

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
імені ЯРОСЛАВА МУДРОГО

ЛИННИК АЛЛА ВОЛОДИМИРІВНА

УДК 347.963 (477)

РОЛЬ ПРОКУРАТУРИ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ДЕРЖАВНОЇ
АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

12.00.10 – судоустрій;
прокуратура та адвокатура

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Дисертацією є рукопис

Робота виконана на кафедрі організації судових та правоохоронних органів Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого Міністерства освіти і науки України.

Науковий керівник – кандидат юридичних наук, доцент **Бабкова Валентина Семенівна**, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, доцент кафедри організації судових та правоохоронних органів.

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, професор **Руденко Микола Васильович**, Харківський національний університет ім. В. Н. Каразіна, завідувач кафедри правосуддя;

кандидат юридичних наук, доцент **Толочко Олександр Миколайович**, Національна академія прокуратури України, проректор – директор Інституту підготовки кадрів.

Захист відбудеться 06 лютого 2015 р. о 13.00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.086.03 у Національному юридичному університеті імені Ярослава Мудрого за адресою: 61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого за адресою: 61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 70.

Автореферат розісланий 17 грудня 2014 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

Н. П. Матюхіна

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми зумовлена тим, що євроінтеграційний курс нашої держави вимагає забезпечення єдиної й цілісної державної антикорупційної політики в Україні. На сьогодні корупція є однією з найгостріших проблем українського суспільства, розв'язання якої потребує скоординованих зусиль судових та правоохоронних органів, провідне місце серед яких належить прокуратурі. В умовах реформування останньої у відповідності із міжнародними стандартами, особливої уваги потребує дослідження ролі прокуратури у забезпеченні державної антикорупційної політики в Україні, а також проблем реалізації антикорупційних стандартів в органах прокуратури.

Незважаючи на те, що окремі питання участі органів прокуратури у запобіганні та протидії корупції уже були предметом наукових досліджень таких учених, як: В. С. Бабкова, І. В. Власов, В. М. Гаращук, О. О. Кальман, А. В. Куракін, О. М. Литвак, О. М. Литвинов, М. І. Мельник, Є. В. Невмержицький, І. С. Нуруллаєв, М. В. Руденко, О. М. Толочко, Т. Я. Хабрієва, М. І. Хавронюк, О. Б. Червякова, О. В. Шевченко, С. М. Шишкар'єв та ін., положення, які стосуються ролі прокуратури у забезпеченні державної антикорупційної політики, втілення антикорупційних стандартів в органах прокуратури тощо, досі не стали предметом вітчизняних наукових розвідок.

Таким чином, у теоретичному і організаційно-методичному підґрунті участі прокуратури у забезпеченні державної антикорупційної політики в Україні спостерігаються значні прогалини. Це спонукає до вибору теми дослідження та обумовлює її актуальність.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Робота виконана на кафедрі організації судових та правоохоронних органів Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого в межах державної цільової комплексної програми «Судова влада: проблеми організації та діяльності» (номер державної реєстрації 0111U000957). Тема дисертації затверджена вченою радою Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого 02.09.2010 р. (протокол № 1).

Мета й завдання дослідження. Метою роботи є розробка теоретичних положень щодо ролі прокуратури у забезпеченні державної антикорупційної політики в Україні, формулювання й обґрунтування на цій підставі пропозицій, спрямованих на вдосконалення законодавства в зазначеній царині.

Для досягнення зазначеної мети ставилися такі основні завдання :

- окреслити засади формування державної антикорупційної політики в Україні;
- виокремити правовий статус прокурора як суб'єкта реалізації державної антикорупційної політики;
- визначити форми участі прокурора у реалізації державної антикорупційної політики;
- розкрити сутність та правові основи антикорупційних стандартів в органах прокуратури та визначити проблеми їх реалізації;
- з'ясувати причини конфлікту інтересів в органах прокуратури та визначити шляхи його вирішення;
- охарактеризувати етичні засади прокурорської діяльності;
- встановити рівень відповідності антикорупційного законодавства України положенням міжнародно-правових актів у сфері запобігання та протидії корупції;
- сформулювати науково обґрунтовані висновки і пропозиції щодо удосконалення вітчизняного антикорупційного законодавства.

Об'єктом дослідження є відносини, що виникають і розвиваються в процесі реалізації державної антикорупційної політики та антикорупційних стандартів органами прокуратури України.

Предметом дослідження є роль прокуратури у забезпеченні державної антикорупційної політики в Україні.

Методи дослідження обрані з урахуванням специфіки цілей, завдань, об'єкта та предмета дослідження. У межах дисертаційної роботи використано комплекс загальнонаукових і спеціальних методів дослідження й пізнання, що застосовуються в сучасній правовій науці. Вони й становлять її методологічне підґрунтя. Загальний діалектичний метод обрано у процесі наукового пізнання сутності державної антикорупційної політики та антикорупційних стандартів в органах прокуратури; системно-структурний – дав можливість проаналізувати форми участі прокурора у реалізації державної антикорупційної політики; історичний і порівняльно-правовий методи дозволили простежити еволюцію формування державної антикорупційної політики в Україні й з'ясувати рівень відповідності її антикорупційного законодавства положенням міжнародно-правових актів у сфері запобігання та протидії корупції; формально-логічний – сприяв аналізу змісту державної антикорупційної політики й антикорупційних стандартів, з'ясуванню положень чинного законодавства. Усі вони застосовані у взаємозв'язку, що сприяло

досягненню всебічності, повноти й об'єктивності наукового пошуку, конкретності, обґрунтованості й узгодженості сформульованих у дисертаційному дослідженні висновків, і достовірності отриманих результатів.

Нормативно-правові й інформаційні підвалини дисертації склали: Конституція України; міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, нормативні акти ООН, Ради Європи та інших міжнародних інституцій; закони й підзаконні нормативно-правові акти України та інших країн.

Теоретичним підґрунтям дисертаційної роботи слугували праці науковців у галузі загальної теорії держави та права, теорії прокурорської діяльності, конституційного, адміністративного, міжнародного права, соціології, кримінології, теорії управління та філософії.

Емпіричним фундаментом даного дослідження є: (а) статистичні дані щодо діяльності органів прокуратури України протягом 2011-2013 рр. ; (б) звіти Мінюсту України за 2012 та 2013 рр. про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції; (в) узанальнення 378 справ про адміністративні корупційні правопорушення, розглянуті судами Харківської області, та 120 протоколів координаційних нарад з питань протидії корупції, проведених правоохоронними органами Харківщини.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є першою в Україні самостійною комплексною працею, в якій здійснено розробку теоретичних положень щодо ролі прокуратури у забезпеченні державної антикорупційної політики в Україні, формулювання й обґрунтування на цій підставі пропозицій, спрямованих на вдосконалення законодавства в зазначеній царині.

Уперше в українській юридичній науці:

- розроблено організаційно-правові засади реалізації органами прокуратури державної антикорупційної політики як системи здійснюваних прокурорами заходів, спрямованих на протидію корупції шляхом попередження та припинення корупційних правопорушень, реалізації відповідальності за такі правопорушення, відшкодування завданої ними шкоди, здійснення контролю над реалізацією вказаних заходів;

- окреслено правовий статус прокурора як суб'єкта реалізації державної антикорупційної політики, який полягає у наділенні його повноваженнями: 1) виявляти, припиняти та розслідувати корупційні правопорушення; 2) координувати діяльність правоохоронних органів з

питань протидії корупції; 3) здійснювати нагляд за додержанням законів у сфері запобігання і протидії корупції;

- визначено форми участі прокурора у реалізації державної антикорупційної політики, а саме: (1) нагляд за додержанням законодавства про запобігання та протидію корупції; (2) виявлення корупційних правопорушень та вжиття заходів щодо притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності; (3) участь у розгляді судом справ про адміністративні корупційні правопорушення; (4) координація діяльності правоохоронних органів у сфері запобігання і протидії корупції;

- сформульовано систему антикорупційних стандартів в органах прокуратури як спеціальних гарантій, обмежень чи заборон, які забезпечують попередження або зменшення впливу корупції на функціонування прокуратури. Доведено, що до них належать: (1) стандарти прийняття на роботу прокурорських працівників; (2) стандарти проходження служби в органах прокуратури, заміщення адміністративних посад та посад у прокуратурах вищого рівня; (3) стандарти забезпечення захисту честі та гідності прокурорських працівників, створення в колективах прокуратур атмосфери нетерпимості до корупційних проявів;

- визначено засади протидії конфлікту інтересів в органах прокуратури, до яких належить розроблення і застосування системи правових і організаційно-управлінських заходів щодо: а) запобігання конфлікту інтересів; б) виявлення конфлікту інтересів; в) подолання конфлікту інтересів шляхом усунення його негативних наслідків;

- доведено необхідність участі прокурора у проведенні антикорупційної експертизи правових актів, як складника антикорупційної діяльності органів прокуратури України.

Удосконалено:

- визначення державної антикорупційної політики як складника державної політики, яка є комплексом правових, економічних, освітніх, виховних, організаційних та інших заходів, спрямованих на створення системи запобігання та протидії корупції, усунення причин її виникнення, подолання негативних наслідків корупції та притягнення до відповідальності винних у вчиненні корупційних правопорушень осіб;

- положення щодо тактики і методики прокурорського нагляду за додержанням антикорупційного законодавства та участі прокурора у розгляді судом справ про адміністративні корупційні правопорушення;

- формулювання завдань координаційної діяльності

правоохоронних органів у сфері запобігання та протидії корупції і їх класифікацію на: (1) загальні (взаємна узгодженість, гармонізація діяльності правоохоронних органів у сфері протидії корупції (реалізація державної антикорупційної політики); (2) спеціальні (виявлення та усунення умов, що сприяють бо можуть сприяти виникненню корупції, а також запобігання спробам їх створити); (3) особливі (запровадження дієвої системи моніторингу ефективності антикорупційного законодавства та забезпечення його виконання, усунення паралелізму та дублювання в роботі правоохоронних органів);

Набули подальшого розвитку ідеї й положення:

- щодо ролі прокурора у здійсненні адміністративного переслідування особи, яка вчинила корупційне правопорушення. Обґрунтовується необхідність наділення прокурора додатковими повноваженнями у зазначеній сфері, зокрема, правом оголошувати офіційне застереження про неприпустимість порушення антикорупційного закону;

- про систему суспільного моніторингу та проведення попереджувальних заходів у сфері протидії корупції. Пропонується розширити коло уповноважених посадових осіб, на яких покладено обов'язок встановлювати обставини, які сприяли вчиненню корупційних правопорушень, та вживати заходів щодо їх усунення;

- щодо удосконалення нормативного врегулювання участі прокурора у реалізації державної антикорупційної політики на рівні Законів України «Про прокуратуру», «Про засади протидії і запобігання корупції», Кодексу України про адміністративні правопорушення, підзаконних та відомчих актів.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що викладені в дисертації висновки й пропозиції сприятимуть подальшому вдосконаленню законодавства, що регламентує засади антикорупційної політики в Україні та антикорупційні стандарти діяльності органів прокуратури. Вони можуть бути використані: (а) у науково-дослідницьких цілях – для подальшого розроблення наукових засад державної антикорупційної політики та її практичного втілення в життя, поглиблення наукового обґрунтування ролі прокуратури в цій царині; (б) у правотворчій діяльності – при вдосконаленні правових засад запобігання та протидії корупції; (в) у правозастосовній діяльності – з метою забезпечення єдності законодавства, що регламентує засади протидії корупції тощо; (г) у навчальному процесі – при проведенні лекційних курсів і практичних занять з таких

дисциплін, як «Основи прокурорської діяльності», «Практикум з прокурорської діяльності», «Організація роботи в органах прокуратури», «Організація судових та правоохоронних органів», а також при підготовці підручників, навчальних посібників і у науково-дослідницькій роботі студентів; (д) у правовиховній сфері – як науково-теоретичний матеріал у роботі з підвищення кваліфікації прокурорських працівників.

Апробація результатів дослідження. Теоретичні положення, викладені у дисертації, розглядалися і обговорювалися на засіданнях кафедри організації судових та правоохоронних органів Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого.

Основні положення й висновки роботи доповідались автором та були оприлюднені на: всеукраїнській науково-практичній конференції молодих учених та здобувачів «Юридична осінь 2011 року» (9 листопада 2011 р., м. Харків); міжнародній науково-практичній конференції, присвяченій 10-річчю Полтавського юридичного інституту «Особистість. Суспільство. Право» (15 березня 2012 р., м. Полтава); науково-практичному семінарі «Правові та інституційні механізми протидії корупційним правопорушенням» (20 квітня 2012 р., м. Харків); всеукраїнській науково - практичній конференції молодих учених та здобувачів «Юридична осінь 2012 року» (13 листопада 2012 р., м. Харків).

Публікації. Основні положення наукових пошуків відображені у 5 наукових статтях, опублікованих у фахових періодичних виданнях з юридичних наук України та іноземних країн та тезах 4-х доповідей на науково-практичних конференціях та семінарах.

Структура дисертації зумовлена метою та завданнями дослідження й складається із вступу, трьох розділів, що містять дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел з 265 найменувань. Загальний обсяг дисертації становить 205 сторінок, з них основний текст – 178 сторінок.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** роботи з'ясовано актуальність теми дослідження, визначено зв'язок роботи з науковими програмами, мета й завдання дослідження, а виходячи з них – об'єкт і предмет дослідження, охарактеризовано методологічну, теоретичну і емпіричну бази, розкрито наукову новизну та практичне значення одержаних результатів, наведено дані щодо їх апробації.

Розділ 1 «Концептуальні та правові засади державної антикорупційної політики в Україні» складається з 2-х підрозділів.

У підрозділі 1.1 «Державна антикорупційна політика: поняття та шляхи її формування в Україні» наведено огляд норм міжнародного права та вітчизняного законодавства стосовно поняття та змісту державної антикорупційної політики. Остання розглядається як комплекс правових, економічних, освітніх, виховних, організаційних та інших заходів зі створення системи запобігання та протидії корупції, а також усунення причин її виникнення. Наголошується, що за часів незалежної України її формування має суперечливий, занадто політизований характер (1991-1995 р.р., 1995-2003 р.р., 2003-2009 р.р.; 2009-2013 р.р, з 2013 р. – по т. ч.) й не отримало завершеного вигляду. Більш того, вітчизняне антикорупційне законодавство не розроблялося у руслі, визначеному міжнародно-правовими документами, не встановлювалися чіткі індикатори стану та ефективності його виконання. Без аналізу реалізації попередніх програм запобігання корупції та звітів перед суспільством, приймалися нові, які так само не знаходили свого завершення.

Аналіз річних звітів Мінюсту України про результати заходів щодо запобігання і протидії корупції свідчить, що не було встановлено такого складника, без якого неможливий вплив на корупційну сферу, як причини та умови, які сприяли таким діям. Втім, з'ясування цього питання у теперішній час стає майже неможливим через прогалини у КПК України, а саме відсутності обов'язку органів досудового слідства та суду встановлювати зазначені чинники. Виконання ж положень ст. 282 КУпАП, які зобов'язують суд при розгляді справи про адміністративне корупційне правопорушення реагувати на причини та умови, які сприяли такому діянню, не аналізуються. Зазначене дає дисертанту підстави стверджувати про невиконання Україною вимог міжнародних документів щодо протидії корупції за допомогою: а) оцінки існуючих у державі видів, причин, наслідків та витрат корупції; б) розробки національних стратегій та планів боротьби з корупцією на засадах широкої участі зацікавлених представників уряду та громадськості.

Окремими повноваженнями щодо формування та реалізації антикорупційної політики наділені Національний антикорупційний комітет, Мінюст України, Урядовий уповноважений з питань антикорупційної політики. Таке розпорощення функцій між органами з різним правовим статусом та обсягом повноважень не відповідає міжнародним стандартам. Не виконано й зобов'язання держави про

створення незалежного органу, відповідального за комплекс заходів із формування та реалізації антикорупційної політики. В роботі наголошується, що інтегрування України до європейського співтовариства обумовлює рецептивний характер формування вітчизняної антикорупційної правової системи й побудову її антикорупційної політики як частини світової, заснованої не тільки на внутрішніх потребах правового регулювання, а й значною мірою й на міжнародних конвенціях, до яких вона приєдналася, і які є частиною її правової системи.

У підрозділі 1.2 «Правовий статус прокурора як суб'єкта реалізації державної антикорупційної політики» на підставі аналізу положень діючого Закону «Про прокуратуру» та його проекту, Дисциплінарного статуту прокуратури України констатується, що в них не визначені засади державної служби в органах прокуратури. Між тим, вступаючи на службу до органів прокуратури, особа стає учасником державно - службових відносин, зміст та сутність яких визначає її правовий статус як державного службовця, який полягає у наділенні прокурора правами та обов'язками у вигляді обмежень і заборон за посадою, відповідно до Закону «Про засади запобігання і протидії корупції» (йдеться про антикорупційні стандарти прокурорської діяльності).

Віднесення органів прокуратури до спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції покладає на прокурора обов'язки: а) виявляти, припиняти та розслідувати корупційні правопорушення; б) координувати діяльність правоохоронних органів з питань протидії корупції; в) здійснювати нагляд за додержанням законів у сфері запобігання та протидії корупції. У подальших розділах роботи аналізується порядок та умови реалізації зазначених повноважень.

Розділ 2 «Форми участі прокурора у реалізації державної антикорупційної політики» складається з 3-х підрозділів.

У підрозділі 2.1 «Виявлення прокурором корупційних правопорушень та вжиття заходів щодо притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності» зазначається, що виявлення прокурором зазначених правопорушень відбувається під час здійснення нагляду за додержанням антикорупційного законодавства шляхом проведення відповідних перевірок на піднаглядних об'єктах. Поряд із запропонованою наглядовою методикою в цій царині, особлива увага автором приділена перевірці прокурором законності актів, які видаються (приймаються, укладаються) відповідними державними органами й посадовими особами, з огляду на дотримання

зазначеними суб'єктами встановлених антикорупційним законодавством заборон. Здійснюючи таку діяльність, прокурор по суті перевіряє такі акти, серед іншого, й на відповідність їх Закону «Про засади запобігання і протидії корупції», тобто на їх корупціогенність, що є предметом також антикорупційної експертизи. Зазначене переконує автора у необхідності розширення кола осіб, які проводять антикорупційну експертизу правових актів, як різновиду правової експертизи, шляхом надання відповідних повноважень прокурору, про що свідчить й міжнародний досвід.

Виявляючи адміністративне корупційне правопорушення, прокурор здійснює адміністративне переслідування відповідної особи, тим самим стає суб'єктом такого провадження, наділеним повноваженнями, передбаченими ст. 250 КУпАП. Разом з тим, відповідно до ст. 245 КУпАП прокурор на цій стадії провадження повинен забезпечити своєчасне, всебічне, повне і об'єктивне з'ясування обставин справи, прийняти рішення про можливість її направлення на розгляд суду, а також виявити причини та умови, що сприяли вчиненню правопорушення. Вирішення зазначених завдань відбувається через доказову діяльність, для здійснення якої у прокурора відсутні адекватні повноваження, у зв'язку з чим пропонується внесення відповідних доповнень до КУпАП.

У підрозділі 2.2 «Участь прокурора у розгляді судом справ про адміністративні корупційні правопорушення» викладається авторська методика та тактика здійснення такої діяльності. Зокрема, наголошується, що важливою умовою участі прокурора у розгляді судом такої категорії справ є своєчасне надходження до нього інформації про направлення протоколів про правопорушення на розгляд суду. Хоча положення ч. 4 ст. 257 КУпАП зобов'язує особу, яка складає протокол, одночасно із направлення справи до суду, повідомляти про це прокурора, втім для ефективної участі прокурора у судовому розгляді справи такої інформації недостатньо. Адже прокурор, здійснюючи нагляд за законністю провадження, має перевірити додержання вимог закону щодо порушення провадження, застосування заходів забезпечення провадження, правильності кваліфікації діяння тощо. Зазначене можливе лише за умови попереднього ознайомлення прокурора з усіма матеріалами справи, що обумовлює потребу ініціювання ним надходження до прокуратури у повному обсязі копій протоколу та усіх документів по справі, яка надсилається на розгляд суду, в рамках координації діяльності правоохоронних органів у сфері протидії корупції. По суті йдеться про

нагляд за законністю діяльності спеціально уповноважених суб'єктів в цій сфері, що, на думку автора, у разі виявлення прокурором порушень законодавства (наприклад, протокол складено без достатніх підстав, у діянні особи відсутній склад адміністративного правопорушення тощо), які унеможливають розгляд справи по суті та тягнуть її закриття, тягне внесення ним подання на протокол, як акт, що суперечить закону. В іншому випадку, коли йдеться про неповноту зібраних доказів, що може бути надолужено, прокурор на підставі ст. 250 КУпАП має з'явити у судовому з'їданні клопотання про витребування відповідних документів та долучення їх до справи.

У підрозділі 2.3 «Координація прокурором діяльності правоохоронних органів у сфері запобігання та протидії корупції» автор аналізує, перш за все, надбання вчених-кримінологів та фахівців в галузі державного управління щодо предмета й об'єкта, завдань, суб'єктів, форм координційної діяльності тощо. Зазначається, що мета антикорупційної координації має багаторівневий характер й складається із загальної, спеціальної та особливої мети. Звідси випливає, що координційна діяльність прокуратури має виконувати такі основні функції: превентивну; усуваючу, стимулюючу та регулюючу, й полягає у здійсненні особливих (спеціальних) заходів, спрямованих на попередження та викорінення корупції, а не її наслідків. Йдеться про так звану «профілактику випередження», розробка заходів якої потребує використання спеціальних знань і методів кримінології та інших галузей (соціології, психології, статистики, антропології та ін.).

Аналізуючи суб'єктний склад координційної діяльності та погляди вчених на цю проблему, автор звертає увагу на безпідставне виключення з їх числа судових органів. Між тим, віднесення судів до числа правоохоронних органів не зменшує їх статусу, місця та ролі у державно-владному механізмі, хоча в теперішній час здійснення судами кримінологічної функції залишається законодавчо незатребуваним, а тому й не реалізується у судовій практиці. На думку автора, зазначені питання потребують концептуального вирішення на законодавчому рівні.

Розділ 3. «Антикорупційні стандарти: правові основи та проблеми реалізації в органах прокуратури» складається з 4-х підрозділів.

У підрозділі 3.1 «Поняття антикорупційних стандартів» антикорупційні стандарти розглядаються як частина загальних стандартів поведінки прокурорських працівників, які складаються з

єдиних для такої сфери гарантій, обмежень та заборон, які забезпечують попередження чи зменшення впливу корупції на її функціонування. Хоча в теорії права доведено, що за своїм змістом заборони та обмеження мають різну правову природу, аналіз положень Закону «Про засади запобігання і протидії корупції» свідчить, що законодавець не робить різниці між ними. Між тим, чітке розмежування вказаних складників антикорупційних стандартів є запорукою правильного розуміння та застосування відповідного законодавства.

Автор підтримує погляд М. І. Мельника про те, що визначенню галузевих антикорупційних стандартів має передувати виявлення в діяльності органів державної влади корупційних ризиків, під якими розуміють обставини (явища, процеси), які створюють ситуацію можливої чи навіть неминучої корупційної поведінки державних службовців. Запропоновано таку систему антикорупційних стандартів для органів прокуратури, які: 1) встановлюють та підтримують порядок прийняття на роботу прокурорських працівників, забезпечуючи гласність, об'єктивність та ефективність; 2) формують спеціалізовані структури із моніторингу за виконанням етичних засад прокурорської діяльності; 3) визначають правила виконання накладених обмежень та заборон на стадіях проходження й закінчення служби в органах прокуратури; 4) виникають у зв'язку із наявністю конфлікту інтересів та його попередження.

У підрозділі 3.2. «Конфлікт інтересів на службі в органах прокуратури та шляхи його подолання» зроблено висновок, що двоїстість статусу прокурорського працівника – як особистості та як представника держави – об'єктивно призводить до поділу його службових інтересів на державні та приватні, що обумовлює можливість виникнення потенційного конфлікту інтересів – суперечності між особистими інтересами особи чи близьких їй осіб та її службовими повноваженнями, наявність якої може вплинути на об'єктивність та неупередженість прийняття рішень, а також на вчинення чи не вчинення дій під час виконання наданих їй службових повноважень. На думку автора, «вузьким місцем» у вирішенні конфлікту інтересів є відсутність на законодавчому рівні обов'язку працівника декларувати корупційні ризики, що можуть призвести до конфлікту інтересів на службі, а також брак механізмів його вирішення. Між тим, досвід інших країн свідчить про потребу створення в органах прокуратури відповідних комісій, до складу яких

мають входити й представники наукових та освітніх установ, громадськості, експертів з питань конфліктології тощо.

У підрозділі 3.3 «Етичні засади прокурорської діяльності» наголошується, що антикорупційні стандарти мають стати важливим складником кодексу поведінки прокурорських працівників й умовами їх праці. Втім, в органах прокуратури, як і в державі в цілому, фактично не створено механізм забезпечення дотримання таких стандартів, а відповідні функції частково виконують кадрові підрозділи й підрозділи з питань виявлення та запобігання корупції, що не відповідає вимогам міжнародних документів. Більш того, галузевий кодекс етичної поведінки складений вкрай схематично й взагалі не передбачає відповідальності за його порушення.

У підрозділі 3.4 «Доступ до інформації про прокурорську діяльність» аналізується механізм забезпечення поінформованості осіб про діяльність органів прокуратури задля здійснення громадського контролю в цій царині. На думку автора, слід концептуально визначити особливості виконання Закону «Про доступ до публічної інформації» в органах прокуратури, а також позбутися відомчих інформаційних бар'єрів, які ускладнюють доступ до інформації, перш за все, визнаної службовою. За відсутності будь-якого контролю за діяльністю Генерального прокурора України, його наказом № 52 від 06.05.2011 р. затверджено Перелік відомостей, що становлять службову інформацію, та Перелік документів, у яких міститься службова інформація, положення яких суперечать вимогам ст. 9 Закону «Про доступ до публічної інформації» й необґрунтовано обмежують право на інформацію, у тому числі й антикорупційної спрямованості.

Серед організаційно-правових гарантій забезпечення права на інформацію особливе місце посідає державний контроль в цій царині. Втім, аналіз положень відповідного законодавства дозволяє автору стверджувати про наявність контролю лише на відомчому рівні. До того ж органи прокуратури безпідставно «монополізували» й «абсолютизували» повноваження щодо складання протоколів про порушення законодавства про доступ до публічної інформації за ст. 212-3 КУпАП. У зв'язку з цим постає питання про суб'єктів контролю в цій сфері за діяльністю органів прокуратури. На думку автора слушною є рекомендація групи держав проти корупції (GET) щодо створення незалежного спеціального (позасудового) механізму перегляду рішень про відмову у доступі до офіційної інформації державного органу (інформаційні трибунали, комісар з інформації, як, наприклад, у Великій Британії).

ВИСНОВКИ

На підставі проведеного у роботі теоретичного узагальнення формулюється вирішення наукового завдання стосовно розробки положень щодо ролі прокуратури у забезпеченні державної антикорупційної політики в Україні, формулювання й обґрунтування на цій підставі пропозицій, спрямованих на вдосконалення законодавства в зазначеній царині, таким чином:

1. Державна антикорупційна політика (політика протидії корупції) – це комплекс правових, економічних, освітніх, виховних, організаційних та інших заходів зі створення системи запобігання та протидії корупції, а також усунення причин її виникнення. Її метою є зниження рівня корупції й забезпечення захисту прав та законних інтересів громадян, суспільства та держави від загроз, пов'язаних із корупцією, зокрема, шляхом: 1) попередження корупційних правопорушень; 2) створення правового механізму, що перешкоджає підкупу осіб, які мають публічний статус; 3) забезпечення відповідальності за корупційні правопорушення та відшкодування шкоди, завданої ними; 4) моніторингу корупціогенних факторів та ефективності заходів антикорупційної політики; 5) сприяння реалізації права громадян та організацій на доступ до інформації про факти корупції, а також на їх вільне висвітлення у ЗМІ.

2. Пріоритетними сферами правового регулювання антикорупційної політики, зокрема, є: державна служба; законотворчість; судова та правоохоронна діяльність, що обумовлює розробку антикорупційних стандартів та інших заходів боротьби із корупцією у відповідній сфері, у тому числі й прокурорської діяльності. Антикорупційні стандарти є єдиними для уособленої сфери правового регулювання гарантіями, обмеженнями чи заборонами, які забезпечують попередження або зменшення впливу корупції на функціонування даної сфери. Їх складниками є правові стимули належної поведінки суб'єктів у вигляді гарантій, обмежень та заборон превентивного характеру.

3. Вступаючи на службу до органів прокуратури, особа отримує статус учасника державно-службових відносин й спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції. Як спеціально уповноважений суб'єкт у сфері протидії корупції, прокурор у межах своєї компетенції зобов'язаний: 1) виявляти, припиняти та розслідувати корупційні правопорушення; 2) координувати діяльність правоохоронних органів з питань протидії корупції; 3) здійснювати нагляд за додержанням законів у сфері запобігання і протидії корупції.

Формами участі прокурора у реалізації державної антикорупційної політики є: а) виявлення корупційних правопорушень та вжиття заходів щодо притягнення винних осіб до відповідальності; б) участь у розгляді судом справ про такі правопорушення; в) координація діяльності правоохоронних органів у сфері запобігання та протидії корупції.

4. Антикорупційні стандарти прокурорської діяльності складають єдині для такої сфери правового регулювання гарантії, обмеження та заборони, які забезпечують попередження (або зменшення впливу) корупції у даній сфері. Вони спрямовані на розробку, застосування та посилення: а) норм поведінки прокурорів для коректного, чесного та належного виконання державних функцій; б) механізму забезпечення дотримання таких норм з метою забезпечення правильного розуміння прокурорами своїх обов'язків та етичних правил. Мета створення та реалізації антикорупційних стандартів полягає в тому, щоб: а) закріпити моральні та професійно-етичні аспекти антикорупційної поведінки прокурорів, заснованої на єдиній системі дозволів, заборон, обмежень та обов'язків; б) стабілізувати систему служби в органах прокуратури шляхом виключення з практики їх функціонування корупційних елементів, таких як хабарництво, протекціонізм, правовий нігілізм тощо; в) зміцнити впевненість громадян у чесності та непідкупності прокурорських працівників.

5. Двоїстість статусу прокурорського працівника – як особистості та як представника держави, об'єктивно призводить до поділу його службових інтересів на державні та приватні, що обумовлює можливість виникнення потенційного конфлікту інтересів – суперечності між особистими інтересами особи чи її близьких та її службовими повноваженнями, наявність якої може вплинути на об'єктивність та неупередженість прийняття рішень, а також на вчинення чи невчинення дій під час виконання наданих їй службових повноважень. Він є свідченням проблем професійної етики, службової поведінки та специфіки особистісних якостей прокурорських працівників. Шляхи врегулювання конфлікту інтересів мають міститися у законах та інших нормативно-правових актах, що визначають повноваження органів прокуратури. Втім, відсутність реальних механізмів запобігання та врегулювання негативних наслідків використання владних повноважень на прокурорській службі не сприяє впровадженню антикорупційних стандартів в органах прокуратури.

6. У формуванні чесного та невідкупного кадрового корпусу прокурорських працівників та його підтримання у адекватному стані провідну роль відіграє зміцнення моральних (етичних) засад прокурорської діяльності й профілактикою корупційних правопорушень. Саме тому вимоги моральності є пріоритетними серед тих, що можуть бути пред'явлені не тільки безпосередньо до службової діяльності прокурора, й до його позаслужбової поведінки. Відповідно, існує необхідність розробки та застосування: а) норм професійної поведінки задля коректного, чесного та належного виконання державних функцій; б) механізмів забезпечення додержання цих норм та їх правильного розуміння; в) забезпечення контролю за їх дотриманням і встановлення відповідальності за невідповідну поведінку та за порушення цих норм.

7. Усі наведені складники мають закріплюватися в єдиному документі – етичному кодексі прокурорських працівників. Його прийняттю має передувати ґрунтовне обговорення не тільки у професійному середовищі, а й у широких колах громадськості. Подальше виконання та реалізація кодексу мають перевірятися за допомогою внутрішнього (утворювані в органах прокуратури комісії з питань етичної поведінки) та зовнішнього (громадяни, громадські правозахисні організації) контролю, а також спеціальних механізмів, що сприяють його практичному застосуванню. Ризиками етичного кодексу прокурорів є: 1) відсутність чіткої вказівки щодо їхньої поведінки, яка приписується або заохочується; б) незалучення зацікавлених осіб до створення кодексу; 3) необізнаність осіб, на яких він поширений, з його положеннями; 4) відсутність контролю за дотриманням кодексу.

8. Важливе значення у сфері запобігання і протидії корупції відіграє отримання учасниками суспільних відносин достовірної та повної інформації про антикорупційну діяльність органів державної влади, у тому числі й прокуратури. З метою сприяння активній участі окремих осіб та громадянського суспільства в цілому у попередженні корупції та боротьбі з нею та для поглиблення розуміння суспільством факту існування, причин та небезпечного характеру корупції, а також створюваних нею загроз держава має забезпечувати доступ зазначених суб'єктів до інформації, перш за все, такої, що становить корупційні ризики. Проте через невиконання зазначених положень в нашій державі не створено належних організаційно-правових умов для вільного доступу громадян до інформації внаслідок необґрунтованого надання їй режиму обмеженого користування. Це стосується й органів

прокуратури. Між тим, віднесення певних відомостей до інформації з обмеженим доступом у будь-якому випадку має бути правомірним, тобто здійсненим на підставі і відповідно до чинних нормативно-правових актів.

9. За результатами даної наукової розвідки, з метою усунення прогалин правового регулювання досліджуваних питань, пропонується:

1) вжити на законодавчому, підзаконному та відомчому рівнях додаткових заходів до гармонізації національного антикорупційного законодавства з міжнародно-правовими стандартами протидії корупції;

2) створити спеціальний орган, відповідальний за реалізацію антикорупційної політики держави, у т.ч. за розслідування корупційних правопорушень, передбачивши гарантії його незалежності від впливу з боку інших органів державної влади;

3) наділити прокурора такими повноваженнями, як оголошення застереження про неприпустимість порушення антикорупційного законодавства, проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів, здійснення адміністративного переслідування особи з метою притягнення її до відповідальності;

4) покласти обов'язок щодо виявлення та усунення причин і умов, що сприяють вчиненню корупційних діянь, на всіх уповноважених службових осіб у сфері запобігання та протидії корупції;

5) у новому Законі України «Про прокуратуру» конкретизувати правовий статус прокурора шляхом визначення системи його прав та обов'язків, а також визначити перелік підстав для притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності, передбачивши серед них антикорупційні обмеження і заборони;

6) розробити і прийняти новий Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів, конкретизувавши у ньому випадки порушення етичних норм та відповідальність за це, узгодивши їх з положеннями закону щодо дисциплінарної відповідальності прокурорів;

б) привести положення відомчих актів Генерального прокурора України у відповідність до Закону України «Про доступ до публічної інформації» шляхом скасування неправомірних обмежень реалізації права громадян на доступ до інформації в органах прокуратури, в тому числі й антикорупційної спрямованості;

7) провести узагальнення судової практики розгляду справ про корупційні правопорушення, результати якого втілити у керівних роз'ясненнях Вищих спеціалізованих судів.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

1. Линник А. Деякі питання методичних і тактичних засад участі прокурора у розгляді судом справ про адміністративні корупційні правопорушення / А. Линник // Вісник прокуратури. – 2011. – № 8. – С.16-22.

2. Линник А. Участь прокурора у запобіганні адміністративним корупційним правопорушенням: чи достатньо повноважень? / А. Линник // Вісник прокуратури. – 2011. – № 9. – С. 34-38.

3. Линник А. В. Координація прокурором діяльності правоохоронних органів у сфері протидії корупції: мета та суб'єктний склад / А. В. Линник // Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія «Право». – 2012. – № 1034. – С. 250-253.

4. Линник А. Інформаційне забезпечення координації прокурором діяльності правоохоронних органів у сфері протидії корупції / А. Линник // Вісник прокуратури. – 2013. – № 8. – С. 159-164.

5. Линник А. В. Антикоррупционные стандарты : правовые основы и проблемы их реализации в Украине / А. В. Линник // Журнал научных публикаций аспирантов и докторантов. – 2014. – № 4 (94). – С.74-78.

6. Линник А. В. Координація прокурором діяльності правоохоронних органів з питань протидії корупції: суб'єктний склад та організаційно-правові засади / А. В. Линник // Збірник тез доповідей та наукових повідомлень учасників всеукраїнської науково-практичної конференції молодих учених та здобувачів 9 листопада 2011 р. / За заг. ред. А. П. Гетьмана. – Харків : НУ «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», 2011. – С. 403-405.

7. Линник А. В. Завдання та форми координації діяльності правоохоронних органів з питань протидії корупції / А. В. Линник // Збірник тез доповідей та наукових повідомлень учасників всеукраїнської науково-практичної конференції молодих учених та здобувачів 13 листопада 2012 р. / За заг. ред. А. П. Гетьмана. – Харків : НУ «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», 2012. – С. 164-166.

8. Линник А. В. Врегулювання конфлікту інтересів як засіб протидії корупції в органах прокуратури / А. В. Линник // Особистість. Суспільство. Право. Зб. наук. ст. та тез наук. повід. за матеріалами міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. 10-річчю Полт. юрид. ін-ту.

Полтава, 15 березня 2012 р.: у 2 ч. Ч. 1 / Редкол.: А. П. Гетьман, О. П. Бушан, О. Р. Дашковська та ін. – Х.: «Точка», 2012. – С.428-430.

9. Линник А. В. Деякі напрями вдосконалення правових та організаційних засад врегулювання конфлікту інтересів на державній службі / А. В. Линник // Правові та інституційні механізми протидії корупційним правопорушенням : матеріали наук.-практ. семінару, 20 квіт. 2012 р. / НАПрН України, НДІ вивч. проб. злочинності ім. акад. В. В. Сташиса [та ін.] ; редкол.: В. І. Борисов (голов. ред.) [та ін.]. – К. : Ред. журн. «Право України» ; Х. : Право, 2013. – С. 91-94.

АНОТАЦІЯ

Линник А. В. Роль прокуратури у забезпеченні державної антикорупційної політики в Україні. – На правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.10 – судоустрій; прокуратура та адвокатура. – Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України. – Харків, 2014.

У роботі досліджено правовий статус прокурора як суб'єкта реалізації державної антикорупційної політики, форми його участі у такій діяльності, а також правові й організаційні проблеми реалізації антикорупційних стандартів в органах прокуратури. Наведені такі системоутворюючі елементи антикорупційних стандартів, як конфлікт інтересів в органах прокуратури та шляхи його вирішення; етичні засади прокурорської діяльності та доступ до інформації про публічну діяльність органів прокуратури.

На підставі проведеного автором дослідження вітчизняного антикорупційного законодавства та практики його реалізації, а також міжнародних антикорупційних стандартів сформульовано низку науково обґрунтованих висновків та пропозицій, спрямованих на удосконалення засад державної правової політики та ролі прокуратури у її забезпеченні.

Ключові слова: державна антикорупційна політика; правовий статус прокурора; корупційні правопорушення; координація діяльності; антикорупційні стандарти; конфлікт інтересів; етичні засади діяльності; доступ до інформації.

АННОТАЦИЯ

Линник А. В. Роль прокуратуры в обеспечении государственной антикоррупционной политики в Украине. – На правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.10 – судоустройство; прокуратура и адвокатура. – Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого, Министерство образования и науки Украины. – Харьков, 2014.

Работа посвящена концептуальным и правовым основам государственной антикоррупционной политики, обозначены этапы ее становления в Украине. Исследован правовой статус прокурора как субъекта реализации государственной антикоррупционной политики, проявляющийся в наделении его такими полномочиями: 1) выявлять, прекращать и расследовать коррупционные правонарушения; 2) координировать деятельность правоохранительных органов по вопросам противодействия коррупции; 3) осуществлять надзор за соблюдением законов в сфере предотвращения и противодействия коррупции.

Обоснован вывод о необходимости наделения прокурора такими полномочиями, как: объявление предостережения о недопустимости нарушения антикоррупционного законодательства, проведение антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов, осуществление административного преследования лица с целью привлечения его к ответственности.

Обозначены такие формы участия прокурора в реализации государственной антикоррупционной политики: а) выявление коррупционных правонарушений и принятие мер по привлечению виновных лиц к ответственности; б) участие в рассмотрении судом дел о таких правонарушениях; в) координация деятельности правоохранительных органов в сфере предупреждения и противодействия коррупции. Рассмотрены организационные и правовые вопросы их обеспечения, предложены авторские методики их осуществления.

Проанализированы проблемы обеспечения антикоррупционных стандартов в органах прокуратуры, и изложены такие системообразующие элементы антикоррупционных стандартов, как: конфликт интересов в органах прокуратуры и пути его разрешения; этические основы прокурорской деятельности; доступ к публичной информации о деятельности прокуратуры.

На основе проведенного автором исследования отечественного антикоррупционного законодательства и практики его реализации, а также международных антикоррупционных стандартов сформулирован ряд научно обоснованных выводов и предложений, направленных на

совершенствование основ государственной правовой политики и роли прокуратуры в ее обеспечении.

Ключевые слова: государственная антикоррупционная политика; правовой статус прокурора; коррупционные правонарушения; координация деятельности; антикоррупционные стандарты; конфликт интересов; этические основы деятельности; доступ к информации.

ANNOTATION

Linnik A. V. A prosecutor's office role in providing the state anti-corruption policy in Ukraine. - As the manuscript.

The dissertation for obtaining the scientific degree of a candidate of juridical sciences in speciality 12.00.10 – judiciary; prosecutor's office and advocacy. – National legal university of a name of Yaroslav the Wise, Ministry of Education and Science of Ukraine. – Kharkiv, 2014.

In work legal status of the prosecutor as subject of realization of the state anti-corruption policy, form of his participation in such activity, and also legal and organizational problems of realization of anti-corruption standards in bodies of prosecutor's office is investigated. Such backbone elements of corruption standards, as the conflict of interests in bodies of prosecutor's office and a way of its permission are considered; ethical bases of public prosecutor's activity and access to information on public activity of bodies of prosecutor's office.

On the basis of the research of the domestic anti-corruption legislation carried out by the author and practice of his realization, and also the international anti-corruption standards a number of scientifically valid conclusions and the offers directed on improvement of bases of the state legal policy and a role of prosecutor's office in its providing is formulated.

Key words: state anti-corruption policy; legal status of the prosecutor; corruption offenses; activity coordination; anti-corruption standards; conflict of interests; ethical bases of activity; access to information.

Відповідальний за випуск
кандидат юридичних наук
А. В. Лапкін

Підписано до друку 09.12.2014 р. Формат 60x90 1/16
Ум. друк. арк. 0,7. Облік.-вид. арк. 0,9.
Папір офсетний. Віддруковано на ризографі.
Тираж 100. Зам. № 1095.

Друкарня
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого
61024, Харків, вул. Пушкінська, 77