

**НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА**

*Кваліфікаційна наукова  
праця на правах рукопису*

**ЖУКОВСЬКА ЛЮДМИЛА АРКАДІВНА**

УДК 342.9.03:[343.35:35.08(477)]

**ДИСЕРТАЦІЯ**

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ  
СПЕЦІАЛЬНО УПОВНОВАЖЕНИХ СУБ'ЄКТІВ  
У СФЕРІ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ**

12.00.07 «Адміністративне право і процес;  
фінансове право; інформаційне право»

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

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

\_\_\_\_\_ Л.А. Жуковська

Науковий керівник **Дуліба Євгенія Володимирівна**, доктор юридичних  
наук, доцент

**Київ - 2020**

## АНОТАЦІЯ

*Жуковська Л. А. Адміністративно-правові засади діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції в Україні. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». – Науково-дослідний інститут публічного права, Науково-дослідний інститут публічного права, Київ, 2020.

У дисертації комплексно та системно досліджено адміністративно-правові засади діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції в Україні.

Проаналізувавши сучасні погляди на корупцію, як об'єкт діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції в Україні, встановлено, що корупція є надзвичайно важливим недоліком функціонування органів публічної влади в Україні, є серйозною загрозою для благополуччя громадян і репутації безпечної, процвітаючої та справедливої країни, а боротьба з нею – це безперервний процес, який має гарантувати демократію, повагу до прав людини й громадянина, верховенство права в державі. Відсутність єдиного розуміння поняття «корупція» науковцями й тлумачення його в міжнародно-правових актах обумовлене постійним розвитком цього негативного явища, постійним виникненням нових форм, пошуку шляхів запобігання та протидії. Ефективність застосування положень чинного законодавства щодо запобігання та протидії корупції прямо залежить від діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у протидії в цій сфері.

Проаналізовано особливості діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції в Україні й виділено чотири етапи встановлення та розвитку спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції з виокремленням особливостей кожного етапу: 1) серпень

1991 р. – червень 2009 р. – характеризувався процесом формування законодавства незалежної держави, політичної демократизації та встановлення належного врядування; 2) червень 2009 р. – квітень 2011 р. – характеризувався відсутністю чіткого уявлення про масштаби корупції в Україні, недієвою системою органів публічної влади, що займалися виявленням та розслідуванням злочинів у сфері корупції; 3) квітень 2011 р. – жовтень 2014 р. – характеризувався збільшенням масштабів корупції в Україні, недієвою системою органів публічної влади, що займалися виявленням та розслідуванням злочинів у сфері корупції; 4) жовтень 2014 р. – теперішній час – побудова нової інституційної моделі органів публічної влади, що запобігають і протидіють корупції в Україні.

Висвітлено функційне призначення спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції в Україні через дві категорії: функції та компетенція. Зазначено, що спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції виконують загальні, спеціальні та забезпечувальні функції. Поряд з цим саме спеціальні функції спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції виділяють серед інших органів публічної влади й на ці органи покладені функції запобігання та протидії корупційних правопорушень і правопорушень, пов'язаних з корупцією, що вчинені особами, які уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та прирівняними до них особами.

Схарактеризовано компетенцію спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції в Україні через її складові (мету, завдання, предмет відання та повноваження) і визначено, що спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції в Україні створені для досягнення однієї спільної мети – запобігти та протидіяти корупції, наділені різними повноваженнями у цій сфері, зокрема, НАЗК здійснює превентивну діяльність, органи прокуратури здійснюють нагляд за дотриманням законів України, НАБУ та Національна поліція здійснюють виявлення й припинення злочинів і правопорушень у цій сфері; ці суб'єкти можуть застосувати ефективні

механізми, процедури, заходи, спрямовані на запобігання та протидію корупції.

Розкрито адміністративно-правовий механізм запобіганню корупції спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції в Україні. Схарактеризовано форми й методи діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції в Україні. Спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції в Україні здійснюють установчу, правотворчу, правозастосовну, інтерпретаційну діяльність. За цих обставин для всіх спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції саме правозастосовча складає головний аспект їхньої діяльності, а для НАЗК – ще і інтерпретаційна діяльність. Розкрито методи діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції: переконання, заохочення та примусу. Зазначено, що у сфері діяльності спеціальних суб'єктів протидії корупції в більшості випадків необхідно говорити про поєднання двох методів переконання та примусу й комплексне їхнє використання. Саме методи переконання й примус можуть реалізовуватися в превентивній роботі таких органів.

Визначено сучасний стан і проблеми правового врегулювання діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції в Україні та запропоновано шляхи його вдосконалення. Зокрема, до актуальних проблем діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції віднесено: проблеми в розмежуванні компетенції спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції; формальність роботи або робота без результатів, орієнтування спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції на кількість замість якості, що призводить до відсутності зміни ситуації з корупцією за результати роботи; неналежне виконання основних завдань і повноважень спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, слабка міжвідомча взаємодія або її відсутність, відсутність координації дій між спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції, слабка взаємодія з громадськістю,

низький рівень довіри громадян до діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції. Запропоновано створити нову інституційну модель спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції в Україні, що включатиме в себе лише два відомства, зокрема: НАЗК – для забезпечення формування й реалізації антикорупційної політики та впровадження стратегії боротьби з корупційними явищами, впровадження інструментів попередження корупції й здійснення контролю за доброчесною поведінкою службовців (правил щодо конфлікту інтересів, декларування майна тощо) і НАБУ – для виявлення й розслідування корупційних злочинів. Усі інші органи публічної влади, що сьогодні мають повноваження у сфері протидії корупції, позбавити таких повноважень.

Визначено особливості ефективної роботи НАЗК і НАБУ, як єдиної інституційної системи суб'єктів у сфері протидії корупції, до яких віднесено автономію, незалежність, безсторонність та об'єктивність у прийнятті рішень, наявність чіткої компетенції, чітке визначення функцій і завдань, правил щодо міжвідомчої співпраці, наявність достатнього фінансування, наявність політично незалежного та неупередженого керівника з продемонстрованим досвідом і хорошою професійною репутацією, чітко регламентовану внутрішню організацію, що включає в себе внутрішній кодекс поведінки; ініціювання процесу підбору персоналу; розробка внутрішніх адміністративних, операційних і звітних процедур, а також встановлення керованих планів роботи та орієнтирів для оцінки прогресу кваліфікованих працівників.

Визначено, що основним критерієм оцінки діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції в Україні має стати ефективність виконання покладених функцій і завдань держави, прозорість діяльності та рівень довіри суспільства.

Проаналізовано зарубіжний досвід діяльності органів державної влади у сфері протидії корупції в Данії, Новій Зеландії, Фінляндії, Швеції та Сінгапурі та сформовано пропозиції щодо імплементації придатних для

реалій України норм у вітчизняне законодавство, зокрема: створити єдиний орган, що уповноважений протидіяти корупції (досвід Сінгапуру), вдосконалити антикорупційне законодавство (досвід Швеції), вдосконалювати запровадженні механізми запобігання та протидії корупції (досвід Нової Зеландії), створити антикорупційну стратегію (досвід Фінляндії), активно організовувати протидію корупційним проявам із залученням громадськості (досвід Данії, Сінгапуру, Нової Зеландії), використовувати загальносистемний підхід до побудови рамки національних антикорупційних зусиль та виявлення корупційних ризиків (досвід Нової Зеландії).

**Ключові слова:** корупція, адміністративно-правові засади, діяльність, спеціально уповноважений суб'єкт, протидія, Національне агентство з питань запобігання корупції, Національне антикорупційне бюро України, Спеціалізована антикорупційна прокуратура.

## SUMMARY

*L. A. Zhukovska. Administrative and Legal Principles of Activity of Specially Authorized Agencies With Respect To Fight against Corruption in Ukraine. – Qualification scientific work on the rights of the manuscript.*

Thesis for obtaining a scientific degree of candidate of legal sciences, specialty 12.00.07 «Administrative law and procedure; financial law; information law». – Scientific Institute of Public Law, Scientific Institute of Public Law, Kyiv, 2020.

This thesis represents a comprehensive and systematic research of administrative and legal principles of activity of specially authorized agencies relating to fight against corruption in Ukraine.

Basing on analysis of modern views on corruption as a subject of activity of specially authorized agencies relating to fight against corruption in Ukraine, it has been established that corruption is critically significant disadvantage in functioning of public authorities in Ukraine and an urgent threat to welfare of citizens and reputation of the state as a safe, booming and fair one; and that fight against it is a continuous process that has to ensure democracy, respect to rights of a man and a citizen, supremacy of law in the state. Absence of a uniform understanding of the concept “*corruption*” among research workers and in international legal acts has been caused precisely because of constant development of this negative phenomenon and constant appearance of its new forms, and search for new ways of how to prevent and fight against it. Efficiency of application of current legislation provisions with respect to prevention and fight against corruption directly depends on activity of specially authorized agencies when speaking about fight in this field.

Peculiarities of activity of specially authorized agencies with respect to fight against corruption in Ukraine have been analyzed and four main periods of establishment and development of specially authorized agencies with respect to

fight against corruption have been determined with differentiation of peculiarities of each period: 1) from August 1991 till June 2009 – this period could be characterized by process of formation of legislation of independent state, political democratization, and establishment of proper governance; 2) from June 2009 till April 2011 – this period could be characterized by absence of clear vision of level of corruption in Ukraine, inefficient system of public authorities dealing with detection and investigation of corruption offences; 3) from April 2011 till October 2014– this period could be characterized by increase of corruption level in Ukraine, inefficient system of public authorities dealing with detection and investigation of corruption offences; 4) from October 2014 to the present day – this is a period of development of a new institutional model of public authorities preventing and fighting against corruption in Ukraine.

Functional designation of specially authorized agencies relating to fight against corruption in Ukraine has been highlighted through two categories: function and competence. It has been stated that specially authorized agencies relating to fight against corruption exercise general, special, and security functions. At the same time, it is precisely the special functions of specially authorized agencies relating to fight against corruption that should be distinguished among other public authorities and particularly these authorities should exercise functions concerning prevention and fight against corruption crimes and offences associated with corruption committed by persons authorized to fulfill functions of the state or local governance and by equal-status persons.

Competence of specially authorized agencies relating to fight against corruption in Ukraine has been characterized through its constituents (aim, objective, subject, and authorities), besides it has been determined that specially authorized agencies relating to fight against corruption in Ukraine established to achieve a common objective that is to prevent and fight against corruption have been granted different authorities in this field, in particular, the National Agency of Corruption Prevention conducts preventative activities, prosecution offices exercise control over observance of laws of Ukraine, National Anti-Corruption

Bureau and National Police exercise detection and termination of corruption offences and crimes; all these agencies may be used as effective mechanisms, procedures, and measures aimed at prevention and fight against corruption.

Administrative and legal mechanism of corruption prevention of specially authorized agencies relating to fight against corruption in Ukraine has been defined. Forms and methods of activities of specially authorized agencies relating to fight against corruption in Ukraine have been characterized. Specially authorized agencies relating to fight against corruption in Ukraine conduct constitutive, law-making, law-enforcement, and interpretative activities. In this respect, it is law-enforcement function that is the most important for all specially authorized agencies relating to fight against corruption and as for National Agency of Corruption Prevention interpretative activity is also of great importance. Methods of activities of specially authorized agencies relating to fight against corruption such as persuasion, encouragement, and coercion have been defined. It has been stated that in most cases of activity of special anti-corruption agencies it is worth speaking about combination of two methods – persuasion and coercion, and their complex use. Precisely these methods can be realized in preventative work of such agencies.

The modern state and problems of legal regulation of activities of specially authorized agencies relating to fight against corruption in Ukraine have been determined and the ways for its improvement have been offered. In particular, topical issues of activities of specially authorized agencies relating to fight against corruption contain problems in distribution of powers of specially authorized agencies relating to fight against corruption; work formality or ineffective work, orientation of specially authorized agencies relating to fight against corruption at quantity but not at quality that leads to lack of change of corruption situation in view of the results of conducted activities; improper fulfillment of main objectives and inadequate exercise of powers of specially authorized agencies relating to fight against corruption, weak interdepartmental interaction or its absence, lack of coordination of activities among specially authorized agencies relating to fight

against corruption, weak public relations, and low trust level of citizens in activities of specially authorized agencies relating to fight against corruption. It has been suggested to create a new institutional model of specially authorized agencies relating to fight against corruption in Ukraine that would include only two institutions, in particular, National Agency of Corruption Prevention – to ensure formation and realization of anti-corruption policy and implementation of strategy of fight against corruption phenomena, implementation of instruments of corruption prevention and administration of control over virtuous behavior of officials (rules concerning conflict of interests, property declaration, etc.), and National Anti-Corruption Bureau of Ukraine – to detect and investigate corruption crimes. All other public authorities that today have powers in the fight against corruption should be divested of such authorities.

Peculiarities of effective work of National Agency of Corruption Prevention and National Anti-Corruption Bureau of Ukraine as a unique institutional system of agencies relating to fight against corruption have been determined. These peculiarities include autonomy, independence, impartiality, and objectiveness in making decisions, availability of well-defined competence, clear definition of functions and objectives, rules concerning interdepartmental cooperation, availability of adequate funding, availability of politically independent and impartial chief having expressed experience and good professional reputation, well-regulated internal organization that includes internal code of conduct; activation of personnel selection process; development of internal administrative, operational and reporting procedures, and also implementation of administered work plans and orientation points for assessment of qualified employees progress.

It has been determined that efficiency in fulfillment of assigned functions and objectives of the state, transparency of activities and public trust level should become the main criteria for estimation of activities of specially authorized agencies relating to fight against corruption in Ukraine.

Foreign experience of activities of public authorities with respect to fight against corruption in such countries as Denmark, New Zealand, Finland, Sweden,

and Singapore has been analyzed and suggestions regarding implementation of regulations suitable for realities in Ukraine into domestic legislation have been developed, in particular: to establish a single authority entitled to fight against corruption (experience of Singapore), to improve anti-corruption laws (experience of Sweden), to improve the implemented mechanisms of prevention and fight against corruption (experience of New Zealand), to create anti-corruption strategy (experience of Finland), to organize actively fight against corrupt practices with the involvement of the public (experience of Denmark, Singapore, and New Zealand), and to use system-wide approach to forming up a frame of national anti-corruption efforts and identification of corruption risks (experience of New Zealand).

**Key words:** corruption, administrative and legal principles of activity, specially authorized agencies relating to fight against corruption, prevention of corruption, National Agency of Corruption Prevention, National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office.

## СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

### *в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:*

1. Lyudmila Zhukovskaya Issues of compliance of the anti-corruption bodies system in Ukraine with the requirements of international acts ratified by Ukraine. *Leges si viata*. 2018. № 10/2 (322). P. 30–34.

2. Проблеми законодавчого визначення завдань спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції в Україні. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького: Серія Право*. Івано-Франківськ: Івано-Франківський університет права імені Короля Данила Галицького, 2018. № 5 (17). С. 107–111.

3. Поняття «корупція» у доктрині адміністративного права України. *Порівняльно-аналітичне право*. 2018. № 4. С. 258–260.

4. Удосконалення правового врегулювання інституту викривачів в Україні як необхідної складової механізму протидії корупції спеціально уповноваженими суб'єктами. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2018. Випуск 52. Т. 2. С. 44–47.

5. Повноваження спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 11. С. 81–85.

### *які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:*

6. Жуковська Л. А. Сучасний стан протидії корупції в Україні спеціально уповноваженими суб'єктами та проблеми їх співробітництва. *Протидія злочинності: теорія та практика* : матеріали Міжнар. наук.-практ.

конф. (Київ, 26 жовт. 2018 р.). Київ: Нац. акад. прокуратури України. С. 166–169.

7. Жуковська Л.А. Організаційно-правове забезпечення роботи спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції в Україні з викривачами. *Роль інституту викривачів у запобіганні та протидії корупції: матеріали кругл. столу* (Київ, 2 листоп. 2018 р.). Київ : Нац. акад. внутр. справ. С. 45–47.

8. Жуковська Л.А. Досвід функціонування антикорупційних органів у Новій Зеландії та Королівстві Данія. *Теорія та практика протидії злочинності у сучасних умовах: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф.* (Львів, 9 листоп. 2018 р.). Л. : ЛьвДУВС. С. 74–75.

## ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ.....	15
ВСТУП.....	16
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ДІЯЛЬНОСТІ СПЕЦІАЛЬНО УПОВНОВАЖЕНИХ СУБ'ЄКТІВ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ .....	23
1.1. Сучасні погляди на корупцію як об'єкта діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції в Україні.....	23
1.2. Становлення спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції в Україні .....	43
Висновки до розділу 1 .....	68
РОЗДІЛ 2 АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СПЕЦІАЛЬНО УПОВНОВАЖЕНИХ СУБ'ЄКТІВ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ .....	71
2.1. Функційне призначення спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції в Україні.....	71
2.2. Адміністративно-правові форми та методи діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції в Україні.....	109
Висновки до розділу 2 .....	133
РОЗДІЛ 3 ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СПЕЦІАЛЬНО УПОВНОВАЖЕНИХ СУБ'ЄКТІВ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ .....	136
3.1. Зарубіжний досвід діяльності антикорупційних органів .....	136
3.2. Сучасний стан правового врегулювання діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції в Україні та перспективи його удосконалення.....	154
3.3. Проблеми взаємодії спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції в Україні та шляхи її вдосконалення.....	183
Висновки до розділу 3 .....	208
ВИСНОВКИ .....	213
ДОДАТКИ .....	258

## ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

ВР України	Верховна Рада України
КК України	Кримінальний кодекс України
КМ України	Кабінет Міністрів України
КПК України	Кримінальний процесуальний кодекс України
КУпАП	Кодекс України про адміністративні правопорушення
НАБУ	Національне антикорупційне бюро України
НАЗК	Національне агентство з питань запобігання корупції
ООН	Організація Об'єднаних Націй
МВС України	Міністерство внутрішніх справ України
СБУ	Служба безпеки України
Мін'юст України	Міністерство юстиції України
ДБР	Державне бюро розслідувань
САП	Спеціалізована антикорупційна прокуратура
ЄС	Європейський Союз

## ВСТУП

**Обґрунтування вибору теми дослідження.** Однією із реальних та потенційних загроз національній безпеці України є корупція, яка укорінилася у свідомості наших громадян і стала швидким та надійним протиправним засобом вирішення питання в будь-якій сфері життєдіяльності держави.

Корупція є багатогранною проблемою, яка має негативний вплив на демократію, повагу до прав людини та верховенства права, непропорційно шкодить різним верствам населення, призводить до порушень прав людини, спотворює правосвідомість громадян, впливає на повсякденне їхнє життя, розмиває довіру до державних інституцій, підриває здатність органів публічної влади надавати адміністративні послуги та створює негативний імідж для держав світу.

За останні роки корупція в Україні охопила всі сфери життєдіяльності держави, що призвело до сприйняття українцями можливості вирішувати за допомогою корупції прийняття рішень органами публічної влади, правосуддя, надання адміністративних послуг, здійснення підприємницької діяльності. Корупція в Україні стала основним елементом економічної неспроможності та перешкодою розвитку держави й добробуту її громадян.

Боротьба з корупцією – це безперервний процес, що потребує постійного удосконалення, пошуку нових способів, засобів, впровадження всеосяжного й комплексного підходу для ефективного запобігання та протидії корупції, вживання й посилення заходів у боротьбі з цим негативним явищем. Не зважаючи на те, що всі країни світу вживають різні заходи щодо запобігання та протидії цьому явищу, корупція набуває все нових і нових форм та продовжує залишатися актуальною проблемою. Тому неабиякого значення набуває функціонування спеціально уповноважених

суб'єктів у сфері протидії корупції, які повинні виконувати свої функції без впливу політиків чи інших органів публічної влади.

Проблематикою протидії корупції, корупційним злочинам, правопорушенням, формування й реалізації антикорупційної політики, адміністративно-правовим засобам запобігання та протидії корупції, адміністративно-правовим статусам спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, взаємодії спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції займалося чимало вчених, зокрема: С. М. Алфьоров, Є. П. Вандін, В. М. Гаращук, О. Ю. Дрозд, Д. Г. Заброта, В. А. Завгородній, Д. І. Йосифович, З. А. Загинеї, В. Г. Козленко, Т. Є. Кагановська, Р. А. Калюжний, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, О. В. Кузьменко, В. І. Курило, В. І. Литвиненко, М. В. Лошицький, Д. С. Машлякевич, О. П. Мусієнко, С. С. Серьогін, О. Є. Панфілов, А. Л. Тіньков, К. І. Хромова, І. І. Яцків, А. О. Яфонкін та інші.

*Зв'язок теми дисертації з сучасними дослідженнями.* Дане дослідження корелюється із сучасним вивченням окремих аспектів діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, зокрема, дисертаціями на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук В. Г. Козленка «Адміністративно-правові основи діяльності Національного антикорупційного бюро України» (2016), О. В. Скомарової «Адміністративно-правові основи діяльності Національного антикорупційного бюро України» (2016), Ю. М. Комарової «Адміністративно-правовий статус Національного антикорупційного бюро України» (2018), С. Л. Савранчука «Адміністративно-правовий статус прокурора спеціалізованої антикорупційної прокуратури України» (2018).

Поряд з цим, незважаючи на широке висвітлення проблем запобігання та протидії корупції, існує потреба подальшої розробки й проведення комплексного правового дослідження адміністративно-правових засад діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами.** Обраний напрям дослідження узгоджується зі Стратегією національної безпеки України (Указ Президента України від 26 травня 2015 року № 287/2015), Стратегією сталого розвитку «Україна-2020» (Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015), засадами державної антикорупційної політики в Україні на 2014–2017 роки (Антикорупційна стратегія) (Закон України від 14.10.2014 № 1699-VII). Дисертаційне дослідження здійснено відповідно до планів науково-дослідницької роботи Науково-дослідного інституту публічного права «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0115U005495).

**Мета і завдання дослідження.** *Мета* роботи полягає в комплексному, з урахуванням останніх досягнень правової науки та використання сучасних методів наукового пізнання, дослідженні адміністративно-правових засад діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції в Україні.

Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі *завдання*:

- проаналізувати сучасні погляди на корупцію як об'єкт діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції в Україні;
- схарактеризувати особливості встановлення спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції в Україні;
- дослідити функційне призначення спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції в Україні;
- розкрити адміністративно-правовий механізм запобігання корупції спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції в Україні;
- узагальнити зарубіжний досвід діяльності антикорупційних органів та можливості його використання в Україні;

- розглянути сучасний стан і проблеми правового врегулювання діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції в Україні та шляхи його вдосконалення;

- розкрити взаємодію спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції в Україні.

*Об'єкт дослідження* – суспільні відносини у сфері запобігання та протидії корупції.

*Предмет дослідження* – адміністративно-правові засади діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції в Україні.

**Методи дослідження.** Методологічним підґрунтям дослідження стали наукові методи, використання яких дозволило забезпечити достовірність знань, вирішити поставлені завдання, обґрунтувати висновки й запропонувати рекомендації. *Діалектичний* метод становить методологічну основу дисертації, що застосований під час з'ясування адміністративно-правових засад діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції в Україні, а також визначення шляхів подальшого розвитку та вдосконалення (розділи 1–3). Правове регулювання та особливості діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції були розглянуті за допомогою методів *систематизації та аналізу* (підрозділ 1.2, 2.1). Методи *класифікації, групування та системно-структурний* дозволили окреслити й надати характеристику функціям, компетенції, формам і методам діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції (підрозділи 2.1, 2.2). Поєднання *історико-правового та порівняльно-правового* методів надало можливість виявити історичні, політичні, соціально-правові чинники, які впливали й впливають на діяльність спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції (підрозділ 1.1, 1.2). *Статистичний* метод надав можливість провести аналіз зібраних емпіричних даних (розділ 3). *Логіко-семантичний* метод сприяв виробленню понятійно-категоріального апарату та напрацюванню концептуальних засад подальшого регулювання діяльності спеціально

уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції (підрозділи 3.2, 3.3).  
Методи *узагальнення та прогнозування* застосовані у процесі формулювання висновків до розділів роботи і загальних висновків (розділи 1–3).

*Емпіричну базу дослідження* становлять статистичні, звітні матеріали та результати вивчення практики діяльності НАБУ, Нацполіції, СБУ, НАЗК, ДБР, міжнародних аналітичних організацій з питань запобігання та протидії корупції за 2016–2019 роки.

**Наукова новизна отриманих результатів** полягає у тому, що робота є одним із перших комплексних досліджень теоретичних і практичних засад адміністративно-правового регулювання діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у протидії корупції в Україні. За результатами наукового дослідження розроблено цілісний підхід до формування концептуальних положень і висновків, які є важливими як для теорії, так і для правозастосовчої практики. Зокрема,

*уперше:*

- проаналізовано особливості діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції в Україні та запропоновано створити нову інституційну модель спеціально уповноважених суб'єктів з протидії корупції;

- виділено періодизацію розвитку законодавства щодо становлення та діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції із зазначенням особливостей кожного етапу, що дало можливість зробити висновок про ситуацію, що склалася в Україні з перерахуванням наявних прогалин в діючій системі протидії;

- запропоновано доповнити ч. 1 ст. 285 КУпАП щодо направлення судами копії постанови для органу державної влади, що склав протокол про адміністративне правопорушення та зобов'язати НАЗК та НАБУ щоквартально звітувати перед громадськістю про результати боротьби з корупцією, проте в основі звіту має бути інформація про кількість притягнутих осіб до кримінальної й адміністративної відповідальності, а не

кількість внесених кримінальних проваджень і складених протоколів про адміністративні правопорушення;

*удосконалено:*

- класифікацію функцій спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції через співвідношення понять «функції держави», «функції управління», «функції органів публічної влади»;

- розуміння компетенцій спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції через аналіз її складових: мети, завдань, предмету відання та адміністративних повноважень;

- наукові підходи до визначення теоретико-методологічних положень щодо оцінювання ефективності діяльності спеціально уповноважених запобіганню та протидії корупції спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції в Україні;

*дістали подальший розвиток:*

- визначення змісту форм і методів діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції в Україні;

- теоретичні положення щодо удосконалення взаємодії спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції з громадськістю;

- обґрунтування необхідності надання повноважень НАБУ складати протоколи про адміністративні правопорушення за статтями 172-4–172-9, 172-9-1, 172-9-2, 184-1, 185-4, 185-6, 185-13, 212-15, 212-21 КУпАП.

**Практичне значення отриманих результатів** полягає в тому, що сформульовані й обґрунтовані в дисертації положення, висновки та пропозиції можуть бути використані у:

- *науковій діяльності* – для подальшої розробки теоретико-правових питань удосконалення сфери протидії корупції (акт впровадження Науково-дослідного інституту публічного права);

- *практичній діяльності* – використання одержаних результатів дозволить покращити практичну діяльність спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції в Україні;

– *освітній діяльності* – матеріали дослідження можуть бути використані для підготовки науково-практичних посібників з адміністративного права України, підготовки підручників та практикумів з курсів «Адміністративне право», «Судові та правоохоронні органи України», під час викладання відповідних дисциплін, проведення курсів підвищення кваліфікації для посадових осіб органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, а також посадових і службових осіб суб'єктів запобігання та протидії корупції (акт впровадження Науково-дослідного інституту публічного права, акт впровадження ПВНЗ «Міжнародний економіко-гуманітарний університет імені академіка Степана Дем'янчука»).

**Апробація результатів дисертації.** Основні положення дисертації, теоретичні й практичні висновки оприлюднені на науково-практичних конференціях та круглому столі: «Протидія злочинності: теорія та практика» (м. Київ, 26 жовтня 2018 р.), «Роль інституту викривачів у запобіганні та протидії корупції» (м. Київ, 2 листопада 2018 р.), «Теорія та практика протидії злочинності у сучасних умовах» (м. Львів, 9 листопада 2018 р.).

**Структура та обсяг дисертації.** Робота складається з основної частини (вступу, трьох розділів, які включають сім підрозділів, висновків), списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 259 сторінок. Робота містить список використаних джерел із 349 найменувань на 39 сторінках.

## РОЗДІЛ 1

### ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ДІЯЛЬНОСТІ СПЕЦІАЛЬНО УПОВНОВАЖЕНИХ СУБ'ЄКТІВ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

#### **1.1. Сучасні погляди на корупцію як об'єкта діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції в Україні**

Корупція в Україні існувала завжди, це об'єктивний наслідок явищ і тенденцій політики, економіки та усього попереднього розвитку держави [52, с. 245–246].

За останніми соціологічними опитуваннями, проведеними Київським міжнародним інститутом соціології, корупція є однією з трьох найбільших проблем в Україні, про це заявили 93,7% респондентів по всій території України. Варто зазначити, що 92,5% респондентів визначили, що найбільшу загрозу становить політична корупція на найвищому рівні, 81,6% – повсякденна побутова корупція і 72,4% – корупція в бізнесі [116].

Поширення корупції в органах публічної влади є одним із чинників, що істотно впливає на викривлення державно-управлінських процесів і характер розвитку суспільства в цілому. Вона деморалізує громадян, руйнує їхню довіру до влади, формуючи так звану „парадержаву” [264, с.9].

Аналіз сучасної наукової літератури демонструє значну кількість визначень корупції, узагальнивши які можна констатувати, що розуміння корупції залежить від кута зору, під яким його намагаються дослідити фахівці різних галузей науки. Запропоновані авторами дефініції притаманні саме тим наукам, представниками яких вони є, зокрема економічній науці, теорії управління, соціології, юридичним наукам [287, с. 187].

Існування корупції у всіх сферах життєдіяльності держави й виникнення нових її форм обумовлює проведення все нових комплексних досліджень. Лише за останні декілька років в Україні багато уваги приділяється дослідженню проблем запобігання та протидії корупції та корупційним злочинам, формуванню та реалізації антикорупційної політики, запровадженню адміністративних засад і заходів щодо запобігання та протидії цьому явищу. Так, зокрема, це дослідження К. О. Розсохи «Прокуратура в системі спеціалізованих антикорупційних органів України» (2019) [256], В. А. Дем'янчука «Адміністративно-правові засади реалізації антикорупційної політики в Україні» (2018)[61], Д. В. Гудкова «Адміністративно-правові засоби запобігання і протидії корупції» (2018) [58], А. О. Кладченко «Становлення та розвиток сучасного антикорупційного законодавства України: теоретико-правове дослідження» (2018) [101], Ю. М. Комарової «Адміністративно-правовий статус Національного антикорупційного бюро України» (2018) [110], А. В. Білецького «Участь громадськості у запобіганні корупційним злочинам в Україні» (2018) [31], А. С. Петрової «Організаційно-правові засади протидії корупції в судовій системі України» (2017) [162], О. Д. Берези «Державна антикорупційна політика: сутність та особливості в постіндустріальному суспільстві» (2017) [27], С. В. Рівчаченко «Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів як спосіб протидії корупції» (2017) [253], Є. В. Вандіна «Організаційно-правові засади діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури України»(2017) [38], С. А. Задорожного «Механізми запобігання та протидії корупції в органах місцевої влади» (2017) [89], Н. В. Чопик «Діяльність комітетів Верховної Ради України як складова забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання корупції (2017) [301]. Такий інтерес учених свідчить про те, що сьогодні корупція є надзвичайно важливим недоліком функціонування органів публічної влади в Україні, усунення якого потребує активної участі як самих громадян так і держави в цілому, уживання ефективних заходів та прийомів, що можуть бути застосовані державою [301,

с.12]. Саме через свою багатоманітність корупція має комплексний характер та виступає збірним поняттям, зміст якого складають її істотні ознаки як правопорушення, соціального, політичного, економічного, морально-психологічного, управлінського явища тощо [296, с. 188].

На практиці існує два основні підходи формування будь-якого наукового поняття: перший – доктринальний, що ґрунтується на дослідженнях учених і фахівців у певній галузі, а другий – офіційний, легальний, що базується на нормативних актах, міжнародних документах й інших джерелах, які мають юридичну силу [287, с. 183]. То ж розглянемо такі підходи більш детально.

Сьогодні поняття «корупція» не має єдиного визначення в науковій літературі й міжнародних правових актах, враховуючи багатоаспектність цього феномену та велику кількість галузевих наукових підходів до тлумачення цього явища. Так, зокрема, вживання поняття «корупція» у міжнародному праві використовується для позначення конкретних протиправних дій, пов'язаних із використанням суспільних ресурсів для досягнення індивідуальних корисливих цілей, у кримінальному праві – як одна із основних ознак або складових організованої злочинності, як одного з відносно самостійних і найбільш шкідливих видів економічної злочинності, у рамках структурно-функціонального міждисциплінарного підходу як девіантної поведінки особи, уповноваженої на виконання функцій держави [286, с.16].

Сучасні наукові погляди на корупцію можна поділити на декілька напрямів. Перший напрям передбачає інтеграцію міжнародних та національних механізмів кваліфікації, виявлення та протидії корупції та базується на регламентації міжнародними нормативно-правовими актами, викладеними у формі рішень і резолюцій міжнародних організацій. Фактично мова йде про певне узагальнення поняття «корупція», стандартів службової діяльності, регламентів функціонування управлінських структур тощо. Другий напрям базується на детермінації інституціональних характеристик корупції

та передбачає поєднання політичних, соціально-економічних і юридичних складників, який на сучасному етапі варто доповнити соціальним аспектом. Третій напрям виходить із сучасного розуміння концепції «хороше врядування» як реалізації права людини на ефективне врядування, у межах якого вивчається вплив корупції на ефективність соціального управління й здатність систем управління протидіяти корупції. Четвертий напрям базується на дослідженні впливу корупції на дотримання прав і свобод людини в системі публічного управління. При цьому досить часто третій і четвертий напрями виступають в інтегрованому вигляді та доповнюються сучасним розумінням принципу «non-discrimination» [147, с. 31].

Корупція властива будь-якому державному утворенню на різних етапах його розвитку як соціальне відхилення (патологія), що являє собою систему суспільних зв'язків осіб, уповноважених на виконання владних функцій як між собою, так і з іншими особами, а також поглядів і переконань вище зазначених та інших осіб, так само як і їхніх діянь, що впливають із таких зв'язків та переконань, які мають своїм змістом використання владних повноважень в інтересах конкретних осіб або груп осіб усупереч прямому призначенню цих повноважень чи з іншими відхиленнями від встановленого порядку їхнього здійснення [160, с.14–15].

За широтою охоплення тих явищ, діянь, соціальних зв'язків, які включаються до поняття «корупція» різними вченими, виокремлено такі погляди на це явище:

- а) корупція – це злочинне діяння, в основному хабарництво;
- б) корупція – це незаконне використання державної посади для отримання особистої вигоди;
- в) корупція – це систематична протиправна діяльність, спрямована на використання службового становища в особистих цілях;
- г) корупція – це елемент організованої злочинності;

д) корупція – це соціальне явище, яке пов'язане або проявляється в зловживанні владою (службовим становищем) в особистих корисливих інтересах чи в інтересах близьких осіб [160, с. 7].

Корупція розглядається як складне суспільне явище, що проявляється на всіх рівнях суспільного життя та вражає усі його сфери: політичну, економічну, культурну, соціальну [286, с.16].

Л. Шестопалова вважає корупцію негативним соціальним явищем, що апріорі притаманне будь-якому державному суспільству та є «складником правопорушності та злочинності як певної кримінологічної сукупності». У зв'язку із цим, автор стверджує, що криміналізація корупції як соціального явища та правового феномену не є можливою, так само як і закріплення інших видів юридичної відповідальності за корупцію. Водночас, законодавча заборона корупційних правопорушень як окремих виявів правової поведінки, окремих правових вчинків є юридично логічним і перевіреним шляхом врегулювання відповідних суспільних відносин [302, с. 194].

К. І. Хромова тлумачить корупцію як соціальне явище, акцентуючи на тому, що воно багатопланове, тобто вражає всі сегменти суспільного життя, у першу чергу ті, де стикаються інтереси суспільства, держави, бізнесу, чиновників та громадян, де за допомогою корупції простіше знайти взаємовигідне вирішення потрібного питання [299, с. 32].

В Україні, як зазначає А. В. Волошенко, корупція має такі різновиди: політична (під час розробки й прийняття законів); інституціональна або управлінсько-адміністративна (під час прийняття державних рішень та здійснення замовних кадрових призначень виконавчою владою); економічна (застосування тіньових схем, відмивання й легалізація брудних капіталів під час здійснення економічної політики тощо); місцево-локальна (хабарництво, лихварство й фінансові махінації у рамках малого бізнесу та на місцевому рівні) [45, с. 79].

І. І. Яцків також розглядає явище корупції як соціальне, що існує в людському суспільстві з часу формування його державної організації, не знає

національних кордонів та зумовлене факторами з політичним, економічним, ідеологічним, організаційним чи психологічним характером тощо. Авторкою запропоновано розглядати поняття корупції в широкому розумінні – як систему корупційних правовідносин, засновану на корисливих протиправних діяннях публічних посадових осіб з корупційною вигодою та всупереч державним і суспільним інтересам, та адміністративно-правовому – як систему публічних відносин, засновану на передбачених конкретним складом корупційного адміністративного правопорушення діяннях публічних посадових осіб [309, с. 195].

Туллі Хайдер Абдулнабі розглядає поняття корупція як соціально-правове явище, що полягає в незаконному використанні державним службовцем (посадовою особою) і/чи іншою особою, уповноваженою виконувати державні функції, своїх службових повноважень, статусу, можливостей, авторитету займаної посади в особистих або групових, корпоративних інтересах з метою одержання вигоди [289, с.7].

О. П. Мусієнко зауважує, що незважаючи на розмаїття думок і підходів у науковому середовищі щодо поняття «корупція», можна все ж виділити основні ознаки, які є визначальними складовими його правової природи. Зокрема, на думку дослідниці це: системний характер; постійний розвиток; умисне вчинення; отримання особами за вчинення корупційних діянь як матеріальних, так і нематеріальних благ; суб'єкти корупційних діянь (особи, уповноважені на виконання функцій держави й інші особи, прирівняні до них, а також фізичні особи та уповноважені представники юридичних осіб).

У цілому, з метою кращого розуміння правової природи корупції авторка пропонує розглядати це явище у п'яти аспектах: політичному, економічному, правовому, соціальному та психологічному [143, с. 176–177].

О. В. Длугопольський та Ю. П. Іващук вважають, що корупція, як і будь-яке складне соціально-економічне й політико-правове явище, немає єдиного канонічного визначення [67, с. 16]. Говорячи про корупцію, ми маємо на увазі ті чи ті корупційні правопорушення, оскільки поза їхніми

конкретними складами корупції, як юридичного феномену, не існує [90, с. 11], що, на нашу думку, є цілком слушним.

Вирізняються своєю специфікою погляди іноземних науковців, дослідження яких присвячені вивченню корупції.

С. Ван Дюйн Петрус трактує корупцію як нечесність в процесі прийняття рішення, під час якого особа, що приймає рішення, будучи в приватній корпорації чи на публічній службі, погоджується відхилитися від встановлених вимог, якими вона повинна керуватися, приймаючи це рішення, в обмін на винагороду, чи на обіцянку винагороди [313, с. 23]. Проте автор зазначає, що корупційні діяння потрібно відрізнити від інших злочинів, пов'язаних з корупцією, таких як шахрайство, розтрата, зловживання владою для особистого збагачення або збагачення певної організації. Адже технічно корупція може бути пов'язана із шахрайством, однак це залежить від правової системи; так само й розкрадання державного майна може не бути корупцією [313, с. 23; 255].

Водночас, як зазначають Арнольд Хайденхаймер та Майкл Джонсон, у сучасному глобалізованому світі дослідження корупції все більше виходить на передній план міжнародного політичного порядку денного [327, с. 5; 251].

Аналізуючи підходи учених до поняття «корупція», ми поділяємо думку окремих авторів, які зазначають, що «проблема визначення поняття «корупція» має вкрай важливе теоретичне й практичне значення, оскільки важливість проблеми в науковому плані пояснюється тим, що її розв'язання дозволяє визначитися з правовою сутністю корупції, колом діянь, які охоплюються цим поняттям, відмежуванням корупції від інших суспільно небезпечних явищ [138, с. 244–245]. Разом із цим, слушною є й позиція науковців про складність визначення у будь-якому понятті всієї сутності того чи того явища, а також його ознак, які дали б змогу відмежувати його від інших суміжних понять. Безумовно, означене стосується й поняття «корупція», яке є складним, багатозначним та системним соціальним явищем [51, с. 65–66].

У свою чергу, законодавче визначення корупції, як слушно стверджує Хромова К. І., сприяє боротьбі з нею. Визначення корупції дозволяє окреслити сферу відносин як предметну область, на яку може бути спрямовано антикорупційну державну політику, обрані відповідні засоби та інструменти протидії, у тому числі й правові [299, с. 16–17; 297].

Щодо законодавчого закріплення поняття «корупція», то сьогодні в Конституції України, як і в більшості конституцій світу, немає спеціальних положень у сфері протидії корупції. Однак аналіз статті 1 Конституції України дає можливість зробити висновок, що будучи суверенною, незалежною, демократичною, соціальною та правовою державою, Україна визнає людину найвищою соціальною цінністю й основними завданнями стає створення умов для реалізації соціальних, культурних, економічних прав людини, сприяння самостійності й відповідальності кожної особи за свої дії. Поряд з цим, держава відповідає перед людиною за свою діяльність, отже, відповідальність державної влади та державних службовців, що виконують завдання та функції держави, перед суспільством є невід'ємною складовою конституційного принципу правової держави [115] і задля гарантування стабільності та ефективного функціонування демократичної системи на державу покладається обов'язок вживати заходи для захисту демократичного ладу. Корупція розпочинається із заміщення інтересів і цілей держави та суспільства корисливими інтересами посадових осіб та здійснюється внаслідок умисно незаконного використання посадових функцій, зловживання правами й повноваженнями заради власного збагачення [46, с.11; 68, с. 30–35]. Тому Конституція не просто дозволяє, але вимагає запровадження ефективної антикорупційної політики для захисту конституційних цінностей, прав і свобод. У зв'язку із цим, імпліцитний антикорупційний принцип закладено в конституційній структурі [146, с. 16–17].

Звичайно, будь-яка діяльність не може бути ефективною та логічно обґрунтованою, якщо у неї немає певної основи, тих засадничих ідей, що створюють систему й визначають правила її функціонування.

Сьогодні Україна засвідчила свою активну позицію у сфері запобігання та протидії корупції, тому формування національної законодавчої бази запобігання та протидії корупції спирається на відповідні міжнародні антикорупційні конвенції й міжнародно-правові документи, що містять чіткі міжнародно прийняті визначення, які діяння слід вважати корупційними правопорушеннями, які суб'єкти мають нести за них відповідальність, які санкції за них та інші заходи кримінально-правового характеру тощо [290, с.19].

Протягом багатьох років ООН і ЄС розробляло систему міжнародно-правових норм, які спрямовані на регламентацію основних засад діяльності у сфері запобігання та протидії корупції, створювало наднаціональні правові норми, що сьогодні регламентують співробітництво у цій сфері. Підтверджуючи свої євроінтеграційні прагнення, Україна протягом останнього десятиріччя ратифікувала Кримінальну конвенцію Ради Європи про боротьбу з корупцією від 27 січня 1999 року [238], Додатковий протокол до цієї конвенції від 15 травня 2003 року [233], Цивільну конвенцію Ради Європи про боротьбу з корупцією від 4 листопада 1999 року [239], Конвенцію ООН проти корупції від 11 грудня 2003 року [234], Конвенцію Ради Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, і про фінансування тероризму від 16 травня 2005 року [236], Конвенцію ООН проти транснаціональної організованої злочинності від 15 листопада 2000 року [235] та Конвенцію Ради Європи проти маніпулювання спортивними змаганнями від 18 вересня 2014 року [237]. Ратифікувавши Цивільну конвенцію Ради Європи про боротьбу з корупцією, Україна приєдналася до Групи держав із боротьби з корупцією (GRECO).

Ці міжнародні документи містять у собі в концентрованому вигляді основні загальноприйняті засади щодо запобігання та протидії корупції в цілому, забезпечення і подальшого здійснення прав людини та основних свобод.

У статті 2 Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією поняття «корупція» визначено як «прямі чи опосередковані вимагання, пропонування, дачу або одержання хабара чи будь-якої іншої неправомірної вигоди або можливості її отримання, які порушують належне виконання будь-якого обов'язку особою, що отримує хабара, неправомірну вигоду чи можливість мати таку вигоду, або поведінку такої особи»[300].

У статті 8 Конвенції ООН проти транснаціональної організованої злочинності під корупцією розуміється: обіцянка, пропозиція або надання публічній посадовій особі, особисто або через посередників, будь-якої неправомірної переваги для самої посадової особи або іншої фізичної чи юридичної особи для того, щоб ця посадова особа вчинила будь-яку дію або бездіяльність при виконанні своїх службових обов'язків; вимагання або прийняття публічною посадовою особою, особисто або через посередників, будь-якої неправомірної переваги для самої посадової особи або іншої фізичної або юридичної особи для того, щоб ця посадова особа вчинила будь-яку дію чи бездіяльність при виконанні своїх службових обов'язків [114; 331, с.31].

У статті 2 Рамкового рішення Ради Європейського Союзу від 22 липня 2003 року № 568 «Про боротьбу з корупцією в приватному секторі» надано поняття активної та пасивної корупції в приватному секторі. До активної корупції віднесено діяння, що складається в обіцянці, пропозиції або надання, безпосередньо або через третіх осіб, особі, яка здійснює на будь-якій підставі керівну функцію або роботу на користь організації, що відноситься до приватного сектору, неналежні вигоди будь-якого характеру, призначені для неї особисто чи третій особі, для того, щоб в порушення своїх обов'язків дана особа вчинила дію чи невиконання здійснення дії. До

пасивної корупції віднесено діяння, коли в ході здійснення на будь-якій підставі керівної функції або роботи на користь організації, що відноситься до приватного сектору, особа запитує чи отримує, безпосередньо або через третіх осіб, неналежну вигоду будь-якого характеру, призначену йому самому або третій особі, або приймає обіцянку такої вигоди для того, щоб в порушення своїх обов'язків вона вчинила дію чи невиконання здійснення дії [252].

Кожна країна світу, яка взяла на себе зобов'язання виконувати міжнародні конвенції, повинна керуватися засадами й нормами цих угод у своєму внутрішньому законодавстві, створювати умови для здійснення, реалізації й захисту прав кожної людини та громадянина [265]. Сучасні процеси інтеграції, розвитку міждержавної взаємодії обумовлюють все більшу необхідність співвіднесення національного права з міжнародними правовими регуляторами [324, с. 563; 263, с. 349–355].

Інтеграція України до ЄС та прагнення України бути рівноправним членом у світовому співтоваристві вимагає від нашої держави здійснити заходи поступового зближення та приведення нашого законодавства у відповідність із законодавством ЄС та міжнародними стандартами. В умовах сучасного розвитку України, основною тенденцією якої є наближення української правової системи до європейських і світових стандартів, актуалізувалося питання щодо впровадження міжнародних стандартів у національне законодавство й діяльність органів державної влади та їхніх посадових осіб [155, с. 58].

Адаптація законодавства України до законодавства ЄС є пріоритетною складовою процесу інтеграції України до ЄС, що в свою чергу є пріоритетним напрямом української зовнішньої політики [192]. Однак на практиці імплементація норм міжнародних антикорупційних конвенцій часто пов'язана з узгодженням їх з особливостями та традиціями національної правової системи. Неузгодженість українського антикорупційного законодавства з ідеологією та основними нормами антикорупційних

конвенцій створює негативні наслідки, зокрема, через неспроможність повноцінного перебування держави в міжнародному співробітництві в боротьбі з корупцією [150, с.7].

Сьогодні дотримання та реалізація міжнародних стандартів у сфері запобігання та протидії корупції стало для України одним із головних завдань, зважаючи на інтеграцію України, як до європейської, так і до світової спільноти.

Аналіз законів України, які регулювали та регулюють питання запобігання та протидії корупції в Україні, дає можливість зробити висновок, що законодавець в різні часи по-різному трактував поняття «корупція».

Вперше на законодавчому рівні поняття «корупції» було надано у статті 1 Закону України від 05 жовтня 1995 року «Про боротьбу з корупцією», як діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг. Крім того, у даній статті визначено, які дії є корупційними діяннями, зокрема:

1) незаконне одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, у зв'язку з виконанням таких функцій матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг, у тому числі прийняття чи одержання предметів (послуг) шляхом їх придбання за ціною (тарифом), яка є істотно нижчою від їх фактичної (дійсної) вартості;

2) одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, кредитів або позичок, придбання цінних паперів, нерухомості або іншого майна з використанням при цьому пільг чи переваг, не передбачених чинним законодавством [174].

Законом України від 11 липня 2002 року «Про внесення змін до Закону України «Про боротьбу з корупцією» [183] цю статтю було доповнено приміткою з роз'ясненням про те, що під діяльністю осіб уповноважених на виконання функцій держави, необхідно розуміти також і діяльність

посадових осіб місцевого самоврядування, яка спрямована на здійснення повноважень місцевого самоврядування.

Саме в Законі України від 11 червня 2009 року № 1506-VI «Про засади запобігання та протидії корупції» [196], а потім і в Законі України від 07 квітня 2011 р. № 3206-VI «Про засади запобігання і протидії корупції» [197] законодавець зробив вперше спробу привести національне законодавство до вимог міжнародних актів, окресливши поняття «корупції» з погляду одержання неправомірної вигоди. Так, зокрема, у статтях 1 вищезазначених законів поняття «корупція» визначалося як використання особою наданих їй службових повноважень та пов'язаних з цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди такій особі або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних з цим можливостей.

У чинному Законі України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII «Про запобігання корупції» [193] поняття «корупція» розтлумачено законодавцем та, відповідно до абзацу 7 пункту 1 статті 1 розділу I цього закону, включає такі змістовні характеристики: 1) використання особою, яка є суб'єктом на якого поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції», наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди; 2) прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб; 3) обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, яка є суб'єктом на якого поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції» 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 [193].

Розділяючи думку А. В. Савченка, вважаємо, що поняття «корупція» в чинному Законі України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII «Про запобігання корупції» набуло винятково кримінально-правового змісту та «... не містить навіть «натяку» на те, що корупція якось стосується площини норм адміністративного та цивільного законодавства чи дисциплінарних правил». Автор підкреслює, що фактично всі ключові терміни, якими визначено корупцію, як-от: «використання», «службові повноваження», «неправомірна вигода», «одержання», «прийняття», «пропозиція», «обіцянка» тощо, одночасно вжиті й у відповідних статтях Особливої частини Кримінального кодексу України [259, с. 165–166].

Необхідно зазначити, що діючий антикорупційний закон апелює й такими поняттями як «корупційне правопорушення» та «правопорушення пов'язане з корупцією». Зокрема, корупційне правопорушення є діянням, що містить ознаки корупції, вчинене особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та особами, які для цілей Закону України «Про запобігання корупції» прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за яке законом встановлено кримінальну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність. Правопорушення, пов'язане з корупцією – діяння, що не містить ознак корупції, але порушує встановлені законодавством України вимоги, заборони й обмеження, вчинене особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та особами, які для цілей Закону України «Про запобігання корупції» прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за яке законом встановлено кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність.

У Законі України «Про запобігання корупції» у статті 3 надано перелік осіб, що уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та осіб, які прирівнюються до осіб, уповноважених на

виконання функцій держави або місцевого самоврядування. До таких належать вищі посадові особи органів законодавчої, виконавчої та судової влади, інші керівники центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, та їх заступники, Голова Служби безпеки України, Генеральний прокурор, Голова Національного банку України, його перший заступник та заступник, член Ради Національного банку України, Голова та інші члени Рахункової палати, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Уповноважений із захисту державної мови, народні депутати, посадові особи органів місцевого самоврядування, державні службовці, особи рядового й начальницького складу державної кримінально-виконавчої служби, податкової міліції, особи начальницького складу органів та підрозділів цивільного захисту, ДБР, НАБУ, військові посадові особи Збройних Сил України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України та інших утворених відповідно до законів військових формувань, посадові й службові особи органів прокуратури, СБУ, ДБР, НАБУ, дипломатичної служби тощо.

До осіб, які прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування належать: посадові особи юридичних осіб публічного права, які не віднесені до уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, особи, які входять до складу наглядової ради державного банку, державного підприємства або державної організації, що має на меті одержання прибутку, господарського товариства, у статутному капіталі якого більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі; особи, які не є державними службовцями, посадовими особами місцевого самоврядування, але надають публічні послуги (аудитори, нотаріуси, приватні виконавці, оцінювачі, а також експерти, арбітражні керуючі, незалежні посередники, члени трудового арбітражу, третейські судді під час виконання ними цих функцій, інші особи, визначені законом); представники громадських об'єднань, наукових установ, навчальних закладів, експерти відповідної кваліфікації, інші особи, які

входять до складу конкурсних та дисциплінарних комісій, утворених відповідно до Закону України «Про державну службу», Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», інших законів (крім іноземців-нерезидентів, які входять до складу таких комісій), Громадської ради доброчесності, утвореної відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів», і при цьому не є особами, зазначеними серед уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування [193].

Слушною є думка Б. І. Гнатюка, що поняття корупції в такому розумінні Закону України «Про запобігання корупції» зводиться не до конкретного суспільно небезпечного чи суспільно шкідливого діяння, а виступає лише як критерій для визначення ступеня суспільної небезпеки (шкідливості) того чи того діяння. Зведення корупції лише до певних суспільних відносин із надання/отримання неправомірної вигоди значно звужує соціально-правову сутність цього явища та фактично перетворює його на ознаку об'єктивної сторони того чи того правопорушення [53, с. 43].

Як стверджує Д. Г. Заброта, крім визначення правових рамок корупції та загальних ознак цього явища для формування її як об'єкта впливу правоохоронної системи, необхідно з'ясувати види корупційних правопорушень, визначити, які конкретні діяння є корупційними, встановити механізми прояву цих правопорушень та варіанти їхньої правової оцінки [82, с. 24].

Відповідно до примітки статті 45 КК України корупційними злочинами відповідно до КК України вважаються злочини, передбачені статтями 191 КК України «Привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем», 262 КК України «Викрадення, привласнення, вимагання вогнепальної зброї, бойових припасів, вибухових речовин чи радіоактивних матеріалів або заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживанням службовим становищем», 308 КК України «Викрадення, привласнення, вимагання наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів чи заволодіння ними шляхом шахрайства або

зловживання службовим становищем», 312 КК України «Викрадення, привласнення, вимагання прекурсорів або заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем», 313 КК України «Викрадення, привласнення, вимагання обладнання, призначеного для виготовлення наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів, чи заволодіння ним шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем та інші незаконні дії з таким обладнанням», 320 КК України «Порушення встановлених правил обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів», 357 КК України «Викрадення, привласнення, вимагання документів, штампів, печаток, заволодіння ними шляхом шахрайства чи зловживання службовим становищем або їх пошкодження», 410 КК України «Викрадення, привласнення, вимагання військовослужбовцем зброї, бойових припасів, вибухових або інших бойових речовин, засобів пересування, військової та спеціальної техніки чи іншого військового майна, а також заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем» у випадку їх вчинення шляхом зловживання службовим становищем, а також злочини, передбачені статтями 210 КК України «Нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням», 354 КК України «Підкуп працівника підприємства, установи чи організації», 364 КК України «Зловживання владою або службовим становищем», 364<sup>1</sup>КК України «Зловживання повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми», 365<sup>2</sup>КК України «Зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги», 366<sup>1</sup> КК України «Декларування недостовірної інформації», 368 КК України «Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою», 368<sup>2</sup> КК України «Незаконне збагачення», 368<sup>3</sup> КК України «Підкуп службової особи юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми», 368<sup>4</sup> КК України «Підкуп

особи, яка надає публічні послуги», 369 КК України «Пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі», 369<sup>2</sup> КК України «Зловживання впливом». Ці злочини містяться в різних розділах КК України, що пов'язані саме з наявністю спеціального суб'єкта, який вчиняє їх шляхом зловживання службовим становищем. Наприклад, стаття 191 КК України міститься у розділі VI «Злочини проти власності», стаття 262 – у розділі IX «Злочини проти громадської безпеки», статті 308, 312, 313, 320 – у розділі XIII «Злочини у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів та інші злочини проти здоров'я населення», статті 354, 357 – у розділі XV «Злочини проти авторитету органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян та злочини проти журналістів», стаття 410 – у розділі XIX «Злочини проти встановленого порядку несення військової служби (військові злочини), стаття 210 – у розділі VII «злочини у сфері господарської діяльності», 364, 364<sup>-1</sup>, 365<sup>-2</sup>, 366<sup>-1</sup>, 368-369<sup>-2</sup> – у розділі XVII «Злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг» [119].

Щодо адміністративних правопорушень аналіз змістовних характеристик дає можливість констатувати, що в чинному законодавстві України адміністративних корупційних правопорушень законодавцем не передбачено [73, с. 260]. Законодавець передбачив лише адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією. Такі правопорушення містяться у главі 13-А КУпАП «Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією», зокрема, це: стаття 172<sup>-4</sup> КУпАП «Порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності», 172<sup>-5</sup> КУпАП «Порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків», 172<sup>-6</sup> КУпАП «Порушення вимог фінансового контролю», 172<sup>-7</sup> КУпАП «Порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів», 172<sup>-8</sup> КУпАП «Незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових або інших визначених законом повноважень», 172<sup>-9</sup> КУпАП «Невжиття заходів щодо протидії корупції»,

172<sup>9-1</sup> «Порушення заборони розміщення ставок на спорт, пов'язаних з маніпулюванням офіційним спортивним змаганням», 172<sup>9-2</sup> КУпАП «Порушення законодавства у сфері оцінки впливу на довкілля» [106]. Визначення дефініції такого правопорушення було наведено дещо вище, відповідно до Закону України «Про запобігання корупції».

На нашу думку, варто перейменувати главу 13-А з «Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією» на «Адміністративні правопорушення у сфері запобігання та протидії корупції». Наша позиція виходить з того, що в основі побудови КУпАП лежить родовий об'єкт адміністративного правопорушення, визначення якого значною мірою впливає на зміст об'єктивних та суб'єктивних ознак адміністративних проступків, на побудову Особливої частини КУпАП, дозволяє визначити соціально-політичну сутність цього проступку, встановити його суспільно небезпечні наслідки, а також сприяє правильній кваліфікації діяння й відмежуванню від суміжних посягань [295, с. 60]. Виходячи з того, що об'єктом адміністративного проступку є суспільні відносини, що регулюються нормами різних галузей права й охороняються заходами адміністративної відповідальності [104, с.133; 29, с.28], суспільні відносини, урегульовані нормами адміністративного законодавства, які охороняються адміністративними санкціями з метою забезпечення нормального функціонування порядку управління, захисту власності, прав і свобод громадян, запобігання корупції [6], то назва глави 13-А не відповідає загальній концепції побудови КУпАП. Так, наприклад, глава 7 КУпАП називається «Адміністративні правопорушення у сфері охорони природи, використання природних ресурсів охорони культурної спадщини», глава 9 – «Адміністративні правопорушення на транспорті, у галузі шляхового господарства і зв'язку», глава 12 – «Адміністративні правопорушення у галузі торгівлі, громадського харчування, сфер послуг, в галузі фінансів і підприємницької діяльності» натомість глава 13-А «Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією» [73, с. 260]. Перейменування глави

13-А з «Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією» на «Адміністративні правопорушення у сфері запобігання та протидії корупції» надасть можливість зробити висновок, що родовим об'єктом таких складів адміністративних правопорушень є суспільні правовідносини у сфері запобігання та протидії корупції, сукупність відносин, що складаються у сфері забезпечення обмежень та усунення умов щодо можливих корупційних проявів [55]. У свою чергу, поняття «адміністративне правопорушення у сфері запобігання та протидії корупції» можна визначити як діяння, що порушує встановлені Законом України «Про запобігання корупції» вимог, заборони, обмеження, яке вчинене визначеною в частині 1 статті 3 цього Закону особою, за яке передбачено адміністративну відповідальність [73, с. 258–260].

Варто зазначити, правопорушення, пов'язані з корупцією, це є адміністративні правопорушення у сфері запобігання корупції. Вони можуть бути охарактеризовані через призму загальних ознак правопорушення, як-от: 1) модель поведінки фізичної особи: а) дія (одержання подарунка, розголошення інформації), б) бездіяльність (невжиття заходів щодо протидії корупції, неповідомлення про конфлікт інтересів, не вчинення дій, вчинення яких вимагають посадові обов'язки); 2) діяння, заборонене нормами права (заборона неправомірного сприяння призначенню на посаду; заборона суміщення основної діяльності з іншими видами оплачуваної діяльності; заборона прямого підпорядкування при роботі близьких осіб); 3) заподіяння шкоди суспільним відносинам, що охороняються правом (наприклад, особа має право на отримання послуг, а за їхнє надання посадовець вимагає матеріального заохочення); 4) винне діяння; 5) діяння деліктоздатної особи (вік, осудність спеціальний статус). Проте коло суб'єктів юридичної відповідальності за конкретні правопорушення, пов'язані з корупцією, визначаються в нормах статей документа, яким встановлюється відповідальність (наприклад – КУпАП) та винятків із загального правила (отримання дарунків від близьких осіб, суміщення діяльності близьких осіб у

сільській місцевості тощо); б) настання несприятливих наслідків (юридичної відповідальності) для правопорушника [13, с. 42–43; 171].

Отже, сучасні погляди на корупцію дають можливість зробити висновок, що сьогодні серед науковців не існує єдиного розуміння поняття «корупція». Поряд з цим міжнародно-правові акти теж не містять єдиного розуміння поняття «корупція», а розкривають це явище з різних поглядів, затверджуючи певні міжнародні стандарти, які повинні втілюватися в життя кожною країною як засоби правового регулювання суспільних відносин у сфері запобігання та протидії корупції, впливу на поведінку їхніх суб'єктів.

Відсутність єдиного розуміння поняття «корупція» науковцями й роз'яснення його в міжнародно-правових актах обумовлене постійним розвитком цього негативного явища та виникненням нових форм, пошуку шляхів запобігання та протидії.

Корупція є надзвичайно важливим недоліком функціонування органів публічної влади в Україні, серйозною загрозою для благополуччя громадян і репутації як безпечної, процвітаючої та справедливої країни, а боротьба з нею – це безперервний процес, який має гарантувати демократію, повагу до прав людини й громадянина, верховенство право в державі.

Ефективність застосування положень чинного законодавства щодо запобігання та протидії корупції прямо залежить від діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у протидії в цій сфері, однак про це йтиметься далі.

## **1.2. Становлення спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції в Україні**

Питання запобігання та протидії корупції набуло міжнародного значення наприкінці 1970-х років. Саме в цей період посилення взаємозалежності економік окремих країн у ХХ столітті змусило об'єднувати сили в протидії цьому небезпечному явищу. Така акумуляція зусиль,

першочергово, відбувалася в рамках міжнародних організацій, які визначили, що однією з пріоритетів їхньої діяльності є сфера запобігання та протидії корупції. Одним із перших міжнародних документів, яким засуджувалися всі види корупції, включаючи хабарництво, стала резолюція Генеральної Асамблеї від 11.12.1975 № 3514 (XXX) «Заходи проти корупції, що практикується транснаціональними та іншими корпораціями, їх посередниками та іншими причетними до цього сторонами», яка закликала всі країни прийняти в рамках їхньої національної юрисдикції всі необхідні заходи, які вони вважатимуть доцільними, включаючи законодавчі, для запобігання корупції та притягнути винних осіб до відповідальності [139; 292].

Міжнародна спільнота дійшла до єдиного висновку, що забезпечити ефективний контроль над корупцією за рахунок впровадження нових норм у законодавства країн-членів різних організацій або удосконалення таких норм неможливо, і тому за виконанням та провадженням певних антикорупційних законів і заходів мають відповідати спеціалізовані органи або співробітники.

Тому уже в 1990-х роках у світі посилились дискусії щодо ролі спеціалізованих антикорупційних органів публічної влади. Саме в цей період у багатьох країнах світу корупція широко розповсюджувалася, як в повсякденному, так і в політичному житті, зводила нанівець потенційну ефективність усіх видів урядових програм, стримувала розвиток та створювала загрозу для окремих осіб та й держави в цілому [169]. Ті органи публічної влади, які вели боротьбу з цим явищем, були надто слабкими, не здатні ефективно виконувати превентивну та репресивну функції боротьби з корупцією [308, с. 147] і часто самі страждали від корупції.

Так, зокрема, у Резолюції ООН від 07.09.1990 «Попередження злочинності та кримінальне правосуддя в контексті розвитку: реалізації та перспективи міжнародного співробітництва. Практичні заходи боротьби з корупцією» розглядалося питання щодо організаційної структури, які будуть займатися практичним здійсненням заходів по боротьбі з корупцією.

Зокрема, у розділу G «Організаційні структури» зазначалося, що на запитання про те, чи необхідно створювати спеціалізований підрозділ по боротьбі з корупцією, чи ця функція може виконуватись у рамках існуючих організацій, можна сказати, що у службах поліції, прокуратури та слідчих створення окремих підрозділів має як переваги, так і недоліки. До недоліків віднесено суперництво і бар'єри, які перешкоджають зв'язкам між новим органом та існуючими організаціями, великі адміністративні витрати та можливе або передбачуване падіння престижу й моралі в існуючих правоохоронних, слідчих та судових структурах. До переваг наявності окремого підрозділу віднесено спеціалізацію, високу надійність та підзвітність.

Водночас зазначалося, що в деяких випадках єдиний засіб для задоволення громадськості є проведення радикальних структурних змін, що необхідно здійснити в законодавчому порядку внаслідок скандалів, які створили уявлення про корумповану діяльність та переховування інформації тими органами, яким доручено викривати, припиняти злочини, створення підрозділів, неприступних для корупції та незалежних від традиційних органів, які, як вважається, були корумпованими. Такі підрозділи – органи боротьби з корупцією повинні бути засновані для того, щоб бути незалежними від існуючої структури влади, спроможними порушувати справи проти провідних політичних органів, не використовуючи звичайні канали, і користуватися оперативною автономністю безпосередньо до самостійного визначення свого бюджету. На рівень такої незалежності мають великий вплив межі розповсюдженості корупції в цьому уряді, уразливості його перед корупцією, рівня професіоналізму правоохоронних органів, незалежності та неупередженості судових органів і того, наскільки враховується суспільна думка. Незалежно від того, чи передаються функції боротьби з корупцією незалежній установі або залишаються в рамках будь-якого відділу чи підрозділу, який входить в діючу структуру, необхідно розглянути питання про виключний характер юрисдикції [169].

У Резолюції (97) 24 Комітету міністрів Ради Європи «Про двадцять принципів боротьби з корупцією» від 06 листопада 1997 року одним із принципів боротьби з корупцією було визначено просування спеціалізації людей або органів, що відповідають за боротьбу з корупцією і забезпечення їх відповідними засобами й навчанням для виконання їхніх завдань (принцип 7). Разом із цим, Резолюцією визначено необхідність гарантувати: незалежність і автономність особам, які є відповідальними в напрямках запобігання, розслідування, судового переслідування чи прийняття судових рішень щодо корупції, відповідно до їх функцій; свободу від впливу; наявність ефективних засобів, для того, щоб зібрати докази, захищаючи осіб, які допомагають владі у боротьбі з корупцією, та зберегти конфіденційність розслідувань (принцип 3) [186].

У статті 20, що називалася «Спеціалізовані органи» Кримінальної конвенції Ради Європи про боротьбу проти корупції зазначалося, що кожна сторона вживатиме таких заходів, які можуть бути необхідними для забезпечення спеціалізації персоналу та органів у боротьбі із корупцією. Для того, щоб вони могли здійснювати свої функції ефективно та без будь-якого невинного тиску, вони повинні мати необхідну самостійність відповідно до основоположних принципів правової системи сторони. Сторони забезпечуватимуть персоналу таких органів підготовку та фінансові ресурси, достатні для виконання його завдань [118].

Будучи стурбованими серйозністю породжуваних корупцією проблем і загроз для стабільності й безпеки суспільств, зв'язками між корупцією з організованою та економічною злочинністю, випадками корупції, пов'язаними з великими обсягами активів, впливом корупції на суспільства та економіки всіх країн, багато країн світу прийняли Конвенції ООН проти корупції, у рамках якої мали реалізовувати антикорупційні заходи й міжнародне співробітництво в галузі запобігання корупції та контролю за нею.

У статті 6 Конвенції ООН проти корупції держави-учасниці прописали, що кожна держава-учасниця має забезпечити, згідно з основоположними принципами своєї правової системи, наявність органу або, у належних випадках, органів, які здійснюють запобігання корупції за допомогою таких засобів, як: проведення політики протидії корупції і, у належних випадках, здійснення нагляду й координації реалізації такої політики та розширення, поширення знань з питань запобігання корупції. За цих обставин кожна держава-учасниця мала забезпечити органу або органам необхідну незалежність з метою надання такому органу або органам можливості виконувати свої функції ефективно й в умовах свободи від будь-якого неналежного впливу, матеріальні ресурси та спеціалізований персонал, а також таку підготовку персоналу, яка може бути потрібна для виконання покладених на нього функцій [113].

Аналіз вищезазначених міжнародних правових актів надає можливість зробити висновок, що міжнародні стандарти не передбачають єдиної моделі інституційної побудови органів публічної влади, що мають запобігати та протидіяти корупції, не передбачають порядку створення й функціонування таких органів. Однак ці міжнародні стандарти визначають основні принципи діяльності та характеристики, які повинні бути властиві для таких органів: незалежність, автономію, наявність спеціально підготовлених і кваліфікованих співробітників, наявність повноважень і забезпечення матеріальними та фінансовими ресурсами.

Починаючи з цього періоду в різних країнах світу почали створюватися антикорупційні органи, агенції та комісії, основним завданням яких було ефективно запобігання та протидія корупції в державі.

Сьогодні можна виділити три основні підходи, які лежать в основі інституційної побудови органів публічної влади, що запобігають та протидіють корупції:

- 1) багатоцільові спеціалізовані органи публічної влади, які здійснюють правоохоронну та превентивну діяльність;

- 2) спеціалізовані підрозділи у системі правоохоронних органів;
- 3) органи публічної влади, що формують та реалізують антикорупційну політику, здійснюють координацію [38, с. 153–154; 91, с. 44; 272, с. 25–26].

Проголошення України як незалежної держави не дало можливості уникнути такого антисоціального та антиправового явища в суспільстві, як корупція [101, с.3]. Розбудова державності в Україні та формування ринкових відносин супроводжувалася ускладненням процесів у соціальній, економічній та політичній сферах суспільного життя. За таких умов важлива роль відводилася державі, її механізму, від якого вимагалася організованість, чіткість діяльності та узгоджена взаємодія всіх його елементів [305, с.330].

Державна політика того часу була непослідовна й у своїй засадничій суті ґрунтувалася на радянських підходах винятково на тому, що корупція є суто економічним явищем, яке асоціювалось з явищем хабарництва та організованої злочинності [101, с.8]. Адже ще до кінця 80-х років 20 століття в Радянському Союзі в законодавстві не використовувався термін «корупція», натомість мова йшла про «хабарництво», «зловживання службовим становищем», «потурання». Боротьба з цим негативним явищем здійснювалася, як правило, кримінально-правовими засобами, проте, як і дореволюційне право, радянське кримінальне законодавство розміру хабаря не надавало ніякого кваліфікуючого значення. Ефективній боротьбі із цим явищем заважало неправильне розуміння причин його існування, оскільки корупція вважалася буржуазним пережитком, який у міру будівництва соціалізму в СРСР поступово зникає [160, с.8].

Для України боротьба з корупцією була тісно пов'язана з процесом формування законодавства незалежної держави, політичної демократизації та встановлення належного врядування.

У той час характерними рисами корупції в Україні були:

- 1) залежність рівня та форм корупції від загального стану формування демократичних інститутів;

2) несистемне, часто науково необґрунтоване реформування основних інститутів (адміністративні процедури, податкова система, регуляторна діяльність держави, розв'язання соціальних проблем тощо);

3) набуття корупцією ознак системного явища через ураження життєво важливих інститутів суспільства та перетворення її на функціонально важливий спосіб їхнього існування;

4) неефективність політичних ініціатив у сфері боротьби з корупцією;

5) зміцнення в суспільстві стереотипів терпимого ставлення до корупції, поєднання в масовій свідомості визнання суспільної шкоди корупції й готовності обирати корупційні шляхи розв'язання проблем, що призвело до нездатності громадян брати активну участь в антикорупційних діях;

б) ураження корупцією органів державної влади, органів місцевого самоврядування;

7) слабкість інститутів громадянського суспільства [219].

Одним із перших документів, у якому зроблено спроби закріпити основні аспекти в боротьбі з корупцією в Україні є Розпорядження Президента України від 28 вересня 1992 року «Про додаткові заходи щодо посилення боротьби із злочинністю та зміцнення правопорядку в Україні». Саме в цьому розпорядженні на КМ України покладался обов'язок проаналізувати стан боротьби із злочинністю, захисту прав, свобод і законних інтересів громадян, на цій основі дати відповідну оцінку діяльності посадових осіб державних органів, підприємств, установ й організацій по забезпеченню громадського порядку, запобіганню та припиненню злочинних проявів і за необхідності в установленому порядку внести пропозиції для усунення прогалин, що використовуються для зловживань та інших протиправних дій у сфері підприємницької, зовнішньоекономічної, фінансово-банківської діяльності; прискорити розробку проєктів законів про профілактику злочинів, про боротьбу з організованою злочинністю й корупцією, про державну службу та інших. МВС України, СБУ у взаємодії з іншими правоохоронними органами необхідно було усунути наявні недоліки

в роботі по забезпеченню захисту та охорони прав, свобод і законних інтересів громадян, боротьбі із злочинністю, передусім, з її організованими формами, корупцією, іншими тяжкими злочинами [191].

Перші спроби на законодавчому рівні створити органи державної влади, що будуть боротися з корупцією, були зроблені в Указі Президента України від 26 листопада 1993 року № 561/93 «Про Координаційний Комітет з Боротьби з корупцією і організованою злочинністю». Саме з метою посилення боротьби з найбільш небезпечними організованими формами злочинної діяльності було утворено Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю при Президенту України [220]. А уже в Указі Президента України від 27 липня 1994 року № 484/94 «Про питання посилення боротьби із корупцією й іншими злочинами у сфері економіки» передбачалося створення спільних слідчо-оперативних груп Генеральної Прокуратури України, МВС України та СБУ з розслідування особливо складних злочинів проти особи, у сфері економіки, зокрема в кредитно-фінансовій та банківській системах, у сфері зовнішньоекономічної діяльності, торгівлі, транспорту, а також вчинених посадовими особами у складі організованих груп злочинців у зв'язку з необхідністю оперативного, повного, всебічного та об'єктивного розслідування особливо складних справ про злочини, пов'язані з фактами корупції в органах державної влади, організованої злочинної діяльності у сфері економіки та з метою забезпечення при цьому оперативного проведення невідкладних слідчих дій, викриття усіх причетних до вчинення злочинів осіб, залучення до проведення слідчих дій висококваліфікованих спеціалістів та експертів, усунення впливу сторонніх осіб на хід слідства, гарантування конституційних прав і свобод громадян у разі застосування до них запобіжних заходів, у тому числі запобіжного затримання [164].

Лише в Законі України від 05.10.1995 № 356/95-ВР «Про боротьбу з корупцією» в Україні (втратив чинність) уперше було закріплено систему органів публічної влади, що покликані запобігати корупції, виявляти та

припиняти її прояви, поновлювати законні права та інтереси фізичних та юридичних осіб, усувати наслідки корупційних діянь.

Відповідно до статті 4 Закону України «Про боротьбу з корупцією» у період з жовтня 1995 року по червень 2009 року боротьбу з корупцією вели МВС України, СБУ, органи прокуратури України, інші органи та підрозділи, що створюються для боротьби з корупцією згідно з чинним законодавством [174]. З утворенням у 1996 році податкової міліції [163] та з утворенням у 2002 році військової служби правопорядку у Збройних силах України Законами України від 05.02.1998 № 85/98-ВР «Про внесення змін до Кримінально-процесуального кодексу України та деяких інших законодавчих актів України у зв'язку з утворенням податкової міліції» [185] та від 15.05.2003 року № 743-IV «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» [180] до переліку підрозділів, що ведуть боротьбу з корупцією, віднесено податкову міліцію й військову службу правопорядку в Збройних Силах України. Водночас, статтею 10 Закону України «Про боротьбу з корупцією» на керівників міністерств і відомств, державних підприємств, установ та організацій чи їх структурних підрозділів було покладено зобов'язання у разі виявлення чи отримання інформації про вчинення підлеглим корупційного діяння або порушення спеціальних обмежень, спрямованих на попередження корупції, у межах своєї компетенції вжити заходів до припинення таких діянь та негайно повідомити про їх вчинення відповідні підрозділи МВС України чи СБУ, а згодом і до податкової міліції [184].

Проте, якщо МВС України, органи прокуратури та СБУ націлені на запобігання, виявлення та припинення корупційних правопорушень і боротьбу з організованою злочинністю, що вчинялися посадовими та службовими особами органів публічної влади та суб'єктами господарської діяльності, приватними особами, то основним завданням податкової міліції у запобіганні і протидії корупції було запобігання, виявлення та припинення корупційних правопорушень в органах державної податкової служби та

складання протоколів про вчинення корупційних правопорушень [189], а основним завданням Військової служби правопорядку в Збройних Силах України запобігання вчиненню і припинення злочинів, у тому числі у сфері корупції, інших правопорушень у Збройних Силах України та виявлення причин, передумов і обставин злочинів та інших правопорушень, вчинених у військових частинах та на військових об'єктах [177].

Необхідно відмітити й те, що в цьому законі визначено й інших антикорупційних суб'єктів. Так, згідно із розділом п'ятим цього закону, контроль за виконанням законів у сфері боротьби з корупцією здійснювався парламентом України безпосередньо та постійною Комісією Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю й корупцією, яку, Законом України «Про внесення зміни до Закону України «Про боротьбу з корупцією» від 02 березня 1999 року № 460-XIV (втратив чинність) [181], було змінено на Комітет Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності та боротьби з організованою злочинністю й корупцією, та який, за рік Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про боротьбу з корупцією» від 23 березня 2000 року № 1594-III (втратив чинність) [182] знову було змінено на Комітет Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю й корупцією.

Нагляд за виконанням законів у сфері боротьби з корупцією здійснювався Генеральним прокурором України, і відповідно, уповноваженими ним прокурорами. Загалом, із часу прийняття й до втрати чинності до цього закону у встановленому законом порядку вносилися зміни 11 разів.

Отже, серед окреслених законодавцем антикорупційних органів безпосередньо не було виділено окремо спеціально уповноважених суб'єктів боротьби з корупцією, втім, можемо вважати, що такими були відповідні підрозділи МВС України, податкової міліції та СБУ, тобто ті, яких у разі виявлення чи отримання інформації про вчинення корупційного діяння або порушення спеціальних обмежень спрямованих на попередження корупції

інформували негайно. У той же час, що це за підрозділи законом конкретизовано не було.

Д. Г. Заброда зазначав, що хоча Закон України «Про боротьбу з корупцією» прямо не містить класифікації органів, які ведуть боротьбу з корупційними діями та іншими правопорушеннями, пов'язаними з корупцією, на його думку, державні органи, що мають відповідні повноваження в цій сфері необхідно поділяти за такими групами: а) органи, які ведуть боротьбу з корупцією; б) органи, які приймають рішення у справах про корупційні правопорушення – судді; в) органи, які здійснюють контроль за виконанням законів у сфері боротьби з корупцією; г) органи, які здійснюють прокурорський нагляд за виконанням законів у сфері боротьби з корупцією [82, с. 87].

Серед наукових класифікацій суб'єктів протидії корупції автор відмічав класифікацію здійснену М. І. Мельником, який, виходячи зі змісту антикорупційної діяльності, функціонального призначення та кола повноважень, поділив вказані суб'єкти на такі, що: 1) визначають і забезпечують реалізацію антикорупційної політики держави; 2) створюють і удосконалюють нормативно-правову базу протидії корупції; 3) здійснюють безпосередню правоохоронну діяльність у сфері протидії корупції; 4) здійснюють судовий розгляд справ про корупційні правопорушення (суд); 5) спрямовують діяльність щодо запобігання корупції; 6) здійснюють координацію антикорупційної діяльності; 7) реалізують контроль та нагляд за діяльністю суб'єктів безпосередньої правоохоронної діяльності у сфері протидії корупції; 8) здійснюють поновлення законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, усунення наслідків корупційних діянь; 9) здійснюють фінансове, матеріально-технічне, інформаційне, науково-методичне забезпечення протидії корупції [82, с. 87; 137, с. 22–26].

Концепцією боротьби з корупцією на 1998–2005 роки, що затверджена Указом Президента від 24 квітня 1998 року № 367/98 [218], визначені суб'єкти боротьби з корупцією Законом України «Про корупції»

диференційовано на такі групи: 1) безпосередньої правоохоронної діяльності, у тому числі спеціально утворені для запобігання корупційним діянням, їхнє викриття і розслідування; 2) які в межах виконання інших своїх функцій забезпечують правоохоронні органи інформацією, що містить відомості про корупційні діяння; 3) діяльність яких спеціально або внаслідок виконання інших функцій спрямована на здійснення упереджувального та обмежувального впливу на соціальні передумови корупції, запобігання причинам й умовам, що безпосередньо сприяють корупційним діянням; 4) які здійснюють координацію боротьби з корупцією [218].

Недієва система органів публічної влади, що займалися виявленням та розслідуванням злочинів у сфері корупції, відсутність чіткого уявлення масштабів корупції в Україні призвело до того, що на міжнародному рівні Україна отримала репутацію надзвичайно корумпованої держави, про що свідчить її незмінно низький рейтинг за рівнем доброчесності. Так, зокрема за індексом сприйняття корупції, проведеним Transparency International, до держав з небезпечним рівнем доброчесності належать ті, у яких значення індексу менше ніж 3. В Україні цей індекс становив: у 2002 році – 2,4, у 2003 – 2,3, у 2004 – 2,2, у 2005 році 2,6 [219].

Не зважаючи на існування органів, які вели боротьбу з корупцією, їхня діяльність здійснювалася без певної системи й належної вимогливості, достатнього інформаційного забезпечення, додержання принципу розподілу функцій і відповідальності. Головні зусилля в боротьбі з корупцією витрачалися для реагування на окремі корупційні прояви, але не в сферах найбільшого її поширення й не відносно найвищих управлінських структур. Увага на усунення причин та умов, що сприяють корупційним діянням не приділялася [218]. Тому актуальності набувало вдосконалення діяльності органів, що вели боротьбу з корупцією для більш повного та своєчасного виявлення, розслідування фактів корупційних діянь і притягнення винних у їхньому вчиненні посадових і службових осіб до відповідальності.

З метою активізації виявлення корупційних діянь Концепція боротьби з корупцією на 1998–2005 роки, що затверджена Указом Президента від 24 квітня 1998 року № 367/98 [218] сформувала ряд заходів, серед яких:

1) необхідність виділення у складі спеціальних підрозділів боротьби з організованою злочинністю й корупцією окремих законспірованих структур і працівників, незалежних у своїй діяльності, на яких було б покладено організацію виявлення корупційних діянь, аналіз інформації про такі діяння та вживання передбачених законом заходів щодо осіб, які вчинили такі діяння або причетні до них;

2) радикальна перебудова спрямованості та системи забезпечення результативності здійснення спеціальних оперативно-розшукових заходів із метою виявлення фактів корупції;

3) встановлення й додержання порядку, згідно з яким підрозділ (орган) відповідного правоохоронного органу, що одержав або реалізує інформацію про діяльність організованого злочинного угруповання (групи) у сферах економіки, фінансово-банківської, зовнішньоекономічної діяльності та у сфері здійснення державної влади, зобов'язаний проводити роботу щодо виявлення корупційних зв'язків, які сприяли утворенню, прикриттю, захисту, іншому забезпеченню існування цього злочинного угруповання (групи);

4) запровадження механізму вдосконалення контрольних операцій, у тому числі раптових, неправоохоронними державними органами, які здійснюють контроль за певними сторонами діяльності державних і недержавних управлінських структур, з метою повного виявлення фактів порушення норм і правил виконання службових обов'язків, що можуть сприяти корупційним діянням, налагодження передачі інформації про такі факти правоохоронним органам;

5) забезпечення своєчасного реагування на повідомлення контрольних органів, громадян і засобів масової інформації про корупційні діяння та інші протиправні дії посадових осіб, встановлення суворого контролю за додержанням цього порядку [218].

У такій складній ситуації необхідно було вживати заходи для підвищення ефективності діяльності органів, які ведуть боротьбу з корупцією, концентрувати їхні зусилля на запобіганні, виявленні та припиненні проявів корупції в органах публічної влади та найважливіших сферах суспільного життя та в галузях, де корупційні діяння набули найбільшого поширення. У цей час розглядалося питання про можливість створення у більшості органів державної влади спеціальних підрозділів внутрішньої безпеки, які б забезпечували додержання вимог антикорупційного законодавства в цих органах, ефективну взаємодію з відповідними спеціальними підрозділами правоохоронних органів та зв'язок із громадськістю [219].

Другий етап встановлення спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції пов'язаний з прийняттям Закону України «Про засади запобігання та протидію корупції» (втратив чинність). Саме у період з червня 2009 року по грудень 2010 року в Україні збільшилася кількість суб'єктів, які здійснювали заходи щодо запобігання та протидії корупції. Відповідно до статті 3 даного закону до суб'єктів, які здійснювали заходи щодо запобігання та протидії корупції належали: Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, органи прокуратури України, органи державної влади.

Суб'єктами, які брали участь у запобіганні, виявленні, а в установлених законом випадках і у здійсненні заходів щодо припинення корупційних правопорушень, відновленні порушених прав чи інтересів фізичних та юридичних осіб, інтересів держави, а також в інформаційному й науково-дослідному забезпеченні здійснення заходів щодо запобігання та протидії корупції, у міжнародному співробітництві в цій сфері, визначено уповноважені підрозділи органів державної влади, місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування; підприємства, установи, організації незалежно від підпорядкованості та форми власності, їх посадові особи, а також громадяни, об'єднання громадян за їх згодою [196].

Крім того, у Законі України «Про засади запобігання та протидії корупції» вперше з'являється термін «спеціально уповноважені суб'єкти», які в межах своєї компетенції безпосередньо здійснюють заходи щодо виявлення, припинення та розслідування корупційних правопорушень. До таких суб'єктів віднесено спеціальні підрозділи боротьби з організованою злочинністю МВС України, податкової міліції, боротьби з корупцією та організованою злочинністю СБУ, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, якщо інше не передбачено законом [196]. Однак і надалі в основному спеціальні підрозділи боротьби з організованою злочинністю Міністерства внутрішніх справ України й спеціальні підрозділи боротьби з корупцією та організованою злочинністю СБ України спрямовані були на запобігання, виявлення та припинення корупційних правопорушень і боротьбу з організованою злочинністю, що вчинялися посадовими й службовими особами органів публічної влади та суб'єктами господарської діяльності, то основним завданням податкової міліції в запобіганні й протидії корупції було запобігання, виявлення, припинення корупційних правопорушень в органах державної податкової служби та складання протоколів про вчинення корупційних правопорушень [189], а основним завданням Військової служби – правопорядку в Збройних силах України, запобігання вчиненню і припинення злочинів, у тому числі у сфері корупції, інших правопорушень у Збройних Силах України й виявлення причин, передумов і обставин злочинів та інших правопорушень, вчинених у військових частинах, на військових об'єктах [177].

На Генерального прокурора України та підпорядкованих йому прокурорів покладено координацію правоохоронних органів з питань протидії корупції та нагляд за додержанням законів у сфері запобігання й протидії корупції.

Контроль за виконанням законів у сфері запобігання й протидії корупції було розмежовано на державний та громадський. Державний контроль за виконанням законів у сфері запобігання та протидії корупції

здійснювали ВР України безпосередньо, а також Комітет Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією, органами державної влади в межах їх повноважень у встановленому законом порядку. Громадський контроль за виконанням законів у сфері запобігання та протидії корупції здійснюється громадянами України, громадськими об'єднаннями [196].

Визначена система суб'єктів протидії корупції демонструвала бажання вдосконалення правових та організаційних засад запобігання й протидії корупції, створення дієвої системи для боротьби з цим явищем.

Узагальнюючи систему суб'єктів, що запобігали й протидіяли корупції в Україні в той час, М. Ю. Бездольним було запропоновано об'єднати усіх цих суб'єктів у такі групи: 1) суб'єкти, які визначають антикорупційну політику держави (Верховна Рада України, Президент України та Кабінет Міністрів України); 2) суб'єкти безпосередньої правоохоронної діяльності в сфері протидії корупції, а також суб'єкти здійснення правосуддя у справах про корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією (правоохоронні органи та суди); 3) суб'єкти, діяльність яких спеціально або внаслідок виконання інших функцій спрямована на здійснення запобіжного впливу на соціальні передумови корупції, її причини та умови, що безпосередньо сприяють корупційним діянням; 4) суб'єкти координації антикорупційної діяльності (органи прокуратури) [26, с. 14].

Закон України від 11 червня 2009 року № 1506-VI «Про засади запобігання та протидії корупції» втратив чинність на підставі Закону України від 21 грудня 2010 року № 2808-VI «Про визнання такими, що втратили чинність, деяких законів України щодо запобігання та протидії корупції», який набрав чинності 05 січня 2011 року [175]. У період з січня по квітень 2011 року, не зважаючи на те, що на законодавчому рівні не було закріплено системи органів публічної влади, що здійснювали запобігання та протидію корупції в Україні, на практиці суб'єктами у сфері запобігання та протидії корупції були і надалі органи державної влади, визначені Законом

України від 11 червня 2009 року № 1506-VI «Про засади запобігання та протидії корупції».

Третій етап встановлення спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції розпочався з прийняттям Закону України № 3206-VI «Про засади запобігання і протидії корупції»[197], який визначав основні засади запобігання і протидії корупції в публічній і приватній сферах .

Серед понять, які потрактовано законодавцем у загальних положеннях Закону України від 07 квітня 2011 року № 3206-VI «Про засади запобігання і протидії корупції», новим стало визначення «уповноважені підрозділи», як підрозділи (особи), що утворені (визначені) в державних органах, органах влади Автономної Республіки Крим, їх апаратах, органах місцевого самоврядування та юридичних особах публічного права за рішенням керівника органу або юридичної особи публічного права у визначеному законодавством порядку та уповноважені з питань запобігання та виявлення корупції.

Закон України від 07 квітня 2011 року № 3206-VI «Про засади запобігання і протидії корупції» фактично продублював статтю 5 Закону України від 11 червня 2009 року № 1506-VI «Про засади запобігання та протидії корупції» щодо органів публічної влади, що здійснюють заходи щодо запобігання і протидії корупції та суб'єктів, які беруть участь у запобіганні, виявленні в установлених законом випадках. Лише в частині 5 цієї статті визначив, що спеціально уповноважені суб'єкти безпосередньо здійснюють у межах своєї компетенції заходи щодо виявлення, припинення та розслідування корупційних правопорушень, віднісши до них органи прокуратури, спеціальні підрозділи боротьби з організованою злочинністю МВС України, а згодом і НАБУ.

Координацію діяльності правоохоронних органів з питань протидії корупції та нагляд за додержанням законів у сфері запобігання корупції здійснював Генеральний прокурор України та підпорядковані йому прокурори.

Верховна Рада України здійснювала парламентський контроль у сфері запобігання і протидії корупції в межах, визначених Конституцією України. Інші органи державної влади здійснювали контроль у сфері запобігання та протидії корупції в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України. Громадський контроль за виконанням законів у сфері запобігання й протидії корупції здійснювався громадянами, об'єднаннями громадян, їхніми членами або уповноваженими представниками [196; 197].

С. М. Алфьоров, аналізуючи положення зазначеної статті проекту Закон України від 07 квітня 2011 року № 3206-VI «Про засади запобігання і протидії корупції», досить слушно відмітив несистематизованість, відсутність логіки та критеріїв їхнього закріплення в частинах, що, на нашу думку, корелюється з прийнятим законом. Автором було запропоновано систематизувати їх за обсягом повноважень та ступенем участі суб'єкта в механізмі протидії корупції на: 1) органи та особи, що наділені адміністративними повноваженнями щодо виявлення, припинення, розслідування корупційних правопорушень, у тому числі щодо складання протоколу про адміністративне правопорушення; 2) органи та особи, наділені повноваженнями щодо координації, спрямування, законодавчого забезпечення антикорупційної діяльності; 3) органи та особи, наділені повноваженнями щодо сприяння спеціально уповноваженим органам у сфері протидії корупції, за якими закріплюється прямиий обов'язок із припинення корупційних правопорушень і повідомлення про них спеціально уповноважених органів [14, с. 6].

Поряд з цим, відповідно до Указу Президента України від 5 жовтня 2011 року № 964/2011 «Про першочергові заходи з реалізації Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» Міністерство юстиції України та Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики наділено функціями із забезпечення реалізації антикорупційної політики. Отже, Міністерство юстиції України в той період стало відповідальне за проєкт

Національної стратегії щодо запобігання і протидії корупції, що мав ґрунтуватися на системному аналізі причин поширення корупції в державі та умов, що сприяють корупційним проявам, містити оцінку ефективності впроваджуваних механізмів протидії корупції, комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів із цих питань. Головним завданням для Генеральної прокуратури України разом зі СБУ, МВС України, Міністерством оборони України, Державною податковою службою України стало налагодження системної взаємодії та оперативного обміну інформацією про виявлені та розкриті корупційні правопорушення; організація підвищення кваліфікації працівників спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції щодо застосування антикорупційного законодавства [228].

Відповідно до звіту Мін'юсту України про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції у 2013 році за результатами діяльності у 2013 році спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції до суду направлено 2168 протоколів про адміністративні корупційні правопорушення, з них притягнуто до відповідальності лише 1696 осіб, на яких накладено штрафи на загальну суму 1 100 514 грн. У 2013 році до суду направлено 2345 кримінальних справ з обвинувальним актом щодо корупційних злочинів, з них засуджено 799 осіб, у тому числі 74 – до позбавлення волі, 18 – до обмеження волі, 3 – до арешту, 1 – до виправних робіт, 1 – до громадських робіт, 215 – до штрафу, до 3-х осіб застосовано позбавлення права займати певні посади або займатися певною діяльністю, а до 2-х осіб – службове обмеження для військовослужбовців [93].

Не зважаючи на те, що в Україні уже існувало декілька органів публічної влади, що протидіяли корупції, корупція й надалі набувала значних масштабів і ставала системною, що існує в усіх галузях та на всіх рівнях державного управління, а статистичні дані не давали об'єктивного уявлення про поширення й масштаби цього негативного явища.

Існуюча в Україні система державного управління була визнана неефективною, вона еkleктично поєднувала як інститути, що

дісталися в спадок від радянської доби, так і нові інститути, що сформувалися в період незалежності України. Ця система була внутрішньо суперечливою, незавершеною, громіздкою й відірваною від людей, внаслідок чого існуюче державне управління стало гальмом у проведенні соціально-економічних і політичних реформ, виникла необхідність вжиття радикальних заходів для викорінення й запобігання проявам корупції [216].

Згідно з результатами дослідження «Барометра Світової Корупції» (Global Corruption Barometer), проведеного міжнародною організацією Transparency International у 2013 році, 43 відсотки українців заявили, що за останні два роки рівень корупції набагато збільшився, при цьому 37% українців вважають, що дії уряду є дуже неефективними [334]. Відповідно до результатів дослідження громадської організації Transparency International у 2012 році та 2013 році Україна за рівнем корупції в країні зайняла 144 місце серед 176 країн [314; 315].

Адміністративна реформа в Україні заклала початок впровадження змін у системі державного управління, формування системи державного управління. Головним пріоритетом адміністративної реформи мало стати служіння народowi, національним інтересам, формування нових інститутів, організаційних структур та інструментів здійснення державного управління [216].

Суттєве зменшення корупції в Україні, зменшення втрат державного бюджету та бізнесу через корупційну діяльність, а також підвищення позицій України в міжнародних рейтингах, що оцінюють рівень корупції та підвищення ефективності системи запобігання і протидії корупції, успішне впровадження нових антикорупційних механізмів стало завданням національної антикорупційної стратегії протягом багатьох років [244]. Так, зокрема, у Національній антикорупційній стратегії на 2011–2015 роки до основних напрямків реалізації стратегії віднесено удосконалення системи спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, що включало в себе: проведення аналізу діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у

сфері протидії корупції та вжиття за його результатами заходів щодо підвищення ефективності їхньої роботи; формування єдиної правозастосовчої практики правоохоронних та судових органів у справах, пов'язаних із корупцією; запровадження спеціалізації прокурорів та слідчих у справах про злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних функцій; розвиток співробітництва правоохоронних органів із громадськими організаціями й засобами масової інформації [224].

Революція гідності та боротьба за свободу України у 2014 році створили нову українську ідею – ідею гідності, свободи й майбутнього та зумовила необхідність визначати першочергові пріоритети й індикатори належних оборонних, соціально-економічних, організаційних, політико-правових умов становлення та розвитку України. До таких пріоритетів віднесено боротьбу з корупцією та забезпечення впровадження ефективних механізмів протидії корупції [244].

У контексті розпочатої у 2014 році антикорупційної реформи в Україні прийнято низку законів та підзаконних нормативно-правових актів щодо протидії корупції в цілому, та і щодо створення нових антикорупційних органів зокрема.

Так, у Антикорупційній стратегії на 2014–2017 роки передбачалися: розробка та схвалення законів щодо засад організації та діяльності спеціально уповноваженого органу, відповідального за здійснення комплексу заходів із формування та реалізації антикорупційної політики; утворення спеціально уповноваженого органу з питань виявлення та розслідування корупційних злочинів [195].

У першій редакції чинного нині Закону України «Про запобігання корупції», який було прийнято 14 жовтня 2014 року № 1700-VII [193] ні визначення поняття «спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції», ні їх переліку наведено не було.

Утім, відповідно до Закону України від 12 лютого 2015 року № 198-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції» [179] до розділу загальних положень, зокрема, після абзацу дванадцятого частини першої статті першої Закону України «Про запобігання корупції» було додано новий абзац такого змісту: «спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції – органи прокуратури, органи внутрішніх справ України, НАБУ, НАЗК». Отже, визначення поняття «спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції» не наведено, утім окреслено перелік таких суб'єктів.

Згодом, згідно із Законом України від 10 листопада 2015 року № 766-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Національної поліції» [178], «органи внутрішніх справ» було замінено на органи Національної поліції України.

Отже, сьогодні до спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції належать органи прокуратури, органи Національної поліції України, НАБУ, НАЗК.

Стосовно інших антикорупційних органів, то законом України «Про запобігання корупції» окреслено, що Верховна Рада України визначає засади антикорупційної стратегії, Кабінет Міністрів України затверджує розроблену НАЗК антикорупційну програму. У свою чергу, антикорупційні програми приймаються в Адміністрації Президента України, Апараті Верховної Ради України, Секретаріаті Кабінету Міністрів України, Секретаріаті Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Генеральній прокуратурі України, Службі безпеки України, міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, інших державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України, обласних, Київській та Севастопольській міських державних адміністраціях, державних цільових фондах, Апараті Ради національної безпеки й оборони України, Національному банку України, Рахунковій палаті, Центральній виборчій

комісії, Вищій раді правосуддя, Верховній Раді Автономної Республіки Крим, обласних радах, Київській та Севастопольській міських радах, Раді міністрів Автономної Республіки Крим та підлягають погодженню НАЗК. За цих обставин, керівники державних органів несуть персональну відповідальність за забезпечення її реалізації програми.

Варто відмітити, що поряд із антикорупційними суб'єктами, про які йде мова у Законі України «Про запобігання корупції», іншими законами України утворено чимало інших антикорупційних інституцій. Зокрема, як слушно відмічає В. М. Трепак «процес утворення спеціальних антикорупційних органів значною мірою нагадує «хаотичне нагромадження» [288, с. 193]. Зокрема, в Україні створено Державне бюро розслідувань, яке є центральним органом виконавчої влади, що здійснює правоохоронну діяльність з метою запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів, віднесених до його компетенції, у т. ч. й корупційних діянь [187]; Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних й інших злочинів, що є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері виявлення й розшуку активів, на які може бути накладено арешт у кримінальному провадженні, та/або з управління активами, на які накладено арешт або які конфісковано у кримінальному провадженні [222]; Вищий антикорупційний суд з постійно діючим вищим спеціалізованим судом у системі судоустрою України, що здійснює правосуддя відповідно до визначених законом засад і процедур судочинства з метою захисту особи, суспільства та держави від корупційних і пов'язаних із ними злочинів та судового контролю за досудовим розслідуванням цих злочинів, дотриманням прав, свобод, інтересів осіб у кримінальному провадженні [176].

Утім, оскільки визначене у статті 1 України «Про запобігання корупції» поняття спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції містить лише перелік, що включає чотирьох таких суб'єктів, то із

цього визначення впливає, що хоча існують й інші державні органи, до повноважень яких належать питання протидії корупції, вони не є спеціально уповноваженими суб'єктами і на них не поширюються положення таких статей Закону України «Про запобігання корупції», як-от: 12, 20, 24, 49, 50, 51, 53, 57, 65 [146, с. 69].

Водночас, як підкреслюють О. Ярмиш та Р. Мельник, серед визначених Законом України «Про запобігання корупції» лише спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції два органи можуть бути віднесені до спеціальних антикорупційних інституцій – НАБУ та НАЗК, оскільки сфера діяльності таких поліфункціональних органів, як прокуратура та органи внутрішніх справ, охоплює велике коло правовідносин, не обмежуючись антикорупційними заходами. Автори звертають увагу, що у цьому контексті в широкому розумінні «антикорупційними органами» вважаються різні органи, що відіграють певну роль у боротьбі з корупцією. Сюди входять і органи, які не обов'язково у своїй назві мають термін «антикорупційний» та безпосередньо не віднесені до спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, як наприклад, СБУ, яка відповідно до статті 2 Закону України від 25 березня 1992 року «Про СБУ» [241] здійснює попередження, виявлення, припинення та розкриття корупції та організованої злочинної діяльності у сфері управління й економіки. Зазвичай агентства, назва яких містить слово «антикорупційний», спрямовують свою діяльність лише на частину питань та/або галузей, які потрібно охопити, щоб сформувати дієву національну антикорупційну систему [308, с. 149].

Новак А. М. стверджує, що на сучасному етапі в Україні сформована достатньо ефективна інституціональна система протидії корупції, до якої входять: Національна рада з питань антикорупційної політики при Президентові України, Комітет Верховної Ради України з питань протидії корупції, система судочинства, органи прокуратури, Міністерство юстиції України, Міністерство внутрішніх справ України, у складі якого діє

Національна поліція України – центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки й порядку, СБУ, спеціалізовані органи у сфері протидії корупції, Державна фіскальна служба, центральні органи виконавчої влади та їх територіальні органи, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування та антикорупційний суд [148].

В. Є. Вандін наводить досить повну класифікацію суб'єктів протидії корупції за такими критеріями: 1) за ступенем участі реалізації повноважень у сфері антикорупційної діяльності; 2) за напрямками антикорупційної діяльності; 3) за сферами антикорупційної діяльності; 4) за видами корупційних правопорушень. Зокрема, за сферами антикорупційної діяльності автор виділяє: а) суб'єкти, які уповноважені брати участь у запобіганні корупції на міжнародній арені: Генеральна прокуратура України, антикорупційна прокуратура, НЦБ Інтерпол (МВС України), Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами; б) суб'єкти, які запобігають корупції на території України [38, с. 135–136].

Отже, поняття «спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції» в Україні охоплює органи запобігання корупції, органи протидії корупції, для яких протидія корупції є складовою протидії правопорушенням в цілому, та спеціалізовані антикорупційні правоохоронні органи.

Четвертий етап становлення спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції в Україні характеризується пошуком моделей антикорупційних інституцій, які будуть найефективнішими у сфері протидії корупції в Україні та адаптацією національного законодавства до міжнародних стандартів.

Отже, підсумовуючи вищевикладене, можна виділити чотири етапи встановлення та розвитку спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, з виокремленням особливостей кожного етапу:

1) серпень 1991 року – червень 2009 року – характеризувався процесом формування законодавства незалежної держави, політичної демократизації та встановлення належного врядування;

2) червень 2009 року – квітень 2011 року – характеризувався відсутністю чіткого уявлення про масштаби корупції в Україні, недієвою системою органів публічної влади, що займалися виявленням та розслідуванням злочинів у сфері корупції

3) квітень 2011 року – жовтень 2014 року – характеризувався збільшенням масштабів корупції в Україні, недієвою системою органів публічної влади, що займалися виявленням та розслідуванням злочинів у сфері корупції;

4) жовтень 2014 року – теперішній час – побудова нової інституційної моделі органів публічної влади, що запобігають та протидіють корупції в Україні.

Звідси слідує, що встановлення спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції в Україні відбувалося протягом усього часу незалежності України. Однак реформування системи або її модернізації не завершувалася якісними результатами, а навпаки, створювала негативні наслідки для держави, що призвело до того, що сьогодні необхідно вживати дієвих змін для боротьби з цим негативним явищем.

## **Висновки до розділу 1**

Аналіз сучасних поглядів на корупцію, як об'єкта діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції в Україні, дав можливість зробити висновок, що корупція є надзвичайно важливим недоліком функціонування органів публічної влади в Україні, є серйозною загрозою для благополуччя громадян і репутації як безпечної, процвітаючої та справедливої країни, а боротьба з нею – це безперервний процес, який має

гарантувати демократію, повагу до прав людини й громадянина, верховенство права в державі. Відсутність єдиного розуміння поняття «корупція» науковцями і роз'яснення його в міжнародно-правових актах обумовлене постійним розвитком цього негативного явища та постійним виникненням нових форм, пошуку нових шляхів запобігання та протидії. Ефективність застосування положень чинного законодавства щодо запобігання та протидії корупції прямо залежить від діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у протидії в цій сфері.

Аналіз корупційних злочинів, що визначені КК України та корупційних адміністративних правопорушень, що передбачені КУпАП, надало можливість обґрунтувати необхідність перейменувати главу 13-А з «Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією» на «Адміністративні правопорушення у сфері запобігання та протидії корупції».

Проведений аналіз міжнародно-правових актів надав можливість зробити висновок, що міжнародні стандарти не передбачають єдиної моделі інституційної побудови органів публічної влади, що мають запобігати та протидіяти корупції, не передбачають порядку створення та функціонування таких органів. Ці міжнародні стандарти визначають основні принципи діяльності й характеристики, які властиві для таких органів: незалежність, автономія, наявність спеціально підготовлених і кваліфікованих співробітників, наявність повноважень і забезпечення матеріальними та фінансовими ресурсами.

Сьогодні поняття «спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції» в Україні охоплює органи запобігання корупції, органи протидії корупції, для яких протидія корупції є складовою протидії правопорушення в цілому, та спеціалізовані антикорупційні правоохоронні органи.

Виділено чотири етапи встановлення та розвитку спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, з виокремленням особливостей кожного етапу:

1) серпень 1991 року – червень 2009 року – характеризувався процесом формування законодавства незалежної держави, політичної демократизації та встановлення належного врядування;

2) червень 2009 року – квітень 2011 року – характеризувався відсутністю чіткого уявлення про масштаби корупції в Україні, недієвою системою органів публічної влади, що займалися виявленням та розслідуванням злочинів у сфері корупції;

3) квітень 2011 року – жовтень 2014 року – характеризувався збільшенням масштабів корупції в Україні, недієвою системою органів публічної влади, що займалися виявленням та розслідуванням злочинів у сфері корупції;

4) жовтень 2014 року – теперішній час – побудова нової інституційної моделі органів публічної влади, що запобігають та протидіють корупції в Україні.

Доведено, що встановлення спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції в Україні відбувалося протягом усього часу незалежності України. Однак реформування системи або її модернізації не завершувалася якісними результатами, а створювала негативні наслідки для держави, що призвело до того, що сьогодні необхідно вживати дієвих змін для боротьби з цим негативним явищем.

## РОЗДІЛ 2

### АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СПЕЦІАЛЬНО УПОВНОВАЖЕНИХ СУБ'ЄКТІВ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

#### **2.1. Функційне призначення спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції в Україні**

Сьогодні основними засадами внутрішньої політики у сфері розбудови державності та національної безпеки України є посилення протидії корупції та забезпечення життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства й держави, своєчасне виявлення, запобігання й нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам у зовнішньополітичній, оборонній, соціально-економічній, енергетичній, продовольчій, екологічній та інформаційній сферах [194]. Саме постійні прояви корупції, вчинення корупційних правопорушень та правопорушень, пов'язаних з корупцією особами, які уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та прирівняними до них особами, змушують Україну постійно перебувати в пошуках концептуальних засад і практичних методів для запобігання та протидії цьому явищу.

Загальновідомо, що від ефективної системи державного управління залежить побудова демократичної, правової, незалежної соціальної держави, яка буде працювати в інтересах країни і громадян, буде відкрита для людей, рішення якої будуть ними зрозумілі й підтримані [72, с.5].

Сьогодні поява нових органів публічної влади, які спеціально уповноважені протидіяти корупції в Україні, реформування існуючих органів публічної влади, які наділені певними повноваженнями у сфері боротьби з корупцією, зумовлюють необхідність детального дослідження їх

функціонального призначення в системі органів публічної влади, дослідження проблем повноважень таких органів із врахуванням особливого процесуального статусу.

У статті 1 Закону України «Про запобігання корупції» до спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції віднесено органи прокуратури, Національної поліції, НАБУ, НАЗК [193].

Основними чинниками, що розкривають сутність і зміст організації та діяльності будь-якого органу публічної влади є такі фундаментальні категорії як функції та компетенція, які дають динамічну характеристику владних інституцій, дають можливість глибше пізнати їх природу, призначення й зміст діяльності [62, с. 44].

Сутність і соціальне призначення органів публічної влади розкриваються за допомогою функцій. Такі функції мають об'єктивний характер, обумовлюються потребами суспільства і встановлюються залежно від основних завдань, що стоять перед владними інституціями на певному етапі розвитку [62, с. 44–45].

Проте варто розрізняти поняття «функції держави», «функції державного управління», «функції органів державного управління».

Будучи основними напрямками державної діяльності, функції держави виражають її сутність і соціальне призначення в галузі управління справами суспільства та покликані забезпечити повсякденну її діяльність [85, с. 89; 99, с. 63]. Саме функції держави характеризують те, чим покликана займатися держава в певних історичних умовах, що їй завдано особливостями розвитку суспільства та від чого вона не повинна та не може відмовитися [261, с. 55].

Будь-яка суспільна діяльність супроводжується управлінням, що є невід'ємною складовою кожного виду діяльності і, водночас, особливим видом діяльності з певним набором функцій [63, с. 41].

Функції державного управління – це відносно самостійні складові змісту державно-управлінської діяльності, які відображають окремі напрями цієї діяльності, здійснюються уповноваженими органами (посадовими

особами) державного управління і спрямовані на забезпечення виконання цілей і завдань державного управління [33, с. 39].

У процесі реалізації функцій управління забезпечується виконання завдань держави. У функціях державного управління виражається зміст діяльності державного управління, реалізуються цілі та завдання державного управління, а також функцій держави в цілому [33, с. 38]. Зміст і обсяг конкретних функцій управління залежать від завдань органу державного управління, через який держава здійснює свою господарсько-організаційну функцію, свою цілеспрямовану політику у відповідній сфері. Водночас такі функції безпосередньо впливають із суб'єкт-об'єктного відображення процесів державного управління [22, с. 36; 63, с. 41].

У контексті нашої теми держава реалізує правоохоронну функцію, яка за своєю сутністю є напрямом діяльності держави, що визначений на конституційному рівні та підлягає реалізації системою правоохоронних органів, на яких покладено повноваження щодо застосування юридичних заходів впливу з визначеним колом завдань: охорони конституційного ладу, забезпечення законності й правопорядку, прав і свобод громадян, профілактики й боротьби зі злочинністю та іншими правопорушеннями [298, с. 115], тобто здійснення контролю за неухильним дотриманням конституції та законів, встановлення і притягнення до юридичної відповідальності винних у їх порушеннях [283, с. 66]. Правоохоронні органи виконують ті внутрішні функції держави, які мають завданням протидію загрозам правам і свободам людини, власності, правопорядку [87, с.146]. Забезпечення реалізації правоохоронної функції держави становить суть, природу правоохоронного органу та полягає у попередженні, запобіганні, невідкладному, своєчасному реагуванні на порушення [298, с. 54]. Водночас правоохоронний орган може бути визначено як орган державної влади, метою утворення та основним напрямком діяльності якого є виконання на професійній основі повноважень із реалізації правоохоронної функції

держави згідно із чинним матеріальним і процесуальним законодавством [298, с.47].

У цілому до головних правоохоронних функцій можна віднести ті функції, що безпосередньо пов'язані з боротьбою зі злочинністю та правопорушеннями, які тягнуть за собою настання юридичної відповідальності, а саме: профілактична (профілактика правопорушень, що тягнуть за собою юридичну відповідальність); захисна (захист життя, здоров'я, прав, свобод та законних інтересів фізичних осіб); охоронна (охорона громадського порядку, громадської безпеки і власності); ресоціалізаційна (найбільш характерна для органів і служб у справах неповнолітніх, служб, що здійснюють адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі); оперативно-розшукова; розслідування злочинів; судового розгляду справ про злочини; розгляду справ про адміністративні правопорушення, фінансові та адміністративно-господарські правопорушення; виконавча (виконання вироків, рішень, ухвал та постанов судів, постанов органів дізнання [135; 142, с.129].

У Конституції України поняття «правоохоронні органи» згадуються у частині 3 статті 17, де зазначено, що забезпечення державної безпеки й захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організацію й порядок діяльності яких визначаються законом [115].

У різних законах України, які регламентують діяльність правоохоронних органів, це поняття використовується в різних варіаціях з різною метою і, як наслідок, негативно впливає на діяльність цих органів [142, с. 127–128]. У результаті такого широкого тлумачення правоохоронної функції до правоохоронних органів включаються майже всі органи виконавчої влади, які в тій чи тій мірі займаються виконанням правоохоронних функцій, тобто опосередковано й правоохоронною діяльністю. За таким критерієм в системі державного апарату виділяються близько 80 органів, які прямо чи опосередковано здійснюють хоча б одну

таку функцію. Разом з тим, за своєю правовою природою та поставленими перед ними завданнями до правоохоронних органів не мають жодного відношення [280, с. 234; 298, с.54], що призводить до правових колізій, дублювання функцій, не сприяє ефективній реалізації положень законів України та підзаконних нормативно-правових актів [36, с. 20].

Система правоохоронних органів включає в себе органи охорони правопорядку; контрольні (юрисдикційні) органи виконавчої влади; органи охорони Конституції та державного контролю. Проте під органами охорони правопорядку розуміються органи, для яких правоохоронна функція є основною, вони здійснюють повноваження, спрямовані на захист прав і свобод людини та охорону правопорядку, наділяються державно-владними повноваженнями, зокрема, мають право легального застосування примусу, що зумовлює особливості їх статусу, накладають на працівників цих органів особливі вимоги щодо фахової підготовки, психологічних і моральних якостей [298, с. 184].

Отже, такі спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції, як органи прокуратури, Національна поліція та НАБУ можна віднести до правоохоронних органів, що безпосередньо здійснюють правоохоронну діяльність, бо саме це безпосередньо впливає з їхніх повноважень.

Так, у статті 1 Закону України «Про НАБУ» на законодавчому рівні закріплено статус НАБУ як державного правоохоронного органу. Статус правоохоронного органу Національної поліції та прокуратури України на законодавчому рівні не закріплено, однак зі змісту завдань, що стоять перед такими органами державної влади можна зробити висновок, що законодавець їх також відносить до числа правоохоронних органів. Так, у статті 1 Закону України «Про Національну поліцію України» зазначено, що Національна поліція є центральним органом виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки й порядку [225]. У статті 1

Закону України «Про прокуратуру» [231] зазначається, що прокуратура України становить єдину систему, яка в порядку, передбаченому законодавством, здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави, однак в статті 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» органи прокуратури віднесено до правоохоронних органів [188].

Отже, у ході своєї повсякденної діяльності органи Національної поліції та органи прокуратури виконують один обов'язок, який можна сформулювати як діяльність, спрямовану на запобігання правопорушенням, забезпечення дотримання прав та свобод та їх відновлення у разі допущення порушення [298, с. 179]. Вважаємо за доцільне на законодавчому рівні закріпити статус правоохоронного органу Національної поліції та прокуратури.

Для реалізації правоохоронної функції держава використовує такі функції управління, як-от: прогнозування, планування, організація, регулювання, координація, облік, контроль [250, с. 153], комунікація та прийняття рішень, тобто функції менеджменту, притаманні управлінню всіма видами суспільної діяльності [63, с. 41]. Отже, якщо правоохоронна функція держави розкриває її суспільну природу, то функції державного управління вказують на те, яким способом ця функція буде реалізовуватися, як буде здійснюватися весь управлінський процес, починаючи з визначення мети та закінчуючи досягненням результатів [117, с.27].

Однак і функції державного управління також не можна ототожнювати з функціями органів державного управління. Функції органів державного управління є похідними від функцій державного управління, а тому співвідносяться між собою як «частина» та «ціле». Функції державного управління здійснюються в цілому всією організаційною структурою державного управління, а функції органів державного управління – конкретним визначеним органом [33, с.48].

Функції органів державного управління – це юридично визначні, відносно самостійні та однорідні напрямки діяльності конкретних органів державного управління, які здійснюються ними у відповідності до покладених на них завдань та наданих їм повноважень, спрямованих на досягнення об'єктивно обумовлених цілей та завдань державного управління [33, с.48].

У функціях органів державного управління виражається лише зміст специфічної частини (ділянки) державного управління, соціальне призначення цього конкретного органу як особливої частини механізму держави [64, с.104].

У цілому, функції управління мають вираження в діяльності будь-якого суб'єкта управління, здійснюються так чи так органом державного управління, але переважна частина діяльності складається з тих функцій, які впливають із призначення цього органу та його місця в системі державного управління. Кожен орган виконує усі управлінські функції, але крізь призму специфіки власної діяльності в певній ділянці усього масиву управлінського впливу держави. Отже, не існує органів державного управління, які виконували б тільки одну функцію, так само, як і функцій, що реалізовувалися б виключно одним органом державного управління [33, с. 38; 63, с. 104].

Функції органів державного управління відображають соціальне призначення такого органу в механізмі держави.

У цілому, залежно від їхнього функціонального призначення функції спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції можна поділити на три групи: загальні, спеціальні та забезпечувальні [298, с. 181]. До загальних функцій спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції можна віднести розробку та реалізацію державної політики у сфері національної безпеки, участь у розробці нормативно-правових актів з питань запобігання та протидії корупції, визначення пріоритетних напрямів діяльності та прийняття стратегічних програм діяльності. Зокрема, у ч. 2

статті 1 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» зазначено, що міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики [246]. Відповідно до статті 4 Закону України «Про запобігання корупції» НАЗК є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізацію державної антикорупційної політики [193].

Відповідно до статті 16 Закону України «Про Національну поліцію» Міністр внутрішніх справ забезпечує формування державної політики у сфері забезпечення публічної безпеки й порядку, охорони та захисту прав і свобод людини, інтересів суспільства й держави, а також надання поліцейських послуг; забезпечує нормативно-правове регулювання діяльності поліції, погоджує та подає на розгляд Кабінету Міністрів України розроблені поліцією та Міністерством внутрішніх справ України проекти законів, актів Кабінету Міністрів України з питань діяльності поліції; затверджує стратегічні програми діяльності та визначає пріоритетні напрями роботи поліції, шляхи виконання покладених на неї завдань, затверджує плани її роботи [225].

До спеціальних функцій слід віднести здійснення оперативно-розшукових заходів з метою попередження, виявлення, припинення та розкриття кримінальних корупційних правопорушень, здійснення досудового розслідування таких правопорушень.

У статті 1 Закону України «Про НАБУ» зазначено, що НАБУ є державним правоохоронним органом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових. Завданням НАБУ є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами,

уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та становлять загрозу національній безпеці [223].

Відповідно до статті 1 Закону України «Про Національну поліцію» Національна поліція України – це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку [225]. А в статті 1 Закону України «Про прокуратуру» зазначається, що прокуратура України становить єдину систему, яка в порядку, передбаченому цим Законом, здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави: підтримання публічного обвинувачення в суді, 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; представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом [115].

До забезпечувальних функцій слід віднести функції, що спрямовані на вирішення кадрового, фінансового, аналітичного, господарського забезпечення службової діяльності органів державної влади, зокрема: додержання трудового розпорядку та дисципліни, забезпечення правового й соціального захисту працівників, матеріально-технічне забезпечення, фінансове, виробниче, соціально-побутове забезпечення та інші [298, с. 181]. Ці функції є характерні для всіх спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції і знаходять своє відображення в законах. Наприклад, у ЗУ «Про НАБУ» в статті 24 «Фінансове забезпечення Національного бюро» передбачено питання, що стосуються фінансового забезпечення діяльності НАБУ, а в статті 25 «Матеріально-технічне забезпечення діяльності Національного бюро» – питання, що стосуються матеріально-технічного забезпечення такої діяльності [223]. Стаття 15 Закону України «Про запобігання корупції» присвячена соціальному захисту членів та працівників

НАЗК, а стаття 17 – фінансовому й матеріально-технічному забезпеченню НАЗК [193]. У Законі України «Про Національну поліцію» розділ IX присвячений соціальному захисту поліцейських (статті 91 – 104), розділ X присвячений фінансовому та матеріально-технічному забезпеченню поліції (стаття 105) [225]. А в законі «Про прокуратуру» розділ IX присвячений соціальному та матеріально-побутову забезпеченню прокурора та інших працівників органів прокуратури (статті 81–86), а розділ X – організаційному забезпеченню діяльності прокуратури (статті 87–91) [231].

Отже, спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції виконують загальні, спеціальні та забезпечувальні функції. Поряд з цим варто узагальнити саме спеціальні функції, адже за допомогою них ці органи державної влади виділяють серед інших органів державної влади, і на ці органи покладені функції запобігання та протидії корупційних правопорушень і правопорушень, пов'язаних з корупцією, що вчинені особами, які уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування й прирівняними до них особами.

Функції органів публічної влади тісно пов'язані з компетенцією, яка є тим елементом організації роботи, що забезпечує максимальну диференціацію цих органів та унікальність їхнього правового статусу [62, с. 45].

На відміну від функцій, які носять загальний характер, компетенцію органу публічної влади можна окреслити за допомогою максимально конкретних формулювань, які дозволять чітко дати відповідь на запитання: що має право, і що повинен робити цей орган за кожним із закріплених за ним напрямків суспільного управління з врахуванням стратегічних цілей і завдань [62, с. 45].

Сьогодні в чинному законодавстві України, а також серед науковців відсутня єдина позиція щодо визначення й розмежування поняття «компетенція» і поняття «повноваження», часто ці поняття ототожнюють між собою, у окремих випадках підміняють ці поняття або розглядають як

взаємозамінні. Однак, на нашу думку, ці поняття необхідно розмежовувати за змістом і значенням.

У цілому, правові поняття завжди характеризуються відносною статичністю, завершеністю, тому що вони, з огляду на їхній обсяг і зміст, досить чітко фіксують точно визначений рівень знань про найбільш загальні та істотні риси й властивості державно-правових явищ певного виду. Однак статичність правових понять не абсолютна, оскільки поглиблення знань є безперервним процесом. Як і всі наукові поняття, вони рухливі, відрізняються відносним динамізмом, мають тенденцію до розвитку й удосконалення відповідно до поглиблення знань про об'єктивну дійсність, що динамічно розвивається [159, с. 50–60].

Великий тлумачний словник сучасної української мови визначає компетенцію як добру обізнаність із чим-небудь; коло повноважень якої-небудь організації, установи або особи [41, с. 560].

Компетенція є базовою теоретичною категорією адміністративного права, яка дозволяє повно та всебічно схарактеризувати конкретний суб'єкт публічного адміністрування, вказати на місце кожного суб'єкта в публічній адміністрації [8, с. 80].

Компетенція є тією юридичною характеристикою, за допомогою якої точно фіксується положення певного органу в політико-правовому просторі, а її складові елементи дають змогу максимально чітко визначити правове положення конкретного органу як суб'єкта владних повноважень [62, с. 45]. Саме шляхом державно-владного встановлення компетенції чітко фіксується обсяг та зміст діяльності того чи того суб'єкта, що здійснює управління з розмежуванням його функцій з функціями інших суб'єктів [62, с. 46].

Компетенція як правове явище є ефективним правовим засобом регулювання державно-правових відносин. Компетенція не є однорідною і складається з низки взаємопов'язаних елементів. Її основними складниками є мета та завдання; предмет відання; адміністративні повноваження. Отже, компетенція є сукупністю предметів відання, тобто юридично визначених

сфер суспільних відносин у межах яких діє суб'єкт владних повноважень, а також повноважень, що окреслюють права й обов'язки такого органу в публічних відносинах, у яких фіксується обсяг і зміст діяльності владних суб'єктів [47, с. 8–13; 62, с. 46]. Іноді до складників компетенції додають функції суб'єкта публічного адміністрування, його відповідальність тощо [8, с. 80]. З функційного боку складники компетенції взаємодіють так: предмет відання визначає коло питань, які підлягають вирішенню, завдання прогнозують бажаний результат, а повноваження дають знаряддя, потрібні для досягнення такого результату. Чим різноманітніше коло завдань і предмет відання, тим більше повноважень буде надано для їх вирішення [8, с. 83].

Компетенція органів державної влади, що спеціально уповноважені протидіяти корупції в Україні, є головною складовою змісту правового статусу кожного органу державної влади, тією правовою категорією, що надає можливість здійснити державне регулювання дій таких органів, організувати та впорядковувати їхню діяльність в цілому. Саме закріплення компетенції кожного органу державної влади надає можливість визначити призначення такого органу, його основні цілі та завдання. Водночас компетенція передбачає використання максимально конкретних формулювань, що дає можливість зробити висновок про те, що має право робити й що повинен робити такий орган державної влади на виконання завдань і функцій держави. Тому варто зупинитися на характеристиці компетенцій кожного органу державної влади, спеціально уповноважених у протидії корупції в Україні.

Мета та завдання визначають соціальне призначення суб'єкта публічного адміністрування, його роль і значення в організації суспільного життя й реалізації публічного інтересу. Завдання – це, насамперед, визначений, запланований до виконання обсяг робіт, покладений на суб'єкта публічного адміністрування. Перед кожним суб'єктом публічної адміністрації ставиться чітко визначене коло завдань [8, с. 80–81].

В. І. Литвиненко, досліджуючи завдання правоохоронних органів як суб'єктів протидії корупції в Україні, наводить тлумачення таких дефініцій як «завдання державного органу», «завдання правоохоронних органів» та «завдання правоохоронних органів як суб'єктів протидії корупції в Україні». Зокрема, «завдання державного органу» автором визначено, як «певні нормативно визначені умови, здійснення яких відбувається за допомогою процедурно передбачених способів і засобів з урахуванням мети створення та діяльності такого державного органу». «Завдання правоохоронних органів», на його думку, це «нормативно визначені й науково обґрунтовані напрями вирішення проблемних суспільно важливих питань спеціалізованими державними органами у сфері охорони прав і законних інтересів людини, суспільства, держави». Зі свого боку, «завдання правоохоронних органів як суб'єктів протидії корупції в Україні» він тлумачить як нормативно визначену та науково обґрунтовану діяльність спеціально уповноважених державних органів, що є спрямованою на вирішення проблем, пов'язаних зі здійсненням профілактики, боротьби з корупцією, мінімізації та (або) ліквідації наслідків корупційних правопорушень [128, с.419–420; 78, с.108].

У контексті нашої теми НАБУ та Національна поліція мають за мету попередження, виявлення, припинення, розслідування й розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності та запобігання вчиненню нових, при цьому завданням НАБУ є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці [223], а завданнями Національної поліції є забезпечення публічної безпеки й порядку; охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства й держави; протидії злочинності [225].

НАЗК має за мету забезпечення формування та реалізації державної антикорупційної політики [193], а органи прокуратури – захист прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави [231], проте в законах,

що регулюють правовий статус НАЗК і прокуратури завданням НАЗК та органів прокуратури не згадуються. Однак, у частині 5 стаття 7 Закону України «Про прокуратуру» на спеціалізовану антикорупційну прокуратуру покладаються такі функції, як здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування Національним антикорупційним бюро України; підтримання державного обвинувачення у відповідних провадженнях; представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених законодавством України і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями [231].

Другий складник компетенції – предмет відання. Він визначає коло питань, які компетентний вирішувати суб'єкт публічного адміністрування, встановлюючи межі діяльності кожного органу державної влади. У переважній більшості випадків у нормативному акті неможливо навести їхній вичерпний перелік. Тому для встановлення меж предмета відання використовуються різноманітні маркери – територіальні, об'єктні, суб'єктні тощо. Територіальний маркер вказує на географічно визначену територію, у межах якої виникають питання, що належать до предмета відання суб'єкта публічної адміністрації [8, с. 81].

Наприклад, у структурі НАБУ є три територіальних представництв:

- 1) Львівське територіальне управління, повноваження якого поширюється на Львівську, Волинську, Закарпатську, Чернівецьку, Тернопільську, Івано-Франківську, Рівненську, Хмельницьку області;
- 2) Одеське територіальне управління, повноваження якого поширюється на Одеську, Херсонську, Миколаївську та Кіровоградську області;
- 3) Харківське територіальне управління, повноваження якого поширюється на Харківську, Сумську, Полтавську, Дніпропетровську, Запорізьку, Луганську, Донецьку області (у тому числі територію проведення Операції об'єднаних сил).

Метою створення таких територіальних управлінь в м. Львові, м. Одесі та м. Харкові є представництво й забезпечення виконання завдань НАБУ, забезпечення комунікації з громадськістю, опрацювання інформації від свідків та заявників щодо корупційних правопорушень, підслідних НАБУ, а також надання організаційної підтримки детективам у здійсненні розслідувань у західних, південних та східних регіонах України [152].

Об'єктний маркер вказує на предмети та процеси, з якими пов'язане управлінське питання [8, с. 81]. У даному випадку предметом відання всіх спеціально уповноважених суб'єктів з протидії корупції є саме запобігання та протидія корупції, що полягає у виявленні реальних і потенційних конфліктів інтересів, запобігання використанню службових повноважень чи службового становища, запобігання одержання неправомірної вигоди або подарунка та поводження з ними. За цих обставин, кожен орган, який є спеціально уповноваженим суб'єктом з протидії корупції, повинен мати свою власну сферу діяльності. Отже, предмет відання є способом юридичного зазначення тих сфер діяльності [98, с. 217].

Суб'єктний маркер вказує на коло осіб, причетних до вирішуваного питання [8, с. 81]. У контексті нашої теми, варто зазначити, що особами, які причетні до вищезазначеного питання є особи, які уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та прирівняними до них особами, які використовують свої службові повноваження чи пов'язані з ними можливості з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди, прийняття обіцянки чи пропозиції для себе чи інших осіб [193].

Зазвичай для встановлення меж предмета відання суб'єкта публічного адміністрування використовуються різні види маркерів одночасно [8, с. 81]. Отже, предметом відання всіх уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції є саме запобігання та протидія вчиненню корупційних правопорушень і правопорушень, пов'язаних з корупцією особами, які уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування

та прирівняними до них особами на території України, так і на певній території.

Третій складник компетенції є повноваження. Це юридична конструкція, що поєднує в собі специфічні права та обов'язки суб'єктів публічного адміністрування. Саме тому деякі вчені, що займаються проблемами теорії права, називають повноваження «правообов'язком». Кількість повноважень суб'єкта публічного адміністрування залежить від різних обставин й істотно змінюється [8, с. 81].

Особливості функціонування конкретного суб'єкта публічного адміністрування можуть бути розкриті лише з урахуванням взаємозв'язків і динамічної взаємодії всіх елементів його компетенції [8, с. 82]. Саме компетенція відіграє значну роль у встановленні місця конкретного органу серед інших органів публічної влади, є своєрідним засобом (формою) суспільного поділу праці з професійного управління державою її владними органами й суспільством [141, с. 266].

Отож, для того, щоб зрозуміти сутність суб'єкта публічного значення, його роль і значення в публічній адміністрації, а також управлінські можливості, слід детально ознайомитися з його компетенцією. Крім того, компетенція суб'єкта публічного адміністрування може використовуватися як класифікаційний критерій [8, с. 82], виступати засобом структурної побудови системи органів публічної влади [16, с.52].

Компетенція включає до свого змісту поряд із «статичною» частиною (конкретні суб'єктивні права та обов'язки) і «динамічну» частину, яку становить реалізація цих прав та обов'язків [97, с.35].

Будь-який суб'єкт публічного адміністрування утворюється державою чи територіальною громадою для того, щоб покласти на нього обов'язки з виконання певних дій в інтересах держави чи громади, тобто з самого початку визначається коло його публічних обов'язків. З цього можна зробити висновок, що будь-який суб'єкт публічного адміністрування несе відповідальність за наслідки виконання повноважень, так звані юрисдикційні

обов'язки [130]. Однак виконання більшості з них передбачає контакт і взаємодію уповноваженого суб'єкта з іншими особами перед приватними. Тому суб'єкту публічної адміністрації надаються права вимагати від таких осіб виконання покладених на них обов'язків, дотримуватися належної поведінки. Водночас реалізація обов'язку без використання права для суб'єкта публічного адміністрування є майже неможливою [8, с. 82].

За теорією адміністративного права, повноваження суб'єкта публічного адміністрування мають реалізовуватися через формальну регламентацію адміністративних обов'язків і прав. Проте для будь-якого суб'єкта владних повноважень – первинними є «обов'язки», а вторинними – «права» [8, с. 84]. Безумовно, що між правами й обов'язками владного суб'єкта існує тісний зв'язок і, на відміну від громадян, суб'єкт публічного права наділений обов'язком здійснювати свої права для забезпечення й захисту публічних інтересів [97, с. 45].

Адміністративні обов'язки суб'єкта публічної адміністрації – це сукупність їхніх зобов'язань перед приватними особами, державою й суспільством, що встановлені нормами адміністративного права, а інколи й інших галузей права [8, с. 84]. Адміністративні обов'язки суб'єкта публічної адміністрації не передбачають можливості вибору, а жорстко регламентують діяльність органу в тій чи тій ситуації [97, с.45].

Адміністративні права суб'єкта публічної адміністрації – це прописана адміністративним законодавством міра дозволеної поведінки щодо виконання поставлених обов'язків стосовно забезпечення прав, свобод і законних інтересів приватних осіб та публічного інтересу держави й суспільства загалом [8, с. 84].

Права й обов'язки в межах компетенції мають відносно самостійний характер. Під час здійснення управлінської діяльності орган отримує можливість самостійної оцінки ситуації і прийняття рішень для вжиття відповідних заходів. Права дають органам влади можливість вибору під час вирішення того чи того питання, тобто, самостійно оцінити ситуацію, і якщо

вона (ситуація) є такою, що потребує втручання органу влади, то виконати свій обов'язок і здійснити це втручання [97, с.35]. Однак на практиці це правило порушується, часто повноваження є водночас і правами, які суб'єкт зобов'язаний реалізувати за певних обставин, тобто права органу є одночасно і його обов'язками [8, с. 84].

Аналіз чинного законодавства, що регулює діяльність спеціально уповноважених суб'єктів, що протидіють корупції в Україні, дало можливість зробити висновок, що законодавець частіше використовує дефініцію «повноваження», аніж «компетенція». Повноваження органів державної влади – це сукупність прав і обов'язків державних органів, а також посадових та інших осіб, закріплених за ними у встановленому законодавством порядку для здійснення покладених на них функцій. Обсяг повноважень конкретних державних органів і їхніх посадових осіб залежить від їхнього місця в ієрархічній структурі відповідних органів [304, с. 590; 40, с. 639].

На думку Н. О. Армаш, для більш точного розуміння терміну «повноваження» його необхідно тлумачити як категорію, що позначає комплекс прав та обов'язків певної функційної спрямованості. Автор обґрунтовує таку позицію не тільки з погляду теоретичної доцільності, дотримання чистоти юридичної техніки, оскільки недоречно вживати декілька термінів для позначення одного й того самого явища, але й із погляду нормотворчої практики: аналізуючи чинні нормативно-правові акти, що встановлюють правовий статус органів державної влади, можна побачити, що багато з них містять цілі розділи (глави) або ж статті, що присвячені виключно повноваженням. Тобто в цьому випадку повноваження – це категорія, яка об'єднує в собі декілька окремих складників – прав та обов'язків – за ознакою їхньої галузевої належності. Разом із тим, аналізуючи окремі нормативно-правові акти, які за своєю конструкцією є ідентичними, можна побачити, що для встановлення статусу того чи того відомства у

вказаних документах перелічено завдання органу, його функції та права [18, с. 84; 76, с.83].

Говорячи про повноваження органів публічної влади, необхідно акцентувати увагу на тому, що такі повноваження мають бути нормативно закріплені, тобто прямо встановлюватись законом або опосередковано спиратись на закон. Водночас в кожному такому нормативно-правовому акті повинен міститися вичерпний перелік повноважень конкретного суб'єкта публічного адміністрування, а владна діяльність поза межами встановлених для нього є протиправною й суперечить приписам Конституції України та принципу верховенства права. Ці положення знаходять своє відображення у ч.2 статті 19 Конституції України, де, зокрема, зазначено, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень й у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [115]. У статті 1 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» зазначається, що повноваження міністерств, інших центральних органів виконавчої влади поширюються на всю територію держави [246].

У Законі України «Про прокуратуру» присвячено декілька статей, що закріплюють повноваження цієї служби. Так, зокрема, у статті 9 даного закону закріплені повноваження Генерального прокурора, у статті 11 – повноваження керівника регіональної прокуратури, у статті 13 – повноваження керівника місцевої прокуратури, у статті 19 – загальні права та обов'язки прокурора. Крім того, у законі розділ IV присвячений повноваженням прокурора з виконання покладених на нього функцій [231].

У Законі України «Про Національну поліцію» у статті 16 йдеться про основні повноваження Міністра внутрішніх справ України у відносинах з поліцією, у статті 18 – про основні обов'язки поліцейського, у статті 22 – про основні повноваження керівника поліції, у статті 23 – основні повноваження поліції, у статті 24 – додаткові повноваження поліції, у статті 25 – про повноваження поліції у сфері інформаційно-аналітичного забезпечення. А у

розділі 5, описуючи поліцейські заходи, закріплюється право поліцейських застосовувати такі заходи, як дії або комплекс дій превентивного або примусового характеру, що застосовується відповідно до закону для забезпечення виконання покладених на поліцію повноважень. Так, зокрема, в статті 31 ЗУ «Про Національну поліцію» зазначено, що поліція може застосовувати такі превентивні заходи, як перевірка документів особи; опитування особи; поверхнева перевірка й огляд; зупинення транспортного засобу; вимога залишити місце й обмеження доступу до визначеної території; обмеження пересування особи, транспортного засобу або фактичного володіння річчю; проникнення до житла чи іншого володіння особи; перевірка дотримання вимог дозвільної системи органів внутрішніх справ; застосування технічних приладів і технічних засобів, що мають функції фото- й кінозйомки, відеозапису, засобів фото- й кінозйомки, відеозапису; перевірка дотримання обмежень, установлених законом стосовно осіб, які перебувають під адміністративним наглядом, та інших категорій осіб; поліцейське піклування [225].

Тому, говорячи про компетенцію органів публічної влади, що спеціально уповноважені протидіяти корупції, варто зазначити, що це закріплені нормами чинного законодавства й зумовлене предметом відання коло прав та обов'язків таких органів державної влади, встановлене для виконання конкретних дій і прийняття відповідних рішень у сфері запобігання й протидії корупції в Україні.

Розглянемо їх більш детально.

У статті 131<sup>1</sup> Конституції України зазначено, що в Україні діє прокуратура, яка здійснює підтримання публічного обвинувачення в суді; організацію й процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими й розшуковими діями органів правопорядку; представництво інтересів держави в суді у виняткових випадках і в порядку, що визначені законом [115].

Сьогодні основним акцентом діяльності органів прокуратури у сфері протидії корупції є повноваження прокурора у сфері кримінального процесу. М. Руденко зазначає, що на прокуратуру покладено обов'язок здійснення нагляду за додержанням законів не у всій сфері боротьби з корупцією загалом (як це було раніше), а лише під час проведення оперативно-розшукової діяльності, дізнання та досудового слідства, зокрема, слідчими підрозділами: 1) органів внутрішніх справ; 2) органів безпеки; 3) органів і підрозділів Державного бюро розслідувань; 4) підрозділів детективів та підрозділів внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України, а також оперативно-технічного підрозділу [258, с. 72].

Основою антикорупційної діяльності прокуратури є положення статті 25 ЗУ «Про прокуратуру» та статті 36 КПК України. Так, відповідно до статті 25 ЗУ «Про прокуратуру», прокурор здійснює нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, користуючись при цьому правами й виконуючи обов'язки, передбачені Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність» та КПК України відповідно до статті 36 КПК України прокурор здійснює нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівника досудовим розслідуванням. Дані положення свідчать про те, що для прокурора відведена особлива роль у сфері протидії корупції зокрема та боротьбі із злочинністю в цілому. Саме прокурор несе основну відповідальність за результати розслідування кримінального правопорушення.

Прокурор уповноважений починати досудове розслідування за наявності підстав, передбачених КПК України; мати повний доступ до матеріалів, документів та інших відомостей, що стосуються досудового розслідування; доручати органу досудового розслідування проведення досудового розслідування; доручати слідчому, органу досудового розслідування проведення у встановлений прокурором строк слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій, інших процесуальних

дій або давати вказівки щодо їх проведення чи брати участь у них, а в необхідних випадках – особисто проводити слідчі (розшукові) та процесуальні дії в порядку, визначеному КПК України; доручати проведення слідчих (розшукових) дій і негласних слідчих (розшукових) дій відповідним оперативним підрозділам; скасовувати незаконні та необґрунтовані постанови слідчих; ініціювати перед керівником органу досудового розслідування питання про відсторонення слідчого від проведення досудового розслідування й призначення іншого слідчого за наявності підстав, передбачених КПК України, для його відводу, або у випадку неефективного досудового розслідування; приймати процесуальні рішення у випадках, передбачених КПК України, у тому числі щодо закриття кримінального провадження та продовження строків досудового розслідування за наявності підстав, передбачених КПК України; повідомляти особі про підозру; пред'являти цивільний позов в інтересах держави та громадян, які через фізичний стан чи матеріальне становище, недосягнення повноліття, похилий вік, недієздатність або обмежену дієздатність неспроможні самотійно захистити свої права, у порядку, передбаченому КПК України та законом; затверджувати чи відмовляти у затвердженні обвинувального акта, клопотань про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру, вносити зміни до складеного слідчим обвинувального акта чи зазначених клопотань, самотійно складати обвинувальний акт чи зазначені клопотання; звертатися до суду з обвинувальним актом, клопотанням про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру, клопотанням про звільнення особи від кримінальної відповідальності; підтримувати державне обвинувачення в суді, відмовлятися від підтримання державного обвинувачення, змінювати його або висувати додаткове обвинувачення у порядку, встановленому КПК України; тощо [120].

Відповідно до статті 7 Закону України «Про прокуратуру» в систему прокуратури України входить спеціалізована антикорупційна прокуратура.

САП утворюється у Генеральній прокуратурі України на правах самостійного структурного підрозділу, на яку покладається здійснення таких функцій, як: здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування НАБУ; підтримання державного обвинувачення у відповідних провадженнях; представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених Законом України «Про прокуратуру» й пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями [231].

Отже, САП має особливий предмет діяльності – корупційні або пов'язані з корупційними правопорушення та особливий об'єкт діяльності – НАБУ [35; 60, с. 70]. Це дозволяє зробити висновок, що САП забезпечує реалізацію функцій прокуратури відносно НАБУ [257, с. 173–176.].

У САП створено управління, яке спеціально займається процесуальним керівництвом, підтриманням державного обвинувачення та представництва в суді.

Управління процесуального керівництва, підтримання державного обвинувачення та представництва в суді САП здійснює нагляд за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування Національним антикорупційним бюро України, забезпечує швидке, повне й неупереджене розслідування НАБУ кримінальних правопорушень й оскарження незаконних судових рішень на стадії досудового розслідування та судового розгляду; підтримує державне обвинувачення в суді у кримінальних провадженнях розслідуваних НАБУ, забезпечує в межах компетенції відшкодування збитків, завданих кримінальними правопорушеннями та застосування належної правової процедури до кожного учасника кримінального провадження, забезпечує застосування належної правової процедури до кожного учасника кримінального провадження, здійснює представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених Законом України «Про прокуратуру» й пов'язаних із корупційними або пов'язаними з

корупцією правопорушеннями, здійснює міжнародне співробітництво [206]. У пункті 6 Положення про САП Генеральної прокуратури України закріплено повноваження керівника САП, його заступників, начальників управлінь та відділів, працівників. Такі повноваження можна поділити на декілька груп: повноваження нагляду за додержанням законів та підтримання державного обвинувачення, повноваження здійснювати процесуальне керівництво, повноваження на представництво в суді.

Наприклад, здійснюючи повноваження нагляду за додержанням законів, підтримання державного обвинувачення та процесуального керівництва, прокурори даного відділу зобов'язані всебічно, повно й неупереджено дослідити обставини кримінального провадження, виявити як ті обставини, що викривають, так і ті, що виправдовують підозрюваного, обвинуваченого, а також обставини, що пом'якшують чи обтяжують його покарання, надати їм належну правову оцінку та забезпечити прийняття законних і неупереджених процесуальних рішень [120]. Крім того, прокурори під час здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування НАБУ у встановленому порядку проводять слідчі (розшукові) дії у кримінальних провадженнях, беруть участь у їхньому проведенні за власною ініціативою або доручають проведення, надають іншу практичну та методичну допомогу детективам, що здійснюють досудове розслідування; приймають рішення про проведення негласних слідчих (розшукових) дій, перевіряють законність їхнього проведення; перевіряють законність закриття кримінальних проваджень, зупинення досудового розслідування та інших процесуальних рішень, додержання конституційних прав громадян під час досудового розслідування, обґрунтованість клопотань про продовження строку досудового розслідування, вживають заходів щодо усунення порушень закону; скасовують незаконні постанови про закриття кримінальних проваджень; готують проекти вмотивованих постанов про доручення здійснення досудового розслідування кримінального правопорушення

іншому органу досудового розслідування, якщо під час здійснення НАБУ досудового розслідування встановлено, що таке кримінальне правопорушення не віднесено до підслідності НАБУ; беруть участь у розгляді слідчими суддями клопотань детективів НАБУ, готують апеляції на ухвали слідчих суддів у кримінальних провадженнях на стадії досудового розслідування, беруть участь у їхньому розгляді в судах [206].

Крім того, прокурори САП в межах своєї компетенції складають протоколи про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 185<sup>4</sup> КУпАП «Злісне ухилення свідка, потерпілого, експерта, перекладача від явки до органів досудового розслідування чи прокурора», 185<sup>8</sup> КУпАП «Ухилення від виконання законних вимог прокурора», 185<sup>11</sup> КУпАП «Розголошення відомостей про заходи безпеки щодо особи, взятої під захист» [106].

Відповідно до статті 2 Закону України «Про Національну поліцію» завданнями поліції є надання поліцейських послуг у сферах: забезпечення публічної безпеки й порядку; охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства й держави; протидії злочинності; надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [225].

До основних повноважень Національної поліції у сфері боротьби з корупцією належать:

- 1) здійснення превентивної та профілактичної діяльності, спрямованої на запобігання вчинення правопорушень;
- 2) виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню кримінальних та адміністративних правопорушень, вживання у межах своєї компетенції заходів для їхнього усунення;
- 3) вжиття заходів з метою виявлення кримінальних, адміністративних правопорушень; припинення виявлених кримінальних та адміністративних правопорушень;

- 4) здійснення своєчасного реагування на заяви та повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події;
- 5) здійснення досудового розслідування кримінальних правопорушень у межах визначеної підслідності;
- 6) розшук осіб, які переховуються від органів досудового розслідування, слідчого судді, суду, ухиляються від виконання кримінального покарання, пропали безвісти та інших осіб у випадках, визначених законом;
- 7) здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення;
- 8) доставка у випадках і порядку, визначених законом, затриманих осіб, підозрюваних у вчиненні кримінального правопорушення, та осіб, які вчинили адміністративне правопорушення [225].

Відповідно до статті 216 Кримінального процесуального кодексу України слідчі органів Національної поліції здійснюють досудове розслідування кримінальних правопорушень, пов'язаних з корупцією за злочини, передбачені статтею 262 КК України «Викрадення, привласнення, вимагання вогнепальної зброї, бойових припасів, вибухових речовин чи радіоактивних матеріалів або заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживанням службовим становищем», 308 КК України «Викрадення, привласнення, вимагання наркотичних засобів, психотропних речовин або їхніх аналогів чи заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем», 312 КК України «Викрадення, привласнення, вимагання прекурсорів або заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем», 313 КК України «Викрадення, привласнення, вимагання обладнання, призначеного для виготовлення наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів, чи заволодіння ним шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем та інші незаконні дії з таким обладнанням», 320 КК України «Порушення встановлених правил обігу наркотичних засобів, психотропних речовин,

їхніх аналогів або прекурсорів», 357 КК України «Викрадення, привласнення, вимагання документів, штамів, печаток, заволодіння ними шляхом шахрайства чи зловживання службовим становищем або їх пошкодження», 364<sup>1</sup>КК України «Зловживання повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми», 365<sup>2</sup>КК України «Зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги», 368<sup>3</sup> КК України «Підкуп службової особи юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми», 368<sup>4</sup> КК України «Підкуп особи, яка надає публічні послуги» [119; 120].

Відповідно до статті 255 КУпАП уповноважені на те посадові особи Національної поліції мають право складати протоколи про правопорушення за статтями: 172<sup>4</sup> КУпАП «Порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності», 172<sup>5</sup> КУпАП «Порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків», 172<sup>6</sup> КУпАП «Порушення вимог фінансового контролю», 172<sup>7</sup> КУпАП «Порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів», 172<sup>8</sup> КУпАП «Незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових або інших визначених законом повноважень», 172<sup>9</sup> КУпАП «Невжиття заходів щодо протидії корупції», 172<sup>9-2</sup> КУпАП «Порушення законодавства у сфері оцінки впливу на довкілля» [106].

Протидію кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці здійснює НАБУ.

Згідно із законодавством України НАБУ не є центральним органом виконавчої влади, однак має спеціальний статус та ознаки органу виконавчої влади, здійснює правозастосовну форму діяльності, виконує завдання та функції, покладені на нього державою, утримується за рахунок державного бюджету, його організаційна форма й структура чітко окреслені, взаємодіє з

іншими державними органами та установами, застосовує засоби примусу, переконання, заохочення тощо [111, с. 8].

У статті 16 та статті 17 Закону України «Про НАБУ» закріплені права та обов'язки НАБУ. Зокрема, стаття 16 цього закону закріплює обов'язки НАБУ, серед яких:

1) здійснення оперативно-розшукових заходів з метою попередження, виявлення, припинення та розкриття кримінальних правопорушень, віднесених законом до його підслідності, а також в оперативно-розшукових справах, витребуваних від інших правоохоронних органів;

2) здійснення досудового розслідування кримінальних правопорушень, віднесених законом до його підслідності, а також проведення досудового розслідування інших кримінальних правопорушень у випадках, визначених законом;

3) вживання заходів щодо розшуку й арешту коштів та іншого майна, які можуть бути предметом конфіскації або спеціальної конфіскації у кримінальних правопорушеннях, віднесених до підслідності НАБУ, здійснення діяльності щодо зберігання коштів та іншого майна, на яке накладено арешт;

4) взаємодія з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування та іншими суб'єктами для виконання своїх обов'язків;

5) здійснення інформаційно-аналітичної роботи з метою виявлення та усунення причин й умов, що сприяють вчиненню кримінальних правопорушень, віднесених до підслідності НАБУ;

6) забезпечення особистої безпеки працівників НАБУ та інших визначених законом осіб, захист від протиправних посягань на осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, у підслідних йому кримінальних правопорушеннях;

7) забезпечення на умовах конфіденційності та добровільності співпраці з особами, які повідомляють про корупційні правопорушення;

8) звітування про свою діяльність у порядку, визначеному законодавством, та інформування суспільства про результати своєї роботи;

9) здійснення міжнародного співробітництва у межах своєї компетенції відповідно до законодавства України та міжнародних договорів України [223].

Відповідно до статті 216 Кримінального процесуального кодексу України детективи НАБУ здійснюють досудове розслідування злочинів стосовно працівників юридичних осіб публічного права, передбачених статтями 191 КК України «Привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем», 206 КК України «Протидія законній господарській діяльності», 209 КК України «Легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом», 210 КК України «Нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням», стаття 211 КК України «Видання нормативно-правових актів, що зменшують надходження бюджету або збільшують витрати бюджету всупереч закону», стаття 354 КК України «Підкуп працівника підприємства, установи чи організації» [119; 120].

Крім того, детективи НАБУ здійснюють досудове розслідування злочинів, передбачених статтею 364 КК України «Зловживання владою або службовим становищем», статтею 366<sup>1</sup> КК України «Декларування недостовірної інформації», стаття 368 КК України «Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою», стаття 368<sup>2</sup> КК України «Незаконне збагачення», стаття 369 КК України «Пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі», стаття 369<sup>2</sup> КК України «Зловживання впливом», стаття 410 КК України «Викрадення, привласнення, вимагання військовослужбовцем зброї, бойових припасів, вибухових або інших бойових речовин, засобів пересування, військової та спеціальної техніки чи іншого військового майна, а також заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживання службовим

становищем» з урахуванням умов, визначених частиною 5 статті 216 КПК України [119; 120]. До таких умов належать особливе відповідальне становище осіб, наявність певного розміру предмета злочину або завданої ним шкоди.

Діяльність НАБУ направлена на виявлення злочинів, що вчиняються особами, які займають особливо відповідальне становище, зокрема:

1) Президент України, Прем'єр-міністр України, члени Кабінету Міністрів України, перші заступники та заступники міністрів, члени Національної ради України з питань телебачення й радіомовлення, Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, Антимонопольного комітету України, Голова Державного комітету телебачення й радіомовлення України, Голова Фонду державного майна України, його перший заступник та заступники, члени Центральної виборчої комісії, народні депутати України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Директор НАБУ, Генеральний прокурор, його перший заступник і заступники, Голова Конституційного Суду України, його заступники та судді Конституційного Суду України, Голова Верховного Суду України, його перший заступник, заступники й судді Верховного Суду України, голови вищих спеціалізованих судів, їхні заступники та судді вищих спеціалізованих судів, Голова Національного банку України, його перший заступник і заступники, Секретар Ради національної безпеки й оборони України, його перший заступник та заступники, Постійний Представник Президента України в Автономній Республіці Крим, його перший заступник і заступники, радники та помічники Президента України, Голови Верховної Ради України, Прем'єр-міністра України;

2) особи, посади яких згідно із статтею 6 Закону України «Про державну службу» належать до категорії «А»: державний секретар Кабінету Міністрів України та його заступники, державні секретарі міністерств; керівники центральних органів виконавчої влади, які не є членами Кабінету

Міністрів України, та їхні заступники; керівники апаратів Конституційного Суду України, Верховного Суду, вищих спеціалізованих судів і їхні заступники, керівники секретаріатів Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України і їхні заступники, Голова Державної судової адміністрації України та його заступники; керівники державної служби в інших державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України [190];

3) особи, посади яких згідно із статтею 14 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» віднесені до першої та другої категорій посад в органах місцевого самоврядування: посади Київського міського голови, голів обласних рад та Севастопольського міського голови; посади Сімферопольського міського голови, міських (міст – обласних центрів) голів; заступників голів обласних рад і Севастопольського міського голови, заступника міського голови – секретаря Київської міської ради [242];

4) суддею, суддею Конституційного Суду України, присяжним (під час виконання ним обов'язків у суді), Головою, заступником Голови, членом, інспектором Вищої ради правосуддя, Головою, заступником Голови, членом, інспектором Вищої кваліфікаційної комісії суддів України;

5) прокурорами органів прокуратури, зазначеними у пунктах 1–4, 5–11 частини першої статті 15 Закону України «Про прокуратуру»: Генеральним прокурором; першим заступником Генерального прокурора; заступником Генерального прокурора; заступником Генерального прокурора – Головним військовим прокурором; керівником підрозділу Генеральної прокуратури України (у тому числі перший заступник і заступник Головного військового прокурора, керівник підрозділу Головної військової прокуратури на правах структурного підрозділу Генеральної прокуратури України); заступником керівника підрозділу Генеральної прокуратури України (у тому числі Головної військової прокуратури та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури на правах самостійних структурних підрозділів Генеральної прокуратури України); прокурором Генеральної прокуратури України (у

тому числі Головної військової прокуратури та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури на правах самостійних структурних підрозділів Генеральної прокуратури України); керівником регіональної прокуратури (у тому числі військової прокуратури на правах регіональної); першим заступником керівника регіональної прокуратури (у тому числі військової прокуратури на правах регіональної); заступником керівника регіональної прокуратури (у тому числі військової прокуратури на правах регіональної); керівником підрозділу регіональної прокуратури (у тому числі військової прокуратури на правах регіональної) [231];

б) особою вищого начальницького складу державної кримінально-виконавчої служби, органів та підрозділів цивільного захисту, вищого складу Національної поліції, посадовою особою митної служби, якій присвоєно спеціальне звання державного радника податкової та митної справи III рангу й вище, посадовою особою органів державної податкової служби, якій присвоєно спеціальне звання державного радника податкової та митної справи III рангу й вище;

7) військовослужбовцем вищого офіцерського складу Збройних Сил України, СБУ, Державної прикордонної служби України, Державної спеціальної служби транспорту, Національної гвардії України та інших військових формувань, утворених відповідно до законів України;

8) керівником суб'єкта великого підприємництва, у статутному капіталі якого частка державної або комунальної власності перевищує 50 відсотків.

Крім того, розмір предмета злочину або завданої ним шкоди має перевищувати в п'ятсот і більше разів розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленої законом на час вчинення злочину (якщо злочин вчинено службовою особою державного органу, правоохоронного органу, військового формування, органу місцевого самоврядування, суб'єкта господарювання, у статутному капіталі якого частка державної або комунальної власності перевищує 50 відсотків).

Усі права, які надані для НАБУ та його працівників у статті 17 Закону України «Про НАБУ», пов'язані із забезпеченням виконання основних повноважень даного органу. Зокрема, НАБУ має право заводити оперативно-розшукові справи та здійснювати на підставах і в порядку, установлених законом, гласні й негласні оперативно-розшукові заходи; право витребувати від інших правоохоронних органів оперативно-розшукові справи та кримінальні провадження, що стосуються кримінальних правопорушень, віднесених законом до підслідності Національного бюро, та інших кримінальних правопорушень, які не відносяться до його підслідності, але можуть бути використані з метою попередження, виявлення, припинення та розкриття кримінальних правопорушень, віднесених законом до його підслідності; право витребувати й одержувати в установленому законом порядку у вказаному в запиті вигляді та формі від інших правоохоронних і державних органів, органів місцевого самоврядування інформацію, необхідну для виконання обов'язків Національного бюро, у тому числі відомості про майно, доходи, видатки, фінансові зобов'язання осіб, які ними декларуються у встановленому законом порядку, відомості про використання коштів Державного бюджету України, розпорядження державним або комунальним майном, право знайомитися в державних органах, органах місцевого самоврядування із документами й іншими матеріальними носіями інформації, необхідними для попередження, виявлення, припинення, розслідування кримінальних правопорушень, віднесених законом до підслідності Національного бюро, у тому числі такими, що містять інформацію з обмеженим доступом, у цілях оперативно-розшукової та слідчої діяльності створювати інформаційні системи й вести оперативний облік в обсязі, порядку, передбачених законодавством [223].

Крім того, НАБУ має право надсилати державним органам, органам місцевого самоврядування обов'язкові до розгляду пропозиції та рекомендації щодо усунення причин й умов, які сприяють вчиненню кримінальних правопорушень, віднесених до підслідності Національного

бюро, а також отримувати від цих органів протягом 30 днів інформацію про розгляд таких пропозицій та рекомендацій; здійснювати співробітництво з фізичними особами, у тому числі на договірних засадах, дотримуючись умов добровільності й конфіденційності цих відносин, матеріально й морально заохочувати осіб, які надають допомогу в попередженні, виявленні, припиненні та розслідуванні кримінальних правопорушень, здійснювати міжнародне співробітництво тощо [223].

Уповноважені на те посадові особи НАБУ мають право складати протоколи про вчинення адміністративного правопорушення, яке передбачене статтею 185<sup>13</sup> КУАП «Невиконання законних вимог посадових осіб Національного антикорупційного бюро України», рішення про яких приймається судами [106].

На відміну від САП, Національної поліції, НАБУ, НАЗК з огляду на правову природу й обсяг компетенції відведено роль превентивної антикорупційної інституції, відповідальної за формування й моніторинг реалізації антикорупційної політики в державі, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, здійснення фінансового контролю за майновим станом публічних службовців і моніторингу їхнього способу життя, державне фінансування політичних партій, реалізацію інших, визначених законодавством та міжнародними зобов'язаннями України, превентивних антикорупційних механізмів, у тому числі забезпечення ведення Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення [92].

Утворення НАЗК дає можливості для здійснення практичних заходів з формування єдиного розуміння законодавчих приписів щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, дотримання встановлених заборон та обмежень [201]. Вказане обумовлено компетенцією НАЗК, яке є єдиним центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, що забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику.

До повноважень НАЗК належать: проведення аналізу стану запобігання та протидії корупції в Україні, діяльності державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим й органів місцевого самоврядування у сфері запобігання та протидії корупції; статистичних даних, результатів досліджень й іншої інформації стосовно ситуації щодо корупції; розроблення проєктів Антикорупційної стратегії та державної програми з її виконання, здійснення моніторингу, координації, оцінки ефективності виконання Антикорупційної стратегії; підготовка, подання в установленому законом порядку до Кабінету Міністрів України проєкту національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики; формування та реалізація антикорупційної політики, розроблення проєктів нормативно-правових актів з цих питань; організація проведення досліджень з питань вивчення ситуації щодо корупції; здійснення моніторингу та контролю за виконанням актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання, врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб, координація й надання методичної допомоги щодо виявлення державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування корупціогенних ризиків у своїй діяльності та реалізації ними заходів щодо їхнього усунення, у тому числі підготовки, виконання антикорупційних програм, залучення громадськості до формування, реалізації та моніторингу антикорупційної політики [196].

Крім того, НАЗК здійснює контроль і перевірку декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, зберігання та оприлюднення таких декларацій, проведення моніторингу способу життя осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; за дотриманням встановлених законом обмежень щодо фінансування політичних партій, законним і цільовим використанням політичними партіями коштів, виділених з державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності,

своєчасністю подання звітів партій про майно, доходи, витрати й зобов'язання фінансового характеру, звітів про надходження й використання коштів виборчих фондів на загальнодержавних і місцевих виборах, повнотою таких звітів, звіту зовнішнього незалежного фінансового аудиту діяльності партій, відповідністю їхнього оформлення встановленим вимогам, достовірністю включених до них відомостей; забезпечення ведення Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення; надання роз'яснень, методичної й консультаційної допомоги з питань застосування актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, і прирівняних до них осіб тощо [193].

НАЗК має право складати протоколи про адміністративні правопорушення й приписи щодо етичної поведінки, запобігання й врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, і прирівняних до них осіб або іншого порушення Закону України «Про запобігання корупції» та Закону України «Про політичні партії».

Відповідно до Закону України «Про політичні партії» НАЗК затверджує форму звіту політичної партії про майно, доходи, витрати й зобов'язання фінансового характеру та здійснює аналіз такого звіту й надається висновок за результатами такого аналізу. Аналіз звіту політичної партії про майно, доходи, витрати й зобов'язання фінансового характеру передбачає встановлення відповідності оформлення звіту, включених до нього звітних даних вимогам законодавства, своєчасності подання звіту, повноти та достовірності відображеної у звіті інформації, встановлення наявності або відсутності порушень законодавства щодо фінансування політичних партій або передвиборної агітації.

У разі виявлення під час аналізу звіту політичної партії про майно, доходи, витрати й зобов'язання фінансового характеру чи під час перевірки інформації про порушення законодавства у сфері фінансування політичних партій або передвиборної агітації ознак порушення вимог законодавства, які є підставою для притягнення до адміністративної, кримінальної чи іншої передбаченої законом відповідальності, НАЗК в п'ятиденний строк з дня виявлення відповідних ознак письмово повідомляє про це органи (посадових осіб), уповноважені забезпечити притягнення осіб, які вчинили порушення вимог законодавства, до передбаченої законом відповідальності, і надсилає відповідним органам (посадовим особам) матеріали, що підтверджують факт вчинення відповідного правопорушення, або забезпечує притягнення відповідних осіб до такої відповідальності в межах своїх повноважень, а також оприлюднює інформацію про це на своєму офіційному веб-сайті [229].

Відповідно до статті 255 КУпАП НАЗК має право складати протоколи про вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаних з корупцією, а саме: стаття 172<sup>4</sup> КУпАП «Порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності», 172<sup>5</sup> КУпАП «Порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків», 172<sup>6</sup> КУпАП «Порушення вимог фінансового контролю», 172<sup>7</sup> КУпАП «Порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів», 172<sup>8</sup> КУпАП «Незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових або інших визначених законом повноважень», 172<sup>9</sup> КУпАП «Невжиття заходів щодо протидії корупції», 172<sup>9-2</sup> КУпАП «Порушення законодавства у сфері оцінки впливу на довкілля». Крім того, НАЗК має право складати протокол про вчинення адміністративного правопорушення, передбаченого статтями 188<sup>46</sup> «Невиконання законних вимог (приписів) Національного агентства з питань запобігання корупції», 212<sup>15</sup> КУпАП «Порушення порядку надання або отримання внеску на підтримку політичної партії, порушення порядку надання або отримання державного фінансування статутної діяльності політичної партії, порушення

порядку надання або отримання фінансової (матеріальної) підтримки для здійснення передвиборної агітації або агітації з всеукраїнського або місцевого референдуму», 212<sup>21</sup> КУпАП «Порушення порядку подання фінансового звіту про надходження й використання коштів виборчого фонду, звіту партії про майно, доходи, витрати й зобов'язання фінансового характеру» [106].

У НАЗК для здійснення моніторингу за дотриманням законодавства з питань запобігання корупції ведеться облік виявлених адміністративних правопорушень, передбачених статтями 172<sup>4</sup>-172<sup>9</sup>, 188<sup>46</sup>, 212<sup>15</sup>, 212<sup>21</sup> КУпАП [106].

Припис про порушення вимог законодавства щодо етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, інших порушень закону є обов'язковим для виконання [210]. Найчастіше ці приписи стосуються порушення вимог щодо прийняття (затвердження) антикорупційних програм; порушення вимог щодо перевірки фактів подання суб'єктами декларування, які в них працюють, декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування й повідомлення Національного агентства про випадки неподання чи несвоєчасного подання таких декларацій; порушення вимог щодо забезпечення умов для повідомлень їхніми працівниками про порушення вимог Закону іншою особою, зокрема, через спеціальні телефонні лінії, офіційні веб-сайти, засоби електронного зв'язку; порушення вимог щодо організації та проведення спеціальної перевірки (не надсилання запитів до уповноважених органів з проведення спеціальної перевірки, порушення строків проведення, формування довідок з проведення спеціальної перевірки без урахування всіх результатів одержаних від органів уповноважених на проведення спеціальної перевірки, не проведення спеціальної перевірки стосовно окремих посадових осіб тощо) [92, с.20].

Отже, функційне призначення спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції розкриваються через дві категорії: функції та компетенції.

Проведений аналіз компетенції спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції через її складові (мета, завдання, предмет відання та повноваження) надав можливість зробити такі висновки:

1) усі органи державної влади, що спеціально уповноважені у сфері протидії корупції, створені для досягнення однієї спільної мети – запобігти та протидіяти корупції, наділені різними повноваженнями в цій сфері, зокрема, НАЗК здійснює превентивну діяльність, органи прокуратури здійснюють нагляд за дотриманням, НАБУ і Національна поліція здійснюють виявлення та припинення злочинів у цій сфері.

2) всі суб'єкти спеціально уповноважені у сфері протидії корупції можуть застосувати ефективні механізми, процедури, заходи, спрямовані на запобігання та протидію корупції;

3) наявність різних видів органів державної влади, що спеціально уповноважені у сфері протидіяти корупції зумовлює необхідність високої координації їхньої діяльності, встановлення безконфліктних відносин між ними й наявність бажання досягнути однієї спільної мети – запобігання та протидія корупції.

## **2.2. Адміністративно-правові форми та методи діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції в Україні**

Головним фактором ефективної діяльності будь-якого органу державної влади є належна організація її діяльності, належне здійснення управлінської діяльності.

Загальновизнано, що сучасні дослідження інститутів публічного управління логічно пов'язуються з одночасним розглядом питання щодо

адміністративно-правових форм [25, с. 189] і методів публічно-управлінської діяльності.

Належне практичне вирішення проблем, пов'язаних із формами управління здатне позитивно впливати на ефективність управління, оскільки ефективність зумовлюється не тільки адекватністю методів управління з урахуванням об'єкта, але й значною мірою залежить від форм управлінської діяльності [1, с. 78].

Сьогодні в юридичній науці існують різні думки вчених щодо форм діяльності органів публічної влади в цілому. Окремі вчені ототожнюють категорію «форми державного управління» з «формами управління», «формами управлінської діяльності», «формами діяльності органів виконавчої влади», «форми діяльності публічних органів управління» тим самим визначаючи, що форми державного управління являють собою способи зовнішнього вираження діяльності органів виконавчої влади в конкретних практичних діях [10, с. 272–273; 23, с. 71]. Ми погоджуємося з думкою В. В. Галуцька, В. І. Олефіра, М. П. Пихтіна, що для розкриття сутності діяльності органів державної влади необхідно використовувати поняття «форма діяльності публічної адміністрації» [48, с. 225]. Саме це поняття розкриває правову природу таких органів та виражає зовнішній прояв управлінської діяльності.

Форма діяльності органів державної влади є зовнішнім вираженням однорідних за своїм характером і правовою природою груп адміністративних дій публічної адміністрації, здійснене в рамках режиму законності та компетенції для досягнення адміністративно-правової мети – публічного забезпечення прав і свобод людини й громадянина, нормального функціонування громадського суспільства та держави [107, с. 231–235].

Форми діяльності публічних адміністрацій є вираженням змісту управлінської діяльності, що розкриваються через установлення норм права, застосування норм права, організаційну роботу, проведення матеріально-

технічних операцій, тобто ці форми діяльності пов'язані з реалізацією державно-владних повноважень [59, с. 81].

Вчені В. К. Колпаков та О. В. Кузьменко, розглядаючи концепції форм публічного адміністрування, до основних характеристик таких форм віднесли:

1) зовнішнє вираження (зовнішнє оформлення) діяльності суб'єкта публічної адміністрації щодо реалізації своїх функцій у межах встановленої компетенції [109, с. 43];

2) зовнішньо виражена дія суб'єктів публічної адміністрації, що здійснюється в рамках їхньої компетенції для виконання поставлених перед ними завдань і тягне за собою певні наслідки [122];

3) акти публічного адміністрування приймаються на виконання Конституції та законів України в межах компетенції відповідно органу державної влади і є одностороннім владним волевиявленням такого органу;

4) форми публічного адміністрування поділяються за критерієм правових наслідків на правові та неправові [109, с. 46–47].

Сьогодні в юридичній науці сформувалася позиція вчених щодо поділу форм адміністративної діяльності за ступенем правової регламентації на правові та неправові.

Ми погоджуємося з думкою учених, які вказують на те, що виокремлення такої форми як неправова є не зовсім коректна, адже з точки зору етимологічного походження категорія «неправова» змістовно не відповідає організаційним формам здійснення діяльності і, як наслідок, може призвести до неправильного їхнього тлумачення, бо може розглядатися як синонім слів «протиправний», «незаконний» [37, с. 109; 28].

Крім того, під час запровадження такого поняття «неправова форма» не було враховано різниці між поняттями «право» та «закон». Взаємозаміна цих понять призвела до того, що будь-які дії або рішення, у разі якщо вони регламентуються законом називають правовими, тобто такими, що засновані на нормах права. За цих обставин не можна будь-яку норму права називати

правовою, оскільки вона може бути неправовою, тобто такою, яка не відповідає принципу верховенства права.

Право й закон співвідносяться як зміст і форма, але вони не завжди збігаються, бо існують випадки, коли зміст ширший і виходить за межі форми, тобто не все те, що прописано правом, дістає своє закріплення в законі. І навпаки, зміст може бути вузьким, адже не всі закони є правовими. А отже, верховенство права та верховенство закону – категорії дещо різні, і їх не можна ототожнювати, проте вони здійснюють взаємний вплив і доповнюють одна одну. Верховенство права стосується визначальної ролі права в організації суспільного життя. Верховенство закону, у свою чергу, визначає порядок організації нормативних актів, їхню ієрархію. Заміна принципу верховенства права верховенством закону недопустима [158, с. 166].

Отже, прикметник «правовий» можна застосовувати лише тієї юридичною категорією, коли здійснено узгодження з принципом верховенства права [161, с. 174–178]. Вважаємо, що неправову форму діяльності необхідно перейменувати на «організаційну», адже саме неправова форма діяльності органів державної влади передбачає здійснення поточної організаційної роботи органів державної влади з вирішення певних завдань. До організаційних форм діяльності суб'єктів спеціально уповноважених у сфері протидії корупції можна віднести поточну роботу, пов'язану з підготовкою документів, організацію діловодства в органах, проведення нарад, здійснення документообігу, здійснення бухгалтерського обліку, статистики, матеріальне забезпечення діяльності органу публічної влади.

Правові форми діяльності держави в цілому, так і органів державної влади відображають зв'язок держави й права, обов'язок держави та органів державної влади при здійсненні своїх функцій діяти на основі права і в межах закону [84, с. 82]. Правові форми діяльності органів державної влади – це визначений законом порядок здійснення компетентними органами й

особами юридично значущих дій, спрямованих на здійснення функцій [84, с. 82].

Ми уже встановили в попередньому підрозділі, що кожен суб'єкт державного управління наділений відповідною компетенцією, що дає йому можливість у певних ситуаціях вибрати той чи той варіант поведінки й здійснювати конкретні дії. Такі варіанти поведінки та здійснення конкретних дій відображають зміст управлінської діяльності в тій формі, яка, на його думку, є найефективнішою й найбільшою мірою відповідає державним інтересам [108, с. 208–209].

Характер форм діяльності уповноважених суб'єктів протидіяти корупції визначається природою таких суб'єктів державної влади і їх компетенцією в галузі здійснення державно-владних повноважень [62, с. 174].

Звідси слідує, що формою діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції є зовнішнє вираження однорідних за своїм характером і правовою природою груп адміністративних дій суб'єктів публічної адміністрації, здійснене в рамках режиму законності й компетенції для досягнення адміністративно-правової мети – публічного забезпечення прав і свобод людини й громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства та держави [9, с. 132].

Сьогодні можна виділити такі основні форми діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції: установча, правотворча, правозастосовна та інтерпретаційна.

Ми погоджуємося з думкою О. В. Кузьменко, що застосування органами публічної адміністрації в цілому, так і спеціально уповноваженими суб'єктами протидіяти корупції тої чи тої форми багато в чому визначається її компетенцією, характеристиками об'єкта впливу, поставленою метою, прагненням отримати той чи той конкретний результат. Саме форми публічного адміністрування прямо чи опосередковано обумовлені тими

юридичними приписами, за допомогою яких держава регулює діяльність публічної адміністрації [7, с. 153].

Установча діяльність спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції є сукупністю юридично значущих дій, спрямованих на створення, формування, перебудову таких органів, їхніх структурних підрозділів для виконання функцій і завдань держави. Виходячи з такого розуміння, можна стверджувати, що всі органи, які спеціально уповноважені протидіяти корупції займаються установчою діяльністю, оскільки в рамках проведення адміністративної реформи в Україні постійно здійснюється реформування органів державної виконавчої влади, а також оптимізація їх структурно-штатних одиниць. Наприклад, відповідно до пп. 28 пункту 11 постанови КМ України від 28.10.2015 № 877 «Про затвердження Положення про Національну поліцію» Голова Національної поліції України затверджує штатний розпис (штат) центрального органу управління Національної поліції, штатний розпис (штат) і кошторис територіальних (у тому числі міжрегіональних) органів Національної поліції [205].

Правотворча діяльність суб'єктів про протидії корупції є сукупністю дій, спрямованих на розробку, прийняття, зміну, систематизацію нормативних приписів, нормативно-правових актів; за її допомогою держава здійснює вплив на суспільні відносини шляхом закріплення або встановлення нормативно-правової основи їхнього регулювання [84, с. 82].

Так, у статті 11 Законі України «Про запобігання корупції» зазначено, що НАЗК здійснює розроблення проектів нормативно-правових актів з питань антикорупційної політики [193].

Для забезпечення формування державної антикорупційної політики в НАЗК створений Департамент антикорупційної політики, який проводить аналіз стану запобігання та протидії корупції в Україні, діяльності державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим й органів місцевого самоврядування у сфері запобігання та протидії корупції; статистичних

даних, результатів досліджень та іншої інформації стосовно ситуації щодо корупції.

Крім того, Департамент антикорупційної політики НАЗК розробляє проекти Антикорупційної стратегії й державної програми з її виконання, вживає заходів із моніторингу, координації та оцінювання ефективності виконання Антикорупційної стратегії; готує для подання в установленому законом порядку до Кабінету Міністрів України проект національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики; готує пропозиції щодо формування та реалізації антикорупційної політики, розробляє проекти нормативно-правових актів із цих питань; здійснює антикорупційну експертизу проектів актів та моніторинг законодавства на предмет виявлення корупціогенних чинників; організовує проведення досліджень із питань вивчення ситуації щодо корупції; забезпечує моніторинг і координацію виконання міжнародних зобов'язань у сфері формування та реалізації антикорупційної політики, співпрацю з державними органами, неурядовими організаціями іноземних держав і міжнародними організаціями в межах своєї компетенції, залучення міжнародної технічної допомоги, обмін інформацією з компетентними органами іноземних держав і міжнародними організаціями; організовує підготовку, перепідготовку й підвищення кваліфікації з питань, пов'язаних із запобіганням корупції, працівників державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, посадових осіб місцевого самоврядування; здійснює інформування громадськості про вжиті Національним агентством заходи щодо запобігання корупції; реалізує заходи, спрямовані на формування у свідомості громадян негативного ставлення до корупції, здійснює планування та проведення інформаційних кампаній, супроводжує веб-сторінку Національного агентства, здійснює моніторинг й аналіз повідомлень у засобах масової інформації, готує пропозиції щодо забезпечення реагування в ЗМІ; вживає заходів щодо залучення громадськості до формування, реалізації та моніторингу антикорупційної політики [204].

Відповідно до статті 16 Закону України «Про Національну поліцію» Міністр внутрішніх справ забезпечує нормативно-правове регулювання діяльності поліції, погоджує та подає на розгляд Кабінету Міністрів України розроблені поліцією й Міністерством внутрішніх справ України проекти законів, актів Кабінету Міністрів України з питань діяльності поліції [225].

У статті 8 Закону України «Про НАБУ» зазначається, що Директор НАБУ може видавати в межах повноважень накази й розпорядження [223]. Аналіз нормативно-правових актів, які прийняті НАБУ свідчить про те, що така правотворча діяльність у більшості випадків направлена на вдосконалення діяльності працівників НАБУ. Зокрема, прийняло власний кодекс професійної етики працівників відомства [105], порядок проведення відкритого конкурсу для призначення на посади в Національному антикорупційному бюро України [212], інструкцію з діловодства у НАБУ [199], Правила внутрішнього розпорядку для осіб начальницького складу Національного антикорупційного бюро України [213] та Правила внутрішнього службового розпорядку державних службовців Національного антикорупційного бюро України [172], порядок проведення оцінки корупційних ризиків у діяльності НАБУ [230] тощо.

Щодо правозастосовчої діяльності спеціально уповноважених суб'єктів з протидії корупції, то варто зазначити, що така діяльність є сукупністю юридичних значущих дій із створення індивідуально-правових приписів, які є засобом застосування правових норм відповідно до конкретних життєвих ситуацій. Варто зазначити, що сьогодні виконавчу владу можна розглядати як «правозастосовну» владу, на яку покладається функція виконання законів та інших нормативно-правових актів. Органи виконавчої влади організовують і спрямовують внутрішню та зовнішню діяльність держави, забезпечують здійснення втіленої в законах волі суспільства, охорони прав і свобод людини [168, с. 47]. Саме органи виконавчої влади, реалізуючи призначення демократичної, соціальної правової держави, створюють умови

для реалізації прав і свобод громадян, а також надання їм широкого кола державних, у тому числі управлінських послуг [216].

Вважаємо, що для всіх спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції саме правозастосування складає головний аспект їхньої діяльності.

У цілому правозастосування – це здійснювана в процедурно-процесуальному порядку владна організаційна діяльність компетентних державних органів і посадових осіб, яка полягає в індивідуалізації юридичних норм стосовно конкретних суб'єктів і конкретних життєвих випадків в акті застосування норм права [265, с.388–389; 157, с.167].

Крім того, правозастосовна діяльність в цілому, так і органів протидії корупції характеризується тим, що застосування права відбувається в чітко визначених законом процесуальних формах, а зміст діяльності полягає у винесенні індивідуально-конкретних, здебільшого обов'язкових до виконання рішень, які відрізняються від правових приписів загального характеру, тобто нормативно-правових актів [284, с.93; 157, с.168–169]. Застосування норм права завжди має активний творчий характер, а правозастосовчий процес завершується виданням правозастосовчого акта (акта застосування норми права), у якому фіксують індивідуальні правові приписи щодо вирішення конкретної справи [285, с.212; 157, с.169]. За цих обставин застосування норм права є організаційна діяльність, яка створює відповідні умови для повнішої реалізації правових норм, тому відображає елементи творчості, що означає неформальність рішення в кожному конкретному випадку.

Отже, суть правозастосовної діяльності НАБУ, Нацполіції зводиться до вчинення певних дій в межах своїх повноважень щодо попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових.

Для НАЗК суть такої діяльності зводиться до вчинення певних дій у межах своїх повноважень щодо забезпечення формування та реалізації державної антикорупційної політики.

Забезпечення формування та реалізації державної антикорупційної політики НАЗК зводиться до вчинення певних дій у сфері антикорупційної політики, у сфері організації роботи із запобігання та виявлення корупції, у сфері моніторингу дотримання законодавства про конфлікт інтересів та інших обмежень щодо запобігання корупції, у сфері контролю й перевірки декларацій, моніторингу способу життя суб'єктів декларування, у сфері запобігання політичній корупції.

Правозастосовча діяльність притаманна всіх спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції, при чому така діяльність зводиться до здійснення контролю та нагляду.

У чинних нормативно-правових актах України терміни “контроль” і “нагляд” зазвичай вживаються в певному поєднанні, чим підкреслюється спільність цілей і задач, що постають перед відповідними органами управління. Відмінності ж між органами контролю й нагляду виявляються переважно в компетенціях, управлінських функціях, що здійснюються ними, у методах виявлення порушень і способах реагування на них [156].

У статті 19 Господарського кодексу України зазначено, що держава здійснює контроль і нагляд за господарською діяльністю суб'єктів господарювання в різних сферах. Органи державної влади й посадові особи, уповноважені здійснювати державний контроль і державний нагляд за господарською діяльністю, їхній статус та загальні умови й порядок здійснення контролю й нагляду визначаються законами [56]. У Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» дається визначення поняття «контроль» та «нагляд», що є діяльністю уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їхніх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевих

державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування в межах повноважень, передбачених законом щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема, належної якості продукції, робіт та послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища. Водночас заходами державного нагляду (контролю) є планові та позапланові заходи, які здійснюються у формі перевірок, ревізій, оглядів, обстежень та в інших формах, визначених законом [227; 156]. Однак, виходячи з коментарів законодавця, поняття «контроль» та «нагляд» застосовуються як тотожні поняття, що ускладнює їхнє правильне та однакове застосування.

Учені виходять із позиції, що наглядових органів не існує, бо на практиці елементи нагляду й контролю завжди поєднуються. Ось чому досить складно в кожному випадку намагатися визначити, де саме закінчується контроль і починається нагляд [276, с.42], що призводить до зниження ефективності діяльності контрольно-наглядових органів. Цим і пояснюється актуальність питання співвідношення категорій «контроль» і «нагляд». На нашу думку, їхнє розмежування дозволить визначити предмет, обґрунтувати доцільність виокремлення цих видів діяльності, яка здійснюється різними за структурою, завданнями й повноваженнями органами. Правильне тлумачення розглядуваних понять має базовий, концептуальний характер та допоможе уникнути необґрунтованого розширення або невиправданого звуження їхнього змісту. У зв'язку з цим, доцільно керуватися чіткістю й зрозумілістю у застосуванні термінів «контроль» і «нагляд», запровадити однозначний уніфікований підхід до їхньої регламентації [65, с.17; 275].

У загальному сенсі під поняттям «контроль» розуміють перевірку, спостереження з метою перевірки [269, с.256]. Водночас сутність контролю полягає у спостереженні за функціонуванням відповідного підконтрольного об'єкта, одержанні об'єктивної й достовірної інформації про стан законності

та дисципліни, вжиття заходів щодо запобігання та усунення порушень законності й дисципліни, виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню правопорушень, вжиття заходів щодо притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні законності та дисципліни [5, с.95–96].

Особливістю контролю в державному управлінні є те, що будучи самостійним видом управлінської діяльності, контроль є однією з основних функцій органів управління, яка полягає в систематичній перевірці об'єктів контролю, виявленні відхилень, що допущені в процесі виконання управлінських рішень і встановленні їхніх причин [260]. Інший підхід пропонують фахівці з державного управління. Так, на думку О. І. Сушинського, сутність контролю як владної функції полягає у відновлюванні, встановлюванні, констатуванні та спрямуванні суспільних відносин відповідно до певної програми та, насамперед, у контекстах вибору й встановлення відповідності напряму розвитку. Головною метою контролю є недопущення відхилень і приведення у відповідність до програми розвитку об'єкта за допомогою відповідних засобів. За цих обставин інститут відповідності як «каральний вплив» не може бути основною рисою інституту контролю та статусу органів контролю [279, с.30].

М. Т. Білуха, досліджуючи засади здійснення контролю та провадження контрольної діяльності, визначає, що контроль дає можливість діставати оперативну інформацію, яка об'єктивно відтворює становище на підконтрольних об'єктах, відповідність їхньої діяльності накресленій програмі; виявити недоліки в рішеннях, які приймають організації виконання, способах і засобах їхньої реалізації; вивчити ділові якості працівників [34, с.4].

Досліджуючи засади адміністративно-управлінської діяльності правоохоронних органів, Х. П. Ярмачі стверджував, що «контроль» це: 1) перевірка, облік діяльності кого-небудь, нагляд за кимось, чимось; 2) установа або організація, що здійснює нагляд за ким-, чим-небудь або перевіряє його; 3) люди, які здійснюють перевірку; контролери. Отже, зміст

терміна «контроль» розкривається за допомогою терміна «нагляд» і, у свою чергу, при розкритті змісту терміна «нагляд» найчастіше вживається термін «контроль» [307, с.8–9; 17, с.47–50].

О. Ф. Андрійко зазначає, що виходячи з розуміння сутності державного контролю у сфері управління як спостереження за відповідністю діяльності керованого об'єкта тим приписам, які він отримав від керуючого суб'єкта, та виконанням прийнятих рішень, він є конкретним і самостійним. Крім того, автор визначає контроль в ролі останньої фази, стадії управлінського процесу [15, с.12].

Щодо поняття «нагляд», то нагляд як правова категорія часто помилково використовується як синонім терміна «контроль», хоча має спеціалізований зміст та призначення.

«Нагляд» є дія за ким-, чим-небудь для контролю, забезпечення порядку, пильнувати, стежити за кимось, чимось для перевірки, забезпечення порядку, тобто нагляд становить собою спостереження, спосіб слідкування за додержанням встановленого порядку (правил) [270, с.49; 278, с.503].

На думку В. К. Колпакова, нагляд здійснюється з метою забезпечення неухильного й точного дотримання виконавчо-розпорядчими органами та іншими суб'єктами суспільних правовідносин правил, передбачених нормативними актами [107, с.622, 675]. Заслуговує на увагу позиція Д. М. Бахраха і В. Г. Татаряна, відповідно до якої нагляд – це контроль за дотриманням правових норм, атрибут адміністративної влади, одна з найважливіших його функцій, що включає в себе спостереження за законністю й доцільністю діяльності, оцінку її з правових, наукових, соціально-політичних, організаційно-технічних позицій [24, с.362].

Слід також відмітити, що в науковій літературі існує велика кількість позицій щодо співвідношення вищезазначених понять або застосування їх як тотожних, розуміння поняття «контроль» та «нагляд» в сучасній теорії, законодавстві та практиці як не розділені між

собою поняття, при цьому інколи спостерігається їхнє вживання в різних значеннях без чіткого пояснення, розмежування. Наприклад, О. Ф. Андрійко, назвавши спочатку нагляд видом діяльності, близьким до контролю, тут же зазначає, що нагляд слід розглядати як окремий вид (форму) контролю, до особливостей якого належить те, що нагляд здійснюється державними органами щодо об'єктів, які їм організаційно не підпорядковані, тоді як контроль стосується підпорядкованих суб'єктів; у процесі нагляду застосовуються заходи адміністративного впливу, тоді як за результатами контролю можуть вживатися і заходи дисциплінарні; адміністративний нагляд здійснюється за дотриманням відповідними суб'єктами спеціальних норм і правил, тоді як контроль за діяльністю підконтрольних об'єктів у цілому чи окремими її аспектами [10, с.349–350].

Зі свого боку, В. М. Гаращук вважає за доцільне розмежування даних понять, оскільки це різні за змістом й обсягом повноважень відповідно контролюючого суб'єкта та суб'єкта нагляду [50, с.46, 54].

В. М. Гаращук зазначає, що за змістовим навантаженням значення слів «нагляд» і «контроль» є однаковим, вони мають:

- 1) єдину мету: забезпечення законності та дисципліни в державному управлінні;
- 2) єдині форми – перевірки, вимоги звітів, пояснень;
- 3) повноваження – мають право безперешкодно відвідувати підконтрольні та піднаглядні їм об'єкти, давати тим, кого перевіряють, обов'язкові до виконання вказівки, що якраз і є свідченням доцільності розгляду їх разом [49, с.78–79].

Однак, контроль як форма державної діяльності відрізняється від нагляду тим, що він повсякденний та безперервний, здійснюється як органами державної, законодавчої та виконавчої влади, судами, так і багаточисельними спеціально створеними для цього контролюючими органами. А головне, втручання в оперативну діяльність підконтрольного органу та право самотійно притягувати винних осіб до правової

відповідальності і є, на думку В. Н. Гаращука, основною відмінністю контролю від нагляду [49, с.78–79]. Як наслідок, автор приходиться до висновку, що нагляд, як юридичний аналіз стану справ щодо додержання законності й дисципліни в суспільстві, здійснюється виключно прокуратурою [49, с.87].

Отже, якщо розмежовувати поняття «контроль» і «нагляд», то слід сказати, що контроль, на відміну від нагляду, є повсякденним, безперервним, здійснюється як органами законодавчої, виконавчої влади, судами, так і численними спеціально утвореними для цього контролюючими органами. Головне, що відрізняє його від нагляду – це те, що контролюючий орган має право втручання в оперативну діяльність підконтрольного об'єкта (іноді аж до підміни собою керівного органу цього об'єкта), а також те, що контролюючі органи мають право самотійно притягувати винних осіб до юридичної відповідальності [11, с.58].

Як правило, контроль включає аналіз причин відхилень, усунення негативних явищ, виявляє способи впливу на керований об'єкт, дозволяє визначити шляхи подолання несприятливих впливів. В основному вивчаються кількісні показники, передбачається отримання якісної інформації. Контроль, у цьому контексті значною мірою орієнтований на майбутні події [294, с.256]. Нагляд означає перевірку рішення, а контроль – перевірку рішення з огляду не лише законності, а й доцільності. Нагляд полягає у проведенні спеціальними державними структурами цільового спостереження за дотриманням виконавчо-розпорядчими органами правил, передбачених нормативними актами [107, с.622, 675].

Отже, відсутність єдиного розуміння понять «контроль» і «нагляд» породжує різне трактування, однак варто зазначити, що дані поняття є різними формами перевіркової діяльності в різних сферах суспільних відносин [29, с.341] і одночасне співіснування в текстах нормативно-правових актів можна розглядати як формальну підставу для їхнього ототожнення, але реальне здійснення цих видів діяльності в наш час дає

підстави стверджувати про їхню відмінність. Їхня схожість не означає єдності наглядової й контрольної видів діяльності, бо за своєю сутністю вони відрізняються між собою за змістом та мають свої особливості [275].

На нашу думку, необхідно контроль та нагляд розглядати як самостійні види владно-розпорядчої діяльності, які мають різний зміст, обсяг повноважень і функцій. Варто зазначити, що без організації та здійснення належного контролю й нагляду ускладнюється ефективна робота будь-якого органу публічної влади, оскільки будь-яке рішення у сфері державного управління закінчується контролем за їхнім виконанням, інакше вони не матимуть сенсу. Саме контроль і нагляд є тими факторами, що дисциплінують поведінку державних службовців, як у сфері державного управління, так і в суспільстві в цілому. Контроль і нагляд є основними способами забезпечення законності й дисципліни в державному управлінні в цілому.

Наприклад, Національна поліція у межах своєї компетенції здійснює контроль за дотриманням прав і свобод людини, а також інтересів суспільства й держави, забезпеченням публічної безпеки й порядку. Контроль за дотриманням прав і свобод людини, а також інтересів суспільства й держави здійснюється у формі превентивної та профілактичної діяльності, спрямованої на запобігання вчиненню правопорушень, вживання заходів для усунення їхнього вчинення, а також припинення виявлених кримінальних та адміністративних правопорушень [225]. Органи прокуратури України здійснюють нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, нагляд за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, а також під час застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян [231].

Спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції, здійснюючи контроль мають дотримуватися ряд вимог, зокрема:

- 1) контроль має здійснюватися тільки в рамках конкретних нормативних приписів;
- 2) контроль має бути систематичним, тобто нести регулярний характер;
- 3) контроль має бути своєчасним, тобто проводитися своєчасно, що значно підвищує її ефективність;
- 4) контроль має бути всебічним, тобто охоплювати найбільш важливі питання, поширюватися на всі служби і структури підконтрольних органів;
- 5) контроль має бути глибоким, тобто перевірки повинні підлягати всі;
- 6) контроль має бути об'єктивним, тобто виключати упередженість;
- 7) контроль має бути гласним, тобто результати повинні бути відомі тим, хто підлягав контролю;
- 8) контроль має бути результативним (дієвим, тобто ця діяльність не може обмежуватися виявленням фактичного стану справ, а повинна супроводжуватися конкретними заходами для усунення недоліків [107; 4, с. 287–288]).

Нагляд спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції в Україні повинен здійснюватися з метою:

- 1) отримання об'єктивної та достовірної інформації про стан справ на піднаглядному об'єкті чи в певній сфері суспільних відносин;
- 2) застосування заходів попередження правопорушень (у деяких випадках із правом прямого втручання в діяльність об'єкта нагляду);
- 3) надання допомоги піднаглядному об'єкту в поновленні законності й дисципліни;
- 4) виявлення та попередження правопорушень, усунення їхніх наслідків;
- 5) установлення причин та умов, які сприяють порушенню правових норм;
- 6) вжиття заходів щодо притягнення винних осіб до відповідальності без права втручання в оперативну та господарську

діяльність піднаглядних об'єктів, зміни чи скасування актів управління [4, с. 289].

Інтерпретаційно-правова діяльність являє собою діяльність щодо розуміння, з'ясування та роз'яснення змісту й цілей норм права, а також тлумачення цих норм права, результатом чого є видання спеціального інтерпретаційного акту [84, с.82–83]. Виникнення даної форми діяльності органів державної влади зумовлене саме специфічним характером мови права, коли важко зрозуміти зміст правових норм.

Інтерпретаційна діяльність розглядається також як офіційна, державно-владна діяльність, результати й акти якої мають обов'язкове юридичне значення для адресатів, однак при цьому інтерпретатором виступає спеціально уповноважений на те орган, і коли результати його діяльності розраховані на усунення недоліків юридичної практики[133, с. 333].

Варто зазначити, що саме офіційна правоінтерпретаційна діяльність є елементом механізму державно-юридичного регулювання і наступним після законотворчості етапом здійснення правової політики, об'єктом якого є текст права [277, с.143]. Правоінтерпретаційна діяльність сприяє виявленню прогалин і недосконалості чинного законодавства, актів застосування й реалізації права, допомагає їх долати [133, с.333]. Значення даної форми також зумовлено необхідністю трактування не лише окремих правових норм ізольовано одна від одної, а й у їхній сукупності, безпосередньому зв'язку одна з одною.

Аналіз чинного законодавства України дає можливість зробити висновок, що інтерпретаційною діяльністю серед суб'єктів протидії корупції займається НАЗК, що обумовлено саме компетенцією НАЗК, зокрема:

- 1) до повноважень Національного агентства серед іншого належить надання роз'яснень методичної та консультаційної допомоги з питань застосування актів законодавства з питань етичної поведінки,

запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та прирівняних до них осіб, які зазначені в Законі України «Про запобігання корупції»;

2) у частині 5 статті 24 Закону України «Про запобігання корупції» зазначено, що у випадках наявності в осіб, які уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та прирівняних до них осіб, сумнівів щодо можливості одержання нею подарунка, вона має право письмово звернутися для одержання консультації з цього питання до територіального органу НАЗК, який надає відповідне роз'яснення;

3) у частині 3 статті 28 Закону України «Про запобігання корупції» НАЗК роз'яснює порядок дій щодо врегулювання конфлікту інтересів особам, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та прирівняних до них осіб, які перебувають на посадах, які не передбачають наявності в них безпосереднього керівника, за їхнім повідомленням про наявність реального, потенційного конфлікту інтересів порядок дій щодо врегулювання конфлікту інтересів;

4) у частині 5 статті 28 Закону України «Про запобігання корупції» НАЗК надає роз'яснення щодо підтвердження про відсутність конфлікту інтересів на звернення осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та прирівняних до них осіб, які мають сумніви щодо наявності в них конфлікту інтересів та зобов'язані звернутися за роз'ясненнями.

НАЗК вживає заходів щодо здійснення методичного й консультативного забезпечення виконання законодавства з питань етичної поведінки, подарунків, обмежень, встановлених Законом України «Про запобігання корупції», запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, і прирівняних до них осіб; організовує методичне та консультативне забезпечення виконання відповідних функцій

у сфері контролю та перевірки декларацій, моніторингу способу життя суб'єктів декларування [204].

У розпорядженні КМУ від 05.10.2016 № 803-р «Деякі питання запобігання корупції в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади» до заходів щодо запобігання корупції НАЗК належать посилення інституту уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання й виявлення корупції у діяльності державних органів шляхом розроблення методичних рекомендацій, надання роз'яснень, консультаційної допомоги та тренінгових навчань [66].

Наприклад, НАЗК затвердило методичні рекомендації щодо запобігання та врегулювання конфліктів інтересів [201], методичні рекомендації щодо організації роботи із повідомленнями про корупції, внесеними викривачами [202], Методичні рекомендації щодо діяльності уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) із питань запобігання й виявлення корупції [200], порядок перевірки факту подання суб'єктами декларування декларацій відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» та повідомлення Національного агентства з питань запобігання корупції про випадки неподання чи несвоєчасного подання таких декларацій [211], порядок надання згоди на звільнення особи, відповідальної за реалізацію антикорупційної програми [209], затверджено типову антикорупційну програму юридичної особи [215].

У результаті такої роботи у 2018 році НАЗК надало 949 роз'яснень щодо наявності/відсутності конфлікту інтересів та порядку дій стосовно його врегулювання [167].

При цьому НАЗК зазначає, що методичні рекомендації мають інформаційно-роз'яснювальний характер і не встановлюють нових правових норм [202].

Підсумовуючи все вищезазначене, хочемо акцентувати увагу ще раз на тому, що перелік форм діяльності уповноважених у протидії корупції залежить від змісту їхньої компетенції та завдань щодо її реалізації.

Здійснюючи ту чи ту форму діяльності, такі суб'єкти вчиняють сукупність послідовних дій, що спрямовані на отримання відповідних наслідків і результатів.

Поряд з формами діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, не можна недооцінювати важливість методів такої діяльності.

У загальноприйнятому розумінні метод означає спосіб, прийом практичного здійснення чого-небудь. Стосовно державно-управлінської діяльності під ним розуміється спосіб, прийом практичної реалізації завдань і функцій виконавчої влади в щоденній діяльності виконавчих органів (посадових осіб) на основі закріпленої за ними компетенції у встановлених межах й у відповідній формі» [12, с. 249].

Методи адміністративної діяльності публічної адміністрації – це способи, прийоми цілеспрямованого впливу норм адміністративного права на поведінку учасників адміністративно-правових відносин із метою публічного забезпечення прав і свобод людини й громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства та держави [9, с. 151].

І. П. Голосніченко зазначав, що в адміністративно-правовому аспекті під методами адміністративної діяльності органів внутрішніх справ розуміються способи цілеспрямованого впливу на поведінку громадян, а також діяльність підприємств й організацій в інтересах забезпечення громадського порядку [3, с. 110].

Як вважає А. Т. Комзюк методами адміністративної діяльності міліції є передбачені адміністративно-правовими нормами різноманітні засоби, прийоми і способи, за допомогою яких міліція здійснює вплив на суспільні відносини з метою реалізації своїх правоохоронних завдань і функцій у цілому [2, с. 30].

Універсальними методами державної діяльності, які використовуються у всіх галузях і сферах життєдіяльності держави є методи переконання, заохочення та примусу [88, с. 203]. У правоохоронній діяльності спеціально

уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції переконання і примус реалізуються в таких напрямках: у запобіжній роботі для виявлення причин та умов, які сприяють вчиненню правопорушень; здійсненні оперативно-розшукових заходів, виявленні злочинців та осіб, що вчиняють злочини; провадженні дізнання й попереднього розслідування; виявленні адміністративних правопорушень та осіб, які їх вчинили; застосуванні до правопорушників заходів адміністративної відповідальності; виконанні вироку суду щодо осіб, які вчинили злочини; здійсненні нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі тощо [103, с. 101].

Переконання – це один з основних адміністративно-правових методів, оскільки більшість суб'єктів адміністративно-правових відносин дотримуються вимог правових норм. Метод переконання проявляється в різних роз'яснювальних, виховних, організаційних заходах для формування волі підвладного [100, с. 54; 134, с. 205].

За допомогою методу переконання стимулюється належна правова поведінка, що є необхідним інструментальним компонентом багатьох понять сучасної теорії права, як законність і правопорядок, правова культура й правовий статус особливості, соціальний механізм забезпечення прав людини й громадянина, реалізація правових норм тощо [262, с. 62]. Впливом за допомогою переконання на свідомість людей та їхні почуття можна добиватися від них певної поведінки, певного ставлення до себе й інших людей, тим самим управляти людьми й суспільними процесами [44, с. 90].

Метод переконання виявляється в застосуванні різних роз'яснювальних, виховних та організаційних заходів для формування волі в осіб. Саме в якості засобів переконання використовують навчання, пропаганду, агітацію, роз'яснення, обмін досвідом.

У практичній діяльності Нацполіції, НАБУ, НАЗК метод переконання реалізується в різних формах, які доцільно звести в такі групи: а) правове виховання; б) постійне інформування населення про стан правопорядку й боротьби із злочинністю; в) агітаційно роз'яснювальна робота серед

населення; г) критика антигромадських проявів; д) застосування заходів заохочення; е) робота з правопорушниками, особами з так званих груп ризику; є) поширення та популяризація передового досвіду боротьби з порушеннями громадського порядку тощо [112, с.20; 103, с. 101].

Цілком можна стверджувати, що всі суб'єкти спеціально уповноважені у сфері протидії корупції застосовують метод переконання в повсякденній діяльності. Так, наприклад, у 2018 році НАЗК надано 949 роз'яснень щодо наявності/відсутності конфлікту інтересів і порядку дій стосовно його врегулювання [167].

Як один з основних методів адміністративної діяльності, переконання не завжди є достатньо ефективним заходом, а тому метод примусу застосовується на основі переконання до тієї частини громадян, які порушують чинні норми й правила, і проявляється він у притягненні винного в скоєнні правопорушення до того чи того виду юридичної відповідальності. Держава, охороняючи права, свободи й законні інтереси фізичних та юридичних осіб, уповноважує публічну адміністрацію застосовувати примус до тих із них, які не піддаються впливу переконання [9, с. 145]. Цілеспрямований характер застосування адміністративного примусу зумовлює його дієвість, оскільки суспільство в будь-який період свого існування передбачає використання примусу щодо особи для блага всього населення [112, с. 67].

Примус є необхідною ознакою влади, одним із методів її реалізації, тому він притаманний будь-якій соціальній організації людей. Шляхом примусу держава змушує суб'єктів суспільного життя робити те, що відповідає її інтересам (активний результат), або не робити того, що їм не відповідає (пасивний результат), проте в обох випадках результатом примусу є підпорядкування суб'єкта волі держави [69, с.9].

Використання методу примусу в діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції є способом цілеспрямованого впливу на поведінку громадян, а також діяльність підприємств й організацій, органів,

служб і службовців апарату державної виконавчої влади в інтересах забезпечення оптимального рівня виконання вимог законодавства [54, с. 87] та є впливом цих органів публічної влади, посадових осіб на свідомість і поведінку суб'єктів шляхом застосування до них у встановленому процесуальному порядку примусових заходів, що визначені у правових нормах і пов'язані з настанням негативних наслідків особистого, майнового чи організаційного порядку з метою боротьби з правопорушеннями та охорони правопорядку [69, с.11; 254, с.16]. Основне завдання застосування методу примусу – це протидія злочинності, профілактика протиправної поведінки, забезпечення громадської безпеки та порядку, як життєво важливого завдання для органів державної влади. Однак, на відміну від методу переконання, метод примусу може використовувати лише спеціально на те уповноважені органи державної влади на основі правових норм у встановленому порядку. У контексті нашої теми, варто зазначити, що і НАЗК, і НАБУ, і Національна поліція, і органи прокуратури використовують даний метод у своїй повсякденній діяльності.

Методу примусу в діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції притаманні такі риси:

а) він завжди є специфічною формою правозастосовної діяльності спеціально уповноважених на те органів держави та посадових осіб;

б) це зовнішній психічний або фізичний вплив на свідомість і поведінку суб'єктів (фізичний вплив завжди пов'язаний із правообмеженнями, полягає в реальному застосуванні до винної особи примусових заходів, а психічний – це загроза настання несприятливих наслідків у разі порушення особою вимог правових норм);

в) це вплив у вигляді використання відповідних заходів;

г) примус завжди полягає в реальному вжитті санкцій норм права до конкретних суб'єктів правовідносин;

г) супроводжується певними правообмеженнями, що мають негативний характер та нерідко пов'язані з покладенням на суб'єкта додаткових обов'язків;

д) фактичною підставою для застосування заходів примусу є вчинення правопорушення;

е) використання заходів примусу має місце в передбаченій законом процесуальній формі [254, с.11; 69, с.22].

На нашу думку, у сфері діяльності спеціальних суб'єктів протидії корупції в більшості випадків необхідно говорити про поєднання двох методів переконання та примусу й комплексне їхнє використання. Наша позиція виходить з того, що і переконання, і примус можуть реалізовуватися в превентивній роботі таких органів, зокрема: під час пошуку причин та умов, що сприяють вчиненню корупційних правопорушень, проведення оперативно-розшукових заходів з метою виявлення кримінальних корупційних правопорушень, порушень справи про вчинення адміністративного правопорушення у сфері корупції.

## **Висновки до розділу 2**

Розглянуто функційне призначення спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції в Україні через фундаментальні категорії «функція» та «компетенція».

Здійснено аналіз взаємопов'язаних правових категорій «функції держави», «функції державного управління», «функції органів державного управління». Встановлено, що держава реалізує правоохоронну функцію, використовуючи такі функції державного управління, як прогнозування, планування, організація, регулювання, координація, облік, контроль, комунікацію та прийняття рішень. І саме функції органів державного

управління відображають соціальне призначення такого органу в механізмі держави.

Спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції виконують загальні, спеціальні та забезпечувальні функції. Поряд з цим саме спеціальні функції спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції виділяють серед інших органів публічної влади, і на ці органи покладені функції запобігання та протидія корупційних правопорушень і правопорушень, пов'язаних з корупцією, що вчинені особами, які уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та прирівняними до них особами.

Компетенцію спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції в Україні розкрито через її складові (мету, завдання, предмет відання та повноваження), і визначено, що спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції в Україні створені для досягнення однієї спільної мети – запобігти та протидіяти корупції, наділені різними повноваженнями у цій сфері, зокрема НАЗК здійснює превентивну діяльність, органи прокуратури здійснюють нагляд за дотриманням законів України, НАБУ та Національна поліція здійснюють виявлення та припинення злочинів і правопорушень у цій сфері; ці суб'єкти можуть застосувати ефективні механізми, процедури й заходи, спрямовані на запобігання та протидію корупції.

Проведено аналіз адміністративно-правових форм і методів публічно-управлінської діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції в Україні.

На підставі аналізу понять «право» та «закон» обґрунтовано необхідність вживання поняття «організаційна форма діяльності органів державної влади». Зазначено, що характер форм діяльності уповноважених суб'єктів протидіяти корупції визначається природою таких суб'єктів державної влади і їх компетенцією в галузі здійснення державно-владних повноважень.

Надано характеристику основним формам діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції в Україні: установча, правотворча, правозастосовна, інтерпретаційна. Акцентовано увагу на тому, що перелік форм спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції в Україні залежить від змісту їхньої компетенції та завдань щодо її реалізації. Здійснюючи ту чи ту форму діяльності, такі суб'єкти вчиняють сукупність послідовних дій, що спрямовані на отримання відповідних наслідків і результатів. Зазначено, що для всіх спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції саме правозастосування складає головний аспект їхньої діяльності.

Охарактеризовано методи діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції: переконання, заохочення та примусу. Зазначено, що у сфері діяльності спеціальних суб'єктів протидії корупції в більшості випадків необхідно говорити про поєднання двох методів переконання та примусу й комплексне їхнє використання. Методи переконання і примус можуть реалізовуватися в превентивній роботі таких органів, зокрема: під час пошуку причин та умов, що сприяють вчиненню корупційних правопорушень, проведення оперативно-розшукових заходів із метою виявлення кримінальних корупційних правопорушень, порушень справи про вчинення адміністративного правопорушення у сфері корупції.

### РОЗДІЛ 3

## ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СПЕЦІАЛЬНО УПОВНОВАЖЕНИХ СУБ'ЄКТІВ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

### 3.1. Зарубіжний досвід діяльності антикорупційних органів

Загальновідомо, що сьогодні корупція є глобальним негативним соціально-політичним явищем будь-якої держави світу, що криється в суспільних суперечностях і не обмежується лише юридичними рамками, тобто протиправною діяльністю осіб, уповноважених на виконання функцій держави, але є наслідком державного устрою, політики, економіки, культури та сучасного етапу розвитку держави [170, с. 6]. Корупція впливає на розвиток суспільства в будь-якій державі світу, підриває відчуття справедливості у суспільстві, довіру людей до своїх державних установ, підриває стримування й протидію, які захищають суспільство й загрожує миру, створює умови для неправової поведінки і сприяє процвітанню тіньових відносин.

Протягом тривалого часу більшість країн світу вживали різні заходи, щоб подолати корупції. У дослідженні «Барометр світової корупції» (Global Corruption Barometer) від Transparency International, що проводився з березня 2014 року до січня 2017 року, кожен 4-й респондент із числа опитаних по всьому світу (2017 р.) заявив, що йому доводилося давати хабар за ті чи ті послуги протягом останніх 12 місяців, коли вони зверталися до органів державної влади [326].

Реалізація негативних наслідків корупції, включаючи її негативний вплив на економічне зростання, заохотила багато держав до вжиття заходів для припинення або запобігання її розвитку в державному та приватному

секторах.

Щороку неурядова організація Transparency International проводить дослідження сприйняття корупції в державному секторі країн світу, що містить у собі показники різних міжнародних досліджень та оцінок корупції, зібраних різними інституціями, погляди аналітиків, бізнесменів й експертів у країнах світу.

Індекс сприймання корупції на 2018 рік спирається на 13 опитувань й експертних оцінок для оцінки корупції в державному секторі в 180 країнах і територіях, даючи кожному оцінку від нуля (дуже корумпована) до 100 (дуже чиста). Найвищий показник корупції в 2018 році зафіксовано у Сомалі, Сирії, Східному Судані, Північній Кореї, найнижчий показник корупції – в Данії, Новій Зеландії, Фінляндії, Сінгапурі, Швеції, Швейцарії, Норвегії, Нідерландах, Канаді, Люксембурзі, Німеччині, Об'єднаному Королівстві Великої Британії, Австралії, Австрії, Гонк Конзі, Ісландії, Бельгії, Естонії, Японії. Україна зайняла 120 місце поряд з такими країнами як Ліберія, В'єтнам, Пакистан, Малаві, Малі [320].

Держави світу відрізняються одна від одної як за станом корупції, так і за методами боротьби з нею, тому характер і масштаби корупції в таких державах постійно змінюються. Однак, не зважаючи на певний прогрес, сьогодні жодна країна у світі не може оголосити себе вільною від корупції. Багато країн світу не в змозі зробити серйозний прорив у боротьбі з корупцією, не здатні значно контролювати корупцію. З 20 кращих країн за індексом сприйняття корупції 13 країн із Західної Європи та Європейського Союзу (Данія, Фінляндія, Швеція, Швейцарія, Норвегія, Нідерланди, Люксембург, Німеччина, Об'єднане Королівство Великої Британії, Австрія, Ісландія, Бельгія, Естонія), 5 країн з Азіатсько-Тихоокеанського регіону (Нова Зеландія, Сінгапур, Австралія, Японія, Гонконг), 1 країна з Американського континенту (Канада). Досвід цих країн демонструє успішні практики запобігання та протидії корупції, який є важливим для України. Тому зупинимося на досвіді країн світу, які займають перші позиції щодо

нульової толерантності до корупції.

Данія є найменш корумпованою країною у світі згідно з щорічним Індексом сприйняття кореспонденції Transparency International. На другому місці серед найменш корумпованих країн світу знаходиться Нова Зеландія, Швеція поділяє третє місце з Фінляндією, Швейцарією та Сінгапуром.

Данія, Фінляндія та Швеція належать до країн, які, як правило, характеризуються безперервністю та давньою традицією адміністративної культури. Тому для цих країн є важливим культура та традиції, у основі яких лежать етика та цінності державних службовців, самоконтроль і внутрішній контроль у межах інституцій, легітимність державного управління та державних службовців, що є надзвичайно важливим у демократичних суспільствах. Самоконтроль є найважливіший фактор запобігання корупції, у той час як зовнішні примусові установи, такі як поліція або внутрішній організаційний контроль, мають менший вплив [311]. Громадяни Данії, Фінляндії, Швеції не сприймають корупцію, тому що існує давня традиція культурного засудження корупції та державного управління з малою корупцією або без корупції. Державні службовці мають таку модель мислення, де намагаються уникнути ганьби порушення соціальних заборон, що є ознакою інтерналізації зовнішніх обмежень у самообмеження. Так, наприклад, у Данії, вже з 17 століття король запровадив певні процедури для запобігання корупції, що розвивалася й поширювалася і з часом в цій державі вкорінилася традиція, відповідно до якої корупція є неприпустимою в діяльності державних службовців, є несумісною з державною службою [311]. Рівність всіх перед законом, у тому числі відсутність недоторканості президента, депутатів, суддів, посилює некорумпованість поведінки таких службовців.

Цілісність у політиці Данії є ключем до боротьби з корупцією. Хабарництво та інші корупційні практики у Данії не вважаються перешкодами для бізнесу. Сьогодні Данія у рейтингу Doing Business–2019 перебуває на 3 сходинці, що створює сприятливі умови для ведення бізнесу

через безпечне ділове середовище без хабарництва та дуже добре функціонуючий державний сектор [323].

У Данії спостерігається високий ступінь свободи преси, існує доступ до інформації про державні видатки, більш сильні стандарти чесності для державних посадових осіб і незалежної судової системи.

Кримінальний кодекс Данії забороняє активний і пасивний хабар і більшість інших форм корупційних правопорушень, що містяться в міжнародних антикорупційних конвенціях. Також заборонено давати хабарі іноземним державним службовцям і компанії можуть бути притягнуті до кримінальної відповідальності за акти корупції, вчинені особами, які працюють від їхнього імені. Не існує різниці між хабарями та виплатами за фальсифікацію та правильністю подарунків і гостинність залежить від їхніх намірів і вигоди. У державному секторі практично не існує офіційного регулювання конфлікту інтересів та розкриття активів [344].

У Данії, так як і у Фінляндії відсутня національна стратегія боротьби з корупцією в цілому. Перш за все, це пояснюється добре розвиненою системою законодавства. Чітке законодавство відіграє ключову роль у комплексній боротьбі з корупцією, має профілактичний вплив, надає владі достатні можливості та необхідні інструменти для втручання в будь-які зловживання.

У Фінляндії не існує спеціальних антикорупційних законів. Замість цього в країні діють запобіжні антикорупційні норми, виписані в низці правових актів про державну службу та фінансування політичних партій. Основні правові норми, що запобігають корупції, існують уже більше 100 років, і вони базуються на чотирьох принципах: принцип рівності, об'єктивності, пропорційності й відданості справі. Фінляндія належить до тих скандинавських країн, які дуже суворо застосовують положення закону, а норми являють собою такі правила поведінки, які є «старі, короткі, зрозумілі і сприймаються серйозно», тобто деталізовані щодо поведінки, правопорушень та покарання [311].

У Фінляндії найбільш поширеними формами корупції є нецільове використання коштів, неправильне використання інформації та розголошення конфіденційної інформації. Корупція, безумовно, частіше зустрічається у бізнесі, ніж у державному секторі. Тому сьогодні Фінляндія у рейтингу Doing Business–2019 перебуває на 17 сходинці. Зловживання коштами є найпоширенішою індивідуальною формою корупції, яка охоплює близько третини розслідуваних справ. Інші поширені форми корупції включають неправомірне використання інформації з фінансовими мотивами та розголошення конфіденційної офіційної інформації [323].

Не зважаючи на чітке законодавство й нульову толерантність до корупції, Фінляндія постійно шукає нові шляхи для протидії цьому явищу. Так, наприклад, сьогодні одним із найважливіших завдань у Фінляндії є розробка стратегії боротьби з корупцією, як довгострокового плану для забезпечення послідовності, рішучості та відданості антикорупційній роботі. У січні 2015 року створено робочу групу для розробки проекту антикорупційної стратегії для використання мережі співпраці, у червні 2016 року затверджено проект стратегії, а у лютому 2017 році передано проект стратегії Міністерству юстиції [330].

Варто зазначити, що в основі антикорупційної політики Данії, Фінляндії, Швеції лежить концепція державного управління «належного управління», тобто механізми, процеси та інститути, через які громадяни країн мають можливість виражати свої інтереси, реалізовувати законні права. В основі належного управління лежить чесна й сильна виконавча влада, незалежна й підзвітна судова система, чесна й неполітизована державна служба, незалежні та вільні засоби масової інформації, громадське суспільство, здатне сприяти громадській чесності, а також впливати на діяльність органів державної влади.

Важливими факторами в комплексній боротьбі з корупцією також є діяльність правоохоронних органів та органів суду, функціонування міжвідомчої співпраці й обміну інформацією між органами державної влади.

У Данії, так і у Фінляндії не існує спеціально створених органів для боротьби з корупцією, оскільки в основі лежить правосвідомість громадян та дієвий соціальний контроль. Громадяни й засоби масової інформації відіграють вирішальну роль у запобіганні корупції, пов'язаній із прийняттям рішень органами державної влади. Саме відкритість інформації й високий рівень інформованості громадськості, відкрите та прозоре управління розглядається як попередня умова для відвернення й виявлення корупції та недієвого управління. Давання та отримання хабаря розглядаються як частина кримінальної злочинності, і розслідування таких фактів здійснює поліція.

У Данії, так і у Фінляндії антикорупційною діяльністю займається широкий спектр міністерств та органів державної влади.

Так, наприклад, до органів, що протидіють корупції в Данії можна віднести: Міністерство юстиції Данії, прокуратура Данії, зокрема, прокуратура спеціальної економічної та міжнародної злочинності, Національне ревізійне управління, а також парламентський омбудсмен, поліція.

Міністерство юстиції Данії вирішує завдання, що стосуються всієї судової системи, зокрема, поліції й органів прокуратури, судової та кримінальної юстиції. Міністерство юстиції Данії публікує інформацію про корупцію [329]. При Міністерстві закордонних справ Данії розроблено веб-бізнес-орієнтований антикорупційний портал, запроваджено процедуру для повідомлення про корупцію. Наприклад, будь-який громадянин держави, представник засобів масової інформації може через веб-сторінку проінформувати про корупцію, якщо в нього є підозра в неправильному використанні чи виявлені фактів корупції із коштами Міністерства закордонних справ. Водночас під час подання такої інформації для адресата прийде автоматичне підтвердження отримання цього повідомлення, а за результатами розгляду на електронну адресу особи протягом двох тижнів прийде відповідь про реагування на повідомлення про корупцію [310].

Розслідування корупційних діянь міжнародного масштабу в Данії

здійснює прокуратура спеціальної економічної та міжнародної злочинності.

Запобіганням і протидією корупції у Фінляндії займається багато органів державної влади, серед яких: Міністерство юстиції, національна поліція, Національне бюро розслідувань, Міністерство фінансів.

Міністерство юстиції підтримує та розвиває правовий порядок та правовий захист, а також контролює структури демократії та основні права громадян, відповідає за розробку найважливіших законів, функціонування судової системи й виконання покарань.

Міністерство юстиції функціонує як національний координаційний орган з антикорупційної роботи у Фінляндії, координує проекти розвитку, спрямовані на боротьбу з корупцією та діяльність мережі антикорупційної співпраці, підтримує антикорупційні зусилля різних органів влади. Водночас різні відомства та підрозділи Міністерства юстиції підтримують та доповнюють цю роботу у своїх сферах відповідальності:

- 1) департамент кримінальної політики несе відповідальність за певні національні та міжнародні антикорупційні обов'язки;
- 2) підрозділ з питань демократії, мовних справ та основних прав веде реєстр голосування й бере участь у антикорупційній діяльності, пов'язаній з виборами;
- 3) департамент розроблення законів відповідає за оцінку та розробку антикорупційного законодавства;
- 4) департамент судової адміністрації несе відповідальність за реформування законодавства, що регулює судову систему та організацію відповідного навчання суддів;
- 5) прокуратура несе відповідальність за виконання кримінальної відповідальності за корупційні правопорушення.

Кримінальні справи за фактами корупції, що мають велике значення для суспільства або мають прецедентний характер, розслідує Національне бюро розслідувань, що бореться з міжнародними, організованими, професійними, фінансовими та іншими серйозними злочинами, надає експертні послуги та

розробляє методи боротьби зі злочинністю. Національне бюро розслідувань підтримує ситуаційну обізнаність про корупцію на національному рівні й розробляє методи виявлення, розкриття та розслідування корупції. Простіші справи за фактами корупції здійснює національна поліція [349].

Міністерство фінансів бере участь в антикорупційній роботі, привертаючи увагу до етичності та цінностей державного управління. Міністерство фінансів видає керівництво державним службовцям і відповідає за розробку законодавства, що регулює поведінку державних службовців. Водночас будь-який громадян та неурядова організація може взяти участь у розробці таких правил, що демонструють відкритість діяльності державного управління та постійну готовність розвивати суспільство.

Управління конкуренції та споживачів Фінляндії втручається в ситуації, пов'язані з незаконними обмеженнями конкуренції, здійснює моніторинг дотримання законодавства, що регулює державні закупівлі, особливо незаконні закупівлі. Міністерство закордонних справ здійснює моніторинг розвитку співробітництва та підтримує країни-партнери Фінляндії в боротьбі з корупцією. Міністерство забезпечує підготовку як власного персоналу, так і його партнерів із питань запобігання та протидії корупції. Міністерство закордонних справ створило електронний сервіс для повідомлення про підозри у зловживанні фінськими фондами співробітництва у сфері розвитку. Кожен, хто підозрює у нецільовому використанні фондів співробітництва з розвитку, може подати звіт у службу. Міністерство закордонних справ розслідує всі підозри і прагне повернути нецільові кошти.

Парламентський омбудсмен і канцлер юстиції беруть участь у боротьбі з корупцією, контролюючи, що суди, інші державні органи та державні службовці дотримуються закону та виконують свої обов'язки.

Нульова толерантність Нової Зеландії до хабарництва й корупції підтверджує репутацію світових лідерів у цій сфері. Нова Зеландія має сильну

культуру цілісності, і її інституції залишаються певною мірою вільними від системної корупції.

Нова Зеландія має всеосяжну правову базу для боротьби з корупцією та застосовує жорсткі покарання за корупційні дії. Розрізняючи активне та пасивне хабарництво, законодавство Нової Зеландії покарання за хабарництво та корупцію в приватному секторі прирівнює з хабарництвом у державному секторі. Більшість правопорушень за хабарництво караються позбавленням волі, що не перевищує семи років, за винятком, судимості за судову корупцію та корупцією чи хабарництвом міністрів корони, які можуть бути покарані до чотирнадцяти років ув'язнення [322].

У Новій Зеландії важливу роль також відіграє розвиток правосвідомості у громадян. Громадяни ставляться до корупції як до негативного явища і не як до способу вирішення проблем. Прозорі інституції та суворе правозастосування ефективно обмежують корупцію. Регуляторне середовище є сприятливим для бізнесу, а придбання ліцензій або державних послуг часто займає лише один день.

Так, наприклад, у період з 2010 по 2015 роки було порушено 20 кримінальних проваджень за вчинення корупційних діянь у сфері державної служби, водночас 15 осіб засуджено та 9 кримінальних проваджень за вчинення корупційних діянь у приватному секторі, при цьому 7 осіб засуджено. Виявлення та розслідування таких злочинів отримує високого рівня розголосу й такі питання висвітлюються в засобах масової інформації [337]. Крім того, у засобах масової інформації часто публікують статті про доходи та майно державних службовців, що може стати причиною звільнення такого службовця, якщо буде встановлено, що він живе невідповідно до своїх доходів.

У Новій Зеландії постійно організовуються різні конференції та семінари для громадян з метою роз'яснення основних положень антикорупційної політики й порядку дій громадян у разі виникнення ситуацій, пов'язаних з корупцією чи шахрайством.

Запобіганню та протидії корупції в Новій Зеландії займається бюро спеціальних шахрайств та поліція [74, с.42–43]. При цьому поліція Нової Зеландії займається так званою «низовою», у той час як бюро спеціальних шахрайств займається виявленням, розслідуванням злочинів, які мають більш серйозні масштаби.

Бюро спеціальних шахрайств (Serious Fraud Office) – спеціальне відомство боротьби з великим шахрайством, що є правоохоронним органом для розслідування й переслідування серйозних фінансових злочинів, включаючи хабарництво та корупцію. Основна місія даного органу – це забезпечення прозорості, чесності, справедливості та низького рівня корупції Нової Зеландії, безпечної від фінансових злочинів, хабарництва та корупції [343].

Даний правоохоронний орган складається з двох підрозділів: підрозділ з оцінки та розвідки й підрозділ розслідування. Підрозділ з оцінки та розвідки відповідає за початкову оцінку й оцінку скарг, а також за координацію зовнішньої та внутрішньої розвідки, а також за розробку внеску бюро до стратегій профілактики фінансових злочинів. Підрозділ з розслідування займається всіма справами серйозного або складного фінансового злочину, до яких відносяться: загальне шахрайство, шахрайство з іпотекою, крадіжки працівників, шахрайство із закупівлями, шахрайство на фінансових ринках, хабарництво та корупція.

Бюро спеціальних шахрайств також має підрозділ – Business Services (бізнес-послуги), основні повноваження якого полягають у забезпеченні управління всією діяльністю, що стосується стратегічного планування, звітності з підзвітності, фінансового менеджменту, людських ресурсів, інформаційних систем, оперативної політики, засобів масової інформації та комунікацій, конференцій і загального управління.

Бюро спеціальних шахрайств тісно взаємодіє з різними органами державної влади Нової Зеландії, зокрема, з поліцією, Міністерством юстиції, Департаментом внутрішніх справ, митницею, канцелярією Генерального

аудитора, Міністерством бізнесу, інновацій та зайнятості, Департаментом внутрішніх доходів на підставі укладених меморандумів про взаємодію та обміном інформації. Така взаємодія допомагає ефективно використовувати ресурси кожного з органів державної влади, відходячи від дублювання повноважень, де кожен орган державної влади знає свою роль, яку він виконує у боротьбі з корупцією в державі, надає можливість швидко і оперативно отримати результат і підтримку один одного у виконанні головних передбачених законами цілей кожного органу державної влади. Так, наприклад, у Меморандумі про взаєморозуміння між Новозеландською митницею і Бюро спеціальних шахрайств зазначено, що така взаємодія сприятиме співпраці й координації діяльності між відомствами, сприятиме захисту суспільного інтересу в боротьбі з фінансовими злочинами, хабарництвом та корупцією, покликане конкретизувати умови такої співпраці [333]. А у меморандумі про взаєморозуміння між органом фінансових ринків і Бюро спеціальних шахрайств зазначено, що така взаємодія допоможе створити чесні, ефективні та прозорі фінансові ринки, надасть можливість просувати довірливу й інформовану участь бізнес-структур, інвесторів і споживачів на фінансових ринках і розслідувати та притягати до відповідальності осіб, які причетні до серйозних фальсифікацій і корупції [332].

До бюро серйозних шахрайств можна повідомити про шахрайство різними способами: за допомогою онлайн-форми, телефоном у контактний центр або за допомогою пошти. Бюро закликає контактувати з ним на ранній стадії потенційного правопорушення, щоб зменшити будь-які втрати, які можуть виникнути. За результатами розгляду скарги оцінюють чи належать до їхньої компетенції і потім починають розслідування. У будь-якому випадку заявник повідомляється про прийняте рішення. Якщо скарга не відповідає компетенції, бюро повідомляє інші органи державної влади про наявність інформації, зокрема: поліцію про шахрайство, відмивання грошей та відновлення злочинів, Міністерство внутрішніх доходів – про ухилення від

сплати податків, орган фінансових ринків – про інсайдерську торгівлю, оманливі фінансові поради.

Щоб зрозуміти й врахувати умови, які дозволяють корупції впроваджуватись у державному, приватному, неприбутковому та міжнародному середовищі, у співпраці з іншими державними установами у Новій Зеландії створено робочу програму боротьби з корупцією, суть якої зводиться до розуміння корупції та пошуку її вразливості, пошуку можливостей для запобігання корупції, посилення спроможності активної протидії цьому явищу, швидкого реагування та зменшення ризиків корупційних діянь в Новій Зеландії. Цю робочу програму очолює бюро спільно з Міністерством юстиції.

Міністерство юстиції відіграє головну роль в антикорупційних ініціативах. Так саме Міністерство юстиції розробляє проекти, які потім представляє уряд щодо запровадження нових порушень хабарництва та збільшення штрафів за хабарництво та корупцію, реформування законодавства щодо відмивання грошей [348].

У Новій Зеландії важливе місце займає генеральний аудитор, який є посадою особою, якого називають «громадським сторожем», оскільки він несе відповідальність за аудит усіх державних установ Нової Зеландії, діє як перевірка та баланс у державному секторі, і основне призначення якого є підвищення ефективності роботи державного сектору та довіри до нього [347]. Саме генеральний аудитор здійснює перевірки: чи державні установи здійснюють свою діяльність ефективно; чи державні установи дотримуються своїх статутних зобов'язань; чи будь-які дії або бездіяльність державного органу призвели або можуть призвести до відходів; чи будь-які дії або бездіяльність свідчать або, здається, показують відсутність чесності або фінансової обережності [341].

Використання загальносистемного підходу до побудови рамки національних антикорупційних зусиль забезпечило всебічний погляд на загрози корупції в Новій Зеландії [345].

В основі запобігання та протидії корупції в Швеції лежать 4 основні принципи, суть яких зводиться до повної відкритості діяльності органів державної влади, заборони особистих контактів державних службовців і громадян, обов'язкове декларування доходів, водночас усі декларації державних службовців у відкритому вигляді, обмеження готівкових розрахунків більше ніж на 5-6 тисяч євро.

У Швеції також немає спеціально створеного відомства, що веде боротьбу з корупцією. Натомість в державі існує два органи, які займаються розслідуванням злочинів у сфері корупції: Національна група боротьби з корупцією в Національній прокуратурі та Національна антикорупційна група при поліції.

Шведська національна група боротьби з корупцією є спеціалізованим органом у шведській прокуратурі, яка займається справами, що стосуються внутрішнього та міжнародного хабарництва. Даний підрозділ був створений для боротьби з корупцією та ефективнішим застосуванням законів і регулювання хабарництва. Саме цей підрозділ займається виявленням всіх фактів щодо підозри у хабарництві та корупції, здійснює розслідування корупційних злочинів в державі.

Окрім розслідування даний підрозділ сприяє здійсненню уніфікованого судового процесу шляхом активної роботи з судовими справами, а також працює над підвищенням обізнаності та підвищенням рівня знань в органах влади й всередині підприємства з метою більш ефективного виявлення та розслідування корупції. У цій роботі підрозділ проводить тренінг щодо заходів проти корупції, особливо спрямованих на органи влади. Підрозділ також ініціював створення національної мережі з метою виявлення та боротьби з корупційними злочинами [342].

З метою виконання міжнародних зобов'язань у сфері корупції та комплексного підходу до боротьби з цим явищем у Швеції створена Національна антикорупційна група. Національна корупційна група входить до складу Національного оперативного департаменту поліції. Група працює з

розслідування корупційних злочинів, а також певних випадків недовіри використання посади для власної чи чужої вигоди. Група активується, якщо підозрюваний не був знайдений протягом тридцяти днів після того, як стався злочин [335]. До складу групи входять як поліція, так і цивільні особи, які спеціалізуються на розслідуванні корупційних злочинів. Група складається з шістнадцяти досвідчених слідчих із поліцейських регіонів країни та національного оперативного відділу, які вивчають складні ситуації. Національна група з оцінки працює над інформаційно-роз'яснювальною роботою та попередженням злочинності (розповсюдження знань та інформування органів влади, муніципалітетів і районних рад про корупцію), над наданням консультації та підтримки органам влади та організаціям, коли вони створюють політичні документи проти корупції [335].

Успіх Сінгапуру у боротьбі з корупцією є результатом ефективної системи контролю за корупцією багатьох років та базується на чотирьох основних складових: ефективні закони, незалежна судова система, ефективне забезпечення виконання та реагування на державну службу, що спирається на сильну політичну волю та лідерство. Починаючи з 1959 року, у Сінгапурі впроваджувалися всеосяжні дії з метою подолання корупції у всіх рівнях сінгапурського суспільства. Внаслідок непохитної політичної відданості й лідерства уряду, культура нульової толерантності до корупції увійшла до сінгапурської свідомості та способу життя [336, с.189].

Так, Сінгапур спирається на два основних закони для боротьби з корупцією: Закон про запобігання корупції [340] і Закон про корупцію, незаконний оборот наркотиків та інші тяжкі злочини (Конфіскація пільг)[321]. Закон про запобігання корупції має широкий обсяг, який застосовується до осіб, які дають або отримують хабарі як у державному, так і в приватному секторі. Закон про корупцію, незаконний оборот наркотиків та інші тяжкі злочини (Конфіскація пільг), коли його викликають, конфіскує незаконно отримані вигоди від корумпованих правопорушників. Разом ці два закони гарантують, що корупція залишається високим ризиком діяльності з

низькою винагородою.

Прозора й об'єктивна в управлінні верховенством права судова влада визнає серйозність корупції і приймає позицію стримування, виділяючи жорсткі штрафи й тюремне ув'язнення по відношенню до корупціонерів.

У Сінгапурі на відміну від Данії, Нової Зеландії, Швеції, Фінляндії, діє модель одноосібного підходу до протидії корупції, що базується на трьох базових моментах: розслідуванні, профілактиці та провадженні освіти серед громадян.

У Сінгапурі діє єдиний орган, відповідальний за боротьбу з корупцією – Бюро розслідування випадків корупції (Corrupt Practices Investigation Bureau). Це найстаріше у світі антикорупційне агентство, яке створене ще в 1952 році з метою впровадження радикальних змін у боротьбі з корупцією. Будучи єдиним агентством у Сінгапурі, яке розслідує корупційні правопорушення, це бюро постійно прагне зберегти Сінгапур без корупції та забезпечити притягнення правопорушників до відповідальності. Бюро із розслідування випадків корупції є провідним антикорупційним агентством, яке підтримує добросовісність і належне врядування для досягнення країни без корупції. Бюро із розслідування випадків корупції розслідує будь-який акт корупції в державному та приватному секторах Сінгапуру, а також під час цього будь-які інші злочини, передбачені будь-яким письмовим законом. Бюро із розслідування випадків корупції в ході своїх розслідувань може зіткнутися з справами, які виявляють схильні до корупції ділянки або прогалини в процедурах у державних відомствах. Виходячи зі своїх висновків, бюро перегляне відповідний департамент, виявить слабкі місця та порекомендує зміни у своїх процедурах. Крім того, бюро використовує державну освіту та зусилля громадськості щодо розповсюдження антикорупційного повідомлення, запроваджує правову культуру й негативне сприйняття корупції в цілому. Протягом більш ніж 60 років боротьби з корупцією у Сінгапурі Бюро із розслідування випадків корупції продемонструвало себе як відомство, що має грізну і надійну репутацію, яке займає стримувальну

позицію, що гарантує відсутність приховування будь-якої інформації, а боротьба з корупцією ведеться швидко, без страху чи корисні для неухильно дотримуватися жорстких антикорупційних законів як для корупції у державному, так і приватному секторах.

Бюро несе відповідальність винятково за виявлення й розслідування злочинів, пов'язаних з корупцією та хабарництвом. Інші правопорушення, пов'язані з економічними злочинами підпадають під юрисдикцію департаменту комерційних справ поліції Сінгапуру.

Бюро із розслідування випадків корупції взаємодіє з різними органами державної влади та приватними особами, організаціями для збору доказів й отримання інформації. Водночас, бюро також має повноваження щодо проведення перевірок державних установ, які у своїй повсякденній діяльності здійснюють процедури, які можуть бути використанні для корупційних дій чи схем.

У структуру органу входить три підрозділи: департамент розслідування, департамент операції та департамент корпоративних справ. Департамент розслідувань виконує основну функцію бюро в розслідуванні правопорушень відповідно до Закону про запобігання корупції. Департамент розслідувань складається з відділу загальних розслідувань, відділу спеціальних розслідувань у публічній сфері, відділу спеціальних розслідувань у приватній сфері, відділу фінансових розслідувань, слідчого відділу, відділу розвідувальної політики. Відділ загальних розслідувань розслідує щоденні справи про корупцію. Відділи спеціальних розслідувань у публічній і приватній сферах зосереджуються на випадках корупції в державному й приватному секторах відповідно, тоді як відділ фінансових розслідувань здійснює розслідування відмивання коштів та транснаціональної корупції. Підрозділ з питань розвідувальної політики проводить аналіз тенденцій корупції, а також має завдання розробити політику для усунення недоліків, виявлених в організаціях під час розслідування корупції.

У своїй структурі департамент операції має два основних підрозділи:

відділ оперативного менеджменту та підтримки й відділ розвідки. Відділ операційного менеджменту та підтримки бере участь у проведенні різноманітних операцій на місцях, таких як допомога в затриманні, супроводженні обвинувачених осіб й сприяння захопленню та перевірці документів. Вони також беруть участь у використанні спеціалізованих слідчих засобів, таких як тестування на поліграфах та комп'ютерної експертизи для надання допомоги Департаменту розслідувань. Відділ розвідки збирає інформацію необхідну для розслідування справ слідчим відділом.

Департамент корпоративних справ відповідає за фінансові, закупівельні й активні питання Бюро, стратегічне планування, розвиток організації, надання різних адміністративних послуг та підтримку. Відділ планування, політики та корпоративних відносин Департаменту корпоративних справ здійснює перегляд політики й координує політичні позиції з питань боротьби з корупцією. На міжнародному рівні він бере участь у залученні Бюро в різних міжнародних форумах і розробляє стратегії міжнародної політики Бюро. Крім того, цей підрозділ стимулює громадську освіту та інформаційні заходи щодо боротьби з корупцією[338].

Отже, результати дослідження рівня корупції в Данії, Новій Зеландії, Швеції, Фінляндії та Сінгапурі показують, що на рівень корупції впливає зв'язок між кількістю років державності та вищими рівнями доброчесності в державному секторі. Держави, які мають більш тривалу історію як незалежні держави, мають нижчий рівень корупції. Крім того, країни з вищим рівнем мають більш високий рівень свободи преси, доступ до інформації про державні витрати, високі стандарти доброчесності та етики державних службовців, незалежні судові системи. Країни з низьким рейтингом страждають від ненадійних і погано функціонуючих органів державної влади, відсутності довіри на справедливий і неупереджений суд, закони про боротьбу з корупцією часто обходять чи ігнорують.

Вивчений досвід країн світу, які займають перші місця в протидії корупції, надав можливість зробити висновок, що немає єдиного рішення у сфері запобігання та протидії корупції. Кожній країні доводиться шукати свої шляхи в боротьбі з цим явищем. Однак спільним для всіх цих вищезазначених держав є наявність чесною й сильною виконавчою влади, незалежною й підзвітною судовою системою, чесною й неполітизованою державною службою, незалежних і вільних ЗМІ, активного громадського суспільства, здатного впливати на діяльність органів державної влади, дієвої взаємодії між громадським суспільством та органи державної влади, що мають єдину мету – відсутність корупції в державі в цілому.

Аналіз досвіду країн світу, де існує нульова толерантність до корупції, свідчить про те, що основні зусилля в протидії цьому явищу становлять антикорупційні положення, державна політика в цій сфері, дієве законодавство, прозорість діяльності органів державної влади, побудова атмосфери чесності та довіри до державної служби, наявність незалежною й добре функціонуючою судовою влади, підвищення рівня правової свідомості та культури громадян. Нульова толерантність до хабарництва й корупції глибоко вкорінена в правовій свідомості громадян країн світу.

Досвід цих країн демонструє, що побороти це негативне явище можна за допомогою створення єдиного органу уповноваженого протидіяти корупції (Сінгапуру), або без спеціально створених таких органів (досвід Данії, Нової Зеландії, Фінляндії, Швеція).

Не зважаючи на перші місця у світовому рейтингу протидії корупції, країни прагнуть і надалі вдосконалювати запровадженні механізми запобігання та протидії корупції, постійно вдосконалюють норми, що регулюють антикорупційне законодавство (досвід Нової Зеландії), створюють антикорупційну стратегію (досвід Фінляндії), активно організують протидію корупційним проявам із залученням громадськості (досвід Данії, Сінгапуру, Нової Зеландії), використовують загальносистемний підхід до побудови рамки національних антикорупційних зусиль і виявлення

корупційних ризиків (досвід Нової Зеландії).

### **3.2. Сучасний стан правового врегулювання діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції в Україні та перспективи його удосконалення**

Високий ступінь корупції на державному, регіональному й місцевому рівнях породжує соціальне невдоволення державною політикою в цілому, демонструє неефективність діючої системи запобігання та протидії корупції, свідчить про наявність цілої системи суспільних практик, яка підживлює, стимулює корупційну поведінку на всіх рівнях суспільних відносин. Фактично можна стверджувати, що на теперішній час корупційний фактор є нормою, складовою частиною політики, економіки та громадського життя України [281; 38, с. 23–24]. Влада сприймається громадянами не як виразник їхніх інтересів і спосіб захисту, а як джерело небезпеки правам і свободам [136, с. 49].

Не зважаючи на існування декількох органів публічної влади, що протидіють корупції в Україні, у нашій державі й надалі розвивається масштабна корупція, темпи зростання якої призвели до сприйняття України у світі як корумпованої держави з несприятливим інвестиційним кліматом, проникнення корупції в більшість відносин між населенням і владою, породження глибокої недовіри людей до спроможності держави забезпечити гарантовані Конституцією їхні права й свободи [81, с. 3]. Ці дані підтверджуються в різних рейтингах, що ведуться у світі. Понад усе, це підтверджуються офіційною статистикою сприйняття корупції у світі, зокрема: у 2015 році Україна займала 130 місце [317], у 2016 році – 131 місце [318], у 2017 році – 130 [319], у 2018 році – 120 місце [320]. А як наслідок існування корупції у звіті про глобальну конкурентоспроможність 2017–2018 років, що забезпечує унікальне розуміння факторів їх продуктивності та

процвітання, Україна посідає 81 місце серед 137 країн [350; 70, с. 240–241]. У рейтингу податкових систем Paying Taxes 2018, підготовленому Світовим банком спільно з Price Water House Coopers, в Україні велика кількість грошей платників податків просто не потрапляє до державного бюджету, за цих обставин податковий тиск на бізнес став практично непосильним [339, с. 240–241]. Вхідження України в світовий економічний простір гальмується через наявність негативних чинників для здійснення світової торгівлі. Відповідно до інформації МВФ такими найпроблемнішими чинниками є: податкові ставки (21,7 %), корупція (16,4 %), доступ до фінансування (10,3 %), податкові правила (9,3 %), неефективна урядова бюрократія (7,2 %), інфляція (5,5 %), політична нестійкість (5,2 %), рівень злочинності (4,0 %) [325].

На думку Ю. Ф. Лавренюка, «корумпована на всіх щаблях влади Україна не представляє інтерес для міжнародної спільноти та не буде сприйматися як надійний стратегічний партнер, оскільки корупція впливає на інвестиційну привабливість держави, ущемляє бізнес-інтереси, руйнує судову систему й потурає законності, гарантії права власності, демократію, права та свободи громадян. Саме за індексом корумпованості країни міжнародні експерти оцінюють її життєвий рівень, соціальну та економічну розвиненість, наближення до європейської інтеграції» [84; 123, с. 36].

Україна, яка прагне впровадити європейські стандарти життя й зайняти провідні позиції у світі, повинна забезпечити впровадження антикорупційної реформи в державі та ефективні механізми протидії корупції. Тому сьогодні нагальною потребою є створення ефективною, дієвою системи запобігання та протидії корупції на всіх рівнях [38, с. 23–24].

Загальнонаціональне опитування населення України, що проводилося Фондом «Демократичних ініціатив» імені Ілька Кучеріва спільно з соціологічною службою Центру Разумкова з 16 по 22 серпня у 2018 році, продемонструвало, що на думку українців основною причиною відсутності позитивних зрушень у боротьбі з корупцією є те, що ті органи публічної

влади, що маю повноваження в боротьбі з цим явищем, є самі корумповані (61%), корумпованість майже завжди залишається безкарною (38%), відсутність «сильної руки», яка навела б порядок у державі (31%), недосконалість законів, які можна розтлумачити по-різному (28%) [154].

Сьогодні ситуація, що склалася в Україні, вимагає вдосконалити правове регулювання діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції та вжити дієвих заходів щодо зупинення поширення темпів корупції в нашій державі.

До актуальних проблем діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції відносяться:

1) проблеми в розмежуванні компетенції спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції;

2) формальність роботи або робота без результатів, орієнтування спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції на кількість замість якості, що призводить до відсутності зміни ситуації з корупцією за результати роботи;

3) неналежне виконання основних завдань і повноважень спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції;

4) слабка міжвідомча взаємодія або її відсутність;

5) відсутність координації дій між спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції;

6) слабка взаємодія з громадськістю, низький рівень довіри громадян до діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції.

Розглянемо це більш детально.

У 2014 році за індексом сприйняття корупції Україна посідала 142 місце [316]. Революція гідності започаткувала низку важливих реформ у сфері боротьби з корупцією, основною метою яких стало суттєве зменшення корупції в державі, зменшення втрат державного бюджету та бізнесу через корупційну діяльність, а також підвищення позицій України в міжнародних рейтингах, що оцінюють рівень корупції.

Для досягнення такої мети в Україні ухвалено Антикорупційну стратегію на 2014–2017 роки [195] та План дій до неї, впроваджено нові антикорупційні механізми, створено ефективну інституційну систему запобігання та протидії корупції (НАЗК, НАБУ, САП, Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних й інших злочинів.

У Законі України «Про запобігання корупції» законодавець окремо прописав, що до спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції належать органи прокуратури, Національної поліції, НАБУ, НАЗК [193].

Водночас, незважаючи на створення нових органів публічної влади із запобігання та протидії корупції, в Україні і надалі діють інші органи, які відповідно до чинного законодавства мають певні повноваження – СБУ, ДБР, Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних й інших злочинів.

Відповідно до статті 2 Закону України «Про СБУ» до завдань СБУ, крім захисту державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного й оборонного потенціалу України, законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань з боку окремих організацій, груп, осіб, а також забезпечення охорони державної таємниці, також входить попередження, виявлення, припинення, розкриття злочинів проти миру й безпеки людства, тероризму, корупції, організованої злочинної діяльності у сфері управління й економіки та інших протиправних дій, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України [241]. Відповідно до статті 216 КПК України, якщо під час розслідування злочинів, передбачених статтями 328, 329, 422 КК України, будуть встановлені злочини, передбачені статтями 364, 365, 366, 367, 425, 426 КК України, вчинені особою, щодо якої здійснюється досудове розслідування, або іншою особою, якщо вони пов'язані із злочинами, вчиненими особою,

щодо якої здійснюється досудове розслідування, вони розслідуються слідчими органів безпеки, крім випадків, коли ці злочини віднесені згідно з цією статтею до підслідності Національного антикорупційного бюро України. Лише в окремих випадках органами прокуратури визначаються підслідність таких злочинів за слідчими СБУ [120].

Відповідно до встановлених форм державної статистичної звітності, затверджених спільним наказом Генеральної прокуратури України, МВС України, СБУ, Міністерства фінансів України, НАБУ від 24.10.2017 № 298/875/593/866/200-О «Про затвердження інституції про роботу слідчих» [95] у вищевказаних підрозділах здійснюється облік інформації щодо кількості кримінальних проваджень, у яких закінчено досудове розслідування, у тому числі про корупційні правопорушення.

За 2018 рік СБУ направлено 2 кримінальних провадження до суду з обвинувальним актом за підозрою у вчиненні злочину, передбаченого статтею 328 КК України та 2 кримінальні провадження до суду з обвинувальним актом за підозрою у вчиненні злочину, передбаченого статтею 422 КК України, 166 кримінальних проваджень відносно 208 осіб за підозрою у вчиненні корупційних злочинів. У першому півріччі 2019 року 4 кримінальних провадження до суду з обвинувальним актом за підозрою у вчиненні злочину, передбаченого статтею 328 КК України, 1 кримінальне провадження до суду з обвинувальним актом за підозрою у вчиненні злочину, передбаченого статтею 329 КК України та 1 кримінальне провадження до суду з обвинувальним актом за підозрою у вчиненні злочину, передбаченого статтею 422 КК України й 76 кримінальних проваджень відносно 208 осіб за підозрою у вчиненні корупційних злочинів [126].

Крім того, СБУ має право складати протоколи про вчинення адміністративних правопорушень статті 172<sup>4</sup> - 172<sup>9</sup>, 195<sup>5</sup>, 212<sup>2</sup> (крім пункту 9 частини першої), 212<sup>5</sup> і 212<sup>6</sup>) [106].

Відповідно до статті 1 Закону України «Про ДБР» ДБР є центральним органом виконавчої влади, що здійснює правоохоронну діяльність з метою запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів, віднесених до його компетенції.

ДБР вирішує завдання із запобігання, виявлення, припинення, розкриття й розслідування злочинів, вчинених службовими особами, які займають особливо відповідальне становище відповідно до частини першої статті 9 Закону України «Про державну службу», особами, посади яких віднесено до першої – третьої категорій посад державної служби, суддями та працівниками правоохоронних органів, крім випадків, коли ці злочини віднесено до підслідності детективів НАБУ; злочинів, вчинених службовими особами НАБУ, заступником Генерального прокурора – керівником САП або іншими прокурорами САП, крім випадків, коли досудове розслідування цих злочинів віднесено до підслідності детективів підрозділу внутрішнього контролю НАБУ; злочинів проти встановленого порядку несення військової служби (військових злочинів), крім злочинів, передбачених статтею 422 КК України [187].

Відповідно до підслідності ДБР займається розслідування злочинів у сфері службової діяльності та корупції; розслідування злочинів, вчинених працівниками правоохоронних органів й у сфері правосуддя; розслідування військових злочинів. У слідчому управлінні ДБР є відділ з розслідування злочинів у сфері службової діяльності та корупції. Так, наприклад, 27 листопада 2018 року слідчі ДБР відкрили перші кримінальні провадження: за фактом можливого отримання неправомірної вигоди та за фактом можливого отримання неправомірної вигоди у великих розмірах працівниками правоохоронних органів (ч. 3 ст. 368 КК України)[94].

Отже, аналіз чинного законодавства України дає можливість зробити висновок, що існує дублювання повноважень спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції, СБУ та ДБР також займаються виявленням і розслідуванням кримінальних проваджень у сфері корупції.

Як стверджує О. Л. Соколенко, поширеними є випадки реформування окремих інституцій у правоохоронній системі, результатами яких подекуди стають компетенційні неузгодженості між різними правоохоронними органами, дублювання повноваження, конфлікт інтересів та інші негативні обставини, що деструктивним чином впливають на ефективну діяльність як органу державної влади, що реформується, так і на діяльності системи загалом [271, с. 92].

Проводячи порівняння повноважень НАБУ та ДБР, вчений О. Б. Ференець виділяє такі спільні та відмінні риси в їхньому статусі:

1) по-перше, обидва правоохоронні органи є державними антикорупційними інституціями. Проте підслідність ДБР, крім безпосередньо корупційних злочинів, також поширюється й на злочини у вигляді катування й пов'язані з ними, НАБУ ж виступає винятково антикорупційним органом;

2) повноваження ДБР розслідувань частково дублюються з функціями НАБУ, водночас ДБР законодавчо не визначено як спеціально уповноважений суб'єкт у сфері протидії корупції, на відміну від НАБУ [293, с. 104–105].

Ми погоджуємося з думкою О. В. Новікова, який стверджує, що антикорупційний орган, який покликаний ефективно протидіяти корупції, повинен бути здатним, з одного боку, професійно, а з іншого – комплексно протидіяти корупції, що передбачає багатофункціональність його діяльності [149, с. 53].

Сьогодні розмежування компетенції різних антикорупційних інституцій відіграє велике значення. На думку Д. В. Заброди, компетенцію суб'єктів боротьби з корупцією необхідно розмежовувати за такими критеріями: а) загальними задачами цих органів; б) кримінально-процесуальною та адміністративно-процесуальною підвідомчістю; в) домовленістю відповідних керівників підрозділів (відомств); г) рівнем суб'єкта відповідальності за корупційні діяння; д) поєднанням названих критеріїв [81].

Однак, на нашу думку, єдиним критерієм розмежування компетенції повинно бути нормативне розмежування, що на законодавчу рівні закріпить повноваження кожного уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції, встановить кримінально-процесуальну та адміністративно-процесуальну підвідомчість. Саме таке розмежування може стати важливим засобом підвищення рівня законності в діяльності суб'єктів з протидії корупції [81].

Аналізуючи розмежування компетенції різних антикорупційних інституцій, О. Б. Ференець звертає увагу, що органи Національної поліції розслідують так звану «низову» корупцію, а злочини, вчинені високопосадовцями, тобто особами, які займають особливо відповідальне становище, або такі, що завдали значної шкоди – підслідні НАБУ та ДБР. Однак, вбачається, що корупція високопосадовців ні чим не відрізняється від корупції посадовців нижчої ланки та пересічних громадян. Тому, вчений пропонує передати досудове розслідування корупційних правопорушень виключно НАБУ, зважаючи на законодавчо закріплені гарантії його незалежності [293, с. 106].

На переконання Є. Скулиша, до проблеми протидії корупції у вищих органах влади, судах і правоохоронних органах України потрібно підходити ширше, ніж до вирішення вузькопрофільного питання започаткування функціонування ДБР. По-перше, потрібно визначитися із кількістю правоохоронних органів та їхніх співробітників у кожному відомстві. По-друге, упорядкувати завдання й повноваження цих органів, ліквідувавши дублювання окремих функцій. По-третє, вирішити, як бути з тими структурами, які реально існують, але ефективність їхньої діяльності надзвичайно низька. По-четверте, розібратися в тому, чому окремі борці з корупцією «не за хабарі працюють, але на них живуть». Лише після цього слід вирішувати, чи дійсно потрібно й далі створювати якісь нові структури [268, с.35].

Треба також враховувати той факт, що розслідуванню будь-яких злочинів, учинених представниками органів державної влади, суду і

правоохоронних органів, майже завжди протидіють як винні, так й інші зацікавлені особи. Зважаючи на високий рівень корумпованості українських посадовців, розслідування й судовий розгляд таких кримінальних справ, за виключенням невеликої кількості так званих «резонансних», закінчується безрезультатно: справи, зазвичай, закриваються за реабілітуючими підставами, а за вчинення тяжких або особливо тяжких злочинів винні отримують покарання, не пов'язані із позбавленням волі [267, с. 62–63].

Сьогодні ефективна протидія корупції передбачає неухильне й жорстко контрольоване застосування широкого комплексу державних регуляторних антикорупційних імперативів [46, с. 3]. Водночас важливу роль відіграють органи публічної влади, що покликані запобігати й протидіяти цьому явищу.

У стратегії сталого розвитку «Україна 2020» одним із напрямків передбачено забезпечення гарантій безпеки держави, бізнесу, громадян, забезпечення впровадження ефективних механізмів протидії корупції та проведення дієвої антикорупційної реформи, створення ефективної інституційної системи запобігання й протидії корупції для виявлення й розслідування корупційних злочинів вищих посадових осіб і для впровадження інструментів попередження корупції та здійснення контролю за доброчесною поведінкою службовців (правил щодо конфлікту інтересів, декларування майна тощо) [244].

Відповідно до Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» ефективна інституційна система запобігання та протидії корупції передбачала створення два відомства: НАБУ – для виявлення і розслідування корупційних злочинів вищих посадових осіб та НАЗК – для впровадження інструментів попередження корупції та здійснення контролю за доброчесною поведінкою службовців (правил щодо конфлікту інтересів, декларування майна тощо) [244].

Відсутність системного аналізу недоліків чинного законодавства, яке суттєво стримує реформування й розвиток правоохоронної системи та її складових, у тому числі конституційних положень про правоохоронну

діяльність та правоохоронні органи держави, унеможливило ефективно й на системному рівні впроваджувати нові законодавчі ініціативи, системно впроваджувати реформи [306, с.112; 128, с. 10]. Зауважимо, що розвиток системи й діяльності правоохоронних органів потребує не тільки належного наукового обґрунтування та узгодженого правового регулювання, але також і достатніх фінансових, матеріально-технічних ресурсів, акумулювання яких виступає однією з обов'язкових умов реалізованості загалом будь-яких змін в організації та діяльності як усієї системи, так і окремих правоохоронних органів України. Отже, реформування системи та діяльності правоохоронних органів є необхідним кроком розбудови демократичної соціальної правової держави, євроінтеграції України, а головне – забезпечення реальності й захищеності прав громадян. Розвиток системи правоохоронних органів повинен мати планомірний і послідовний характер, а також вимагає адекватного наукового, правового, фінансового й матеріально-технічного забезпечення [271, с. 90–96].

Крім того, статистична звітність діяльності спеціально уповноважених органів у сфері протидії корупції свідчить про те, що наявність багатьох органів публічної влади, що протидіють у сфері корупції, не свідчить про вжиття дієвих заходів щодо протидії цьому явищу.

Відповідно до статистичної звітності № 1-КОР «Про стан протидії корупції», що затверджена наказом Генеральної прокуратури, Міністерства внутрішніх справ, СБУ, Міністерством доходів і зборів, Міністерством оборони, Державною судовою адміністрацією України від 22.04.2013 № 52/394/172/71/268/60, у 2018 році прокуратура, Національна поліція, СБУ та органи, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства, відкрили 3679 кримінальні провадження за вчинення корупційних злочинів, з яких 3650 направлено до суду з обвинувальним актом, 26 направлено до суду для вирішення питання про звільнення особи від кримінальної відповідальності, 3 – закрито у зв'язку із смертю підозрюваного. Однак, у даному звіті немає інформації щодо кількості осіб

притягнених до кримінальної відповідальності й прийнятих рішень судами [125].

Відповідно до статистичних даних про результати діяльності НАБУ в першому півріччі 2018 року слідчими підрозділами НАБУ складено обвинувальні акти щодо вчинення ними кримінальних правопорушень стосовно 63 осіб, у другому півріччі 2018 року – стосовно 61 особи, у першому півріччі 2019 року – стосовно 70 осіб. При цьому відповідно до звітності про роботу слідчих органів прокуратури та органів досудового розслідування, затвердженої наказом Генеральної прокуратури України, МВС України, СБУ, Міністерства фінансів України, НАБУ від 24.10.2017 № 298/875/593/866/200-О упродовж 2018 року НАБУ розпочато 1237 кримінальних проваджень (у тому числі виділених в окреме провадження згідно з частиною третьої статті 217 КПК України, а за 6 місяців 2019 року – 533 кримінальних проваджень [124].

Забезпечення належної реалізації правоохоронної діяльності, її механізму, впровадження в Україні відповідних європейських стандартів і позитивного зарубіжного досвіду мають відбуватися з урахуванням специфіки національної правової системи, рівня розвитку суспільства й першочергових потреб, інтересів народу України. Ключовими незмінними ідеями у процесі подальших реформ мають залишатись політична нейтральність, децентралізація, дебіюрократизація правоохоронної діяльності, боротьба з корупцією, підвищення культури службової діяльності правоохоронців [30, с. 16–17].

Триваючий процес вступу України до ЄС, активне співробітництво з Радою Європи, ОБСЄ та іншими міжнародними організаціями, виконання взятих міжнародно-правових зобов'язань, змушують остаточно відійти від хибної практики попередніх авторитарних режимів. Це сприятиме розбудові в Україні своєрідної національної моделі правоохоронної діяльності, включно з поліцейською діяльністю, яка відповідала б загальновизнаним демократичним цінностям, європейським стандартам, служила б суспільству

шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки й порядку [30, с. 16–17].

Сьогодні між спеціально уповноваженими суб'єктами протидіяти у сфері корупції немає узгодженості, час від часу відбуваються суперечки, у які втягнуті й суди, й громадськість. Журналісти викривають усе нові й нові корупційні схеми високопосадовців, але частіше всього такі високопосадовці залишаються непокараними, бо органи державної влади не звертають уваги на такі журналістські розслідування. А це свідчить, що не дивлячись на певні заходи, що приймаються в Україні, сьогодні виникає неабияка необхідність в дієвій системі, що дозволяє запобігати та виявляти корупцію в публічному та приватному секторах, захищати викривачів [214].

Розділяючи думку про те, що сьогодні існує три стратегії протидії корупції: суспільне усвідомлення небезпеки корупції та її наслідків, попередження та запобігання корупції, верховенство закону й захист прав громадян [289, с.15], вважаємо, що поряд з цим має діяти дієва система органів публічної влади, що протидіятимуть цьому явищу.

Використовуючи досвід зарубіжних країн у протидії корупції, що досліджений у підрозділі 3.1., та враховуючи той факт, що сьогодні в Україні необхідно вжиття радикальних змін щодо боротьби з корупцією, існуючі спеціально уповноважені суб'єкти у протидії корупції спільно не забезпечити для України імідж некорумпованої держави, вважаємо, що для України необхідно проведення низки реформ, зменшити кількість спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, законодавчо закріпити вичерпний перелік спеціалізованих антикорупційних органів в Україні, що надасть можливість урегулювати адміністративно-правові статуси таких органів, усунути випадки дублювання їх повноважень, усунути випадки суперництва та «недобросовісної конкуренції» антикорупційних органів, випадки конфліктів інтересів, особливо між вищим керівництвом різних правоохоронних органів [256, с. 17].

На нашу думку, в Україні система спеціально уповноважених суб'єктів із протидії корупції повинна включати в себе лише два відомства, зокрема:

1) НАЗК – для забезпечення формування й реалізації антикорупційної політики та впровадження стратегії боротьби з корупційними явищами, впровадження інструментів попередження корупції, здійснення контролю за доброчесною поведінкою службовців (правил щодо конфлікту інтересів, декларування майна тощо);

2) НАБУ – для виявлення й розслідування корупційних злочинів.

НАЗК має бути тим органом публічної влади, основним повноваженням якого має бути не лише формування та реалізація антикорупційної політики, впровадження стратегії боротьби з корупційними явищами, а й здійснення координації діями щодо реалізації антикорупційної стратегії іншими органами публічної влади, здійснення оцінки корупційних ризиків, підвищення рівня обізнаності, освіти серед населення, забезпечення впровадження етики, доброчесності та дієвого контролю декларацій державних службовців. НАЗК повинно здійснювати захист державної служби від неправомірного політичного впливу, надавати консультації та навчати державних службовців етичним стандартам.

НАБУ має стати сильним агентством із великими повноваженнями, єдиним органом публічної влади, що буде виявляти, протидіяти, розслідувати та притягувати до відповідальності за корупційні правопорушення. Це надасть можливість зменшити вплив корупції на суспільні відносини в Україні та вживати дієвих заходів щодо боротьби з цим явищем, адже найважливіша роль антикорупційного агентства – це зміна ситуації, що повинна призвести до зменшення корупції та створення позитивного іміджу для держави. Створення єдиної установи, що буде займатися правоохоронною діяльністю у сфері корупції може стати єдиним рішенням ситуації, що склалася в Україні та сприяти зменшенню корупцію в цілому.

Однак варто зазначити, що на законодавчому рівні створення єдиної спеціалізованої антикорупційної установи несе в собі певні небезпеки,

зокрема: нова установа може створити ще один рівень неефективної бюрократії, може зловживати владою як інструментом проти політичних опонентів, може відвернути ресурси, увагу та відповідальність з пріоритетних напрямів реформи, викликати різні конфлікти. Водночас, щоб такого не допустити, необхідно створення додаткового контролю та нагляду за діяльністю такого органу, про що мова буде іти далі.

За цих обставин, вважаємо, що необхідно внести зміни до Закону України «Про НАБУ» та надати право НАБУ щодо реалізації заходів адміністративного примусу в разі виявлення адміністративного правопорушення у сфері корупції й закріпити в ст. 255 КУпАП за цим органом повноваження складати протоколи про адміністративні правопорушення за ст. 172-4–172-9, 172-9-1, 172-9-2, 184-1, 185-4, 185-6, 185-13, 212-15, 212-21 КУпАП.

За такої умови, вважаємо, що органи прокуратури не треба окремо відносити до спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції. Прокуратура і надалі буде виконувати закріплені в Конституції основні функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави: підтримання публічного обвинувачення в суді; організацію й процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими й розшуковими діями органів правопорядку; представництво інтересів держави в суді у винятку і в порядку, що визначені законом [115].

Водночас усі інші органи державної влади позбавити завдань та обов'язків у сфері протидії корупції, зокрема:

- 1) СБУ має бути тим органом спеціального призначення, що забезпечує державну безпеку України й здійснює ефективну боротьбу із загрозами національній безпеці України;

2) Національна поліція має бути тим органом державної влади, що забезпечує охорону прав і свобод людини, протидіє злочинності, підтримує публічну безпеку та порядок;

3) ДБР має бути тим органом державної влади, що вживає заходи щодо запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів, що вчиняють службові особи, які займають особливо відповідальне становище.

Для ефективної роботи запропонованої нами системи органів протидії корупції необхідно враховувати декілька особливостей:

1) НАЗК і НАБУ мають мати достатню автономію, бути незалежними від жодного політичного чи будь-якого іншого неналежного втручання в їхню діяльність, безсторонніми й об'єктивними у своїх рішеннях;

2) за діяльністю НАЗК і НАБУ необхідно здійснювати нагляд не лише кількома державними інституціями (Президент України, Верховна Рада), але і громадськістю. Такі органи необхідно зобов'язати щоквартально звітувати перед громадськістю про результати боротьби з корупцією, у основі яких буде інформація про кількість притягнутих осіб до адміністративної та кримінальної відповідальності;

3) НАЗК і НАБУ повинні мати чітку компетенцію, чітко визначення функцій та завдань, правил щодо міжвідомчої співпраці. А це, зі свого боку, вимагає прийняття надійної правової бази, що буде регламентувати фінансові, кадрові, процедурні, оперативні питання діяльності;

4) НАЗК і НАБУ повинні мати достатнє фінансування, що є однією з найважливіших умов роботи будь-якого органу;

5) НАЗК і НАБУ повинні мати політично незалежного й неупередженого керівника з продемонстрованим досвідом, хорошою професійною репутацією;

6) НАЗК і НАБУ повинно мати чітко регламентовану внутрішню організацію, що включає в себе внутрішній кодекс поведінки; ініціювання

процесу підбору персоналу; розробку внутрішніх адміністративних, операційних, звітних процедур, а також встановлення керованих планів роботи та орієнтирів для оцінки прогресу;

7) ефективна діяльність НАЗК і НАБУ прямо залежить від працівників, які там працюватимуть. Тому вважаємо, що для забезпечення ефективності та сумлінності роботи таких органів необхідно створити ретельний та скрупульозний підбір кадрів, наявність вищої освіти, бездоганну репутація, моральну та ідейну стійкість, повагу суспільства [289, с. 17];

8) діяльність НАЗК і НАБУ повинна постійно удосконалюватися, включаючи навчання персоналу, що є дуже важливим фактором успіху антикорупційного органу, включаючи початкове та стажування на службі, встановлення керованих робочих планів, орієнтирів для оцінки прогресу.

Щодо проблеми формальності роботи, роботи без результатів, орієнтування спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції на кількість замість якості, то варто зазначити, що вирішення цієї проблеми ускладнюються багатьма факторами. Насамперед, це пов'язано в укоріненому принципі оцінки діяльності органу державної влади. Так, наприклад, оцінка діяльності органів внутрішніх справ, яка існувала в радянський період, а у зміненому вигляді продовжує існувати й зараз, базується на системі порівняння кількісних показників діяльності підрозділів, служб. Не зважаючи на те, що переорієнтація діяльності правоохоронних органів із відстоювання інтересів держави на забезпечення прав і свобод громадян, захист суспільства від злочинних проявів, висунули якісно інші вимоги до визначення пріоритетів оперативно-службової діяльності органів внутрішніх справ, вибору нових критеріїв її оцінки, такі підходи застосовуються і надалі не лише до органів внутрішніх справ, але й до інших суб'єктів, які спеціально уповноважені у сфері протидії корупції, навіть не зважаючи на те, що окремі органи нещодавно створені [131, с.427].

Ми вважаємо, що сьогодні основним критерієм оцінки діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції в Україні має стати ефективність виконання покладених функцій та завдань держави.

Вважаємо, що критерій ефективності виконання покладених функцій та завдань можуть якнайкраще розкрити суть виконання органами державної влади своїх основних завдань. Під час визначення ефективності виконання покладених функцій та завдань держави на кожен орган державної влади, що здійснює протидію корупції в Україні, необхідно буде враховувати загальну соціально-економічну ситуацію в державі, стан правосвідомості громадян, рівень злочинності, наявність матеріально-технічних ресурсів, рівень їхнього фінансування, а також кількісно-якісні параметри, виходячи з характеристики їх властивостей, зокрема:

1) показники призначення й безпосередньої первинної діяльності уповноважених суб'єктів: виконання основних їхніх повноважень, швидкість вжиття заходів; ступінь задоволеності заявників та потерпілих щодо реагування на інформацію; показники сумісності та взаємодії представників різних служб і підрозділів тощо;

2) показники стану запобігання та протидії корупції: кількісно-якісні дані щодо зареєстрованих кримінальних та адміністративних правопорушень у межах території обслуговування чи специфіки діяльності окремого підрозділу (за видами правопорушень на 1000 осіб населення); відсоток їхнього викриття й розслідування, притягнення винних осіб до відповідальності (деталізована кількість виявлених злочинів (за видами); превентивна діяльність;

3) загальний відсоток населення, задоволеного якістю роботи органів і підрозділів спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції (ступінь довіри населення до таких органів) [153, с. 141].

Одним з основних недоліків антикорупційної політики в Україні є недосконалість антикорупційного законодавства, що призводить до неефективності діяльності органів державної влади, що є спеціально

уповноваженими у сфері протидії корупції. Крім того, неналежне виконання своїх службових обов'язків посадових осіб цих органів призводить до неналежного виконання повноважень цих органів державної влади. Підвищення тиску на корупцію з боку всього суспільства, формування нової антикорупційної політики визнаються важливими аспектами забезпечення національної безпеки України, а боротьба з корупцією – пріоритетним напрямом діяльності правоохоронних органів, а також спеціально уповноважених суб'єктів протидії корупції [81, с. 3].

Розглянемо на прикладі НАЗК, як неналежне виконання своїх обов'язків посадових осіб призвело до неналежного виконання повноважень цілого органу державної влади.

НАЗК своїм рішенням від 15.12.2016 року № 144 «Про схвалення Пріоритетів діяльності НАЗК на 2017–2020 роки» визначило пріоритети діяльності відомства, серед яких:

1) забезпечення ефективної роботи превентивних антикорупційних підрозділів, суть якої полягає в формуванні системи уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) із питань запобігання та виявлення корупції в органах державної влади, місцевого самоврядування, на державних та комунальних підприємствах, в установах, організаціях з метою належної реалізації антикорупційного законодавства на національному рівні та на місцях;

2) запровадження антикорупційних програм – упровадження у діяльності органів державної влади, обласних державних адміністрацій і рад, державних цільових фондів механізмів планування та контролю локальної антикорупційної політики (антикорупційних програм) на основі результатів аналізу корупційних ризиків;

3) підвищення рівня стандартів доброчесності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб, а також громадськості, суть якого зводиться до

запровадження комплексу заходів, спрямованих на викорінення корупції, запобігання умовам, що можуть сприяти її виникненню;

4) забезпечення функціонування Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування з метою здійснення ефективного контролю за дотриманням вимог законодавства щодо декларування особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;

5) удосконалення системи державного контролю за партійними фінансами – впровадження прозорості фінансування політичних партій з обмеженням впливу приватного капіталу на політику. Інформація про фінансування діяльності політичних партій є публічною [245].

Не зважаючи на ці важливі пріоритети діяльності, саме НАЗК згідно з чинним законодавством є тим органом державної влади, що забезпечує формування й реалізує державну антикорупційну політику. Основні пріоритети та напрями боротьби з корупцією визначаються в антикорупційній стратегії, що є важливим документом, який визначає основні пріоритети державної антикорупційної політики на певний період. На підставі антикорупційної стратегії приймається план дій, що визначає конкретні заходи для вирішення окремих завдань, відповідальні органи, терміни вирішення кожного із завдань антикорупційної політики.

Починаючи з 2018 року, в Україні не прийнято жодного документа, який закріплював антикорупційну стратегію або передбачав необхідні заходи, які варто впроваджувати в життя для запобігання корупції. Відсутність такого нормативно-правового акту породжує розбалансованість та неефективність у діяльності органів, що спеціально уповноважені у сфері протидії корупції, окремі з них здійснюють заходи, які вважають доцільні в цій ситуації, що склалася в Україні. Єдиного підходу до боротьби з корупцією серед таких органів, на жаль, не існує.

Відповідно до положень статті 18 ЗУ «Про запобігання корупції» засади антикорупційної політики (антикорупційна стратегія) визначаються Верховною Радою України. Така стратегія розробляється НАЗК на основі аналізу ситуації щодо корупції, а також результатів виконання попередньої антикорупційної стратегії та подається на розгляд КМ України [193].

НАЗК подало проєкт закону про антикорупційну стратегію на 2018 – 2020 роки, КМ України не здійснив жодних дій для покращення проєкту антикорупційної стратегії, а схвалив цей документ фактично у неякісному вигляді та направив до ВР України у квітні 2018 року. ВР України повернула до КМ України даний проєкт на доопрацювання. Не зважаючи на те, що в законопроекті зазначено, що сьогодні необхідне здійснення рішучих дій для боротьби з корупцією, у проєкті відсутні контрактні стратегічні цілі та заходи, впровадження яких допоможе протидіяти корупції в Україні. За висновком Головного науково-експертного управління такий законопроект не є нормативно-правовим актом в цілому, міститься багато констатації тих чи тих фактів, пояснень і приписів про необхідність проведення певних заходів, які носять декларативний характер, водночас окремі з них важко віднести до антикорупційних.

Наприклад, у розділі 3 проєкту Антикорупційної стратегії йдеться про необхідність подальшого здійснення судової реформи, реформи прокуратури та органів кримінальної юстиції і про внесення з цією метою змін до чинного законодавства України. Однак є очевидним, що хоча під час проведення усіх цих реформ слід брати до уваги інтереси боротьби з корупцією, але реформа органів правосуддя, кримінальної юстиції та реформа прокуратури не є суто антикорупційними заходами й мають бути здійснені не тільки в інтересах боротьби з корупцією, а, певна річ, з метою удосконалення й підвищення ефективності роботи всього державного апарату країни. А у розділі 2 проєкту Антикорупційної стратегії (с. 5) наголошено на необхідності «формулювання детальних, чітких та об'єктивних правил роботи Національного агентства з питань запобігання корупції», однак нічого не сказано про те, що це мають

бути за «правила роботи» зазначеної державної інституції, і у чому мають полягати їхні відмінності від існуючих правил [43].

Крім того, проект передбачає прийняття великої кількості нових «антикорупційних» законів, проте там міститься мала кількість приписів про проведення тих чи тих конкретних організаційних, адміністративних заходів, які б спрямовувались на усунення тих чи тих умов або причин існування корупціогенних чинників. Така позиція викликає нерозуміння необхідності, оскільки сьогодні в Україні уже існує чимало законів, які можна позиціонувати як антикорупційні, і крім того, замість реальної діяльності з протидії корупції фактично пропонується обмежитись змінюванням законодавства [247].

У такий спосіб, НАЗК не справилося з основним своїм завданням, а всі інші органи державної влади, які задіяні в підготовці антикорупційної стратегії, не вжили дієвих заходів для того, щоб в Україні визначити основні напрями протидії цьому негативному явищу із врахуванням сьогоденної ситуації. Звідси слідує, що НАЗК неналежно виконує своє основне завдання. Водночас, НАЗК на своєму офіційному сайті звітує про свою роботу, зокрема про те, що у 2018 році складено 471 протокол про вчинення адміністративного правопорушення (459 протоколів за порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів протоколів (стаття 172<sup>7</sup>КУАП), 9 протоколів за порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності стаття 1724 КУпАП, 3 протоколи за порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків) та внесено 97 приписів за порушення законодавства щодо запобігання конфлікту інтересів [167]. Хоча насправді найголовніше завдання у сфері протидії корупції НАЗК не виконало. Станом на вересень 2019 року антикорупційної стратегії в Україні так і не прийнято. А тому основним завданням НАЗК сьогодні й надалі залишається розробка проекту антикорупційної стратегії із врахуванням зауважень і пропозицій експертів, що буде базуватися на всебічному аналізі поточної ситуації з корупції, аналізі

ефективності попередніх заходів боротьби з корупцією та із врахуванням позитивного досвіду зарубіжних країн в цій сфері.

На нашу думку, антикорупційна стратегія не повинна бути декларативною, а має передбачати вжиття низки дієвих заходів, які були б спрямовані на зведення до нульового рівня толерантності до корупції, спрощення різноманітних процедур, що призводить до виникнення корупції, мінімізацію людського фактору шляхом запровадження різних технологій, невідворотність покарання за корупційні діяння на всіх рівнях. В основі антикорупційної стратегії повинна лежати наявність політичної волі на всіх рівнях публічної влади та прагнення до її реалізації.

Враховуючи той факт, що сьогодні адаптація законодавства України до законодавства ЄС є пріоритетною складовою процесу інтеграції України до ЄС, що в свою чергу є пріоритетним напрямом української зовнішньої політики [192], пропонуємо встановити дієвий контроль за виконанням стратегії із залученням міжнародних організацій.

Ще одним з проявів формальної роботи суб'єктів у сфері протидії корупції є звітування про кількість складених протоколів про вчинення адміністративних правопорушень та кількість внесених кримінальних проваджень до Єдиного реєстру кримінальних проваджень. Однак така кількість не означає, що особа буде притягнена до такої відповідальності, адже в ході розгляду справи в суді можуть виникнути обставини, що унеможливають притягнення такої особи до відповідальності (неосудність) або з'ясовані обставини справи й доведено те, що в діяннях особи не має ознак вчиненого правопорушення. На підтвердження цього у 2018 році Національна поліція склала 10110 протоколів про корупційні правопорушення, які направлені до суду, із них лише по 4853 протоколах – прийнято рішення щодо накладення штрафу на суму 4969407 грн, а по 4384 протоколах – закрито адміністративні справи (1963 – за відсутністю події і складу правопорушення, 644 – у зв'язку із передачею матеріалів на розгляд

громадської організації або малозначністю порушення, 1722 – у зв'язку із закінченням строків давності накладення стягнення) [125].

Вважаємо, що необхідно зобов'язати спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції звітувати не про кількість складених протоколів про адміністративні правопорушення та кількість внесених кримінальних проваджень до Єдиного реєстру кримінальних проваджень, а кількість осіб притягнених до адміністративної й кримінальної відповідальності за результатами розгляду справ у судах.

Якщо спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції на практиці можуть володіти інформацією щодо притягнення до кримінальної відповідальності, то щодо результатів розгляду відповідних справ про притягнення особи до адміністративної відповідальності частіше всього не володіють у повному обсязі. Це пов'язано з тим, що сьогодні законодавством не передбачено інформування уповноваженої особи, що склала протокол, про адміністративне правопорушення, про результати прийнятого судом рішення, а також надіслання копії такої постанови. Тому вважаємо, що до частини 1 статті 285 КУпАП необхідно внести зміни й викласти її у такій редакції:

**«Стаття 285. Оголошення постанови по справі про адміністративне правопорушення і вручення копії постанови**

Постанова оголошується негайно після закінчення розгляду справи. Копія постанови протягом трьох днів вручається або висилається особі, щодо якої її винесено та органу державної влади, що складав протокол про адміністративне правопорушення».

Сьогодні корупція в Україні є більш політичною й соціально-економічною проблемою, а тому не можна сподіватися на те, що діяльність спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції повністю її здолає. Як показує практика, наявність декількох підрозділів різних правоохоронних органів, які повинні запобігати та протидіяти корупції, не свідчить, що ця корупція буде викорінена й поборена. Корупцію не можна обмежити тільки законодавчими методами й штучним роздуванням апарату

для боротьби з нею. Більш ефективною вбачається боротьба проти умов, що породжують корупцію, ніж несистемні напади на її прояви. У такому випадку необхідною умовою, щоб змусити антикорупційний механізм працювати, першочергово необхідна участь громадськості, психологічне несприйняття корупції народом, викорінення ставлення до хабарництва, як до чогось звичайного [151, с. 57]. Тому окремої уваги потребують питання відновлення довіри суспільства до усіх правоохоронних органів, що передбачає вжиття комплексу заходів, серед яких одна із найважливіших є посилення контролю громадянського суспільства за діяльністю цієї сфери.

Активне, впливове й розвинене громадянське суспільство є важливим елементом будь-якої демократичної держави й відіграє одну з головних ролей у впровадженні нагальних суспільних змін і належного врядування в управлінні державними справами й вирішенні питань місцевого значення, розробці, реалізації ефективної державної політики в різних сферах, утвердженні відповідальної перед людиною правової держави, розв'язанні політичних, соціально-економічних та гуманітарних проблем [243]. Як показує досвід демократичних держав, розвиток громадянського суспільства за системної державної підтримки дає змогу залучати додаткові людські, організаційні, фінансові та технічні ресурси для надання соціальних та інших суспільно значущих послуг, сприяння процесу децентралізації державного управління й підвищенню його якості, а також скоротити державні видатки та запобігти корупційним ризикам [243].

Крім того, вважаємо, що довіра суспільства до правоохоронної системи є визначальним фактором її ефективності, оскільки саме цей фактор відображає стан захищеності як суспільства, так і кожного індивіда. І. П. Лопушанський зазначає, що довіра суспільства є необхідним чинником життєдіяльності держави. Держава в особі органів публічної влади повинна перманентно забезпечувати ефективний захист прав і свобод людини та громадянина, соціальну справедливість, публічний порядок і безпеку. Державі як об'єкту довіри притаманні властивості безпеки, надійності та

корисності, значущості цінності для людини [129]. Правоохоронні органи, як будь-які інші соціальні організації, не можуть функціонувати у вакуумі. Відтак вони постійно перебувають у взаємодії із зовнішнім середовищем. Комунікація з населенням є одним із безумовних пріоритетів діяльності будь-якого суб'єкта правоохоронної діяльності, що зумовлено реалізацією соціально акцептованих повноважень у сфері протидії злочинності, а також націленістю на надання громадянам якісних правоохоронних послуг у контексті реалізації суспільного замовлення на безпеку. Однією з основних форм зворотного зв'язку між правоохоронним співтовариством та соціумом є громадська думка як стан масової свідомості, що відображає ставлення до соціальних подій та діяльності органів публічної влади, окремих спільнот або індивідуумів [249, с. 226]. Так, зокрема, в статті 11 Закону України «Про Національну поліцію» зазначено, що рівень довіри населення до поліції є основним критерієм оцінки ефективності діяльності органів і підрозділів поліції [225].

Для підвищення рівня довіри в Україні повинен бути запроваджений простий механізм повідомлення про корупційні дії для громадян, створення умов для захисту таких осіб.

Одним із найбільш ефективних заходів щодо протидії корупції не тільки в Україні, а й у всьому світі є своєчасне інформування правоохоронних органів про факти корупції, під час якого особлива роль належить викривачам. Адже вони надають допомогу уповноваженим на те суб'єктам у сфері протидії корупції шляхом надання оперативно значимої інформації про корупцію в органах державної влади, місцевого самоврядування тощо [39, с. 225]. Водночас, розкриваючи інформацію, викривачі наражаються на серйозну небезпеку, зокрема непоодинокими є випадки, коли наслідками розкриття інформації були репресії на роботі (позбавлення премій, підвищення, переведення на нижчу посаду, звільнення з роботи), спроби притягнення до цивільної відповідальності за дифамацію, переслідування, залякування викривача та його сім'ї, проблема знайти нове

місце роботи, а часом і кримінальне переслідування таких осіб [173, с. 5–6; 312, с. 3].

Визнаючи роль викривачів у протидії корупції особливо важливою, низкою країн у межах реалізації вимог міжнародних конвенцій введено в дію окремі закони про захист викривачів. Усе більше урядів, корпорацій та некомерційних організацій в усьому світі визначають процедури для викривачів, тому що така політика сприяє наявності доступних каналів для викривачів, більшою мірою захищає їх від усіх форм помсти, гарантуючи, що інформація, яку вони надають, може бути використана для проведення необхідних реформ у країні [39, с. 2; 75, с.48].

Не зважаючи на те, що в Законі України «Про запобігання корупції» є розділ VIII «Захист викривачів», який передбачає захист викривачів, однак на практиці відсутні належні механізми реалізації відповідних законодавчих положень [86, с.133; 80, с. 46] державного захисту особи, які надають допомогу в запобіганні й протидії корупції. Сьогодні в Україні існує необхідність в прийнятті законопроекту про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо викривачів корупції, де зобов'язано НАБУ, НАЗК та інші спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції створити захищені анонімні канали зв'язку (канали онлайн-зв'язку, анонімні гарячі лінії, електронні поштові скриньки та інше), через які викривач може здійснити повідомлення, гарантовано зберігаючи свою анонімність. Вимоги до захисту таких каналів зв'язку визначає НАЗК [248].

Вважаємо, що створення системи захисту викривачів від утисків та переслідувань відіграє важливе значення, адже саме це надає кожному громадянину впевненість у тому, що після того, як він повідомить про вчинення корупційного правопорушення, будуть вжиті всі необхідні заходи реагування на таке повідомлення, які види захисту буде вжито для захисту такої особи, і які гарантії такої співпраці існують [346, с. 104].

Прозорість діяльності та доступ громадян до публічної інформації також виступає показником рівня довіри до таких органів. Так, наприклад,

сьогодні з метою забезпечення прозорості та цивільного контролю за діяльністю НАБУ та НАЗК створено Раду громадського контролю при НАБУ та Громадську раду при НАЗК.

Основними завданнями Ради громадського контролю при НАБУ є здійснення цивільного контролю за діяльністю НАБУ та сприяння взаємодії НАБУ з громадськими об'єднаннями, іншими інститутами громадянського суспільства у сфері протидії корупції [165].

Рада громадського контролю при НАБУ заслуховує інформацію про діяльність, виконання планів і завдань НАБУ; розглядає звіти НАБУ й затверджує свій висновок щодо них; обирає з її членів двох представників, які входять до складу Дисциплінарної комісії НАБУ; визначає представників до складу конкурсних комісій, які проводять конкурс на зайняття вакантних посад у НАБУ, у кількості не більше трьох осіб до складу однієї конкурсної комісії; сприяє громадському обговоренню проектів законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів щодо діяльності НАБУ; обговорює із залученням представників громадських об'єднань, засобів масової інформації, громадян України питання забезпечення відкритості та прозорості діяльності НАБУ, запобігання спробам дискредитації НАБУ та його працівників, виробляє рекомендації з цих питань; висловлює в установленому порядку свою позицію щодо фактів порушень законів, прав і свобод людини й громадянина працівниками НАБУ [165].

Громадська рада при НАЗК заслуховує інформацію про діяльність, виконання планів і завдань НАЗК, затверджує щорічні звіти про діяльність агентства, надає висновки за результатами експертизи проектів актів агентства, делегує для участі в засіданнях НАЗК свого представника з правом дорадчого голосу [193].

Отже, відповідно до вищезазначеного, належним постає запровадження дійсно ефективних засобів державного й громадського контролю за спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції, спроможних реально впливати на їхню правоохоронну діяльність, припиняти

й усувати виявлені в ній порушення, а не лише просто одержувати певну інформацію від правоохоронних органів [271, с. 95].

Саме ефективна діяльність спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції може стати потужним інструментом забезпечення прав і свобод людини й громадянина, обмеження свавілля державної влади, відновлення довіри громадського суспільства до органів державної влади в цілому.

На нашу думку, кожен орган державної влади та орган місцевого самоврядування повинні належно здійснювати завдання та функції, які покладені на них державою, здійснювати відповідальне ведення державних справ та управління державними ресурсами, виконувати комплекс антикорупційних заходів. Діяльність всіх органів державної влади в Україні повинно здійснюватися на основі так званого «хорошого врядування», що є парадигмою для надання реального ефекту цінностям та стандартам демократії, прав людини й правилам закону в Європі та світі.

У країнах ЄС хороше врядування (good governance) визначається як низка правил, процесів та норм поведінки, що стосуються способу реалізації владних повноважень, особливо щодо питань забезпечення їхньої відкритості, участі громадськості, підзвітності, ефективності та координованості дій. Діяльність у цьому напрямі відбувається з дотриманням наступних вимог і принципів:

1) відкритість (openness), що передбачає активну комунікацію із громадськістю стосовно завдань і обов'язків різних органів влади та державних установ, а також рішень, які приймаються ними;

2) участь (participation), що передбачає сприйняття громадян як пасивних об'єктів політики й адміністративних рішень, і активних об'єктів, що мають право брати активну участь у процесі прийняття адміністративних рішень на всіх етапах політики – від початкових стадій і протягом усього циклу політики й управління;

3) підзвітність (accountability), що базується на засадах права європейців на «належне управління», і передбачає обов'язок реагування влади на потреби громадян;

4) ефективність (effectiveness) – державна політика, законодавча й регуляторна системи повинні відповідати реальним суспільним потребам, мати чіткі цілі й прийматися із врахуванням оцінки їх очікуваного впливу та попереднього досвіду;

5) злагодженість (coherence), що потребує не лише політичного лідерства, а й більшої послідовності між різноманітними інструментами, механізмами політики та різними стратегіями впливу на одну й ту саму реальність [71].

Щодо проблем слабкої міжвідомчої взаємодії або її відсутності, відсутності координації дій між спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції та слабкої взаємодії з громадськістю, то варто зазначити, що ці питання надзвичайно важливі, а тому ми їх розглянемо в наступному підрозділі.

Як висновок, варто зазначити, що наявні проблеми у діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції лише ускладнюють і так непростий процес запобігання та протидії корупції в Україні. Вирішення їх у найближчий час для України може принести лише позитивні результати, створить позитивне підґрунтя для формування нової антикорупційної політики, для відновлення довіри серед населення, для забезпечення соціально-економічного розвитку в суспільстві та добробуту громадян.

### **3.3. Проблеми взаємодії спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції в Україні та шляхи її вдосконалення**

Аналіз стану боротьби з корупційними правопорушеннями, а також результати соціологічних досліджень щодо питань взаємодії в цій сфері свідчать про наявність прогалин як у нормативному регулюванні спільної діяльності суб'єктів боротьби з корупцією, так і у практичному її здійсненні [81, с.3].

Враховуючи багатоаспектний характер взаємодії в галузі протидії корупції та її значення для мінімізації впливу цього явища на суспільні процеси, зазначена проблема є однією з найскладніших і найактуальніших для діяльності суб'єктів боротьби з корупцією [81, с.3]. Відсутність чіткого механізму взаємодії між спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції негативно впливає на ефективність зміцнення законності та правопорядку. Адже саме від правильної організації взаємодії спеціально уповноважених суб'єктів із протидії корупції між собою, між цими органами й іншими органами державної влади, між цими органами й громадським суспільством залежить ефективність, результативність діяльності із запобігання та протидії корупції в Україні.

Великий тлумачний словник сучасної української мови визначає взаємодію як погоджену дію між ким-небудь, а взаємодіяти – це, перебуваючи у зв'язку, взаємно проявляти дію або погоджено взаємно діяти [41, с. 125].

У цілому, термін «взаємодія» є багатограним і його розглядають з по-різному: з позиції теорії управління, політології, соціології, адміністративного та кримінального права. Так, у теорії управління взаємодію розглядають як форму зв'язку елементів системи, за допомогою якої вони, взаємодоповнюючи один одного, створюють умови для успішного функціонування в цілому [166, с. 500].

С. К. Гречанюк, досліджуючи різні аспекти взаємодії як складової управління, характеризує теорію взаємодії як складову частину загальної теорії управління, яка визначає закономірності й особливості організації внутрішньосистемної й внутрішньоструктурної взаємодії правоохоронних органів, а також їхньої взаємодії з державними та недержавними формуваннями [57, с. 14].

Ю. С. Назар під взаємодією розуміє управлінський процес, який полягає у діяльності кількох (не менше двох) суб'єктів, які впливають один на одного та на об'єкт засобами й методами, що властиві кожному учаснику, для досягнення спільної мети [144, с. 158].

Взаємодія суб'єктів боротьби з корупцією розуміється як урегульована переважно адміністративно-правовими нормами, погоджена за метою, часом і місцем діяльність суб'єктів боротьби з корупцією, при якій вони впливають один на одного й на суспільні відносини, опосередковані існуванням корупції, з метою запобігання, виявлення та припинення корупційних правопорушень, усунення причин й умов, що їм сприяють, шляхом найбільш доцільного поєднання сил, засобів і методів, властивих цим суб'єктам [83, с.149–153].

Взаємодію між спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції можна розглядати як цілеспрямовану діяльність таких органів державної влади, які співпрацюючи між собою на підставі спільного плану, використовують спеціальні заходи у межах своїх повноважень задля досягнення спільної мети. При цьому метою взаємодії є досягнення між такими органами державної влади оптимального рівня організаційних зв'язків, що дозволить більш ефективно здійснювати нейтралізацію, блокування та усунення причин й умов правопорушень та ефективно, раціонально вирішити завдання протидії корупції в Україні [145, с. 2].

Одним із перших документів взаємодії між різними органами публічної влади, що здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії корупції в Україні був спільний наказ декількох відомств 23.03.2009

№ 124/936/139/199/250, який затверджував інструкцію про порядок організації обміну інформацією між структурними підрозділами Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Державної податкової адміністрації України, Державної прикордонної служби України, Державної митної служби України в діяльності з виявлення та припинення корупційних діянь в правоохоронних органах. Так, зокрема, ці органи публічної влади взаємодіяли між собою через обмін інформацією про корупційні діяння шляхом проведення спільних засідань та оперативних нарад уповноважених підрозділів; створення спільних робочих груп у складі представників уповноважених підрозділів для вивчення окремих проблем боротьби з корупцією та розроблення пропозицій щодо їхнього вирішення; взаємного інформування уповноваженими підрозділами один одного про виявлення ними в процесі здійснення своїх функцій таких причин й умов, що сприяють корупційним правопорушенням; інформування уповноваженими підрозділами один одного про відомі їм факти підготовки чи вчинення посадовими особами корупційного діяння та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією, узгодженість дій під час їхнього документування; відрядження до іншого правоохоронного органу працівника уповноваженого підрозділу з метою проведення оперативно-розшукових та профілактичних заходів, спрямованих на боротьбу з корупцією, проведення наукових досліджень [198]. Однак сьогодні більшість з цих відомств уже реорганізовано, у державі створені інші органи публічної влади, що наділені повноваженнями у сфері протидії корупції, а тому даний наказ втратив свою актуальність.

Аналіз законів України, що регулюють діяльність спеціальних уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, дає можливість зробити висновок, що в окремих законах законодавець тим чи тим чином згадував про взаємодію. Так, зокрема, у статті 5 Закону України «Про Національну поліцію» зазначено, що поліція у процесі своєї діяльності взаємодіє з органами правопорядку та іншими органами державної влади, а також

органами місцевого самоврядування відповідно до закону й інших нормативно-правових актів [225]. У статтях 19<sup>1</sup> та статті 19<sup>2</sup> Закону України «Про НАБУ» йдеться про взаємодію НАБУ з органами внутрішніх справ, Служби безпеки України, іншими правоохоронними органами та з іншими державними органами [223]. У Законі України «Про прокуратуру» [231] положення про взаємодію прокуратури та інших органів публічної влади відсутні. У Законі України «Про запобігання корупції» в розділі, що передбачає правову основу діяльності НАЗК про взаємодію НАЗК з іншими органами також не йдеться, лише у статті 14 «Контроль за діяльністю НАЗК», говорячи про щорічний звіт НАЗК зазначено, такий звіт обов'язково повинен містити відомості щодо взаємодії НАЗК з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями [193]. Зупинимося на цьому більш детально.

Одним із принципів діяльності НАБУ є принцип взаємодії з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями. З метою забезпечення цієї взаємодії, НАБУ укладає з окремими державними органами угоди (меморандуми) про співпрацю та обмін інформацією. Так, наприклад, НАБУ та МВС України визначили порядок взаємодії відомств щодо використання НАБУ інформаційних ресурсів єдиної інформаційної системи МВС. Відповідно до Порядку взаємодії НАБУ та МВС України щодо використання інформаційних ресурсів єдиної інформаційної системи МВС України, затверджене наказом НАБУ, МВС України від 04.10.2017 № 191-0/823, працівникам НАБУ, яким у зв'язку з виконанням службових обов'язків, може надатися доступ до інформаційних ресурсів єдиної інформаційної системи МВС України шляхом надсилання до Департаменту інформаційних технологій МВС України відповідної заявки, підписаної директором НАБУ и особою, яка тимчасово виконує його повноваження. У такій заявці зазначаються, зокрема, інформаційні ресурси, до яких має надаватися доступ, мета

використання інформації, посада, прізвище, ім'я та по батькові користувача. Безпосередній доступ до інформаційних ресурсів надається користувачам після проходження процедури ідентифікації, автентифікації та авторизації в єдиній інформаційній системі МВС України з використанням засобів електронного цифрового підпису [207].

Відповідно до порядку взаємодії НАБУ та МВС України щодо обміну інформації з питань обліку осіб, оголошених у розшук, НАБУ наповнює та підтримує в актуальному стані сегмент підсистеми «Розшук», об'єктами обліку якого є відомості про осіб, оголошених у розшук у зв'язку з вчиненням злочинів, віднесених законодавством до його підслідності [208].

У цілому, обмін оперативною інформацією між НАБУ та органами внутрішніх справ, Службою безпеки України, іншими правоохоронними органами щодо спільних заходів здійснюється за письмовим розпорядженням керівників відповідних підрозділів. Передача оперативної інформації НАБУ органам внутрішніх справ, Служби безпеки України, органам, уповноваженим законом на проведення досудового розслідування, допускається тільки за письмовим розпорядженням начальника відповідного підрозділу НАБУ [223].

НАБУ також взаємодіє з Національним банком України, Фондом державного майна України, Антимонопольним комітетом України, Національним агентством з питань запобігання корупції, органами Державної прикордонної служби, органами державної податкової й митної служби, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансування тероризму та фінансування розповсюдження зброї масового знищення та з іншими державними органами.

При цьому Національний банк України, Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, орган державного фінансового контролю в Україні, НАЗК, а також інші державні органи, що здійснюють

державний контроль за дотриманням фізичними та юридичними особами законодавства України, з метою запобігання та протидії кримінальним правопорушенням, віднесеним до підслідності НАБУ, зобов'язані:

1) передавати НАБУ одержувані при здійсненні контрольних функцій і аналізі інформацію, що надходить, відомості, що можуть свідчити про кримінальні правопорушення або використовуватися для попередження, виявлення, припинення й розслідування кримінальних правопорушень, віднесених законом до підслідності НАБУ;

2) за зверненням НАБУ проводити в межах своєї компетенції ревізії, перевірки та інші дії щодо контролю за дотриманням законодавства України фізичними та юридичними особами [223].

Взаємодія відіграє важливу роль у роботі НАЗК. Справа в тому, що НАЗК є органом державної влади без повноважень у сфері кримінального права та процесу, тобто не має функції слідства та покарання, не має права представляти в суді інтереси держави, тому кінцевий результат їхньої роботи багато в чому залежить саме від ефективної взаємодії всієї системи антикорупційних та правоохоронних органів. Так, наприклад, у 2018 році для здійснення досудового розслідування НАЗК направило до правоохоронних органів 253 обґрунтовані висновки щодо виявлення ознак кримінальних правопорушень: з них направлено до НАБУ – 37, до Національної поліції – 178 і до органів прокуратури – 38 обґрунтованих висновків [92].

НАЗК підписало меморандуми про взаєморозуміння/співпрацю з різними державними органами, у тому числі з Міністерством юстиції, Державною аудиторською службою, Державною фіскальною службою, Державною службою фінансового моніторингу, Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку, Радою бізнес-омбудсмена, НАБУ [214].

Відповідно до чинного законодавства НАЗК уповноважене на здійснення координації виконання міжнародних зобов'язань у сфері формування й реалізації антикорупційної політики та співпрацю з

міжнародними організаціями. НАЗК здійснює активну співпрацю з профільними міжнародними установами та організаціями у сфері запобігання корупції (зокрема з EUAM, IFES, Проектом EDGE, Центром зниження корупційних ризиків в оборонній сфері (CIDS), Державною службою аудиту Грузії та Італійським національним антикорупційним органом). У рамках налагодження співпраці та обміну інформацією з компетентними органами іноземних держав і міжнародними організаціями, НАЗК опрацювало питання укладення Меморандумів про взаєморозуміння, співпрацю з Антикорупційним агентством Республіки Сербія, Національним агентством з питань доброчесності Румунії, Центральним Антикорупційним бюро Республіки Польща. Метою укладення Меморандумів є обмін інформацією й досвідом у запобіганні корупції. НАЗК розпочало переговори про укладення меморандумів про взаєморозуміння з антикорупційними органами Польщі, Румунії, Латвії, Словенії, Франції, Хорватії та іншими [214].

Поряд з цим варто зазначити, що слід розмежувати поняття «взаємодія» і «координація». Координація, на відміну від взаємодії передбачає, що всі підрозділи, що протидіють корупції, взаємодіючи між собою, підкорюються волі координуючому органу. Метою координації є підвищення ефективності діяльності правоохоронних органів щодо боротьби зі злочинністю, завдяки об'єднанню зусиль, спрямованих на реалізацію повноважень, властивих кожному з цих органів, усунення дублювання в їхній роботі [102, с.87].

Координаційні взаємовідносини органів виконавчої влади є процесом вироблення та реалізації спільних рішень зацікавленими органами влади одного або кількох ієрархічних рівнів з питань, що вимагають узгоджених дій. Їхній розвиток сприяє зростанню ефективної діяльності органів виконавчої влади в Україні, зсуваючи велику частину ініціатив та відповідальності за оперативні рішення з рівня вищого керівництва на більш низький рівень. Система органів виконавчої влади набуває стійкості

завдяки наявності оптимальної кількості різних видів управлінського впливу, у складі яких важлива роль належить координаційним міжвідомчим взаємодіям [96, с.15–16].

Виходячи з цього, можна стверджувати, що саме органи прокуратури займаються координацією діяльності у сфері протидії злочинності та корупції.

Так, наприклад, відповідно до наказу Генеральної прокуратури України від 16.01.2013 № 1/1гн “Про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції” координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції вважати одним із головних пріоритетів у роботі прокурорів усіх рівнів [221].

Відповідно до п. 1 Положення про координацію діяльності правоохоронних органів по боротьбі із злочинністю та корупцією, затверджене наказом Генеральної прокуратури України, МВС України, Служби безпеки України, Державної податкової служби України, Міністерства оборони України, Державної митної служби України, Державної прикордонної служби України, Державної пенітенціарної служби України від 26.04.2012 № 43/375/166/353/284/241/290/236, Генеральний прокурор України та підпорядковані йому прокурори координують діяльність по боротьбі із злочинністю та корупцією органів внутрішніх справ, служби безпеки, податкової міліції, митної служби, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, інших правоохоронних органів. Прокурорів всіх рівнів зобов'язано із застосуванням наданих законом повноважень забезпечити невідворотність відповідальності за корупційні правопорушення, поновлення порушених прав і свобод громадян та інтересів держави, відшкодування збитків, завданих такими діяннями, виявлення та усунення причин і умов, що сприяли їхньому вчиненню, забезпечити координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії корупції в порядку. За цих обставин завданням такої координації є

визначення основних напрямів запобігання і протидії злочинності та корупції на основі аналізу їхньої структури, динаміки, прогнозування тенденцій розвитку цих негативних явищ; розробка, узгодження й виконання спільних заходів, спрямованих на своєчасне виявлення, розкриття, припинення та попередження злочинних і корупційних проявів, усунення причин та умов, що їм сприяли; підготовка пропозицій з удосконалення законодавства, спрямованих на підвищення ефективності правоохоронної діяльності, протидії злочинності та корупції [203].

Отже, керівники органів прокуратури, здійснюючи нагляд за додержання законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, координують діяльність правоохоронних органів відповідного рівня у сфері протидії злочинності в цілому, так і у сфері протидії корупції. Однак, така координація діяльності здійснюється лише в межах кримінального процесу, прокурор не має можливості здійснювати координацію спеціально уповноважених суб'єктів протидії корупції поза межами кримінального процесу, наприклад, здійснювати координаційну діяльність органів державної влади, які діють поза межами кримінального переслідування, зокрема НАЗК.

У свій час в статті 10 Закону України «Про прокуратуру» [232] від 1991 року (втратив чинність) Генеральний прокурор та підпорядковані йому прокурори з метою підвищення ефективності протидії злочинності та корупції координували діяльність правоохоронних органів з питань протидії злочинності та корупції. У даному аспекті координаційні повноваження поширювалися не лише на кримінальні правопорушення, а також і на адміністративні правопорушення, що пов'язані з корупцією. Зокрема, у наказі Генеральної прокуратури України від 25.06.2013 № 10 гн «Про організацію діяльності органів прокуратури у сфері запобігання і протидії корупції» зазначалося, що організація роботи органів прокуратури у сфері запобігання і протидії корупції є пріоритетним напрямом діяльності

відповідно до вимог законодавства. Прокурори всіх рівнів зобов'язані забезпечити організацію:

1) нагляду за додержанням законів спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції, підрозділами внутрішньої безпеки МВС України (крім підрозділів внутрішньої безпеки Міністерства внутрішніх справ на залізницях), Міністерства доходів і зборів України;

2) нагляду за додержанням законів у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням кримінальних корупційних правопорушень слідчими усіх правоохоронних органів (крім слідчих Головного управління з розслідування особливо важливих справ, Головного управління захисту прав і свобод громадян та інтересів держави, протидії корупції та злочинності у сфері транспорту, Головного управління нагляду за додержанням законів у воєнній сфері Генеральної прокуратури України та відповідних спеціалізованих прокуратур), а також участі в судовому провадженні та оскарженні судових рішень у цих кримінальних провадженнях;

3) досудового розслідування кримінальних корупційних правопорушень відповідно до частини 4 статті 216, частини 1 пункту 1 Перехідних положень Кримінального процесуального кодексу України;

4) нагляду за додержанням законів при провадженні у справах про адміністративні корупційні правопорушення за протоколами, складеними спеціально уповноваженими суб'єктами (крім спеціалізованих прокуратур у транспортній та воєнній сферах);

5) складання за наслідками перевірок протоколів про вчинення адміністративних корупційних правопорушень стосовно посадових та службових осіб спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, передбачених частиною 5 статті 5 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції»;

6) комплексного аналітичного дослідження, розробки й реалізації заходів організаційного та наглядового характеру з питань запобігання й

протидії корупції, взаємодії структурних підрозділів прокуратур відповідного рівня;

7) систематичного вивчення правозастосовної практики у сфері протидії корупції, визначення актуальних проблем, внесення пропозицій щодо удосконалення законодавчого регулювання цієї діяльності [226].

Координаційні повноваження прокуратури реалізувалися шляхом проведення спільних нарад, створення міжвідомчих робочих груп, проведення узгоджених заходів, аналітичної діяльності тощо. А рішення координаційної наради були обов'язковими для виконання, визначеними у ньому правоохоронними органами [232].

Як підсумок вищевказаного, сьогодні прокуратура може здійснювати координаційну діяльність у сфері протидії корупції лише в межах кримінального процесу.

З метою вирішення цієї проблеми в Генеральній прокуратурі України прийнято наказ від 13.07.2018 № 135 «Про розмежування повноважень прокурорів у сфері запобігання та протидії корупції поза межами кримінального провадження». Відповідно до даного наказу керівника САП, а також керівників інших структурних підрозділів Генеральної прокуратури України, регіональних прокуратур, військових прокуратур регіонів зобов'язано забезпечити належну організацію діяльності у сфері запобігання та протидії корупції поза межами кримінального провадження, вживати заходів щодо притягнення осіб до відповідальності за вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, виявлення причин та умов, що сприяли їх вчиненню, а також невиконання вимог Закону України «Про запобігання корупції» в інший спосіб, відшкодування збитків, шкоди, завданих державі внаслідок скоєння таких правопорушень, а також зобов'язано забезпечити обов'язкову участь прокурорів у розгляді судами справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, передбачені статтями 172<sup>4</sup> – 172<sup>9</sup>, 172<sup>9-2</sup> КУпАП. Так, наприклад, САП зобов'язано забезпечити обов'язкову участь прокурорів у розгляді судами

справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, передбачені статтями 172<sup>4</sup> – 172<sup>9</sup>, 172<sup>9-2</sup> КУпАП стосовно усіх суб'єктів, передбачених статтею 3 Закону України «Про запобігання корупції», які притягаються до адміністративної відповідальності за матеріалами кримінальних проваджень, розслідуваних детективами НАБУ [240].

Департамент підтримання обвинувачення та представництва інтересів держави в судах Генеральної прокуратури України має забезпечити участь прокурорів у розгляді судами першої інстанції справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією стосовно Президента України, Голови Верховної Ради України, його Першого заступника та заступника, Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України, міністрів, інших керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, та їх заступників, Голови Служби безпеки України, Генерального прокурора, Голови Національного банку України, Голови та інших членів Рахункової палати, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Уповноваженого із захисту державної мови, Голови Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Голови Ради міністрів Автономної Республіки Крим; народних депутатів України; посадових, службових осіб та державних службовців державних органів, юрисдикція яких поширюється на територію України; суддів Верховного Суду, Конституційного Суду України, вищих спеціалізованих судів, працівників цих судів; членів державних колегіальних органів; посадових, службових осіб та державних службовців державних колегіальних органів; посадових осіб юридичних осіб публічного права, юрисдикція яких поширюється на територію України; інших суб'єктів – за дорученням керівництва Генеральної прокуратури України;

Регіональні прокуратури зобов'язано забезпечити обов'язкову участь прокурорів у розгляді судами справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, передбачені статтями 172<sup>4</sup> – 172<sup>9</sup>, 172<sup>9-2</sup> КУпАП

стосовно посадових осіб, державних службовців державних органів та органів місцевого самоврядування обласного рівня; членів, посадових осіб, державних службовців колегіальних органів обласного рівня; депутатів обласних рад; суддів та працівників судів з місце розташуванням у відповідному обласному центрі; посадових осіб юридичних осіб публічного права, юрисдикція яких поширюється на територію регіону; інших суб'єктів – за дорученням керівництва регіональної прокуратури [240].

Основною формою координації діяльності боротьби із злочинністю та корупцією було проведення координаційних нарад керівників органів державної влади, що протидіють корупції в Україні. Крім координаційних нарад, до форм координації можна віднести: проведення спільних засідань колегій; проведення міжвідомчих нарад за участю керівників правоохоронних органів, органів виконавчої влади та місцевого самоврядування; видання спільних наказів, вказівок, інформаційних листів та інших документів організаційного та методичного характеру; обмін інформацією з питань стану злочинності та корупції; розробка і здійснення узгоджених заходів з метою виявлення, припинення та профілактики злочинів і корупційних діянь, а також усунення причин та умов, що сприяли їх вчиненню; спільні виїзди до регіонів для проведення узгоджених заходів, перевірок і надання допомоги правоохоронним органам на місцях; вивчення позитивного досвіду з питань запобігання і протидії злочинності та корупції, впровадження його в практичну діяльність правоохоронних органів; взаємне використання можливостей правоохоронних органів для підготовки й навчання кадрів, підвищення їх кваліфікації; проведення спільних семінарів, конференцій та інших навчально-практичних заходів; розробка пропозицій з питань удосконалення правового регулювання запобігання і протидії злочинності та корупції; спільне ініціювання та проведення наукових досліджень у сфері боротьби із злочинністю та корупцією. Вибір форм координації визначається відповідним прокурором з урахуванням пропозицій керівників правоохоронних органів та органів

державної влади, стану законності, структури і динаміки злочинності та інших чинників, що впливають на ці явища [203].

Відсутність дієвої взаємодії між собою, оприлюдненні у засобах масової інформації факти щодо протистояння НАБУ, НАЗК ТА САП підтверджують необхідність удосконалення взаємодії між такими органами в цілому [79, с.169]. Відсутність координації діяльності всіх суб'єктів, що спеціально уповноважені у сфері протидії корупції може призвести до наявності неузгодженостей дій, що в подальшому може привезти до погіршення стану законності та правопорядку в державі. Однак, враховуючи запропоновані нами зміни щодо інституційної системи спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, вважаємо, що в такому варіанті питання координації у сфері реалізації антикорупційної політики повинно лежати на НАЗК, а з метою посилення ролі САП як інституту контролю, пропонується внести зміни до Закону України «Про прокуратуру», закріпити права й обов'язки САП щодо контролю діяльності органів досудового розслідування та здійснення контролю у провадженнях у справах про адміністративні правопорушення.

Ще одним важливим проблемним питанням залишається взаємодія спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції з громадськістю.

Громадянське суспільство – це суспільство активних громадян, які мають реальний вплив на владу та процес прийняття нею суспільно важливих рішень, беруть активну участь у житті держави та її владних інститутів [21, с. 9].

Відповідно до статті 13 Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції передбачено, що кожна Держава-учасниця вживає належних заходів у межах своїх можливостей і згідно з основоположними принципами свого внутрішнього права, для сприяння активній участі окремих осіб і груп за межами державного сектора, таких як громадянське суспільство, неурядові організації та організації, що функціонують на базі

громад, у запобіганні корупції й боротьбі з нею та для поглиблення розуміння суспільством факту існування, причин, небезпечного характеру корупції, а також загроз, що створюються нею. Цю участь слід зміцнювати за допомогою таких заходів, як:

- 1) посилення прозорості й сприяння залучення населення до процесів прийняття рішень;
- 2) забезпечення для населення ефективного доступу до інформації;
- 3) проведення заходів щодо інформування населення, які сприяють створенню атмосфери неприйняття корупції, а також реалізація програм державної освіти, у тому числі навчальних програм у школах й університетах;
- 4) повага, заохочення та захист свободи пошуку, отримання, опублікування й поширення інформації про корупцію. Можуть установлюватися певні обмеження цієї свободи, але тільки такі обмеження, які передбачені законом і є необхідними для поваги прав або репутації інших осіб та для захисту національної безпеки, або публічного порядку, або охорони здоров'я чи моральності населення [234].

Кожна Держава-учасниця вживає належних заходів для забезпечення того, щоб відповідні органи з протидії корупції, про які йдеться в цій Конвенції, були відомі населенню, і забезпечує доступ до таких органів для надання їм повідомлень, у тому числі анонімно, про будь-які випадки, які можуть розглядатись як злочин відповідно до цієї Конвенції [113].

Взаємодія органів державного управління й місцевого самоврядування з громадськістю є необхідною умовою їхньої ефективної та прозорої діяльності. Сучасна світова практика функціонування зазначених органів довела, що тільки за постійної взаємодії, співпраці з користувачами послуг вони можуть якісно виконувати свої функції [21, с.2].

Розбудова незалежної української держави, перехід до демократичних форм організації суспільного життя вимагав вирішення низки проблем, серед яких було створення міцного юридичного підґрунтя громадянського

суспільства і правової держави з урахуванням досвіду й вимог, вироблених свого часу розвиненими демократіями світової спільноти [303, с. 3;132, с.14].

Основна проблема взаємодії влади і громадянського суспільства полягає в тому, що у влади і громадянського суспільства, органів влади і громадських організацій різне бачення проблеми участі громадськості у формуванні та реалізації політики. Якщо влада прагне забезпечити підтримку громадськістю рішень, які готуються чиновниками згідно з логікою виживання самої влади, то громадськість прагне встановити контроль за владою і розробити політику, яка має на меті забезпечення інтересів громадян, населення. Зрозуміло, що ці інтереси не завжди збігаються [282].

На жаль, сучасні спроби реформування українського суспільства й держави за принципом «проб і помилок», бездумне запозичення іноземних рецептів, ігнорування власних історичних традицій, соціально-культурної спадщини й національних інтересів, радикалізм і самовпевненість реформаторів перервали еволюційний розвиток суспільства, обернулися глибокими й багатобічними негативними наслідками. Перебороти наростання деструктивних процесів можна шляхом поєднання стратегії й тактики реформ із наукою, із науковим і відповідальним державним керуванням й правовим регулюванням. У зв'язку із цим головного значення набуває правильний вибір стратегії подальшого розвитку державно-владних інститутів, конкретних шляхів і способів подолання властивих їм недоліків з метою створення ефективно діючого механізму державної влади [132, с.14].

Вважаємо, що запобігання та протидія корупції починається з того, що громадське суспільство та держава в особі органів публічної влади мають спільне бачення та прагнення до здійснення ефективних практичних кроків для запобігання корупційним проявам та притягнення винних осіб до відповідальності. Для перетворення розмови на дію, необхідно залучати

громадськість, ЗМІ та суб'єктів підприємницької діяльності до реформ. Спільне вирішення проблемних питань завжди допомагає знаходити взаємовигідні та оптимальні рішення, сприяє взаєморозумінню та підвищує відповідальність сторін. Широка участь громадськості в процесі прийняття рішень органами влади є показником демократії в будь-якій країні [21, с.5].

Активне сприяння розбудові громадянського суспільства й функціонуванню його базових інститутів є провідними заходами загально-соціального запобігання корупційним злочинам. Розвинуте громадянське суспільство – одна з основних передумов ефективного запобігання корупційним злочинам. Його основні інституції («стовпи») змушують органи влади працювати в його інтересах. Домагаючись прозорості функціонування владних структур, вони створюють сприятливі умови для запобігання корупційним злочинам, виявлення фактів корупційних правопорушень і притягнення винних осіб до передбаченої законом відповідальності [42, с. 254].

Завдяки взаємодії громадянського суспільства й публічної влади відбувається виявлення, формулювання, реалізація суспільного інтересу [42, с. 255], адже взаємодія органів державної влади та громадянського суспільства є спільною діяльністю взаємозв'язків та взаємовпливу, що існують між органами публічної влади та громадським суспільством щодо формування та реалізації антикорупційної політики [19, с. 6].

Громадянське суспільство відіграє активну роль у взаємодії з органами державної влади, що є безумовною передумовою політичної демократизації, адже, по-перше, інститути громадянського суспільства захищають приватні й суспільні інтереси в антикорупційній сфері, відстоюють незалежність окремої людини від держави, а по-друге, – потребують адекватної швидкої реакції держави на виявлені запити й потреби [61, с.384].

Однак, сьогодні відносини влади і суспільства в Україні фрагментарні, не утворюють цілісної системи і не задовольняють жодну зі

сторін. До основних проблем взаємодії органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства в Україні належать недосконалість правова регламентація даного процесу, відсутність належної управлінської культури, небажання місцевих органів влади співпрацювати з громадськими організаціями, надмірна централізація, бюрократизація та політизація діяльності органів публічної влади [32, с. 9]. Механізми залучення громадськості ще недосконалі й не діють повною мірою. Сама влада за своєю природою не завжди прагне до відкритості та передачі більшості зі своїх владних повноважень народові. Тому потребують свого вдосконалення механізми широкого залучення громадськості до процесу прийняття рішень, співпраці влади з громадянським суспільством [21, с.7].

Систематизація відносин влади та інститутів громадянського суспільства як основних елементів системи державного управління пов'язана з подоланням такої фрагментарності і формуванням інфраструктури державного управління на основі взаємодії цих елементів системи. Отже, в Україні відбувається складний процес налагодження співпраці між громадським та державним секторами, що є передумовою розвитку громадянського суспільства. Водночас залишаються проблеми, які потребують оперативного вирішення. Серед них: відсутність сформованої традиції громадянського суспільства, що виявляється в низькому рівні громадянської свідомості, зверхнє ставлення чиновників до громадських організацій, небажання й невміння працювати з громадськістю, байдужість громадян до публічного формулювання своїх проблем та небажання брати участь у їхньому вирішенні [291; 42, с. 249].

Загальною проблемою в усіх регіонах України є ігнорування правоохоронними органами заяв громадських організацій і активістів. Провадження закриваються або взагалі не відкриваються з формулюваннями «відсутні ознаки складу злочину/порушення», «інформація перевірена і не підтвердилася». У судах справи «розвалюються» або призначаються дрібні покарання. Подекуди

відзначається, що порушники використовують «сигнали» громадських організацій для приховування доказів «замітання слідів» своїх порушень. Зі свого боку органи іноді використовують цю інформацію для шантажу та вимагання хабарів від тих же порушників для подальшого закриття проваджень або перевірок [273]. Отже, взаємодія органів публічної влади з громадськістю залишається малоефективною через недостатню прозорість діяльності цих органів та забюрократизовані процедури такої взаємодії, низький рівень взаємної довіри [243].

Крім того, наслідками недосконалого механізму взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами публічної влади у сфері реалізації антикорупційної політики є: низький рівень авторитету влади в суспільстві; утвердження думки про відстороненість державних посадовців від проблем звичайних громадян; зменшення ефективності державної антикорупційної політики через неузгодженість державних та суспільних інтересів і прагнень; гальмування процесів реформування й очищення влади, впровадження нових суспільних інститутів; укорінення корупції у владі через відсутність дієвих механізмів громадського контролю та моніторингу; поглиблення конфлікту між владою та суспільством через відсутність реальних прикладів врахування думки громадськості щодо реалізації державної антикорупційної політики [61, с.385].

Сьогодні головною проблемою у боротьбі з корупцією залишається високий рівень суспільної толерантності до корупції та втома від інформації про корупційні викриття, низький рівень соціальної активності, загальна зневіра у можливості побороти це негативне явище, відсутність підтримки органами публічної влади, зокрема, правоохоронними органами [273]. Тому, проаналізувавши сучасний стан розвитку громадянського суспільства в Україні, можна виділити три основних напрями у взаємодії держави і громадянського суспільства:

- 1) по-перше, залучення інститутів громадянського суспільства до консультацій та прийняття рішень;

2) по-друге, громадський контроль влади та її інформаційна відкритість;

3) по-третє, спільне здійснення соціально важливих програм [42, с. 244].

Створення середовища, яке б дало змогу громадському суспільству забезпечити нагляд за владою є однією з умов побудови сильної та незалежної держави, адже ефективний громадський контроль може створити позитивний вплив на політичну волю, чинити необхідний тиск на органи публічної влади, політиків для вжиття заходів щодо дій для протидії корупції. Позиція громадянського суспільства полягає в тому, що саме влада, яка насправді орієнтована на демократичний розвиток держави, має створити умови для його розвитку, пропагувати ідею правового порядку, демократію, права людини та верховенство закону, забезпечити конструктивну взаємодію органів публічної влади та громадських організацій, журналістів та активістів, сприяти залученню громадськості до процесів формування та реалізації державної політики [42, с. 251]. Органи публічної влади повинні навчитися сприймати громадські організації, журналістів, активістів як рівноправного партнера у побудові демократичного суспільства.

У сучасному світі перспективи в розвитку країни відкриваються тільки тоді, коли публічна влада й громадянське суспільство не тільки вступають у діалог, а й налагоджують сталу взаємодію, що включає участь громадянського суспільства у державних справах та сприяння з боку влади саморозвитку громадянського суспільства [140, с. 10]. Необхідність взаємодії між громадянським суспільством і публічною владою зумовлюється тим, що навіть демократична держава не здатна постійно адекватно відобразити усю повноту суспільних інтересів. Лише громадянське суспільство в особі самодіяльних громадських організацій, партій, рухів може своєчасно виявляти назрілі потреби та ініціювати необхідні правові, політичні та державні зміни [266, с.12–17; 42, с. 253].

Спільна, довгострокова діяльність громадського суспільства та органів публічної влади у сфері запобігання та протидії корупції повинна бути зосереджена на створенні відкритих та прозорих ключових статистичних даних органів публічної влади, що дасть змогу громадянам бути обізнаними з інформацією та формувати довіру до органів публічної влади, підвищення ефективності діяльності органів публічної влади, зменшення корупції за допомогою прозорих та відкритих електронних процесів, запровадження надання електронних послуг, що унеможливорює контакт громадянина з працівниками органів публічної влади.

Вважаємо, що в Україні необхідно впроваджувати правову культуру і негативне ставлення до корупції серед населення, несприйняття корупції у органах публічної влади. Адже коли органи публічної влади не цінують етику і не вживають заходи захисту від зловживань своїми ж працівниками, то такі працівники стають проблемами цього органу, а відповідно цей орган стає проблемою для держави. Недовіра та відчуженість громадян через такі ситуації поглиблюється і створюють пряму загрозу демократії в державі.

Важливу роль у відносинах між громадянським суспільством і демократичною державою відіграють засоби масової інформації, які виступають одночасно і каналом вираження думки громадянського суспільства, і засобом її формування, і інструментом контролю громадськості над владою і державою [266, с.12–17; 42, с. 256]. Однак, поряд з цим, вплив засобів масової інформації на антикорупційну політику перебуває у залежності від власників, у окремих випадках антикорупційні розслідування є замовними.

Засоби масової інформації можуть взаємодіяти з суб'єктами, що спеціально уповноважені у сфері протидії корупції шляхом викриття фактів корупції й інформування громадськості про дії органів публічної влади в боротьбі з цим явищем.

У свій час у статті 94 Кримінально-процесуального кодексу України (втратив чинність) були передбачені підстави до порушення кримінальної справи, серед яких були:

- 1) заяви або повідомлення підприємств, установ, організацій, посадових осіб, представників влади, громадськості або окремих громадян;
- 2) повідомлення представників влади, громадськості або окремих громадян, які затримали підозрювану особу на місці вчинення злочину або з поличним;
- 3) явка з повинною;
- 4) повідомлення, опубліковані в пресі;
- 5) безпосереднє виявлення органом дізнання, слідчим, прокурором або судом ознак злочину [121].

Крім того, п. 4.2 Інструкції про порядок організації обміну інформацією між структурними підрозділами Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Державної податкової адміністрації України, Державної прикордонної служби України, Державної митної служби України в діяльності з виявлення та припинення корупційних діянь у правоохоронних органах зазначено, що інформація про корупційні діяння може міститися в заявах, повідомленнях громадян, посадових осіб, громадських організацій, засобів масової інформації; дорученнях і постановках слідчого; документах прокурорського реагування; ухвалах суду в кримінальних справах, що перебувають у його провадженні; матеріалах органів дізнання, правоохоронних органів; запитах оперативних підрозділів правоохоронних органів та організацій інших держав; запитах повноважних державних органів, установ та організацій [198].

Сьогодні у статті 60 чинного КПК України зазначено, що заявником є фізична або юридична особа, яка звернулася із заявою або повідомленням про кримінальне правопорушення до органу державної влади, уповноваженого розпочати досудове розслідування, і не є потерпілим. Відповідно до статті 214 КПК України слідчий, прокурор невідкладно, але

не пізніше 24 годин після подання заяви, повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення або після самостійного виявлення ним з будь-якого джерела обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення, зобов'язаний внести відповідні відомості до Єдиного реєстру досудових розслідувань, розпочати розслідування та через 24 години з моменту внесення таких відомостей надати заявнику витяг з Єдиного реєстру досудових розслідувань [120]. Звідси слідує, що законною підставою для початку досудового розслідування корупційних злочинів є обставини, що можуть свідчити про вчинення такого діяння. Однак на практиці зміст таких підстав КПК України не розкриває, тому часто правоохоронні органи не завжди вносять відомості в порядку визначеному КПК до Єдиного реєстру досудового розслідування, а підміняють вказані норми положеннями Закону України «Про звернення громадян», у зв'язку з відсутністю чіткого розуміння того, яка інформація може задовольнити слідчого, щоб розпочати досудове розслідування. Відповідно до Закону України «Про звернення громадян» громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їхніх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їхньої статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їхнє порушення [217].

Слід зазначити, що громадянське суспільство стає основою демократичної держави лише тоді, коли його інтереси та інтереси держави не протиставляються, але становлять єдність протилежностей. Демократична держава покликана розв'язувати суперечності між загальнодержавними інтересами та інтересами різних суб'єктів громадянського суспільства. Разом з тим у процесі діяльності політичних партій, громадських об'єднань, засобів масової інформації, асоціацій

інтереси громадянського суспільства мають трансформуватися в інтереси держави [266, с.12–17; 42, с. 258].

Налагодження взаємозв'язку із публічною владою і громадським суспільством може відбуватися у двох формах:

1) у формі одностороннього, незбалансованого зв'язку суспільства та влади, який включає легітимацію існуючого режиму та діяльності конкретних структур влади, політичних лідерів; підтримку відповідних акцій, дій влади, яка базується на вірі та авторитеті, що не завжди є виправданим;

2) у формі двостороннього, збалансованого зв'язку суспільства та влади, який включає: відкритість інформаційних потоків у поясненні змісту державної політики, що гарантує максимальну свободу в обговоренні суспільних проблем; сприяння розумінню громадянами діяльності органів державної влади, доцільності прийняття ними відповідних рішень; активну участь громадськості в управлінні державою, яка супроводжується систематичним залученням її до вирішення соціально значущих проблем; організацію та підтримку владою соціальних дискусій шляхом залучення громадськості до процесів творення та реалізації державної політики [20, с. 11].

Саме багатосторонній взаємозв'язок суспільства та держави забезпечується шляхом досягнення ефективного діалогу між владою та громадськістю. Ефективний діалог передбачає, що органи влади не лише інформують про свою діяльність громадськість, а й залучають її до участі в процесах розробки та прийняття державно-управлінських рішень. Так, новою парадигмою взаємодії влади та громадськості є не лише інформування останньої, а і її стимулювання, залучення до участі у виробленні та реалізації державної політики. Технологічним принципом досягнення ефективного діалогу є реалізація принципу співпраці, який гарантує налагодження партнерських відносин між владою та громадськістю, а отже, посилює їх колективну відповідальність за прийняті

ними спільні державно-управлінські рішення. У результаті ефективного діалогу налагоджується рівноправна, партнерська співпраця між громадянами та інститутами державної влади на основі досягнення довіри. Можливість ефективного діалогу лежить у площині зміни природи функціонування системи державного управління, яка перетворює інститут державних службовців на інститут з обслуговування інтересів громадськості. Це свідчить про те, що можливість досягнення ефективного діалогу між владою та громадськістю, а також між різними групами громадськості стає реальною лише в межах правової держави, яка володіє відповідними інструментами забезпечення публічності своєї діяльності [20, с. 13].

Ми погоджуємося з думкою, що основними завданнями інститутів громадянського суспільства в контексті взаємодії з органами публічної влади в умовах глобалізації мають бути: формування альтернативної точки зору на зміст, методи й процеси публічного управління, підготовка політичних лідерів для органів публічного управління, виявлення та припинення зловживань публічних службовців, працівників сфери публічного управління, агрегування, артикуляція і представництво інтересів різних соціальних груп, допомога органам публічної влади в розробленні та реалізації публічної політики в різних сферах, забезпечення зростання політичності участі громадян [32, с. 178]. Вжиття цих заходів є першочерговими для України для налагодження взаємного публічного діалогу між органами публічної влади й громадянським суспільством та удосконалення такої взаємодії.

За такої умови вважаємо, що під час вдосконалення взаємодії органів публічної влади та громадськості варто врахувати Рекомендації Стамбульського плану дій, зокрема:

- 1) здійснювати ініціювання на різних рівнях кампаній із збільшенням обізнаності суспільства і освітніх програм, що стосуються негативних наслідків корупції, а також прийнятих зусиль щодо її

запобігання неурядовими організаціями, засобами масової інформації, професійними асоціаціями, приватними компаніями та іншими організаціями;

2) залучати неурядові організації до контролю за програмами та діяльністю державного сектору;

3) розширити співпрацю між органами публічної влади, неурядовими організаціями, приватним сектором, професійними організаціями, науково-аналітичними центрами і, особливо, незалежними центрами в справі боротьби з корупцією;

4) прийняти закони та затвердити положення, які гарантуватимуть неурядовим організаціям необхідні права для ефективної участі в боротьбі з корупцією;

5) гарантувати, що громадськість і ЗМІ мають свободу отримувати інформацію та, зокрема, інформацію про корупцію, за допомогою розробки й застосування вимог щодо надання інформації для громадськості, яка повинна включати повідомлення про зусилля щодо забезпечення в їхній діяльності правомірності, чесності, цивільного контролю й запобігання корупції, а так само про результати конкретних справ, матеріалів й інших повідомлень про корупцію; заходів, що забезпечують свободу суспільства й ЗМІ на запит й отримання відповідної інформації, що відноситься до заходів з профілактики та боротьби з корупцією [274].

### **Висновки до розділу 3**

Досвід протидії корупції у країнах, де існує нульова толерантність до корупції (Данії, Нової Зеландії, Швеції, Фінляндії, Сінгапуру) свідчить про те, що на рівень корупції впливає зв'язок між кількістю років державності та вищими рівнями доброчесності в державному секторі. Держави, які мають більш тривалу історію як незалежні держави, мають нижчий рівень корупції.

Вивчений досвід країн світу, які займають перші місця у протидії корупції, надав можливість зробити висновок, що не існує єдиного методу запобіганню та протидії корупції. Однак спільним для цих держав є наявність чесної і сильної виконавчої влади, незалежної і підзвітної судової системи, чесної і неполітизованої державної служби, незалежних і вільних ЗМІ, активного громадського суспільства, здатного впливати на діяльність органів державної влади, дієвої взаємодії між громадським суспільством та органи державної влади, що мають єдину мету – відсутність корупції в державі в цілому.

Аналіз досвіду країн світу, де існує нульова толерантність до корупції, свідчить про те, що основні зусилля у протидії цьому явищу становлять антикорупційні положення, державна політика в цій сфері, дієве законодавство, прозорість діяльності органів державної влади, побудова атмосфери чесності та довіри до державної служби, наявність незалежної й добре функціонуючої судової влади, підвищення рівня правової свідомості та культури громадян. Нульова толерантність до хабарництва та корупції глибоко вкорінена в правовій свідомості громадян цих країн.

Проведений аналіз діяльності органів, які протидіють корупції в цих країнах, продемонстрував, що запозичення позитивного досвіду протидії цьому явищу може створити позитивне підґрунтя для розвитку нашої держави та подолання корупції в цілому. Водночас, на нашу думку, необхідно, створити єдиний орган, що уповноважений протидіяти корупції (досвід Сінгапуру), вдосконалити антикорупційне законодавство (досвід Швеції), вдосконалювати запровадженні механізми запобіганню та протидії корупції (досвід Нової Зеландії), створити антикорупційну стратегію (досвід Фінляндії), активно організовувати протидії корупційним проявам із залученням громадськості (досвід Данії, Сінгапуру, Нової Зеландії), використовувати загальносистемний підхід до побудови рамки національних антикорупційних зусиль та виявлення корупційних ризиків (досвід Нової Зеландії).

До актуальних проблем діяльності спеціально уповноважених суб'єктів

у сфері протидії корупції віднесено: розмежування компетенції спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції; формальність роботи або робота без результатів, орієнтування спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції на кількість замість якості, що призводить до відсутності зміни ситуації з корупцією за результати роботи; неналежне виконання основних завдань та повноважень спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, слабка міжвідомча взаємодія або її відсутність, відсутність координації дій між спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції, слабка взаємодія з громадськістю, низький рівень довіри громадян до діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції.

Запропоновано створити нову інституційну модель спеціально уповноважених суб'єктів із протидії корупції в Україні, що включатиме в себе лише два відомства, зокрема: НАЗК – для забезпечення формування й реалізації антикорупційної політики та впровадження стратегії боротьби з корупційними явищами, впровадження інструментів попередження корупції та здійснення контролю за доброчесною поведінкою службовців (правил щодо конфлікту інтересів, декларування майна тощо) і НАБУ – для виявлення й розслідування корупційних злочинів. Усі інші органи публічної влади, що сьогодні мають повноваження у сфері протидії корупції, позбавити таких повноважень.

Визначено особливості ефективної роботи НАЗК і НАБУ, як єдиної інституційної системи суб'єктів у сфері протидії корупції, до яких віднесено автономію, незалежність, безсторонність та об'єктивність у прийнятті рішень, наявність чіткої компетенції, чітке визначення функцій і завдань, правил щодо міжвідомчої співпраці, наявність достатнього фінансування, наявність політично незалежного й неупередженого керівника з продемонстрованим досвідом і хорошою професійною репутацією, чітко

регламентовану внутрішню організацію, що включає в себе внутрішній кодекс поведінки; ініціювання процесу підбору персоналу; розробка внутрішніх адміністративних, операційних та звітних процедур, а також встановлення керованих планів роботи й орієнтирів для оцінки прогресу кваліфікованих працівників, створення ретельного та скрупульозного підбору кадрів із вищою освітою, бездоганною репутацією, з моральною та ідейною стійкістю та повагою суспільства.

Визначено, що основним критерієм оцінки діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції в Україні має стати ефективність виконання покладених функцій і завдань держави, прозорість діяльності та рівень довіри суспільства.

З метою підвищення рівня довіри в Україні запропоновано зобов'язати НАЗК і НАБУ щоквартально звітувати перед громадськістю про результати боротьби з корупцією, при цьому звітувати не про кількість складених протоколів про адміністративні правопорушення та кількість внесених кримінальних проваджень до Єдиного реєстру кримінальних проваджень, а про кількість осіб притягнених до адміністративної і кримінальної відповідальності за результатами розгляду справ у судах.

Запропоновано зміни до чинного законодавства України, зокрема:

- до Закону України «Про запобігання корупції» у частині визначення спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції два відомства: НАЗК і НАБУ та приведення чинного законодавства у відповідність у частині позбавлення права інших органів публічної влади виявляти злочини у сфері корупції;

- до Закону України «Про НАБУ» та надати право НАБУ реалізовувати заходи адміністративного примусу в разі виявлення адміністративного правопорушення у сфері корупції;

- до КУпАП:

а) закріпити в статті 255 КУпАП повноваження НАБУ складати протоколи про адміністративні правопорушення за ст. 172-4–172-9, 172-9-1, 172-9-2, 184-1, 185-4, 185-6, 185-13, 212-15, 212-21 КУпАП;

б) доповнити частину 1 статті 285 КУпАП положенням щодо направлення копії постанови до органу державної влади, що склав протокол про адміністративне правопорушення й викласти її у такій редакції:

«Стаття 285. Оголошення постанови по справі про адміністративне правопорушення і вручення копії постанови

Постанова оголошується негайно після закінчення розгляду справи. Копія постанови протягом трьох днів вручається або висилається особі, щодо якої її винесено та органу державної влади, що складав протокол про адміністративне правопорушення».

## ВИСНОВКИ

У дисертації на основі комплексного аналізу теоретичних положень, українського й міжнародного законодавства та практики його реалізації, наведено узагальнення й нове вирішення наукового завдання – визначення сутності, особливостей адміністративно-правових засад діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції в Україні, а також запропоновано науково обґрунтовані висновки, пропозиції й рекомендації щодо вдосконалення українського законодавства із врахуванням зарубіжного досвіду.

1. Аналіз сучасних поглядів на корупцію, як об'єкта діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції в Україні, дав можливість зробити висновок, що корупція є надзвичайно важливим недоліком функціонування органів публічної влади в Україні, серйозною загрозою для благополуччя громадян і репутації як безпечної, процвітаючої, справедливої країни, а боротьба з нею – це безперервний процес, який має гарантувати демократію, повагу до прав людини та громадянина, верховенство права в державі. Відсутність єдиного розуміння поняття «корупція» науковцями й роз'яснення його у міжнародно-правових актах обумовлене постійним розвитком цього негативного явища, виникненням нових форм, пошуку шляхів запобігання та протидії. Ефективність застосування положень чинного законодавства щодо запобігання та протидії корупції прямо залежить від діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у протидії в цій сфері.

2. Виділено чотири етапи розвитку законодавства щодо встановлення та діяльності спеціально уповноважених суб'єктів із протидії у сфері корупції в Україні, з виокремленням особливостей кожного етапу: 1) серпень 1991 р. – червень 2009 р. – характеризувався процесом формування законодавства незалежної держави, політичної демократизації та

встановлення належного врядування; 2) червень 2009 р. – квітень 2011 р. – характеризувався відсутністю чіткого уявлення про масштаби корупції в Україні, недієвою системою органів публічної влади, що займалися виявленням і розслідуванням злочинів у сфері корупції; 3) квітень 2011 р. – жовтень 2014 р. – характеризувався збільшенням масштабів корупції в Україні, недієвою системою органів публічної влади, що займалися виявленням і розслідуванням злочинів у сфері корупції; 4) жовтень 2014 р. – теперішній час – побудова нової інституційної моделі органів публічної влади, що запобігають та протидіють корупції в Україні.

3. Функційне призначення спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції в Україні розкрито через категорії «функція» й «компетенція». Спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції виконують загальні, спеціальні та забезпечувальні функції. Поряд з цим саме спеціальні функції спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції виділяють серед інших органів публічної влади й на ці органи покладені функції запобігання та протидія корупційних правопорушень та правопорушень, пов'язаних з корупцією, що вчинені особами, які уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування й прирівняними до них особами.

Компетенцію спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції в Україні розкрито через її складові (мету, завдання, предмет відання та повноваження) та визначено, що спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції в Україні створені для досягнення однієї спільної мети – запобігти та протидіяти корупції, наділені різними повноваженнями у цій сфері, зокрема, НАЗК здійснює превентивну діяльність, органи прокуратури – нагляд за дотриманням законів України, НАБУ та Національна поліція виявляють, припиняють злочини й правопорушення у цій сфері; ці суб'єкти можуть застосувати ефективні механізми, процедури, заходи, спрямовані на запобігання та протидію корупції.

4. Перелік форм діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції в Україні на пряму залежить від змісту їх компетенції та завдань щодо її реалізації. Спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції в Україні здійснюють установчу, правотворчу, правозастосовну, інтерпретаційну діяльність. При цьому для всіх спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції саме правозастосовна складає головний аспект їхньої діяльності, а для НАЗК – ще й інтерпретаційну діяльність.

Схарактеризовано методи діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції: переконання, заохочення й примусу. Зазначено, що у сфері діяльності спеціальних суб'єктів протидії корупції в більшості випадків необхідно говорити про поєднання двох методів переконання та примусу й комплексне їхнє використання. Саме методи переконання й примус можуть реалізовуватися в превентивній роботі таких органів, зокрема: під час пошуку причин й умов, що сприяють вчиненню корупційних правопорушень, проведення оперативно-розшукових заходів з метою виявлення кримінальних корупційних правопорушень, порушень справи про вчинення адміністративного правопорушення у сфері корупції.

5. Проведений аналіз діяльності органів, які протидіють корупції в країнах з нульовою толерантністю до корупції (Данії, Нової Зеландії, Швеції, Фінляндії, Сінгапуру) продемонстрував, що запозичення досвіду протидії цьому явищу може створити позитивне підґрунтя для розвитку нашої держави й подолання корупції в цілому. Проте для України необхідно: створити єдиний орган, що уповноважений протидіяти корупції (досвід Сінгапуру), вдосконалити антикорупційне законодавство (досвід Швеції) і запроваджені механізми запобігання та протидії корупції (досвід Нової Зеландії), створити антикорупційну стратегію (досвід Фінляндії), активно організовувати протидію корупційним проявам із залученням громадськості (досвід Данії, Сінгапуру, Нової Зеландії), використовувати

загальносистемний підхід до побудови рамки національних антикорупційних зусиль і виявлення корупційних ризиків (досвід Нової Зеландії).

6. До актуальних проблем діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції віднесено: розмежування компетенції спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції; формальність роботи або робота без результатів, орієнтування спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції на кількість замість якості, що призводить до відсутності зміни ситуації з корупцією за результатами роботи; неналежне виконання основних завдань та повноважень спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, слабка міжвідомча взаємодія або її відсутність, відсутність координації дій між спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції, слабка взаємодія з громадськістю, низький рівень довіри громадян до діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції.

7. Запропоновано створити нову інституційну модель спеціально уповноважених суб'єктів із протидії корупції в Україні, що включатиме в себе лише два відомства, зокрема: Національне агентство з питань запобігання корупції – для забезпечення формування й реалізації антикорупційної політики та впровадження стратегії боротьби з корупційними явищами, впровадження інструментів попередження корупції та здійснення контролю за добросовісною поведінкою службовців (правил щодо конфлікту інтересів, декларування майна) і Національне антикорупційне бюро України – для виявлення й розслідування корупційних злочинів. Усі інші органи публічної влади, що сьогодні мають повноваження у сфері протидії корупції, позбавити таких повноважень.

Визначено особливості ефективної роботи Національного агентства з питань запобігання корупції та Національного антикорупційного бюро України як єдиної інституційної системи суб'єктів у сфері протидії корупції, до яких віднесено автономію, незалежність, безсторонність, об'єктивність у прийнятті рішень, наявність чіткої компетенції, визначення функцій і

завдань, правил щодо міжвідомчої співпраці, наявність достатнього фінансування, наявність політично незалежного та неупередженого керівника з продемонстрованим досвідом, хорошою професійною репутацією, чітко регламентовану внутрішню організацію, що включає в себе внутрішній кодекс поведінки; ініціювання процесу підбору персоналу; розробка внутрішніх адміністративних, операційних, звітних процедур, а також встановлення керованих планів роботи й орієнтирів для оцінки прогресу кваліфікованих працівників, створення ретельного та скрупульозного підбору кадрів із вищою освітою, бездоганною репутацією, з моральною та ідейною стійкістю та повагою суспільства.

Визначено, що основним критерієм оцінки діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції в Україні має стати ефективність виконання покладених функцій і завдань держави, прозорість діяльності й рівень довіри суспільства.

З метою підвищення рівня довіри в Україні запропоновано зобов'язати НАЗК та НАБУ щоквартально звітувати перед громадськістю про результати боротьби з корупцією, звітувати не про кількість складених протоколів про адміністративні правопорушення й кількість внесених кримінальних проваджень до Єдиного реєстру кримінальних проваджень, а про кількість осіб притягнених до адміністративної та кримінальної відповідальності за результатами розгляду справ у судах.

Запропоновано зміни до чинного законодавства України, зокрема: до Закону України «Про запобігання корупції» в частині визначення спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції два відомства: НАЗК та НАБУ й приведення чинного законодавства у відповідність у частині позбавлення права інших органів публічної влади виявляти злочини у сфері корупції; до Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» й надати право НАБУ реалізовувати заходи адміністративного примусу в разі виявлення адміністративного правопорушення у сфері корупції; до КУпАП: а) закріпити в статті 255 КУпАП повноваження НАБУ

складати протоколи про адміністративні правопорушення за ст. 172-4–172-9, 172-9-1, 172-9-2, 184-1, 185-4, 185-6, 185-13, 212-15, 212-21 КУпАП; б) доповнити частину 1 статті 285 КУпАП положеннях щодо направлення копії постанови й для органу державної влади, що склав протокол про адміністративне правопорушення та викласти її у такій редакції: «Стаття 285. Оголошення постанови по справі про адміністративне правопорушення і вручення копії постанови».

Постанова оголошується негайно після закінчення розгляду справи. Копія постанови протягом трьох днів вручається або висилається особі, щодо якої її винесено та органу державної влади, що складав протокол про адміністративне правопорушення»; в) перейменування розділу 13-А КУпАП на «Адміністративні правопорушення у сфері запобігання та протидії корупції».

Одержані в процесі дослідження наукові результати щодо адміністративно-правових засад діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції в Україні не є вичерпними й потребують подальшого пошуку шляхів для запобігання та протидії корупції в Україні, удосконалення чинних норм й усунення прогалин в правовому регулюванні у вище зазначеній сфері.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Б. Державне управління. Європейські стандарти. Досвід та адміністративне право: монографія. Київ: Юстініан, 2007. 288 с.
2. Адміністративна діяльність міліції: підручник/ за ред. О. М. Бандурки. Харків: НУВС, 2004. 448 с.
3. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ: підручник/ за ред. І. П. Голосніченка, Я. Ю. Кондратьєва. Київ: УАВС. 178 с.
4. Адміністративна діяльність органів поліції України: підручник / за заг. В. В. Сокурєнка. Харків: ХНУВС, 2017. 432 с.
5. Адміністративне право України: навчальний посібник / Г. Г. Забарний, Р. А. Калюжний, В. К. Шкарупа. К., 2003. 212 с.
6. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч. у 2 т: том 1. Загальна частина/ ред. колегія: В. Б. Авер'янов. К.: Видавництво „Юридична думка”. 2004. 584 с.
7. Адміністративне право України. Загальна частина: курс лекцій/ за ред.. В. В. Коваленка. Київ, 2011. 395с.
8. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / Галуцько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
9. Адміністративне право України. Т.1. Загальне адміністративне право: навчальний посібник/ за ред. проф. В. В. Галуцька. Херсон: Грінь Д.С., 2015. 272 с.
10. Адміністративне право України: академічний курс: підручник у 2т. / за ред. В. Б. Авер'янова. К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007, Т.1. 592с.
11. Адміністративне право України: навчальний посібник /за заг. ред. Т. О. Коломоєць, Г. Ю. Гулевської. К.: Істина, 2007. 216 с.

12. Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации: учебник. М.: Издательство Зерцало, 1996. 680 с.
13. Алісов Є. О., Мартиновський В. В., Настюк В. Я., Шевчук О. М. Відповідальність за корупційні правопорушення: навч. посіб. Х.: Юрайт, 2017. 168 с.
14. Алфьоров С. М. Суб'єкти, які здійснюють заходи щодо запобігання і протидії корупції, відповідно до проекту закону України «Про засади запобігання і протидії корупції». *Право і суспільство*. 2011. № 1. С. 3-7.
15. Андрійко О.Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07/ Інститут держави і права ім. В.М.Корецького. К. 1999. 38 с.
16. Андрійів М. М. Поняття та структура компетенції органів публічної влади. *Теорія та практика державного управління*. 2017. 2(57). С. 45-53.
17. Антонова Т. Л. Контроль і нагляд за поведінням з відходами. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. Вип. 2. С. 47-50. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pjuv\\_2017\\_2\\_11](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pjuv_2017_2_11).
18. Армаш Н. О. Про права, обов'язки та повноваження державних політичних діячів. *Правова інформатика*. 2015. № 1(45). С. 83–88.
19. Артеменко І. В. Взаємодія органів державної влади та інститутів громадянського суспільства у формуванні й реалізації молодіжної політики: автореф. дис. ... канд. наук з держ. управління : 25.00.01 / Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. Дніпро, 2017. 20 с.
20. Афонін Е. А., Гонюкова Л. В., Войтович Р. В. Громадська участь у творенні та здійсненні державної політики. К. : Центр сприяння інституц. розвитку держ. служби, 2006. 219 с.
21. Бабінова О.О. Взаємодія органів державного управління і місцевого самоврядування з громадськістю: теоретико-методологічний аспект: автореф.

дис. ...канд.наук з держ. управління: 25.00.01/Національна академія державного управління при Президентові України. Київ, 2006. 20с.

22. Баклан О. До класифікації функцій державного регулювання в економічній сфері. *Підприємництво, господарство і право*. 2010. № 7 (175). С. 34–37.

23. Басова Ю.Ю. Адміністративні процесуальні форми діяльності органів публічної адміністрації. *Форму права*. 2012. № 1 С. 71-76.

24. Бахрах Д. Н. Административное право России: учебн./Д. Н. Бахрах, В. Г. Татарян. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Эксмо, 2009. 608 с.

25. Баштанник А. Організаційно-правові механізми регулювання діяльності органів державної влади в умовах реформ. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. Вип. 1. С. 186-195. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums\\_2015\\_1\\_21](http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums_2015_1_21).

26. Бездольний М. Ю. Адміністративно-правові засади діяльності органів внутрішніх справ щодо протидії корупції : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07/ Харк. нац. ун-т внутр. справ, Х., 2009. 20 с.

27. Береза О. Д. Державна антикорупційна політика: сутність та особливості реалізації в постіндустріальному суспільстві: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01 / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ, 2017. 20 с.

28. Берлач А. І. Адміністративне право України : навч. посіб. для дист. навч. К. : Ун-т «Україна», 2005. 472 с.

29. Битяк Ю. П., Зуй В. В. Адміністративне право України. Конспект лекцій. Х. : Націон. юрид. акад. України імені Ярослава Мудрого, 1996. 158с.

30. Білас А. І. Правоохоронна діяльність країн ЄС: порівняльно-правове дослідження: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01/ Національна академія внутрішніх справ. Львів, 2016. 23 с.

31. Білецький А.В. Участь громадськості у запобіганні корупційним злочинам в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2018. 20 с.

32. Білокопитов Д. В. Розвиток взаємодії органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства в умовах глобалізації: дис. ... канд. наук з держ. управл. 25.00.02 / Хар. регіон. інститут держ. управління. Харків 2016. 211с.

33. Білокур Є. І. Функції державного управління: поняття, особливості, правове регулювання: 12.00.07/ Нац. універ. «Одеська юрид. академія». Одеса. 2015. 194 с.

34. Білуха М. Т. Теорія фінансово-господарського контролю і аудиту: підручник. К. 1996. 320 с.

35. Бондаренко І. В. Органи внутрішніх справ в системах правоохоронних органів України, Російської Федерації та інших зарубіжних країн: теоретичні аспекти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01/Національна академія внутрішніх справ України. К. 2004. 24 с.

36. Бондаренко І. Правоохоронна діяльність і правоохоронні органи: поняття та ознаки. *Право України*. 2003. № 4. С. 18-21.

37. Булкат М. С. Загальна характеристика форм та методів реалізації функцій держави. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2011. № 4. С. 107-113.

38. Вандін Є. В. Організаційно-правові засади діяльності спеціалізованої антикорупційної прокуратури України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10/Нац. академія прокуратури України. Київ, 2017. 207 с.

39. Василичук В. І., Грибовський О. В. Міжнародні принципи захисту осіб, які надають допомогу із запобігання та протидії корупції. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2014. № 4. С. 223–232.

40. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка»», 2007. 992 с.

41. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. К. : Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.

42. Взаємодія органів державної влади та громадянського суспільства: навч. посіб. / за наук. Ю. П. Сурміна, А. М. Михненка. К. : НАДУ, 2011. 388с.

43. Висновок Головного експертно-наукового управління від 11.05.2018 на проект Закону України «Про Антикорупційну стратегію на 2018 - 2020 роки» № 8324 від 26.04.2018. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=63942](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63942).

44. Вільчинська І.Ю. Проблеми формування особистості українського громадянства як одне із завдань розвитку українського суспільства. *Правова держава*. 2003. № 14. С. 89-95.

45. Волощенко А. В. Корупція: причини, наслідки та проблеми ефективної протидії. *Інтелект XXI*. 2015. № 4. С. 77–84.

46. Волощенко А. В. Державні регуляторні імперативи протидії системній корупції в національній економіці: автореф. дис. ... докт. екон. наук: 08.00.03/ВНЗ “Національна академія управління”, м. Київ, 2018. 42с.

47. Воробьева С. В. Компетенция как инструмент государственно-правового регулирования: автореферат дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина, Тамбов 2007, 24с.

48. Галунько В. В., Олефір В. І., Пихтін М. П. Адміністративне право України: навчальний посібник: у 2-х томах. Херсон: ПАТ «Херсонська міська друкарня», 2011. Т.1. 320с.

49. Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. Х., 2003. 413 с.

50. Гаращук В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні. Х.: Фоліо, 2002.176 с.

51. Гвоздецький В. Д. Адміністративно-правові та організаційні засади запобігання і протидії корупції в Україні: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.07 / Держ. НДІ М-ва внутр. справ України. К., 2013. 587 с.

52. Гвоздецький В. Д. Організаційно-правові засади запобігання і протидії корупції в Україні. Київ, 2011. 592 с.

53. Гнатюк Б. І. Поняття корупції як соціально-правового явища/*Проблеми вдосконалення діяльності правоохоронних органів щодо виявлення, попередження та припинення корупційних проявів*: матеріали науково-практичного семінару 7 квітня 2017 року. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2017. С. 41–44.

54. Голосніченко І. П., Стахурський М. Ф., Золотарьова Н. І. Адміністративне право України: основні поняття. Загальна та основна частина: навч. посіб. К., 2005. 231 с.

55. Гончарук С. Т. Відповідальність за адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією. *Міжнародний науковий журнал "Інтернаука". Серія: "Юридичні науки"*. 2018. № 4. URL: <https://www.inter-nauka.com/uploads/public/15284453183308.pdf>

56. Господарський кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 року № 436-IV. Дата оновлення: 07.02.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15>.

57. Гречанюк С. К. Взаємодія Державної кримінально-виконавчої служби України з публічними інституціями: монографія. Ірпінь: Нац. університет ДПС України, 2011. 400 с.

58. Гудков Д. В. Адміністративно-правові засоби запобігання і протидії корупції: автореф... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Сумський державний університет. Суми: 2018. 18 с.

59. Гук А.С. Адміністративні форми та методи публічного врядування. *Актуальні проблеми державного управління*. № 1(43), С. 78 – 83.

60. Дем'янчук В. А. Окремі аспекти правового статусу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури України. *Форум права*. 2017. № 4. С. 69–72. URL: [http://nbuv.gov.ua/jpdf/FP\\_index.htm\\_2017\\_4\\_12.pdf](http://nbuv.gov.ua/jpdf/FP_index.htm_2017_4_12.pdf).

61. Дем'янчук В.А. «Адміністративно-правові засади реалізації антикорупційної політики в Україні: дис. ... д. юрид. наук: 12.00.07 /

Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна», Дніпропетровський держ. універ. внутр. справ. Дніпро. 2018. 439с.

62. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: підручник для студентів вищих навчальних закладів/ за ред. Серьогіної С. Г. Х. : Право, 2005. 256 с.

63. Державне управління : підручник : у 2 т. / ред. кол.: Ковбасюк Ю. В., Ващенко К. О., Сурмін Ю. П. та ін. К. ; Дніпропетровськ : НАДУ 2012. Т. 1. 564 с.

64. Державне управління проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б.Авер'янова. К.: Факт, 2003. 384 с.

65. Деркач А. Л. Організаційно-правові аспекти контролю у галузі ядерної та радіаційної безпеки : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. К., 2007. 213 с.

66. Деякі питання запобігання корупції в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 05.10.2016 № 803-р. Дата оновлення: 05.12.2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/803-2016-%D1%80#n12>.

Длугопольський О. В., Іващук Ю. П. Сучасні погляди на корупцію та мінімізацію її негативного впливу на економіку України. *Економіка України*. 2012. № 9. С. 13–24.

67. Добрынин Л. А. Российская модель системной коррупции и стратегии ее преодоления. *Экономика и управление*. 2012. № 6. С. 30-35.

68. Дорошенко Д. П. Примус у податковому праві: автореф. ... докт. юрид. наук: 12.00.07 / Запорізький національний університет. Запоріжжя. 2019. 42 с.

69. Дуліба Є. В. Фіскальна функція держави: адміністративно-правовий аспект: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07 / Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. Дніпро. 2019. 391 с.

70. Європейський досвід державного управління /уклад. О. Ю. Оржель, О. М. Палій, Ю. Д. Полянський та ін.; за заг. ред. О. Ю. Оболенського, С. В. Сьоміна, А. О. Чемериса. К.: Вид-во НАДУ, 2007. 76 с.

71. Євтушенко О. Н., Андріяш В. І. Державне управління (Основи теорії державного управління): навчальний посібник у 3 част. Миколаїв: Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2013. Ч. 1. Основи теорії державного управління. 2013. 268 с.

72. Жуковська Л. А. Поняття «корупція» у доктрині адміністративного права України. *Порівняльно-аналітичне право*. 2018. № 4. С. 258–260.

73. Жуковська Л.А. Досвід функціонування антикорупційних органів у Новій Зеландії та Королівстві Данія. *Теорія та практика протидії злочинності у сучасних умовах*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (Львів, 9 листопада 2018 року). Л. : ЛьвДУВС. С. 74–75.

74. Жуковська Л.А. Організаційно-правове забезпечення роботи спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції в Україні з викривачами. *Роль інституту викривачів у запобіганні та протидії корупції*: матеріали круглого столу (Київ, 2 листопада 2018 р.). Київ : Нац. акад. внутр. справ. С. 45–47.

75. Жуковська Л.А. Повноваження спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 11. С. 81-85.

76. Жуковська Л.А. Поняття «корупція» у доктрині адміністративного права України. *Порівняльно-аналітичне право*. 2018. № 4. С. 258–260.

77. Жуковська Л.А. Проблеми законодавчого визначення завдань спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції в Україні. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького. Серія Право*. Івано-Франківськ: Івано-Франківський університет права імені Короля Данила Галицького, 2018. № 5 (17). С. 107–111.

78. Жуковська Л.А. Сучасний стан протидії корупції в Україні спеціально уповноваженими суб'єктами та проблеми їх співробітництва. *Протидія злочинності: теорія та практика: матеріали VIII Міжнародної науково-практичної конференції* (м. Київ, 26 жовтня 2018 р.). Київ: Національна академія прокуратури України. С. 166–169.

79. Жуковська Л.А. Удосконалення правового врегулювання інституту викривачів в Україні як необхідної складової механізму протидії корупції спеціально уповноваженими суб'єктами. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2018. Випуск 52. Т. 2. С. 44–47.

80. Заброда Д.Г. Взаємодія суб'єктів боротьби з корупцією (адміністративно-правовий аспект): автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національна академія внутрішніх справ України. К., 2005. 20 с.

81. Заброда Д. Г. Взаємодія суб'єктів боротьби з корупцією (адміністративно-правовий аспект): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національна академія внутрішніх справ України. Київ, 2005. 240 с.

82. Заброда Д. Г. Поняття взаємодії суб'єктів боротьби з корупцією: адміністративно-правовий аспект /Економічні злочини: попередження і боротьба з ними / за ред. А. І. Комарової, М. О. Потебенька, В. П. Пустовойтенка та ін. К. : Оксамит, 2001. Том 25. С. 149–153.

83. Загальна теорія держави і права: підручник для студентів юрид. спец. вищих навч. закладів / за ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. Харків: Право, 2002. 432 с.

84. Загальна теорія держави і права: підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів / за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Харків: Право, 2009. 584 с.

85. Загиней З.А. Викривачі корупції: quid prodest? *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2016. № 2 Ч.1 с. 125-136.

86. Загуменна Ю. О. Правоохоронні органи: поняття, ознаки, функції, особливості діяльності. *Право і безпека*. 2010. № 3 (35). С. 145-150.

87. Загуменник В.І., Проценко В.В. Адміністративне право України. Збірник основних питань та відповідей (загальна частина): навч. посібник / за заг. ред. О.Д. Крупчана. Бендери; Київ: Поліграфіст, 2012. 444 с.

88. Задорожний С.А. Механізми запобігання та протидії корупції в органах місцевої влади : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 / Івано-Франків. нац. техн. ун-т нафти і газу. Івано-Франківськ, 2017. 20 с.

89. Запобігання корупції: методичні рекомендації для місцевих активістів /Д. О. Калмиков, Д. В. Сінченко, О. О. Сорока, М. І. Хавронюк, Г. Л. Шведова; за заг. ред. М. І. Хавронюка. К.: ФОП Москаленко О. М., 2017. 242 с.

90. Зарубіжний досвід створення та діяльності спеціальних антикорупційних органів: наук.-практ. посіб. / З. А. Загиней, В. М. Драган, О. Н. Ярмиш та ін.; Національна академія прокуратури України. К., 2015. 314с.

91. Звіт про діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції за 2018 рік. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/04/Zvit2018-1.pdf>.

92. Звіт про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції у 2013 році URL: <http://old.minjust.gov.ua/file/36531.docx>.

93. Звіт про роботу ДБР за 2018 [https://dbr.gov.ua/sites/default/files/2019-03/zvit\\_final.pdf](https://dbr.gov.ua/sites/default/files/2019-03/zvit_final.pdf).

94. Інші організаційно-розпорядчі документи видані до 2017 року Генеральна прокуратура України. URL: [https://www.gp.gov.ua/ua/iopd.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=94103](https://www.gp.gov.ua/ua/iopd.html?_m=publications&_t=rec&id=94103).

95. Ісаєва І.І. Координаційний механізм у системі органів виконавчої влади: дис. ... канд. наук з держ. управління: 25.00.02 / Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України. Одеса, 2009. 21с.

96. Карабін Т. О. Розподіл повноважень публічної адміністрації: монографія. Ужгород: Гражда, 2016. 220 с.
97. Карпа М. Формування компетенції органів публічної влади: територіально-орієнтований підхід. *Ефективність державного управління*. 2017. № 3 (52). Ч. 1. С.215-222.
98. Кельман М. С., Мурашин О. Г, Хома Н. М. Загальна теорія держави і права: підручник. 3-тє видання, стереотипне. Львів: "Новий світ-2000", 2011. 584 с.
99. Ківалов С. В., Біла Р. В. Адміністративне право України: навчально-методичний посібник. 3-є вид., перероблене і доп. Одеса: Фенікс, 2008. 394 с.
100. Кладченко А.О. Становлення та розвиток сучасного антикорупційного законодавства України: теоретико-правове дослідження: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.01 / Приватний вищий навчальний заклад Університет Короля Данила, Івано-Франківськ, 2018. 18с.
101. Клочков В. Г. Проблеми взаємодії Генеральної прокуратури України з вищими органами державної влади щодо нагляду за додержанням прав і свобод людини та інтересів держави. *Вісник Вищої ради юстиції*. 2010. № 3. С.82-89
102. Ключев О. М. Форми та методи профілактичної діяльності органів внутрішніх справ на місцевому рівні. *Форум права*. 2007. № 1.С.99-103 URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2007-1/07komsmr.pdf>
103. Коваль Л. В. Адміністративне право. Курс лекцій. К. : Вентурі, 1996. 280 с.
104. Кодекс професійної етики працівників Національного антикорупційного бюро України: наказ Національного антикорупційного бюро України від 01.09.2016 № 242 URL: <https://nabu.gov.ua/zakonodavchabaza>.
105. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 р. № 8073-Х. Дата оновлення: 07.01.2018. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.

106. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підруч. К.: Юрінком Інтер. 1999. 736 с.
107. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підручник, К.: Юрінком Інтер, 2001, 752с.
108. Колпаков В. К. Поняття форм публічного адміністрування. *Адміністративне право і процес*. 2012. № 2(2). с. 43-51.
109. Комарова Ю. М. Адміністративно-правовий статус Національного антикорупційного бюро України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07/Національна академія внутрішніх справ. Київ. 2018, 229с.
110. Комарова Ю. М. Адміністративно-правовий статус національного антикорупційного бюро України : автореф. дис. ... канд. юр. наук : 12.00.07/ Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2018. 20 с.
111. Комзюк А. Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації: монографія / за заг. ред. проф. О. М. Бандурки. Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. 336 с.
112. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31 жовтня 2003 року. Дата оновлення 31.10.2003. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_c16](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_c16).
113. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності від 15.11.2000. Дата оновлення: 04.02.2004. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_789](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_789).
114. Конституція України: Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР Дата оновлення: 21.02.2019 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
115. Корупція в Україні: сприйняття, досвід та ставлення: аналіз загальнонаціональних опитувань 2015-2018 роки. URL: <https://dif.org.ua/uploads/pdf/6343688805c078ceeea4aa6.97852084.pdf>.
116. Кравцова Т. М., Калініченко Г. В. Ще раз про сутність та ознаки функцій державного управління. *Право і Безпека*. 2011. № 1. С. 25-29.

117. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією (ETS 173): Конвенція Ради Європи 27.01.1999 № ETS173. Дата оновлення 27.01.1999. URL: [https://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_101](https://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_101).

118. Кримінальний кодекс України: Закон України від 05.04.2001 № 2341-III. Дата оновлення: 10.11.2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>.

119. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13.04.2012 № 4651-VI Дата оновлення: 01.01.2019. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17?find=1&text=%EF%F0%E8%E2%EE%E4%E8+%B3+%EF%B3%E4%F1%F2%E0%E2%E8#w11>.

120. Кримінально-процесуальний кодекс України: Закон України від 28.12.1960 № 1001-05. Дата оновлення: 19.11.2012. (втратив чинність) <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1002-05>.

121. Курс адміністративного права України: підручник/за ред. В. В. Коваленка . К.: Юрінком Інтер, 2012. 808с.

122. Лавренюк Ю. Ф. Пріоритетні напрями антикорупційної політики України. *Державне управління*. 2014. № 1(1). С. 35-37.

123. Лист Національного антикорупційного бюро України від 07.10.2019 № 04-188/34142.

124. Лист Національної поліції України від 05.09.2019 № 363з/27/01/2-2019.

125. Лист Служби безпеки України від 20.08.2019 № 6/Д-257-п/16.

126. Литвиненко В. І. Концептуальні засади реформування правоохоронних органів України. *Наукові праці МАУП. Серія : Юридичні науки*. 2017. № 1. С. 7-16. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npmaurpn\\_2017\\_1\\_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npmaurpn_2017_1_4).

127. Литвиненко В. І. Поняття та класифікація завдань правоохоронних органів як суб'єктів протидії корупції в Україні. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. Т. 16

/голов. ред. М. В. Афанасьєва; МОН України, НУ «ОЮА». Одеса: Юрид. л-ра, 2015. С.418-424.

128. Лопушинський І. П. Довіра до влади як державотворчий чинник в Україні. Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. 2013. № 2. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu\\_2013\\_2\\_23](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2013_2_23).

129. Малиновський В.Я. Державне управління: навчальний посібник. Луцьк: Вежа, 2000. 558 с.

130. Мальцев В. В. Тенденції розвитку системи оцінки діяльності органів внутрішніх справ: пошук оптимальної моделі. *Вісник Національного університету внутрішніх справ*. 2004. Вип. 28. С. 426-431.

131. Матвєєв С.В. Юридичний механізм взаємодії органів державної влади в Україні: автор. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01/Луганський державний університет внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка. Луганськ, 2011. 20 с.

132. Матвєєва Л.Г. Правоінтерпретаційна діяльність як чинник вдосконалення законодавства. *Актуальні проблеми держави і права*. 2009. № 49. С. 333-337.

133. Машніцька Н.В. Сутність переконання як методу адміністративної діяльності міліції. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2012. № 3 (58). С. 204–211.

134. Мельник М. І. Суд та інші правоохоронні органи. Правоохоронна діяльність: закони і коментарі: навч. посіб. / авт. і упоряд.: М. І. Мельник, М. І. Хавронюк. Київ : Атіка, 2000. 512 с.

135. Мельник М. І. Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії): монографія. К.: Юридична думка, 2004. 400 с.

136. Мельник М.І. Протидія корупції: поняття, мета, напрями. *Право України*. 2002. №4. С.22–26.

137. Мельник М. І. Кримінологічні та кримінально-правові проблеми протидії корупції: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.08 / Національна академія внутрішніх справ. Київ. 2002. 506с.

138. Меры против коррупции, практикуемой транснациональными и другими корпорациями, их посредниками и другими причастными к этому сторонами: Резолюция Генеральной Ассамблеи от 11.12.1975 № 3514(XXX).  
Дата оновлення: 11.12.1975. URL:  
<https://undocs.org/ru/A/RES/3514%28XXX%29>.

139. Михненко А. М., Месюк М. П. Проблеми взаємодії інститутів влади і громадянського суспільства та суспільна безпека. *Теорія та практика державного управління*. 2009. № 1. С. 31-41.

140. Міжнародна поліцейська енциклопедія: у 10 т. Т. 3. Поліцейський менеджмент: історія та сучасність / відп. ред.: Ю. І. Римаренко, Я. Ю. Кондратьєв, Є. М. Моїсєєв, В. Я. Тацій, Ю. С. Шемшученко. Х., 2006. 1188 с.

141. Момотенко Т. Д. Правоохоронні органи: поняття і сутність. *Право і безпека*. 2014. № 4 (55). С. 127-131.

142. Мусієнко О. П. Адміністративно-правові заходи запобігання та протидії корупції в органах виконавчої влади і місцевого самоврядування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна». Київ. 2017. 212 с.

143. Назар Ю. С. Взаємодія територіальних органів внутрішніх справ із місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у профілактиці адміністративних правопорушень : дис.... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Львівський державний університет внутрішніх справ. Львів, 2006. 210 с.

144. Назар Ю. С. Взаємодія територіальних органів внутрішніх справ із місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у профілактиці адміністративних правопорушень : автореф.

дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Львівський державний університет внутрішніх справ. Л., 2007. 20 с.

145. Науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання корупції» / наук. ред. Хавронюк М. І. К.: Ваіте, 2018. 472 с.

146. Новак А. Теоретичні основи дослідження протидії корупційним проявам у системі публічного управління. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2016. № 1 (28). С. 29–36.

147. Новак А. М. Формування та реалізація національної антикорупційної політики на загальнодержавному та регіональному рівнях. *Науковий вісник «Демократичне врядування»*. 2017. № 18/19. URL: [http://lvivacademy.com/vidavnitstvo\\_1/visnyk18\\_19/fail/Novak.pdf](http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnyk18_19/fail/Novak.pdf)

148. Новіков О. В. Світовий досвід функціонування спеціалізованих антикорупційних органів. *Ефективність державного управління*. 2015. № 43. С. 52-57. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu\\_2015\\_43\\_8](http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2015_43_8).

149. Нуруллаєв І.С.О. Міжнародно-правове співробітництво в системі Ради Європи у боротьбі з корупцією: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 / Нац. юрид. акад. України імені Ярослава Мудрого. Харків, 2008. 20с.

150. Опак К. М. До питання інституційного вдосконалення протидії корупції в Україні: міжнародний досвід. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2014. № 2. С. 54-58. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/boz\\_2014\\_2\\_14](http://nbuv.gov.ua/UJRN/boz_2014_2_14).

151. Організаційна структура Національного антикорупційного бюро України. URL:<https://nabu.gov.ua/struktura-0>.

152. Охріменко І. Оцінка ефективності діяльності органів і підрозділів Національної поліції України: погляд на проблему. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 11. С. 139-144.

153. Оцінка проблематики корупції в громадській думці Фонд демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва URL: <https://dif.org.ua/article/otsinka-problematiki-koruptsii-v-gromads>.

154. Ошкадеров І. Г. Впровадження міжнародних стандартів щодо прав людини та громадянина. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2017. № 5. Т. 2. С. 58-61.

155. Павлик І. Відмінність понять «державний контроль» і «державний нагляд»: нормативно-правовий аспект. *Науковий вісник. «Демократичне врядування»*: 2017. № 20. URL: [http://lvivacademy.com/vidavnitstvo\\_1/visnyk20/fail/Pavlyk.pdf](http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnyk20/fail/Pavlyk.pdf).

156. Павлишин О. В. Правозастосування та його ознаки в контексті семіотико-правового аналізу правової реальності. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2017. № 1. С. 161-172.

157. Падалка Р. О. Верховенство права як основоположний принцип права: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Національний педагогічний університет імені М.П. Драгоманова. Київ. 195с.

158. Панов М. І. Проблеми методології формування категоріально-понятійного апарату юридичної науки. *Право України*. 2014. № 1. С. 50–60.

159. Панфілов О.Є. Адміністративна відповідальність за корупційні правопорушення в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / 12.00.07: Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса, 2013. 22 с.

160. Патерило І. В. Інструменти діяльності публічної адміністрації: сутність та зміст. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2014. № 27. Том 2. С. 174 – 178.

161. Петрова А. С. Організаційно-правові засади протидії корупції в судовій системі України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10/ Національний юридичний університет ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2017. 20 с.

162. Питання державних податкових адміністрацій: Указ Президент України від 30.10.1996 № 1013/96. Дата оновлення 30.10.1996. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1013/96>.

163. Питання посилення боротьби з корупцією та іншими злочинами в сфері економіки: Указ Президента України від 27.08.1994 № 484/94 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/484/94?lang=ru>.

164. Питання Ради громадського контролю при Національному антикорупційному бюро України: Указ Президента України від 15.05.2015 № 272/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/272/2015#n11>.

165. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ: підручник. К.: НАВСУ, 1999. 700 с.

166. Показники діяльності Департамент моніторингу дотримання законодавства про конфлікт інтересів та інших обмежень щодо запобігання корупції Національного агентства з питань запобігання корупції за 2018 рік за 2018 рік URL:<https://nazk.gov.ua/uk/departament-monitoryngu-dotrymannya-zakonodavstva-pro-konflikt-interesiv-ta-inshyh-obmezhen-shhodo-zapobigannya-koruptsiyi/pokaznyku-diyalnosti-departamentu>.

167. Політологічний енциклопедичний словник: навч. посібник для студ. вузів /НАН України, Інститут держави і права ім. В.М.Корецького; упоряд. В. П. Горбатенко, А. Г. Саприкін; ред. Ю. С. Шемшученко, В. Д. Бабкін. К. : Генеза, 1997. 395 с.

168. Попередження злочинності та кримінальне правосуддя у контексті розвитку: реалізації та перспективи міжнародного співробітництва Практичні заходи боротьби з корупцією: Резолюція ООН від 07.09.1990. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_785](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_785).

169. Попченко Т. П. Розвиток державно-управлінських механізмів протидії виникненню корупції у сфері охорони здоров'я в Україні: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Національна академія державного управління при Президентові України. К., 2010. 20 с.

170. Порядок та підстави притягнення до юридичної відповідальності за корупційні правопорушення/ Черніг. центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів держ. влади, місцевого самоврядування, держ. п-в, установ і орг.; уклад.: Н. М. Мужикова. Чернігів: ЦППК, 2012. 87 с.

171. Правила внутрішнього службового розпорядку державних службовців Національного антикорупційного бюро України: протокол засідання від 07 вересня 2016 року № 2. Дата оновлення: 31.08.2017. URL: <https://nabu.gov.ua/pravy-la-vnutrishnogo-sluzhbovogo-rozporiyadku-derzhavnyh-sluzhbovciv-nacionalnogo-antukorupciynogo>.

172. Правовий захист викривачів: навчальний посібник / за заг. ред. О. В. Нестеренко, О. Ю. Шостко. Харків : Права людини, 2016. 94 с.

173. Про боротьбу з корупцією: Закон України від 05.10.1995 № 356/95-ВР. Дата оновлення: 01.01.2011. (втратив чинність). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/356/95-%D0%B2%D1%80>.

174. Про визнання такими, що втратили чинність, деяких законів України щодо запобігання та протидії корупції: Закон України від 21.12.2010 № 2808-VI. Дата оновлення: 21.12.2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2808-17>.

175. Про Вищий антикорупційний суд: Закон України від 07.06.2018 № 2447-VIII. Дата оновлення: 07.06.2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2447-19>.

176. Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України: Закон України від 07.03.2002 № 3099-III. Дата оновлення: 28.12.2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3099-14?find=1&text=%EA%EE%F0%F3%EF%F6>.

177. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Національної поліції: Закон України від 10 листопада 2015 року № 766-VIII. Дата оновлення: 10.06.2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/766-19>.

178. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції: Закон України від 12 лютого 2015 р. № 198-VIII. Дата оновлення: 24.05.2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/198-19>.

179. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України: Закон України від 15.05.2003 № 743-IV. Дата оновлення: 07.11.2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/743-15>.

180. Про внесення зміни до Закону України «Про боротьбу з корупцією»: Закон України від 02 березня 1999 р. № 460-XIV. Дата оновлення: 01.01.2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/460-14>.

181. Про внесення змін до Закону України «Про боротьбу з корупцією»: Закон України від 23 березня 2000 року № 1594-III. (втратив чинність). Дата оновлення: 01.01.2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1594-14>.

182. Про внесення змін до Закону України «Про боротьбу з корупцією»: Закон України від 11 липня 2002 р. № 90-IV (втратив чинність). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/90-15/sp:max25>.

183. Про внесення змін до Закону України "Про боротьбу з корупцією": Закон України від 12.09.2002 № 148-IV. (втратив чинність). Дата оновлення: 01.01.2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/148-15>.

184. Про внесення змін до Кримінально-процесуального кодексу України та деяких інших законодавчих актів України у зв'язку з утворенням податкової міліції: Закон України від 05.02.1998 № 85/98-ВР. Дата оновлення 10.11.2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/85/98-вр>.

185. Про двадцять принципів боротьби з корупцією: Резолюція (97) 24 Комітету міністрів Ради Європи від 06 листопада 1997 р. № R(97)24. Дата оновлення 06.11.1997. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_845](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_845).

186. Про Державне бюро розслідувань: Закон України від 12.11.2015 № 794-VIII. Дата оновлення: 22.05.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19>.

187. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України від 23.12.1993 № 3781-XII. Дата оновлення: 05.08.2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3781-12>.

188. Про державну податкову службу в Україні: Закон України від 04.12.1990 № 509-XII. Дата оновлення: 19.11.2012 (втратив чинність). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/509-12?find=1&text=%EA%EE%F0%F3%EF%F6>.

189. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. Дата оновлення: 01.01.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#n77>.

190. Про додаткові заходи щодо посилення боротьби із злочинністю та зміцнення правопорядку в Україні: Розпорядження Президента України від 28.09.1992 № 150/92-рп. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/150/92-%D1%80%D0%BF>.

191. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18 березня 2004 року № 1629-IV. Дата оновлення: 04.11.2018 URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1629-15>.

192. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII. Дата оновлення: 16.07.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.

193. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 01.07.2010 № 2411-VI. Дата оновлення: 08.07.2018 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17?find=1&text=%EA%EE%F0%F3%EF%F6>.

194. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки: Закон України від 14.10.2014 № 1699-VII. Дата оновлення: 08.08.2015. URL: <https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>.

195. Про засади запобігання та протидії корупції: закон України від 11 червня 2009 року № 1506-VI. (втратив чинність). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1506-17>.

196. Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 07 квітня 2011 р. № 3206-VI (втратив чинність) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3206-17>.

197. Про затвердження Інструкції про порядок організації обміну інформацією між структурними підрозділами Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Державної податкової адміністрації України, Державної прикордонної служби України, Державної митної служби України в діяльності з виявлення та припинення корупційних діянь в правоохоронних органах: Наказ Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Державної податкової адміністрації України, Державної прикордонної служби України, Державної митної служби України від 23. 03. 2009 року № 124/936/139/199/250 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0670-09>.

198. Про затвердження Інструкції з діловодства у Національному антикорупційному бюро України: наказ Національного антикорупційного бюро України від 19.02.2019 № 26. URL: <https://nabu.gov.ua/instrukciya-z-dilovodstva-u-nacionalnomu-antukorupciynomu-byuro-ukrayiny-0>.

199. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо діяльності уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції: рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 13.07.2017 № 317. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0317884-17>.

200. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів: рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 29.09.2017 № 839. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0839884-17>.

201. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо організації роботи із повідомленнями про корупцію, внесеними викривачами: рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 06.07.2017 № 286.

Дата оновлення: 10.08.2018. URL:  
<https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0286884-17>.

202. Про затвердження Положення "Про координацію діяльності правоохоронних органів по боротьбі із злочинністю та корупцією": наказ Генеральної прокуратури України, Міністерством внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Державної податкової служби України, Міністерства оборони України, Державної митної служби України, Державної прикордонної служби України, Державної пенітенціарної служби України від 26.04.2012 № 43/375/166/353/284/241/290/236  
<https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0043900-12#n16>.

203. Про затвердження Положення про апарат Національного агентства з питань запобігання корупції та положень про самостійні структурні підрозділи апарату Національного агентства з питань запобігання корупції: рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 19.05.2016 № 1. Дата оновлення: 27.10.2017 URL:  
<https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0001884-16>.

204. Про затвердження Положення про Національну поліцію: постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 877. Дата оновлення: 27.04.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-2015-%D0%BF?find=1&text=%F8%F2%E0%F2>.

205. Про затвердження Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України: наказ Генеральної прокуратури України від 12.04.2016 № 149. Дата оновлення: 12.04.2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0149900-16>.

206. Про затвердження Порядку взаємодії Національного антикорупційного бюро України та Міністерства внутрішніх справ щодо використання інформаційних ресурсів єдиної інформаційної системи Міністерства внутрішніх справ: наказ НАБУ і МВС від 04.10.2017 № 191-01/823 URL: [https://nabu.gov.ua/sites/default/files/page\\_uploads/06.10/191-o.pdf](https://nabu.gov.ua/sites/default/files/page_uploads/06.10/191-o.pdf).

207. Про затвердження Порядку взаємодії Національного антикорупційного бюро України та Міністерства внутрішніх справ України щодо обміну інформацією з питань обліку осіб, оголошених у розшук: наказ Національного антикорупційного бюро України та Міністерства внутрішніх справ України від 24.04.2017 № 99-0/335 <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0099886-17>.

208. Про затвердження Порядку надання згоди Національним агентством з питань запобігання корупції на звільнення особи, відповідальної за реалізацію антикорупційної програми: рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 07.10.2016 № 74 URL:<https://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1542-16>.

209. Про затвердження Порядку оформлення протоколів про адміністративні правопорушення та внесення приписів Національним агентством з питань запобігання корупції: рішення Національне агентство з питань запобігання корупції від 09.06.2016 № 5. Дата оновлення: 07.02.2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1019-16>.

210. Про затвердження Порядку перевірки факту подання суб'єктами декларування декларацій відповідно до Закону України "Про запобігання корупції" та повідомлення Національного агентства з питань запобігання корупції про випадки неподання чи несвоєчасного подання таких декларацій: рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 06.09.2016 № 19. Дата оновлення: 19.02.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1479-16>.

211. Про затвердження Порядку проведення відкритого конкурсу для призначення на посаду у Національному антикорупційному бюро України: наказ Національного антикорупційного бюро України від 31.05.2017 № 123-о. URL: <https://nabu.gov.ua/nakaz-pro-zatverdzhennya-poryadku-provedennya-vidkrytogo-konkursu-dlya-pryznachennya-na-posady-u>.

212. Про затвердження Правил внутрішнього розпорядку для осіб начальницького складу Національного антикорупційного бюро України:

наказ Національного антикорупційного бюро України від 30.06.2016 № 167.  
URL: <https://nabu.gov.ua/pravyla-vnutrishnogo-rozporядku-dlya-osib-nachalnyckogo-skladu-nacionalnogo-antukorupciynogo-byuro>.

213. Про затвердження Стратегії розвитку Національного агентства з питань запобігання корупції на 2017-2020 роки та планів з її реалізації: Національного агентства з питань запобігання корупції від 22.06.2017 № 234  
<https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/ru/v0234884-17>.

214. Про затвердження Типової антикорупційної програми юридичної особи: рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 02.03.2017 № 75 URL:<https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0326-17>.

215. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98. Дата оновлення: 28.05.2006. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98>.

216. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. Дата оновлення: 25.07.2018. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>.

217. Про Концепцію боротьби з корупцією на 1998-2005 роки: Указ Президента України від 24.04.1998 № 367/98. Дата оновлення: 24.04.1998. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/367/98>.

218. Про Концепцію подолання корупції в Україні "На шляху до доброчесності": Указ Президента України від 11.09.2006 № 742/2006. Дата оновлення: 27.10.2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/742/2006>.

219. Про Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю: Указ Президента України від 26.11.1993 № 561/93 Дата оновлення: 08.02.2005. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/561/93>.

220. Про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції: наказ Генеральної прокуратури України від 16.01.2013 № 1/1ГН <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0001900-13>.

221. Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів: Закон України від 10.11.2015 № 772-VIII. Дата оновлення: 28.08.2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/772-19>.

222. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII. Дата оновлення: 28.08.2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18>.

223. Про Національну антикорупційну стратегію на 2011-2015 роки: Указ Президента України; Стратегія від 21.10.2011 № 1001/2011. Дата оновлення: 21.10.2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001/2011>.

224. Про Національну поліцію України: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. Дата оновлення: 01.01.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19/ed20190101>.

225. Про організацію діяльності органів прокуратури у сфері запобігання і протидії корупції: наказ Генеральної прокуратури України від 25.06.2013 № 10гн <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0010900-13>.

226. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 5 квітня 2007 року № 877-V. Дата оновлення: 04.04.2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16>.

227. Про першочергові заходи з реалізації Закону України "Про засади запобігання і протидії корупції": Указ Президента України від 05.10.2011 № 964/2011. Дата оновлення: 11.06.2014. URL: <https://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/964/2011>.

228. Про політичні партії в Україні: Закон України від 05.04.2001 № 2365-III. Дата оновлення 01.10.2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14/ed20181001>.

229. Про проведення оцінки корупційних ризиків у діяльності Національного антикорупційного бюро України: наказ Національного антикорупційного бюро України від 11.01.2017 № 3-о URL:

<https://nabu.gov.ua/nakaz-pro-provedennya-ocinky-korupciynyh-ryzykiv-u-diyalnosti-nacionalnogo-antikorupciynogo-byuro-1>.

230. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. Дата оновлення: 28.08.2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.

231. Про прокуратуру: Закон України від 05.11.1991 № 1789-XII. Дата оновлення: 19.11.2017. (втратив чинність). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1789-12>.

232. Про ратифікацію Додаткового протоколу до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією: Закон України від 18.10.2006 № 253-V. Дата оновлення: 18.10.2006. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/253-16>.

233. Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції: Закон України від 18.10.2006 № 251-V Дата оновлення: 18.10.2006. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/251-16>.

234. Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності та протоколів, що її доповнюють (Протоколу про попередження і припинення торгівлі людьми, особливо жінками і дітьми, і покарання за неї і Протоколу проти незаконного ввозу мігрантів по суші, морю і повітрям): Закон України від 04.02.2004 № 1433-IV. Дата оновлення: 04.02.2004. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1433-15>.

235. Про ратифікацію Конвенції Ради Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, та про фінансування тероризму : Закон України від 17.11.2010 № 2698-VI. Дата оновлення: 17.11.2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2698-17>.

236. Про ратифікацію Конвенції Ради Європи проти маніпулювання спортивними змаганнями: Закон України від 16.11.2016 № 1752-VIII. Дата оновлення 16.11.2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/1752-19> .

237. Про ратифікацію Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією: Закон України від 18.10.2006 № 252-V. Дата оновлення: 18.10.2006. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/252-16>.

238. Про ратифікацію Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією : Закон України від 16.03.2005 № 2476-IV. Дата оновлення: 16.03.2005 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2476-15>.

239. Про розмежування повноважень прокурорів у сфері запобігання та протидії корупції поза межами кримінального провадження: наказ Генеральної прокуратури України від 13.07.2018 № 135 <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0135900-18>  
[https://www.gp.gov.ua/ua/nakaz2018.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=222990&s=print](https://www.gp.gov.ua/ua/nakaz2018.html?_m=publications&_t=rec&id=222990&s=print).

240. Про службу безпеки України: Закон України від 25 березня 1993 р. № 2229-XII. Дата оновлення: 02.08.2018 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12>.

241. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 № 2493-III. Дата оновлення: 11.10.2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>.

242. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні: Указ Президента від 26.02.2016 № 68/2016 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2016>.

243. Про Стратегію сталого розвитку "Україна - 2020": Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015. Дата оновлення: 12.01.2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

244. Про схвалення Пріоритетів діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції на 2017-2020 роки: Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 15.12.2016 № 144 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0144884-16>.

245. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI. Дата оновлення: 01.01.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>.

246. Проект Закону про Антикорупційну стратегію на 2018-2020 роки № 8324 від 26.04.2018. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=63942](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63942).

247. Проект Закону про внесення змін до Закону України "Про запобігання корупції" щодо викривачів корупції: № 1010 від 29.08.2019 URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=66253](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66253).

248. Проневич О. С. Довіра населення як критерій оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів. *Форум права*. 2015. № 4. С. 225–231. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\\_index](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index).

249. Публічне управління та адміністрування: навч. посібник / за заг. ред. О. В. Скидана. Житомир : ЖНАЕУ, 2017. 705 с.

250. Радченко О. В., Задорожний С. А. Ідентифікуючі ознаки корупції в Україні: кластерний підхід. *Вісник Національної академії Державної прикордонної служби України. Серія : Державне управління*. 2017. № 1. URL: [http://nuv.gov.ua/UJRN/Vnadpsdu\\_2017\\_1\\_16](http://nuv.gov.ua/UJRN/Vnadpsdu_2017_1_16).

251. Рамкове рішення Ради Європи № 2003/568/ПВД про боротьбу з корупцією в приватному секторі від 22.07.2003 № 2003/568/ПВД. Дата оновлення: 22.07.2003. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_945](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_945).

252. Рівчаченко С. В. Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів як спосіб протидії корупції: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07/Запорізький держ. університет, Запоріжжя, 2017, 195с.

253. Ровинський Ю. О. Фінансово-правовий примус в Україні: проблеми та перспективи розвитку: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Класичний приватний університет. Запоріжжя, 2011. 40 с.

254. Рогульський С. С. Адміністративно-правові заходи боротьби з корупцією в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ. 2005. 187 с.

255. Розсоха К. О. Прокуратура в системі спеціалізованих антикорупційних органів України: дис. ... канд. юрид. наук (доктора філософії): 12.00.10/ Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. Харків, 2019. 204с.

256. Руденко М. В., Мельник О. В. Організаційно-правові основи спеціалізованої антикорупційної прокуратури. *Вісник Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна. Серія «Право»*. 2016. С. 173–176.

257. Руденко М. Органи прокуратури України як спеціально уповноважений суб'єкт у сфері протидії корупції: теорія, новації, шляхи оптимізації. *Право України*. 2015. № 6. С. 70–76.

258. Савченко А. В. Поняття «корупція» у контексті кримінального права. *Кримінально-правові та кримінологічні засади протидії корупції*: збірник тез доповідей V Міжнародної науково-практичної конференції (Харків, 31 березня 2017 р.). Харків: ХНУВС, 2017. С. 165–166.

259. Савченко Л. А., Цимбалюк А. В., Шкарупа В. К., Глух М. В. Фінансове право: навчальний посібник. Ірпінь: Академія ДПС України, 2001. 85 с.

260. Саміло Г. О. Теорія держави і права: навчальний посібник. Запоріжжя: Просвіта, 2010. 348 с.

261. Свириденко Г. В. Правомірна поведінка: вивчення та розгляд у нових реаліях. *Часопис Київського університету права*. 2015. № 1. С. 62-65.

262. Севостьянова Н. Імплементация Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод – міжнародний досвід та уроки для України. *Правове забезпечення ефективного виконання рішень і застосування практики Європейського суду з прав людини* : матер. 2-ї міжнародної науково-практичної конференції/ за ред. С. Ківалова. Одеса : Фенікс, 2013. С. 349–355.

263. Серьогін С. С. Механізми попередження та протидії корупції в органах публічної влади України: автореферат дис. ... канд. наук з держ.

управління: 25.00.02/ Національна академія державного управління при Президентіві України, Харківський регіональний інститут державного управління. Х., 2010. 20 с.

264. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник. Харків : Консум, 2001. 656 с.

265. Скрипнюк О. Вплив інститутів громадянського суспільства на становлення і розвиток демократичного політичного режиму. *Право України*. 2001. № 5. С. 12-17.

266. Скулиш Є. Д. Проблемні питання створення Державного бюро розслідувань. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2013. № 2. С. 60-71. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/boz\\_2013\\_2\\_10](http://nbuv.gov.ua/UJRN/boz_2013_2_10).

267. Скулиш Є. Державне бюро розслідувань як спеціально уповноважений суб'єкт у сфері протидії корупції. *Право України*. 2015. № 12. С. 30-35.

268. Словник іншомовних слів / за ред. О. С. Мельничука. К. : Головна редакція УРЕ, 1974. 775 с.

269. Словник української мови в 11т. Том 5: Н-О / ред. В. О. Винник, Л. А. Юрчук. К.: «Наукова думка». 1974. 840 с.

270. Соколенко О. Л. Перспективи розвитку системи та діяльності правоохоронних органів. *Право і суспільство*. 2012. № 5. С. 90-96.

271. Спеціалізовані інституції з боротьби проти корупції: огляд моделей: Організація економічного співробітництва і розвитку, Мережа боротьби проти корупції для країн Східної Європи і Центральної Азії, 2007. 133с. <https://www.oecd.org/corruption/acn/39972270.pdf>

272. Сприйняття успішності проведення антикорупційної реформи в Україні: регіональний вимір. URL: <https://www.osce.org/uk/project-coordinator-in-ukraine/375277?download=true> (дата звернення 25.07.2019).

273. Стамбульський план дій з боротьби проти корупції від 21.01.2004 URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/966\\_001-04](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/966_001-04) (дата звернення 25.07.2019).

274. Стрельник В. В. Правові питання здійснення екологічного контролю та нагляду у сфері охорони надр: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06/ Національний юридичний університет ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2017. 207 с.

275. Студеникина М. С. Государственный контроль и применение административной ответственности как формы государственного регулирования экономическими процессами. *Административно-правовое регулирование экономических отношений*. М. :Юристъ, 2001. С. 41 – 44.

276. Сучасний словник іншомовних слів: Близько 20 тис. слів; словосполучень / уклад.: О. І. Скопненко, Т. В. Цимбалюк. К.: Довіра, 2006. 789 с.

277. Сучасний тлумачний словник української мови : 100 000 слів / за заг. ред. В. В. Дубічинського. Х. : ВД «Школа», 2009. 1008 с.

278. Сушинський О. І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти: монографія. О.: ЛРІДУ, 2002. 467с.

279. Тацій В. Визначення поняття та системи правоохоронних органів у концепції змін до Конституції України (концептуальні підходи). *Право України*. 2012. № 11-12. С. 233-240.

280. Телешун С. О., Рейтерович І. В., Тіньков А. Л., Ефективність запобігання та протидії корупції в Україні: проблеми та перспективи. 2015. URL: <http://www.vidkryti-ochi.org.ua/2015/02/blog-post.html>.

281. Теоретичні та методологічні проблеми розробки і реалізації управлінських стратегій: монографія / за заг. ред. В. М. Князева. К. НАДУ, 2008. 240 с.

282. Теорія держави та права : навч. посіб. / за заг. ред. С. Д. Гусарева, О. Д. Тихомирова. К. : НАВС, Освіта України, 2017. 320 с.

283. Теорія держави та права : навч. посіб. /А. Ю. Олійник, С. Д. Гусарев, О. Л. Слюсаренко. Київ : Юрінком Інтер, 2001. 176 с.

284. Теорія держави та права : навч. посіб. / за заг. ред. С. Л. Лисенкова, В. В. Копейчикова. Київ : Юрінком Інтер, 2002. 368 с.
285. Тіньков А. Л. Запобігання та протидія політичній корупції в системі державного управління України: автореф. дис. ... канд. наук з держ. управління: 25.00.02/ Національна академія державного управління при Президентові України, Київ, 2013. 23 с.
286. Трепак В. М. Особливості дефініції поняття «корупція». *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2015. № 4 (97). С. 181–196.
287. Трепак В. Система заходів антикорупційної діяльності у розвинутих країнах світу. *Публічне право*. 2016. № 1 (21). С. 193–201.
288. Тулі Хайдер Абдулнабі Тулі. Адміністративно-правові засоби боротьби з корупцією в державних органах: на прикладі України та Іраку (порівняльно-правове дослідження): автореферат дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 / Інститут держави і права ім. В. М. Корецького Національної академії наук України, Київ, 2015. 19 с.
289. Україна проти корупції: Економічний фронт. Економічна оцінка антикорупційних заходів у 2014-2018 рр. Дніпро: Середняк Т. К., 2018. 85 с.
290. Україна: стратегічні пріоритети. аналітичні оцінки. 2004. URL: [http://old.niss.gov.ua/book/2004\\_html/008.htm](http://old.niss.gov.ua/book/2004_html/008.htm).
291. Участь України в міжнародному співробітництві у сфері запобігання та протидії корупції: лист Міністерства юстиції України від 22.06.2011 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/n0042323-11>.
292. Ференець О. Б. Організаційно-правові засади антикорупційної діяльності прокуратури : дис. канд. юр. наук : 12.00.10/ Приватний вищий навчальний заклад «Львівський університет бізнесу та права». Львів, 2017. 235 с.
293. Фолес А. М. Особливості співвідношення категорій контролю і нагляду в механізмі сучасної української держави. *Вісник Маріупольського державного університету. Серія «Право»*. 2013. Вип. 5. С. 255 – 261.

294. Фурманчук Є. В. Адміністративна відповідальність за порушення порядку провадження господарської діяльності: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Національний університет державної податкової служби України. Ірпінь, 2011. 20 с.

295. Хабарова Т. В. Адміністративно-процесуальні засади запобігання корупції в Україні: дис. ... канд. юрид. наук 12.00.07 / Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна, Харків, 2017. 216 с.

296. Хабриева Т. Я. Научно-правовые проблемы противодействия коррупции. *Журнал Российского права*. 2012. № 7. С. 7-15 URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/nauchno-pravovye-problemy-protivodeystviya-korrupsii/viewer>.

297. Хамула П.І. Правоохоронні органи в системі органів державної влади: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01/ Національного юридичного університету ім. Ярослава Мудрого. Харків. 2016. 235 с.

298. Хромова К. І. Адміністративно-правові засади діяльності органів прокуратури України щодо протидії корупції: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків. 2016. 212 с.

299. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією від 04.11.1999. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_102](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_102).

300. Чопик Н.В. Діяльність комітетів Верховної Ради України як складова забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання корупції: автор. дис. ...канд. .рид. наук: 12.00.07 / Державний вищий навчальний заклад «Ужгородський національний університет». Ужгород, 2017. 16с.

301. Шестопалова Л. Відмежування корупційних правопорушень від правопорушень, пов'язаних із корупцією. Підприємництво, господарство і право. 2017. № 5. С. 193–197.

302. Шульженко Ф. П., Андрусак Т. Г. Історія політичних і правових вчень. К.: Юрінком Інтер, 1999. 304 с.

303. Юридична енциклопедія в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко та ін. К. : Укр. енцикл., 1998. Т. 4 : Н-П. 2002. 720 с.
304. Юрченко Є. О. Удосконалення системи державного контролю в будівництві. *Ефективність державного управління*. 2012. Вип. 32. С. 330-337.
305. Янчук А. Науково-нормативні підходи до визначення поняття "правоохоронні органи" в умовах їх реформування. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2016. № 2. С. 110-120.
306. Ярмакі Х. П. Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні: монографія. Одес. юрид. ін-т Харк. нац. ун-ту внутр. справ. О.: Юрид. л-ра, 2006. 336 с.
307. Ярмиш О. Н., Мельник Р. С. Спеціалізовані антикорупційні інституції: світовий досвід та національна модель. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2015. № 2. С. 144–155.
308. Яцків І. І. Адміністративно-правові засади протидії корупції в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2011. 239 с.
309. About reporting corruption Ministry of foreign affairs of Denmark URL:<https://um.dk/en/danida-en/about-danida/Danida-transparency/anti-corruption/about-reporting-corruption>.
310. Aleksejs Šņitņikovs. Risks of corruption and the development of self-control of public officials. *Human Figurations*. 2016. Volume 5, Issue 1. URL: <https://quod.lib.umich.edu/h/humfig/11217607.0005.108/--risks-of-corruption-and-the-development-of-self-control?rgn=main;view=fulltext>.
311. Banisar D. Whistleblowing: International Standards & Developments. D. C., 2011. 315 p.
312. Combatting Corruption: Acts and Attitudes Prof. Dr Petrus C. van Duyne *Five issues in European criminal justice: corruption, women in criminal justice system, criminal policy indicators, community prevention, and computer*

*crime*: Proceedings of the VI European Colloquium on Crime and Criminal Policy Helsinki 10-12 December 1998 Helsinki, 1999. 269 P.

313. Corruption perceptions index 2012. URL:  
<https://www.transparency.org/cpi2012/results>.

314. Corruption perceptions index 2013. URL:  
<https://www.transparency.org/cpi2013/results>.

315. Corruption perceptions index 2014. URL:  
<https://www.transparency.org/cpi2014/results>.

316. Corruption perceptions index 2015. URL:  
<https://www.transparency.org/cpi2015>.

317. Corruption perceptions index 2016 URL:  
[https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2016#table](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016#table).

318. Corruption perceptions index 2017 URL:  
[https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2017#table](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017#table).

319. Corruption perceptions index 2018 URL:  
<https://www.transparency.org/cpi2018>.

320. Corruption, drug trafficking and other serious crimes (confiscation of benefits) ACT 30th November 1993 URL:  
<https://sso.agc.gov.sg/Act/CDTOSCCBA1992>.

321. Crimes Act 1961 URL:  
<http://www.legislation.govt.nz/act/public/1961/0043/latest/DLM327382.html#DLM328728>.

322. Doing Business 2019. Reforming to create jobs. URL:  
[https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB2019-report\\_web-version.pdf](https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB2019-report_web-version.pdf).

323. Frank Emmert, Rule of Law in Central and Eastern Europe, *Fordham Int'l Law Journal*, Vol. 32, No. 2, 2009, pp.551-558.

324. Global Competitiveness Index 2017-2018. URL: <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index-2017-2018/countryeconomy-profiles/#economy=UKR>.
325. Global corruption barometer: citizens' voices from around the world URL: [https://www.transparency.org/news/feature/global\\_corruption\\_barometer\\_citizens\\_voices\\_from\\_around\\_the\\_world](https://www.transparency.org/news/feature/global_corruption_barometer_citizens_voices_from_around_the_world).
326. Heidenheimer A., Johnston M. Political Corruption: Concepts and Contexts: Transaction Publishers, 2011. 850 p.
327. Increase in corruption involving misuse of information Poliisi. URL: [https://www.poliisi.fi/about\\_the\\_police/press\\_releases/1/0/increase\\_in\\_corruption\\_involving\\_misuse\\_of\\_information\\_50284](https://www.poliisi.fi/about_the_police/press_releases/1/0/increase_in_corruption_involving_misuse_of_information_50284).
328. Justitsministeriet <http://www.justitsministeriet.dk/ministeriet>.
329. Korruption vastaisen yhteistyöverkoston luonnos korruption vastaiseksi strategiaksi Oikeusministeriö. URL: <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/79314>.
330. Lyudmila Zhukovskaya Issues of compliance of the anti-corruption bodies system in Ukraine with the requirements of international acts ratified by Ukraine. *Legea si viata*. 2018. № 10/2 (322). P. 30–34.
331. Memorandum of understanding between Inland Revenue Department and Serious Fraud Office <https://www.sfo.govt.nz/file/184>.
332. Memorandum of understanding between the New Zealand customs service and the Serious fraud office <https://www.sfo.govt.nz/file/182>.
333. National results the Global corruption barometer 2013. URL: <https://www.transparency.org/gcb2013/country?country=ukraine>.
334. Nationella anti-korruptionsgruppen - polisens arbete Polisen URL: <https://polisen.se/om-polisen/polisens-arbete/nationella-anti-korruptionsgruppen/>.
335. Nicholas Lim Kah Hwee Singapore's experience in the fight against corruption URL: [https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/GG11/23\\_GG11\\_CP\\_Singapore2.pdf](https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/GG11/23_GG11_CP_Singapore2.pdf).

336. OECD Report: New Zealand: Follow-up to the Phase 3 Report and Recommendations (March 2016) URL: <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/New-Zealand-Phase-3-Written-Follow-Up-Report-ENG.pdf>.

337. Organisational Structure The Corrupt Practices Investigation Bureau URL: <https://www.cpiib.gov.sg/about-us/our-work/organisational-structure>.

338. Paying Taxes 2018 report. URL: [https://www.pwc.com/gx/en/paying-taxes/pdf/pwc\\_paying\\_taxes\\_2018\\_full\\_report.pdf#page=6](https://www.pwc.com/gx/en/paying-taxes/pdf/pwc_paying_taxes_2018_full_report.pdf#page=6).

339. Prevention of corruption Act 17th June 1960 URL: <https://sso.agc.gov.sg/Act/PCA1960>.

340. Public Audit Act 2001 URL: <http://www.legislation.govt.nz/act/public/2001/0010/latest/DLM88541.html?src=qs>.

341. Riksenheten mot corruption URL: <https://www.aklagare.se/kontakt/aklagaromraden/nationella-aklagaravdelningen/riksenheten-mot-korruption/>.

342. Serious Fraud Office Act 1990 URL: [http://www.legislation.govt.nz/act/public/1990/0051/latest/DLM210990.html?search=qs\\_act%40bill%40regulation%40deemedreg\\_Serious+Fraud+Office+\\_resel\\_25\\_h&p=1#DLM211435](http://www.legislation.govt.nz/act/public/1990/0051/latest/DLM210990.html?search=qs_act%40bill%40regulation%40deemedreg_Serious+Fraud+Office+_resel_25_h&p=1#DLM211435).

343. Straffeloven LBK nr 976 af 17/09/2019 URL: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=209398#id12253ecf-3e92-419e-b6f4-b16e947b03da>.

344. Strategic plan and objectives Serious Fraud Office URL: <https://annualreport2018.sfo.govt.nz/2018-in-review/#strategic-plan>.

345. Technical guide to the United Convention against corruption URL: [https://www.unodc.org/documents/corruption/Technical\\_Guide\\_UNCAC.pdf](https://www.unodc.org/documents/corruption/Technical_Guide_UNCAC.pdf).

346. The Controller and Auditor-General URL: <https://www.oag.govt.nz/about-us>.

347. The Ministry of Justice URL: <https://www.justice.govt.nz/about/news-and-media/news/nz-reclaims-top-spot-in-anti-corruption-rankings/>.

348. The National Bureau of Investigation mission URL:  
[https://www.poliisi.fi/en/national\\_bureau\\_of\\_investigation/nbi\\_mission](https://www.poliisi.fi/en/national_bureau_of_investigation/nbi_mission).

349. World Economic Outlook, April 2017: Gaining Momentum? URL:  
<http://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2017/04/04/world-economic-outlook-april-2017>.

## ДОДАТКИ

## Додаток А

## СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

*в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:*

9. L. Zhukovskaya. Issues of compliance of the anti-corruption bodies system in Ukraine with the requirements of international acts ratified by Ukraine. *Leges si viata*. 2018. № 10/2 (322). P. 30–34.

10. Жуковська Л. А. Проблеми законодавчого визначення завдань спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції в Україні. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького. Серія Право*. 2018. № 5 (17). С. 107–111.

11. Жуковська Л. А. Поняття «корупція» у доктрині адміністративного права України. *Порівняльно-аналітичне право*. 2018. № 4. С. 258–260.

12. Жуковська Л. А. Удосконалення правового врегулювання інституту викривачів в Україні як необхідної складової механізму протидії корупції спеціально уповноваженими суб'єктами. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2018. Вип. 52. Т. 2. С. 44–47.

13. Жуковська Л. А. Повноваження спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 11. С. 81–85.

*які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:*

14. Жуковська Л. А. Сучасний стан протидії корупції в Україні спеціально уповноваженими суб'єктами та проблеми їх співробітництва. *Протидія злочинності: теорія та практика* : матеріали Міжнар. наук.-практ.

конф. (Київ, 26 жовт. 2018 р.). Київ: Національна академія прокуратури України. С. 166–169.

15. Жуковська Л.А. Організаційно-правове забезпечення роботи спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції в Україні з викривачами. *Роль інституту викривачів у запобіганні та протидії корупції: матеріали кругл. столу* (Київ, 2 листоп. 2018 р.). Київ : Нац. акад. внутр. справ. С. 45–47.

16. Жуковська Л.А. Досвід функціонування антикорупційних органів у Новій Зеландії та Королівстві Данія. *Теорія та практика протидії злочинності у сучасних умовах: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф.* (Львів, 9 листоп. 2018 р.). Л. : ЛьвДУВС. С. 74–75.