не визначено місце серед них адміністративно-правових норм.

#### **Мета і завдання дослідження**

Мета статті полягає в тому, щоб окреслити правові засади запобігання і протидії корупції в органах прокуратури України та не визначити місце серед них адміністративно-правових норм. Для досягнення вказаної мети необхідно вирішити наступні завдання: з'ясувати роль державної антикорупційної політики у визначенні правових засад запобігання і протидії корупції в органах прокуратури України; встановити сутність правової основи запобігання і протидії корупції в органах прокуратури України; визначити роль, яку відіграють адміністративно-правові норми у реалізації правових засад запобігання і протидії корупції в органах прокуратури України; з'ясувати місце положень Конституції та законів України у системі правових засад запобігання і протидії корупції в органах прокуратури України.

**Наукова новизна дослідження** полягає в тому, що автором вперше визначено роль державної антикорупційної політики у реалізації правових засад запобігання і протидії корупції в органах прокуратури України, а також запропоноване нестандартне бачення місця адміністративно-правових норм серед досліджуваної категорії правових засад.

#### **Виклад основного матеріалу**

Правові засади запобігання і протидії корупції в органах прокуратури України визначаються у процесі формування і реалізації державної антикорупційної політики. А.М. Новак зазначає, що «антикорупційна політика є системою передбачених чинним законодавством організаційно-правових, адміністративних, освітньо-виховних, економічних, культурних та інших заходів, які забезпечуються та реалізуються суб'єктами владних повноважень та громадськістю з метою виявлення та припинення корупційних правопорушень» [1, с. 19].

Так, у процесі формування державної антикорупційної політики безпосередньо визначаються правові засади запобігання і протидії корупції в органах прокуратури України, розроблюються і приймаються нормативно-правові акти, якими закріплюється правовий статус спеціально уповноважених органів, деталізуються основи їх функціонування та взаємодії між собою та з іншими органами публічної влади, підприємствами, установами та організаціями, встановлюються основні вектори міжнародного співробітництва в антикорупційній сфері, а також окреслюються фундаментальні засади співробітництва з інститутами громадянського суспільства.

Роль правової основи полягає в забезпеченні інституційної бази – правил, а також установ, які застосовують ці правила – для належного управління. Це включає систему підзвітності, канали для подання скарг, чисту судову систему, оподаткування та митну систему, а також належні та безпечні умови праці для неурядових організацій та медіа. Правова основа є гарантією такого типу управління, яке протидіє корупції. Крім того, правова основа також відіграє життєво важливу роль у нагляді за установами, які борються з корупцією, та притягненні їх до відповідальності. Тільки якщо це завдання виконується ефективно, можливо завоювати та підтримувати довіру громадськості. Без такої впевненості не можна очікувати, що громадяни відкидатимуть корупцію та утримуватимуться від використання хабарів. Зрештою, ставлення широкої громадськості має вирішальне значення для пер-

спективи успіху будь-яких зусиль у боротьбі з корупцією [2, с. 730-731].

Ця правова основа першочергово спрямовується на забезпечення верховенства права в частині здійснення антикорупційної діяльності. Визначення верховенства права передбачає існування всіх наступних умов: існує система законів, де закони включають правила та положення, заздалегідь викладені та сформульовані в загальних рисах; закони повинні бути загальновідомими та зрозумілими уряду та громадянам; вимоги, встановлені законом, можуть бути виконані людьми; закон повинен застосовуватися однаково до всіх відповідно до їхніх умов; механізми або інституції повинні забезпечувати виконання правових норм у разі їх порушення. Правова система повинна мати ці атрибути як основу верховенства права. Верховенство права підвищує передбачуваність, визначеність та безпеку [3].

Так, правова основа запобігання і протидії корупції в органах прокуратури України, сформована з відповідних правових засад міжнародного, всеукраїнського та відомчого рівня, забезпечує дисципліну і законність в антикорупційній діяльності за рахунок чіткої, ієрархічно побудованої системи законодавства, а також належним чином організованого функціонування Верховної Ради України (її відповідних комітетів, зокрема Комітету з питань правоохоронної діяльності), наукових установ, науково-дослідних лабораторій і профільних кафедр закладів вищої освіти, які надають науково обґрунтовані пропозиції щодо вдосконалення законодавства та проблемних аспектів правозастосування.

При цьому в масштабах держави та в управлінській площині правові засади запобігання і протидії корупції в органах прокуратури України базуються на адміністративно-правових нормах. У цьому контексті адміністративно-правові норми за рахунок своєї особливої структури, забезпечення з боку механізму державного примусу та безпосередньої реалізації у повсякденній діяльності посадових осіб відіграють важливу роль у регулюванні широкого кола процесів у сфері запобігання і протидії корупції в органах прокуратури України, зокрема в кон-

тексті подання щорічної декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави та декларації доброчесності прокурора, формування і реалізації антикорупційної політики в сфері діяльності правоохоронних органів та функціонування системи правосуддя, врегулювання конфлікту інтересів у професійній діяльності прокурора тощо.

В основі системи правових засад запобігання і протидії корупції в органах прокуратури України лежать фундаментальні положення Конституції України, які визначають основи правового статусу прокуратури в Україні, інших органів публічної влади, ключові засади функціонування правосуддя в Україні.

Конституційні положення, які можуть підтримувати зусилля з боротьби з корупцією, включають положення, спрямовані на: підтримку верховенства права; ефективний розподіл влади; незалежну судову систему; підзвітність та прозорість держави; механізми контролю різних гілок держави; та основні політичні свободи та громадянські права, такі як свобода слова та об'єднань, свобода преси, доступ до інформації та участі [4].

При цьому, аналізуючи текст Основного Закону, слід відзначити, що антикорупційна мета була однією з провідних у процесі створення і прийняття Конституції України. Адже останньою визначаються основи суспільного устрою, функціонування ключових державних інституцій, що є вираженням прагнення гарантувати законність і доброчесність функціонування цих інституцій, забезпечити їх особливий захист з боку держави, у тому числі захист від внутрішніх корупційних ризиків, які загрожують фундаментальним засадам державотворення, можуть нівелювати їх цінність у суспільстві та державі.

Слід погодитися з тим, що існує лише кілька цілей, які відіграли настільки значну мотивуючу роль у створенні Конституції, що вони повинні зайняти мала мотивувати створення Конституції та відігравати роль у багатьох конституційних положеннях. Визначити, які цілі відповідають цьому, не є простим завданням. Деякі цілі були настільки поширеними та спільними, що їх навіть не обговорювали; інші цілі були важливими

лише в кількох положеннях, але, можливо, були важливішими за інші. Аргументи, засновані на меті, не слід використовувати легковажно, а лише тоді, коли є суттєве, нетривіальне історичне підтвердження того, що Конституція була розроблена для виконання певних завдань [5].

Спрямованість окремих положень Конституції України на забезпечення доброчесності в органах прокуратури виражає ст. 131-1 Основного Закону, відповідно до якої «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» [6].

Так, Конституція України, з одного боку, виражає основоположні засади функціонування прокуратури в Україні, її основну мету та завдання, а з іншого – позначає основи конституційного ладу, політико-юридичні основи здійснення публічного управління в різних сферах життєдіяльності суспільства, встановлює найбільш загальні (конституційні) права, свободи та обов'язки громадян, на гарантування, дотримання та захист яких спрямовується діяльність прокуратури та інших правоохоронних органів України.

У царині правових засад запобігання і протидії корупції в органах прокуратури України потребують окремої уваги положення законів України, зокрема Закону України «Про запобігання корупції», яким визначено особливий статус органів прокуратури як спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції та водночас суб'єкта, на якого поширюється дія цього Закону в частині встановлення чітких обмежень використання службових повноважень, одержання подарунків, сумісництва та суміщення з іншою діяльністю, спільної роботи близьких осіб, недопущення та вре-

гулювання конфлікту інтересів, подання декларацій тощо. Також Законом України «Про запобігання корупції» встановлюються ключові визначення в антикорупційній сфері, зокрема і окреслюється розуміння корупції «як використання особою, зазначеною у частині першій статті 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 частині першій статті 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» [7].

Окремо слід наголосити на важливості положень базового Закону України «Про прокуратуру», згідно з яким запобігання корупції здійснюється ще на етапі добору кандидатів на посаду прокурора, зокрема встановлюється, що «орган, що здійснює дисциплінарне провадження, організовує проведення спеціальної перевірки кандидатів на посаду прокурора, які успішно склали кваліфікаційний іспит, у порядку, встановленому законодавством у сфері запобігання корупції, з урахуванням особливостей, визначених цим Законом. Для проведення спеціальної перевірки орган, що здійснює дисциплінарне провадження, після ухвалення попереднього рішення про допуск осіб, які успішно склали кваліфікаційний іспит, до наступного етапу добору надсилає до уповноважених органів запити про перевірку відповідних відомостей стосовно зазначених осіб» [8]. Водночас відповідно до ст. 51 даного Закону вчинення певних діянь корупційного характеру є підставою для звільнення прокурора, а саме: «порушення ним вимог щодо несумісності, передбачених статтею 18 цього Закону; набрання законної сили судовим рішенням про притягнення прокурора до адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язане з корупцією; набрання законної сили рішенням суду про визнання активів прокурора або

активів, набутих за його дорученням іншими особами або в інших передбачених статтею 290 Цивільного процесуального кодексу України випадках, необґрунтованими та їх стягнення в дохід держави; неможливості переведення на іншу посаду у зв'язку з прямим підпорядкуванням близькій особі» [8].

### **Висновки**

Таким чином, у процесі формування державної антикорупційної політики безпосередньо визначаються правові засади запобігання і протидії корупції в органах прокуратури України, розробляються і приймаються нормативно-правові акти, якими закріплюється правовий статус спеціально уповноважених органів, деталізуються основи їх функціонування та взаємодії між собою та з іншими органами публічної влади, підприємствами, установами та організаціями, встановлюються основні вектори міжнародного співробітництва в антикорупційній сфері, а також окреслюються фундаментальні засади співробітництва з інститутами громадянського суспільства.

Визначено, що правова основа запобігання і протидії корупції в органах прокуратури України, сформована з відповідних правових засад міжнародного, всеукраїнського та відомчого рівня, забезпечує дисципліну і законність в антикорупційній діяльності за рахунок чіткої, ієрархічно побудованої системи законодавства, а також належним чином організованого функціонування Верховної Ради України (її відповідних комітетів, зокрема Комітету з питань правоохоронної діяльності), наукових установ, науково-дослідних лабораторій і профільних кафедр закладів вищої освіти, які надають науково обґрунтовані пропозиції щодо вдосконалення законодавства та проблемних аспектів правозастосування.

Акцентовано увагу на тому, що адміністративно-правові норми за рахунок своєї особливої структури, забезпечення з боку механізму державного примусу та безпосередньої реалізації у повсякденній діяльності посадових осіб відіграють важливу роль у регулюванні широкого кола процесів у сфері запобігання і протидії корупції в органах прокуратури України, зокрема в контексті

подання щорічної декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави та декларації доброчесності прокурора, формування і реалізації антикорупційної політики в сфері діяльності правоохоронних органів та функціонування системи правосуддя, врегулювання конфлікту інтересів у професійній діяльності прокурора тощо.

Доведено, що в основі системи правових засад запобігання і протидії корупції в органах прокуратури України лежать фундаментальні положення Конституції України, які визначають основи правового статусу прокуратури в Україні, інших органів публічної влади, ключові засади функціонування правосуддя в Україні.

Відзначено, що антикорупційна мета була однією з провідних у процесі створення і прийняття Конституції України. Адже останньою визначаються основи суспільного устрою, функціонування ключових державних інституцій, що є вираженням прагнення гарантувати законність і доброчесність функціонування цих інституцій, забезпечити їх особливий захист з боку держави, у тому числі захист від внутрішніх корупційних ризиків, які загрожують фундаментальним засадам державотворення, можуть нівелювати їх цінність у суспільств та державі.

Стверджується, що Конституція України, з одного боку, виражає основоположні засади функціонування прокуратури в Україні, її основну мету та завдання, а з іншого – позначає основи конституційного ладу, політико-юридичні основи здійснення публічного управління в різних сферах життєдіяльності суспільства, встановлює найбільш загальні (конституційні) права, свободи та обов'язки громадян, на гарантування, дотримання та захист яких спрямовується діяльність прокуратури та інших правоохоронних органів України.

Зазначено, що в царині правових засад запобігання і протидії корупції в органах прокуратури України потребують окремої уваги положення законів України, зокрема Закону України «Про запобігання корупції», яким визначено особливий статус органів прокуратури як спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції та водночас суб'єкта, на якого поширюється дія

цього Закону в частині встановлення чітких обмежень використання службових повноважень, одержання подарунків, сумісництва та суміщення з іншою діяльністю, спільної роботи близьких осіб, недопущення та врегулювання конфлікту інтересів, подання декларацій тощо. Також Законом України «Про запобігання корупції» встановлюються ключові визначення в антикорупційній сфері.

### **Література**

1. Новак А. М. Теоретико-методологічні засади формування базових принципів національної антикорупційної політики: постановка наукового завдання. *Теорія та історія державного управління*. 2018. № 4. С. 15-19.
2. Sandgren C. Combating Corruption: The Misunderstood Role of Law. *The International Lawyer*. 2005. No. 39 (3). Pp. 717-731.
3. Principles of Fighting Corruption // The American Anti-Corruption Institute (AACI) : сайт. URL: <https://www.theaaci.net/Principles-of-Fighting-Corruption>.
4. Rahman K. Anti-corruption measures in constitutions // Transparency International. URL: [https://knowledgehub.transparencycdn.org/kproducts/Anti-corruption-measures-in-constitutions\\_2021\\_PDF.pdf](https://knowledgehub.transparencycdn.org/kproducts/Anti-corruption-measures-in-constitutions_2021_PDF.pdf).
5. Teachout Z. Constitutional Purpose and the Anti-Corruption Principle. *Northwestern University Law Review*. 2014. No. 108. Pp. 200-217.
6. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-вр // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
7. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.
8. Про прокуратуру : від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text>.

### **LEGAL PRINCIPLES OF PREVENTING AND COMBATING CORRUPTION IN THE PROSECUTOR'S OFFICE OF UKRAINE AND THE PLACE OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL NORMS AMONG THEM**

The article emphasizes that the legal framework for preventing and combating corruption in the prosecutor's office of Ukraine, formed from the relevant legal principles of the international, all-Ukrainian and departmental levels, ensures discipline and legality in anti-corruption activities through a clear, hierarchically structured system of legislation, as well as the properly organized functioning of the Verkhovna Rada of Ukraine, scientific institutions, research laboratories and specialized departments of higher education institutions, which provide scientifically sound proposals for improving legislation and problematic aspects of law enforcement.

Attention is drawn to the fact that administrative and legal norms, due to their special structure, provision by the state coercion mechanism and direct implementation in the daily activities of officials, play an important role in regulating a wide range of processes in the field of preventing and combating corruption in the prosecutor's office of Ukraine, in particular in the context of submitting an annual declaration of a person authorized to perform state functions and a declaration of integrity of a prosecutor, the formation and implementation of anti-corruption policy in the field of law enforcement agencies and the functioning of the justice system, the settlement of conflicts of interest in the professional activities of a prosecutor, etc.

It is noted that in the field of legal principles for preventing and combating corruption in the prosecutor's office of Ukraine, the provisions of the laws of Ukraine, in particular the Law of Ukraine "On Prevention of Corruption", which defines the special status of the prosecutor's office as a specially authorized entity in the field of combating corruption and at the same time a subject to the action of this Law in terms of establishing clear restrictions on the use of official powers, receiving gifts, combining and combining with other activities, joint work of close persons, preventing and resolving conflicts of interest, submitting declarations, etc., require special attention.

**Key words:** legal principles, prevention, combating corruption, prosecutor's offices of Ukraine, administrative and legal norms, Constitution of Ukraine, laws of Ukraine.