**ХМЕЛЬНИЦЬКА ОБЛАСНА РАДА
ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ПРАВА**

**ІМЕНІ ЛЕОНІДА ЮЗЬКОВА**

Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису

**ЗАЯЦ ВАЛЕРІЙ ЮРІЙОВИЧ**

УДК 342.9.013:343.963

**ДИСЕРТАЦІЯ**

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

Спеціальність 081 Право
Г алузь права 08 Право

Подається на здобуття ступеня доктора філософії

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

**Науковий керівник:** доктор

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

**Хмельницький - 2023**

**ЗМІСТ**

[**ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ 16**](#bookmark8)

[**ВСТУП 17**](#bookmark9)

**РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА**

[**ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПРОКУРОРА В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ В СПРАВАХ ПРО КОРУПЦІЙНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ ТА ЕЛЕМЕНТІВ ЙОГО СТРУКТУРИ 27**](#bookmark14)

1. Методологія дослідження правової природи корупційного

правопорушення та правопорушення, пов’язаного з корупцією 27

1. Загальнотеоретичні основи визначення правового статусу прокурора в адміністративному судочинстві в справах про корупційні правопорушення та

елементів його структури 59

[**Висновки до розділу 1 83**](#bookmark12)

**РОЗДІЛ 2. ХАРАКТЕРИСТИКА ОСНОВНИХ ЕЛЕМЕНТІВ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПРОКУРОРА В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ В СПРАВАХ ПРО КОРУПЦІЙНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ 88**

* 1. Права та обов'язки прокурора в адміністративному судочинстві в справах

про корупційні правопорушення 88

* 1. Гарантії правового статусу прокурора в адміністративному судочинстві в

справах про корупційні правопорушення 105

[**Висновки до розділу 2 114**](#bookmark16)

[**Розділ 3. ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОВНОВАЖЕНЬ ПРОКУРОРА В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ В СПРАВАХ ПРО КОРУПЦІЙНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ 117**](#bookmark15)

1. Порушення провадження в справах про адміністративні корупційні

правопорушення 117

1. Особливості участі прокурора в адміністративному судочинстві в справах

про корупційні правопорушення 138

[**Висновки до розділу 3 152**](#bookmark20)

[**ВИСНОВКИ 156**](#bookmark21)

[**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ 165**](#bookmark22)

[**ДОДАТКИ 191**](#bookmark23)

ВИСНОВКИ

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

1. На основі детального аналізу вітчизняного та зарубіжного антикорупційного законодавства набула подальшого розвитку наукова позиція щодо недоцільності застосування на законодавчому рівні нормативного визначення поняття «корупція». Соціальна природа цього явища є динамічною, змінною, що в сукупності унеможливлює встановлення універсальної законодавчої дефініції корупції, на відміну від корупційного правопорушення. Наслідком наявності в антикорупційному законодавстві України законодавчої дефініції поняття корупції як соціального явища, котре повільно адаптується до мінливих суспільних відносин, є зниження ефективного рівня запобігання корупції уповноваженими суб’єктами, серед яких особливе місце посідають органи прокуратури.
2. Підтримано науковий підхід (представлений такими авторами як О.Є. Панфілов, В.М. Трепак, М.І. Мельник та ін.), за яким розмежування корупційних правопорушень та правопорушень, пов’язаних з корупцію, полягає в об’єкті посягання, тобто суспільних відносинах, пов’язаних з порядком здійснення службової діяльності суб’єктами, визначеними у статті 3 Закону України «Про запобігання корупції».
3. Відзначено колізійність норм Закону України «Про запобігання корупції» (у якому закріплено такі види юридичної відповідальності за корупційні правопорушення як дисциплінарна, цивільно-правова та кримінальна, але не передбачено адміністративної) та глави 13-А КУпАП «Адміністративні правопорушення, пов’язані з корупцією» (у якій закріплюються види правопорушень, аналіз складу яких переконує в тому, що вони належать як до корупційних правопорушень, так і до правопорушень, пов’язаних із корупцією). Указано, що така колізійність виникла внаслідок адаптації українським законодавцем національного законодавства до вимог антикорупційного законодавства країн ЄС, у більшості яких відсутнє адміністративне право в традиційному розумінні системи права, притаманної Україні. Зазначено, що такий підхід суперечить Конвенції ООН про боротьбу з корупцією, ратифікованої Україною, яка наполягає на необхідності врахування традиційних принципів національного права при реформуванні законодавства у сфері запобігання корупції. Запропоновано усунути колізію між нормами Закону України «Про запобігання корупції», у яких передбачаються види юридичної відповідальності за корупційні правопорушення, та главою 13-А КУпАП шляхом встановлення вичерпного переліку видів корупційних правопорушень та правопорушень, пов’язаних з корупцією у примітці до статті КУпАП, за аналогією з КК, що дасть можливість розширити вже наявний перелік таких правопорушень, за які може бути передбачено адміністративну відповідальність.
4. Встановлено, що в історичній ретроспективі процес розвитку повноважень прокурора у сфері нагляду за органами адміністративної юрисдикції відбувався активніше, ніж процес набуття прокурором повноважень в сфері адміністративного переслідування. Видається, що зазначені повноваження, з одного боку, набули актуалізації, зокрема, у сучасний період функціонування органів прокуратури (середина ХХ - початок ХХІ ст.), а з іншого, суттєво призупинилися у зв’язку із проведенням судової реформи в 2014 році, для якої ключовим стала ліквідація у прокуратури функції загального нагляду та включення загальних положень про прокуратуру України до розділу VIII Конституції України «Правосуддя». Застосовуючи функціональний та інституційний підходи щодо класифікації прокурорської діяльності в ході аналізування чинного національного законодавства, визначено, що особливістю правового статусу прокурора в адміністративному судочинстві у справах про корупційні правопорушення, за які встановлено відповідальність КУпАП, указано окреме місце прокуратури в системі розподілу гілок влади.
5. Встановлено, що в сучасній науковій літературі відсутній єдиний

підхід до визначення поняття правового статусу прокурора та його основних елементів, тому на основі положень нормативно-правових актів

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

1. До особливостей правового статусу прокурора як суб’єкта адміністративного судочинства у справах про корупційні правопорушення, належать: 1) прокурор є гарантом законності в адміністративному провадженні у справах про корупційні правопорушення; 2) бере участь як у судовому, так і в позасудовому адміністративному провадженні у справах про корупційні правопорушення; 3) має необмежену предметну компетенцію щодо порушення адміністративного провадження у справах про корупційні правопорушення; 4) має правовий статус з матеріальною та процесуальною законодавчою регламентацією; 5) має широке коло процесуальних повноважень.
2. Специфіка правового статусу прокурора щодо реалізації ним представницької функції полягає в тому, що він має комплексний характер і включає в себе як загальний правовий статус прокурора, визначений переважно нормами Закону України «Про прокуратуру», особливо в частині позасудових форм реалізації представницької функції, так і відповідний процесуальний статус прокурора, визначений нормами процесуального законодавства в частині процесуальних форм реалізації представницької функції.
3. До основних стадій діяльності прокурора в рамках юрисдикційно-наглядової процедури в позасудовому порядку в адміністративному судочинстві у справах про корупційні правопорушення можна віднести: а) превентивну, що включає процесуальні дії прокурора, спрямовані на запобігання корупційним адміністративним правопорушенням та визначення умов, що сприяють їх вчиненню, а також процесуальні дії щодо проведення нагляду за дотриманням антикорупційного законодавства органами адміністративної юрисдикції; законності під час застосування заходів впливу за адміністративні правопорушення); б) оперативну, що включає процесуальні дії прокурора, спрямовані на прийняття рішення про порушення провадження у справі про притягнення особи до адміністративної відповідальності за вчинення корупційного правопорушення.
4. Встановлено, що розуміння функції прокурорського

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

1. Застосування концепції реалізації функції прокуратури (комплексна концепція) при дослідженні правової природи прокурорського представництва вказує на те, що: 1) реалізація конституційної функції прокуратури у вигляді представництва здійснюється у двох формах: позасудовій та судовій. 2) для реалізації функції представництва в зазначених формах прокурор набуває правового статусу сторони процесу, а не його учасника, тобто представника. Такий підхід не перешкоджає праву прокурора на подання апеляційних скарг в адміністративному судочинстві у справах про корупційні правопорушення.
2. Запропоновано застосувати механізм взаємодії прокуратури з органами державної влади та місцевого самоврядування за допомогою систематизації інформації з питань дотримання прав та інтересів громадян та її узагальнення з метою виявлення проблемних питань, які постають у сфері боротьби з корупцією шляхом розширення повноважень працівників прокуратури обов’язком оброблення систематичного звіту про інформацію щодо стану дотримання відповідних прав та інтересів громадян, їх фактичного виконання та заходів, що вживаються цими органами.
3. Встановлено, що здійснюючи реалізацію представницької функції в позасудовій та судовій формі у справах про корупційні правопорушення, прокурори постійно працюють з антикорупційними законодавчими актами. Це, своєю чергою, позначається на формуванні висновків про недосконалість чинного законодавства та зміни, які необхідно внести, У зв’язку з цим, наділення правом законодавчої ініціативи Генерального прокурора дозволить підвищити якість процедури захисту прав та свобод громадян шляхом внесення конструктивних змін до чинного антикорупційного законодавства або прийняття нових законів за ініціативою органів прокуратури.
4. Враховуючи досвід окремих країн ЄС в сфері боротьби з корупцією, доцільно здійснювати ротацію регіональних та місцевих прокурорів після закінчення відповідного терміну перебування на посаді або визначити обмежені строки перебування прокурора на посаді із обмеженням права обіймати посаду більше ніж два строки поспіль.
5. Аналіз співвідношення понять «звільнення з посади»,

«припинення повноважень» та «зупинення повноважень» переконують, що

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

1. Встановлено, що законодавство України обмежено регламентує питання юридичної відповідальності за незаконні дії або бездіяльність прокурора під час реалізації повноважень у адміністративному судочинстві у справах про корупційні правопорушення (нескладання протоколу про вчинення корупційного правопорушення чи корупційного правопорушення, пов’язаного з корупцією, неявка в судове засідання, неподання апеляційної скарги на рішення суду першої інстанції тощо).
2. З метою підвищення ефективності протидії корупційним

адміністративним правопорушенням доведено необхідність розширення повноважень Спеціалізованої антикорупційної прокуратури щодо

представництва інтересів в адміністративному судочинстві у справах про корупційні правопорушення.

1. Удосконалення правового статусу прокурора в

адміністративному судочинстві у справах про корупційні правопорушення можливе шляхом: 1) запровадження виборної посади Генерального прокурора з метою зниження політичного впливу; 2) встановлення повноважень прокурора в адміністративному судочинстві на збір доказів у справах про корупційні правопорушення; 3) закріплення інституту зупинення перебігу строків накладення адміністративного стягнення в разі ухилення особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, від явки до суду; 4) удосконалення положень Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів з урахуванням міжнародних стандартів; 5) забезпечення транспарентності Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів та роз’яснень (коментарів) до нього; 6) проведення для прокурорів регулярних тренінгів та конфіденційних консультацій з питань етики та доброчесності, запобігання конфлікту інтересів і корупції, сприяння поглибленню знань прокурорів з цих питань; 7) запровадити систему випадкового розподілу справ про корупційні правопорушення між прокурорами на основі встановлених чітких і об’єктивних критеріїв, зокрема критерію спеціалізації.

1. З метою вдосконалення правового статусу прокурора в

адміністративному судочинстві в справах про корупційні правопорушення доцільно внести ряд змін до нормативно-правових актів, а саме:

1. у Законі України «Про запобігання корупції»:

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

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

1. у Кодексі України про адміністративні правопорушення:

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

за адміністративні правопорушення» викласти в редакції: «прокурор

здійснює нагляд за додержанням законів під час застосування заходів впливу за адміністративні правопорушення шляхом реалізації повноважень щодо нагляду за додержанням законів при здійсненні представництва інтересів громадянина або держави в суді та застосуванні заходів примусового характеру, пов’язаних з обмеженням особистої свободи громадян»;

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

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

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

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

1. Спеціалізованій антикорупційні прокуратурі стосовно:
* суб’єктів, визначених підпунктами «а», «є», «ж», «ї», «й» пункту 1 частини першої статті 3 Закону України «Про запобігання корупції»;
* народних депутатів України;
* суддів Верховного Суду, Конституційного Суду України, вищих спеціалізованих судів, працівників цих судів, Голови, заступника Голови, членів, інспекторів Вищої ради правосуддя, посадових осіб секретаріату Вищої ради правосуддя, Голови, заступника Голови, членів, інспекторів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, посадових осіб секретаріату цієї Комісії, посадових осіб Державної судової адміністрації України;
* посадових, службових осіб та державних службовців державних органів, юрисдикція яких поширюється на всю територію України;
* членів, службових осіб та державних службовців державних колегіальних органів;
* посадових осіб юридичних осіб публічного права, юрисдикція яких поширюється на всю територію України;
* інших суб’єктів, на яких поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції» - за дорученням заступника Генерального прокурора - керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, або особи, яка виконує його обов’язки;
* суб’єктів, передбачених статтею 3 Закону України «Про запобігання корупції», які притягаються до адміністративної відповідальності за протоколами, складеними за матеріалами кримінальних проваджень, розслідуваних Національним антикорупційним бюро України.

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