

## ВСТУП

*Актуальність теми (обґрунтування вибору теми дослідження).* Найбільш актуальною соціальною проблемою України, як і багатьох країн світу є запобігання та протидія корупції у всіх сферах функціонування влади, особливо у спробах держави інтеграції до Євросоюзу. Через важливість наближення антикорупційного законодавства до Європейських стандартів, за рекомендаціями міжнародної спільноти Україною в 2014 році було прийнято цілий ряд законодавчих актів, які були направлені на протидію корупції, цими законами було створено і абсолютно нові для нашої держави антикорупційні органи, аналоги яких вже успішно працюють у Європі, а також була розроблена антикорупційна стратегія та внесено зміни до вже існуючих кодексів.

На сьогодні, проблема корупції в Україні є нагальною, адже наша держава за даними глобальної організації проти корупції Transparency International, перебуває на 130 місці із 180 країн в списку найкорумпованих країн світу, поряд з африканськими країнами, такі як Гамбія, Іран, Сьєра Леон. Такі показники свідчать про недовіру національного антикорупційного законодавства, відсутність чіткої антикорупційної стратегії та неефективність діяльності антикорупційних органів.

Тож проблема корупції та її запобігання потребує детального вивчення, оскільки вона є загрозою для національної безпеки, подальшого розвитку демократичного суспільства, конституційного устрою та в цілому правової держави.

В умовах корумпованості в усіх гілках влади стає неможливим вирішення будь яких важливих політичних, економічних та інших проблем держави. Проблемою боротьби з корупцією є і те, що суспільство сприймає корупцію як повсякденне явище, хоча вербально і признає її небезпечність.

Актуальність даного дослідження полягає в дослідженні явища корупції та можливості її подолання шляхом удосконалення діяльності антикорупційних органів, надання їм незалежності, можливості запозичення позитивного зарубіжного досвіду в сфері боротьби з корупцією та усунення прогалин в

національному антикорупційному законодавстві. Тому в Україні існує система антикорупційних суб'єктів, завданням яких є безпосередньо боротьба та протидія корупції.

**Аналіз публікацій за тематикою дослідження.** Проблеми протидії корупції стали темами дисертаційних досліджень, які проводили Л. М. Аркуша, О. О. Дудоров, З. А. Загинеї, В. С. Лукомський, Є. В. Невмержицький, О. В. Терещук, С. А. Шалгунова. Серед вітчизняних науковців помітний внесок у вирішення зазначених питань, крім згаданих вище учених, зробили Л. В. Багрій-Шахматов, М. І. Бажанов, Ю. В. Баулін, В. І. Борисов, Л. Брич, В. М. Гаращук, П. Т. Гега, В. О. Глушков, В. В. Голіна, І. М. Даньшин, О. Г. Кальман, М. І. Камлик, В. А. Клименко, В. П. Корж, В. М. Куц, Д. С. Маляшкевич, П. С. Матишевський, Г. А. Матусовський, М. І. Мельник, В. О. Навроцький, С. Г. Омельченко, А. І. Редька, О. Я. Светлов, І. К. Туркевич, М. І. Хавронюк, Ю. Чернега, В. І. Шакун, Н. М. Ярмиш та інші. Проте питання адміністративно-правового статусу суб'єктів запобігання корупції ще недостатньо досліджено та вимагає подальшого вивчення та аналізу.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами (кафедральними темами).** Тема дипломної роботи відповідає науковому напрямку кафедри адміністративного, цивільного та господарського права і процесу юридичного факультету Академії Державної пенітенціарної служби за темою «Проблеми національного та міжнародного права» (державний реєстраційний номер 0117U007207 від 12.10.17).

**Мета і завдання дослідження.** Мета роботи полягає у аналізі діяльності суб'єктів запобігання корупції, вивчення адміністративно-правового статусу антикорупційних органів, утворених для боротьби з корупцією, доцільність їх існування в Україні та аналізі антикорупційної політики держави.

Для досягнення зазначеної мети були поставлені такі завдання:

– здійснити історико-правовий аналіз генези та розвитку боротьби з корупцією;

- дослідити правові основи боротьби з корупцією та корупційними правопорушеннями;
- визначити поняття системи суб'єктів запобігання та протидії корупції та розкрити їх загальну характеристику;
- охарактеризувати адміністративно-правові аспекти діяльності Національного антикорупційного бюро України;
- визначити роль і місце Національного агентства з питань запобігання корупції в системі антикорупційних органів України;
- дослідити міжнародний досвід створення та функціонування системи антикорупційних органів;
- розглянути основні проблеми та перспективи розвитку державної антикорупційної політики в Україні.

**Об'єкт дослідження** суспільні відносини, що виникають в процесі правового регулювання діяльності суб'єктів запобігання корупції в Україні.

**Предметом дослідження** є адміністративно-правовий статус суб'єктів запобігання корупції.

**Методи дослідження.** Відповідно до обраної мети та для вирішення поставлених перед нами завдань у роботі було використано сукупність загальнонаукових, дослідницьких та спеціальних методів сучасної науки, а саме:

- *формальної логіки* (аналіз, синтез, дедукція, індукція, абстракція, гіпотеза та аналогія) застосовувався у всіх розділах та надав можливість детальніше усвідомити зміст поставлених завдань;
- *історичний* – використовувався для вивчення підходу до виникнення корупції (підрозділ 1.1);
- *структурно-функціонального аналізу* – застосовувався під час вивчення нормативно-правових основ запобігання корупції (підрозділ 1.2);
- *аналізу та синтезу* – був використаний під час дослідження новостворених антикорупційних органів (підрозділ 2.1);
- *синтетичний метод* – був використаний під час дослідження та узагальнення заходів запобігання та протидії з корупцією (розділ 2);

- *порівняльний* – був застосований під час дослідження зарубіжного досвіду боротьби з корупцією ( 3.1);

- *герменевтичний* – використовувався для пізнання текстів наукових статей, навчальних підручників, монографій, а також нормативно-правових актів (розділ 1, 2, 3);

- *правового прогнозування* та інші.

**Наукова новизна отриманих результатів** *Наукова новизна отриманих результатів* полягає в тому, що нами було детально вивчено питання проблем корупції та її запобігання та теоретично обґрунтовано необхідність боротьби з цим явищем і доцільністю його дослідження в наукових працях.

Найсуттєвіші результати, які містять наукову новизну, полягають у тому, що:

- визначено та досліджено основні періоди генези корупції: античний, середньовічний, радянський та сучасний;

- структуровано суб'єкти запобігання корупції та поділено на чотири групи: а) суб'єкти із загальними повноваженнями у сфері протидії корупції; б) суб'єкти із спеціальними повноваженнями у сфері протидії корупції; в) суб'єкти, що протидіють корупції в межах основних функцій; г) суб'єкти, що беруть участь у здійсненні заходів запобігання і протидії корупції.

- зазначено необхідність наближення національного законодавства до міжнародних стандартів та запропоновано запозичення позитивного досвіду наступних країн: 1. вважаємо доцільним наділення антикорупційних органів України повною незалежністю враховуючи досвід Сінгапуру, де існує постійнодіючий спеціалізований орган по боротьбі з корупцією - Бюро по розслідуванню випадків корупції, яке наділене політичною і функціональною самостійністю, що значним чином впливає на його ефективність; 2. на прикладі Південній Кореї пропонуємо запозичити та імплементувати в національне антикорупційне законодавство програму «OPEN», що є інтернет-системою контролю за розглядом заяв громадян чиновниками міської адміністрації; 3. проаналізувавши антикорупційний досвід Японії вважаємо за необхідне впровадити принцип метократії (призначатися на

посади повинні особи, які найталановитіші особи не зважаючи на їх соціальний статус) під час формування кадрової політики.

- визначено основні проблеми та шляхи боротьби з корупцією:

а) низька правова освіта населення – впровадження заходів для інформування населення щодо антикорупційних заходів, які проводяться у державі; проводити інформаційні роз'яснення щодо наявних нормативноправових актів щодо положень законодавства про запобігання та протидію корупції; введення антикорупційної дисципліни (предмету вивчення) у вищих навчальних закладах по всій території України.

б) низький рівень кадрової політики – виявлення уваги при підборі персоналу та залучення висококваліфікованих співробітників.

в) розвиток корупції в суспільстві – здійснення заходів необхідних для формування негативного ставлення громадян до цього явища, достатнє забезпечення належної правової допомоги, надання можливості отримання винагороди за надання відомостей про факти корупції.

- пропонуємо змінити п. 1 ст. 6 ЗУ «Про Національне антикорупційне бюро» та викласти його в наступній редакції: Керівництво діяльністю Національного бюро здійснює його Директор, який призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України в порядку, визначеному цим Законом.

***Практичне значення отриманих результатів.*** Висновки і пропозиції, які містяться в дисертаційному дослідженні, можуть бути використані:

– в науково-дослідній сфері – положення та висновки дипломної роботи магістра можуть слугувати основою для подальшого дослідження діяльності суб'єктів запобігання корупції;

– у практичній діяльності підрозділів по боротьбі із корупцією при застосуванні антикорупційного законодавства;

– в освітньому процесі – матеріали дипломної роботи магістра можуть використовуватись в освітньому процесі закладів вищої освіти підготовки фахівців для ДКВС України.

**Апробація матеріалів дипломної роботи магістра.** Результати дипломної роботи магістра обговорювалися на засіданнях кафедри адміністративного, цивільного та господарського права і процесу Академії Державної пенітенціарної служби. Основні положення дипломної роботи магістра були оприлюднені на всеукраїнській науково-практичній конференції:

1. Замура К. С., Шамрук Н. Б. Поняття корупції та корупційного злочину в законодавстві України. *Реалії та перспективи розбудови правової держави в Україні та світі: матеріали наук.-практ. конф., студентів та молодих учених присвяч. 95-й річниці Сумського державного педагогічного університету ім. А.С.Макаренка* (м. Суми, 17 травня 2019 р.). Суми. 2019. С. 301-304.

2. Ісаєнко К. С., Шамрук Н. Б. Антикорупційний суд в Україні: реалії та перспективи його діяльності в сучасних умовах. *Кримінально-виконавча система України та її роль у розбудові правової і соціальної держави: матеріали V заоч. наук.-практ. конф.* (м. Чернігів, 25 жовт. 2019 р.). Чернігів. 2019. С. 69-72.

3. Ісаєнко К. С., Національне антикорупційне бюро України, як гарантія забезпечення прав і свобод громадян у сфері боротьби з корупцією. *Реалії та перспективи розбудови правової держави в Україні: Збірник матеріалів V регіональної наук.-практ. конф.* (м. Чернігів, 08 жовтня 2019 р.). Чернігів: Чернігівський інститут ім. Героїв Крут ПрАТ «ВНЗ «МАУП», 2019. С. 97-101.

**Структура та обсяг дипломної роботи магістра.** Дипломна робота складається із вступу, трьох розділів, які включають в себе сім підрозділів, висновків, списку використаних джерел. Повний обсяг дипломної роботи магістра – 83 сторінки, обсяг основного тексту – 75 сторінок, список використаних джерел – 74 найменування.

# РОЗДІЛ 1

## КОРУПЦІЯ, ЯК НЕГАТИВНЕ СОЦІАЛЬНО-ПРАВОВЕ ЯВИЩЕ

### 1.1. Генеза та розвиток корупції

На сьогоднішній день явище корупції не є новим феноменом для сучасного світу, але для кращого розуміння причин та умов її виникнення потрібно дослідити її витоки та історичні прояви. Як атрибутивне явище вона виникла одночасно з утворенням та розвитком владних і грошових взаємовідносин у суспільстві. Енциклопедичний словник визначає поняття «корупції», як злочинної діяльності у сфері політики чи державного управління, яка полягає у використанні посадовими особами доручених їм прав та владних можливостей для особистого збагачення. Явище корупції значним чином здатне породжувати кризові стани у різних галузях державного розвитку, а в першу чергу це явище приникає в політику, економіку, державне управління, та може бути однією з основних передумов виникнення організованої злочинності.

Як відомо явище корупції не є надбанням сучасності, але вже сприймається суспільством як невід'ємний елемент суспільного життя та проявляється в різних формах. Таке протиправне явище виникло ще у стародавні часи, одночасно із створенням держав та управлінського апарату.

Перша згадка про корупцію міститься в найстарішому з відомих людству історичних пам'яток державності: архіві стародавнього Вавилону, що датується другою половиною XXIV ст. до н.е. В епоху шумерів і семітів цар Лагаша (древнього міста-держави в Шумері на території сучасного Іраку) Урукагіна реформував державне управління з метою припинення зловживань чиновників і суддів [1].

Можемо сказати, що виникнення корупції стає можливим тоді, коли державний чиновник починає викривувати своє службове становище не на користь суспільства, а в своїх інтересах. Підтвердженням такого факту, стали знайдені археологами джерела прадавніх центрів людської цивілізації у Єгипті,

Месопотамії, Китаї III-II тисячоліття до н.е. Так, в одному з найстародавніших текстів має місце явне підтвердження того, що єгипетські царі приймали підношення.

Явище корупції містить давні історичні витоки, наприклад антична спадщина свідчить, що проблема корупції існувала також і в ті часи та. Тому такі давньогрецькі філософи як Платон і Арістотель у своїх роботах часто акцентували увагу на руйнівному впливі зловживання владою та хабарництва на економіку, політичне і духовне життя суспільства. У своїй роботі «Політика» Арістотель визначав корупцію, як найважливіший фактор, що здатний привести державу якщо не до загибелі, то до виродження. Боротьбу з корупцією він розглядав як основу забезпечення державної стабільності, та зазначав, що тільки ті державні устрої, які мають на увазі загальну користь, є, згідно з суворою справедливістю, правильними. Тому можемо зробити висновок, що дослідження Арістотеля були направлені на доведення важливості запобігання та протидії корупції, як негативному соціальному явищу, яке призводить державу до краху, а в суспільстві укорінює повну недовіру до державних службовців [2].

У римському праві «*corruptere*» означало ламати, псувати, пошкоджувати, фальсифікувати показання, а також підкуп судді (претора) [3]. В П'ятикнижжі Мойсеєвому підкуп суддів є проблемою моралі тому що це лягло в основу двох світових релігій – іудаїзму і християнства – та значним чином вплинуло на третю світову релігію – іслам. В християнській Біблії вказується: «А хабара не візьмеш, бо хабар осліплює зрячих і викривляє слова справедливих» [4]. Не пожирайте незаконно майна одне одного та не підкуплюйте суддів, щоб свідомо, шляхом гріха, привласнити частину майна інших людей – наставляє священна книга мусульман – Коран [5].

Також слід дослідити розвиток явища корупції в Середньовіччі, адже в цей період поняття корупції отримує значення, що відноситься виключно до церковних, канонічних відносин та сприймається як спокуса диявола. Зауважимо, що в подальшому, інквізиція сприяла завершенню двохтисячорічного процесу боротьби латинської мови з її грецьким корінням, одним із наслідків чого стала



заміна терміну «каталіз» (від грец. *katalysis* – руйнування, знищення) на латинський «корупція». Корупція в католицизмі набула ознак гріховності. Отримана в спадщину гріховна порча розглядалась як природа всіх гріхів (Блаженний Августин, Фома Аквінський).

Згадується про корупцію й у російських літописах ще XIII століття. Перше законодавче обмеження щодо корупції ввів в дію Іван III, а смертну кару за прояви корупції започаткував його онук Іван IV (Грозний). Варто зазначити, що під час царювання Петра I почалася істотна боротьба з корупцією та були започатковані жорстокі покарання за неї. Під час його правління було створено контролюючі органи, завдяки яким в той час пролунало декілька корупційних скандалів.

Всі ці дії ще раз вказують на те, що історія людської цивілізації досить багата прикладами проявів корупції, що підтверджує досить поважний вік та неодмінну присутність цього явища в усіх людських культурах і цивілізаціях. Слід зазначити, що явище корупції засуджувалася в усі часи та створювались різні підходи щодо боротьби з нею, але це не виключило її існування в сучасних умовах [6].

Явище корупції для України є не новим, його природа бере свій початок з моменту заснування державних відносин. В Україні з часу її виникнення були закладені суспільні норми, які не передбачали утримання чиновників за рахунок державної казни. Тобто єдиним (цілком законним) джерелом доходів посадовців вважалися кошти, отримані від населення за виконання своїх службових обов'язків. Такі відносини зберігалися тривалий час і за відсутності централізованої вертикальної системи державного управління вважалися соціально прийнятними.

Істотні зміни почалися лише з XVI ст., коли в Російській імперії сформували управлінську систему, а чиновникам установили грошове утримання за рахунок казни. Втім, запроваджене реформами хабарництво так і не було викоренено із соціально виправданих дій, тому що вікові традиції утримання чиновників за рахунок поборів продовжували існувати.

З часу встановлення державного утримання чиновників винагороди, які отримували від населення, вже відігравали роль не основних, а допоміжних доходів: їх приносили службовцям як дарунки, що мали назву «почесті». Вони не

вважалися підкупом, розглядалися не як злочинне діяння, а як вияв поваги та подяки до представника влади. Злочини, пов'язані з незаконною винагородою, в російських та українських землях дістали правове закріплення в другій половині XVII ст. [7]. Тому варто констатувати, що явище хабарництва в Україні було закріплене на законодавчому рівні та почало вважатися злочином лише наприкінці XVII — початку XVIII століть.

За часів козаччини явище корупції набуло системності та вимагало вирішення на законодавчому рівні. Тому, в Конституції гетьмана Війська Запорозького П. Орлика 1710 року корупція згадується як явище, яке згубно діє на весь державний устрій. Важливим є те, що у ній також наводиться чіткий перелік корупційних дій, покарання за них та наголошується на необхідності боротьби з ними [8].

У XX ст. спостерігається подальше поглиблення корупції, цьому сприяють бурхливі історичні події. Поділ світу на два табори з різним соціально-економічним та політичним устроєм не розв'язав проблеми корупції, а, навпаки, підкреслив універсальність цього соціального феномену. З'явилися теорії, що ґрунтувалися на ідеологічних засадах й оцінювали корупцію як явище, властиве лише окремим суспільно-економічним формаціям.

Подібне стверджували, зокрема, радянські політична й юридична доктрини. Цікавим є факт, що більшість енциклопедій та словників за радянської доби навмисно наголошували, що корупція – це явище, притаманне винятково буржуазним державам і суспільству, в котрому має місце експлуатація людини людиною, а державний апарат залежить від монополій, і що вже в самій економічній і політичній системі закладені для цього умови.

Але варто зауважити, що існування корупції було невідомим фактом для часів Радянського Союзу, але влада тих часів всіляко не визнавала існування такого явища та не висвітлювала проблеми, які виникали на цьому підґрунті. Історія боротьби радянської влади з корупцією закінчилася разом із самою владою, не увінчавшись успіхом. Ця боротьба, на нашу думку, характеризується декількома цікавими і важливими рисами.

По-перше, радянською владою не визнавалося поняття «корупція», його дозволили ввести у вжиток лише наприкінці 80-х років. Замість нього використовувалися терміни «хабарництво», «зловживання службовим становищем», «попуск» і т.п. Заперечуючи термін, радянська влада не визнавала корупцію і тим самим заздалегідь прирікала на невдачу аналіз, вивчення проблем цього явища, і будь-яку боротьбу з її кримінально-караними наслідками.

По-друге, для радянської системи було характерним виправдання та пояснення причин виникнення корупції. Така стратегія була абсолютно типовою для державного управління Радянського Союзу, вона була сформульована з першого і до останнього дня його існування. Таким чином, є очевидним жорстка невідповідність між слабким розумінням корупційних явищ, примітивним поясненням їхніх причин і неадекватних засобів боротьби з ними.

По-третє, радянська влада характеризувалася недоторканістю вищих чиновників, що ставало передумовою для розвитку корупції на вищих щаблях влади.

По-четверте, характерним була необмеженість влади партійного керівництва держави, оскільки дуже часто, особливо за часів перебудови, приймалися рішення, які не були ні з ким погоджені (або ж погоджені лише формально).

По-п'яте, із корупцією серед державного апарата боролися винятково представники цього апарата. Це призводило до двох наслідків: працівники, що боролися з корупційними проявами в державному апараті, не в змозі були змінювати корінні причини, що породжують корупцію, оскільки вони прямували до найважливіших умов існування системи; боротьба проти корупціонерів нерідко переростала в боротьбу проти конкурентів на ринку «корупційних послуг».

По-шосте, корупція нерідко виступала в якості єдиного можливого засобу впровадження ринкових відносин у планову економіку. Саме тому природа корупції стала причиною організації тіньового ринку і саме тому вона розширювалася в міру ослаблення тотального контролю.

Останнім кроком боротьби радянської влади з корупцією була прийнята в липні 1991 р., Постанова Секретаріату Центрального Комітету Комуністичної

партії Радянського Союзу «Про необхідність посилення боротьби зі злочинністю в сфері економіки». Але, як не дивно, ні про хабарництво, ні про корупцію в ньому не було ні слова [9].

З огляду на наведене, можна зробити висновок, що весь повоєнний період, у часи перебудови і після неї, ріст корупції відбувався на фоні ослаблення державної машини. Він супроводжувався такими процесами, як послаблення централізованого контролю, далі – розпадом ідеологічних поглядів, економічною стагнацією, а потім і падінням рівня розвитку економіки, нарешті – крахом Радянського Союзу і появою нових незалежних країн.

В наш час питання корупції є найактуальнішим та є проблемою для всіх сучасних країн світу. Разом із здобуттям Україною незалежності проблема корупції набула особливої гостроти. Необхідність створення реальних механізмів попередження та протидії корупції зумовила прийняття відповідних нормативно-правових актів, спрямованих на попередження та боротьбу з корупційними діяннями.

До прийняття Закону України (Далі - ЗУ) «Про боротьбу з корупцією» в Україні діяла низка нормативних актів, якими декларативно проголошувалась необхідність боротьби з корупцією, при цьому не визначаючи важливі правові і організаційні основи для попередження, виявлення та припинення проявів корупції, усунення шкідливих наслідків, завданих внаслідок вчинення корупційних діянь. Так, у розпорядженні Президента України ( Далі – ПУ) від 28 вересня 1992 року «Про додаткові заходи щодо посилення боротьби із злочинністю та зміцнення правопорядку в Україні» Кабінету Міністрів України, міністерствам, іншим центральним органам державної виконавчої влади, Раді Міністрів Республіки Крим, місцевим державним адміністраціям було доручено усунути недоліки в роботі по боротьбі з корупцією [10].

Зважаючи на це, Постановою Верховної Ради України (Далі – ВРУ) від 23 січня 1993 року «Про стан виконання законів і постанов ВРУ з питань правопорядку і заходи щодо посилення боротьби із злочинністю» було визнано необхідним зобов'язати представницькі і виконавчі органи державної влади

включити до програм соціального й економічного розвитку держави спеціальний розділ, в якому передбачити відповідні адміністративні і інші правові заходи, спрямовані на усунення причин зловживання службовою владою, внести на розгляд ВР України узгоджені пропозиції для єдиного законодавчого визначення понять «мафія», «корупція», «тіньова економіка», «спекуляція», «чесна праця» та інші [11].

Важливим кроком на шляху боротьби з корупцією для сучасної України стало прийняття ВРУ ЗУ «Про запобігання корупції» від 14.10.2014р. Новий антикорупційний закон передбачав такі нововведення: утворення Національного агентства з питань запобігання корупції (Далі – НАЗК), яке забезпечуватиме формування та реалізацію антикорупційної політики та буде підконтрольне ВРУ і підзвітне Кабінету Міністрів України (Далі – КМУ); члени НАЗК призначаються строком на 4 роки на конкурсній основі; політична нейтральність посадових осіб; щорічне декларування осіб уповноважених на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування; моніторинг способу життя суб'єктів декларування; зміна розміру санкцій за порушення антикорупційного законодавства.

Отже, можна зробити висновок, що корупція є явищем, яке розвивається протягом всього часу існування держав та належить до тих проблем, які неможливо вирішити у відриві від політичних, економічних та соціальних проблем. Історичний досвід свідчить, що явище корупції бере свої витoki ще з давніх часів, проявляє себе в різних формах і знаходить своє відображення в сучасних реаліях. Еволюціонуючи, корупція від окремих проявів у вигляді хабарництва, перетворилася на складне, системне, багатогранне явище як локального так і глобального виміру. Завдяки дослідженню генези корупції, можна зрозуміти, що вона не є надбанням сучасності та притаманна Україні не з часів проголошення незалежності, а є багатовіковим, складним явищем, що існує продовж багатьох століть та стала найбільшою проблемою для сучасного світу. Отже, питання корупції в сучасній науці залишається відкритим, потребує подальшого дослідження та впровадження більш чіткої стратегії, щодо подолання такого явища.

## 1.2. Правові основи боротьби з корупцією в українському законодавстві

Однією із важливих проблем боротьби із корупцією є з'ясування правових основ такої діяльності. Як свідчить аналіз практики, то правові основи запобігання корупції помітно відстають від потреб практичної діяльності. Основною проблемою є те, що в них допускається нечіткість формулювань, неповнота розгляду загальних положень і окремих важливих тактичних питань. Все це породжує у практичних працівників незнання, неповноту використання наявних правових і тактичних можливостей, що тягне за собою серйозні прорахунки в роботі, негативно впливає на результат боротьби зі злочинністю.

Наявність корупції в Україні визнано з набуттям державою незалежності. На її протидію спрямовано ряд нормативно-правових актів, створено організаційну систему, вжито цілу низку практичних заходів. Так, 26 листопада 1993 року відповідно до Указу ПУ № 561/93 було створено Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю (ліквідований Указом ПУ від 8 лютого 2005 року № 208/2005) [12]. Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю здійснював координацію діяльності всіх державних органів, на які цим Законом покладалося обов'язки здійснювати заходи спрямовані на боротьбу з цим явищем. До компетенції Координаційного комітету по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю належало:

а) координація і сприяння діяльності органів, які беруть участь у боротьбі з організованою злочинністю;

б) розробка стратегії і рекомендацій щодо тактики боротьби з організованою злочинністю;

в) організація співробітництва з питань боротьби з організованою злочинністю з відповідними органами інших держав та міжнародними установами;

г) підготовка щорічних і спеціальних доповідей (інформацій) про стан організованої злочинності в Україні, основні напрями та результати боротьби з нею і внесення їх на розгляд ПУ та ВРУ;

д) вирішення питань щодо розпорядження фондом сприяння боротьбі з організованою злочинністю.

Наступним кроком стало прийняття у жовтні 1995 року ВРУ ЗУ «Про боротьбу з корупцією», який визначав правові та організаційні засади запобігання корупції, виявлення та припинення її проявів. В даному законі вперше давалось законодавчо закріплене визначення поняття корупції та корупційних діянь, було визначено перелік суб'єктів корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією, окреслено коло органів, що спрямовують свою діяльність на боротьбу та попередження корупції, й притягнення до відповідальності за її вчинення [13].

Але незважаючи на застосовані заходи в боротьбі з корупцією, досягти помітних результатів не вдалося. Тому з метою підвищення ефективності боротьби з корупцією у квітні 1997 року Указом ПУ № 319/97 було затверджено Національну програму боротьби з корупцією. Нажаль низка передбачених заходів в даній програмі не була виконана, тому масштаби корупції так і не зменшилися [14]. Корупція набувала ширшого масштабу та згодом була визнана як один із основних чинників, що створюють загрозу для національної безпеки держави та становить перешкоду для її демократичного розвитку. Тому було прийняте рішення про впровадження Концепції боротьби з корупцією на 1998–2005 роки, затвердженій Указом ПУ від 24 квітня 1998 року № 367/98. Важливим є те, що в ній вперше було сформульовано розуміння сутності корупції як соціального явища, визначено напрями запобіжного впливу на соціальні передумови корупції, комплекс політичних, економічних, правових, організаційно-управлінських, соціально-психологічних та інших заходів запобігання і протидії їй [15].

В подальшому було застосовано безліч організаційно-правових заходів, але на жаль вони не дали очікуваного результату та були неефективними. Наступна спроба подолати корупцію була 11 червня 2009 року, коли ВРУ з метою гармонізації українського законодавства з відповідними міжнародними нормами було ухвалено ЗУ «Про засади запобігання та протидії корупції». Цей Закон набрав чинності з дня його опублікування (18 липня 2009 року), а введення його в

дію планувалося 1 січня 2010 року. Попри це, термін введення в дію означеного Закону переносився законодавцем двічі, спочатку до 1 квітня 2010 року, а потім – до 1 січня 2011 року [16].

Причиною такого «переносу» була неможливість практичної реалізації як його окремих положень, такі і положень ЗУ «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень» та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення», які були ухвалені одночасно із базовим Законом у цій сфері. І згодом, на підставі ЗУ «Про визнання такими, що втратили чинність, деяких законів України щодо запобігання та протидії корупції» від 21 грудня 2010 року №2808–VI, перелічені вище законодавчі акти було визнано такими, що втратили чинність [17].

Однак, з огляду на те, що закон №2808–VI було офіційно оприлюднено лише 5 січня 2011 року, то 1 січня зазначені вище закони фактично почали діяти. У зв'язку з цим «автоматична» втрата ними чинності (у тому числі й тих їхніх положень, якими вносилися зміни до інших законодавчих актів), а також «повернення в дію» ЗУ «Про боротьбу з корупцією» від 5 жовтня 1995 року було нічим іншим, як порушенням усталених правил законодавчої техніки.

Наступним кроком щодо подальшого удосконалення законодавства у сфері боротьби з корупцією стало прийняття парламентом 7 квітня 2011 року нового ЗУ «Про засади запобігання і протидії корупції», який набув чинності 1 липня 2011 року та значно розширив сферу діяльності щодо запобігання цьому явищу. В зазначеному законі були чітко вказані суб'єкти відповідальності за корупційні правопорушення, визначено види відповідальності (кримінальної, адміністративної, цивільно-правової та дисциплінарної), дискусія щодо запровадження відповідальності, особливо кримінальної (конкретизації діянь за статтями Кримінального кодексу), точилася тривалий час, було визначено процедуру спеціальної перевірки осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування тощо [18].



Варто зазначити, що протягом трьох років дії вказаного закону до нього було внесено численну кількість змін на підставі 13 законодавчих актів, до того ж, рішенням Конституційного суду України положення закону щодо заборони особам, зазначеним у п. 1 ч. 1 ст. 4 (ПУ, Голова ВРУ та ін.), брати участь у загальних зборах підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку, було визнано неконституційними.

Але, зважаючи на високий рівень корупції в державі, в жовтні 2011 року Указом ПУ № 1001/2011 було підготовлено та схвалено Національну антикорупційну стратегію на 2011–2015 роки. В ній зазначалося, що корупція в Україні набула ознак системного явища, яке поширює свій негативний вплив на всі сфери суспільного життя, все глибше укорінюючись у повсякденному житті як основний, швидкий та найбільш дієвий протиправний засіб вирішення питань, досягнення певних цілей [19]. Відповідно до положень цієї стратегії було підготовлено Постанову КМУ від 28 листопада 2011 р. № 1240, що затвердила Державну програму щодо запобігання і протидії корупції на 2011–2015 роки, в її основу було покладено впровадження механізмів зменшення рівня корупції в Україні [20].

Варто зазначити, що дана програма не виправдала себе, тому слід зазначити, що із 46 заходів, спрямованих на удосконалення нормативно-правової бази, у 39 термін виконання визначено 2011–2014 рр. Але варто зауважити, що переважна більшість з них так і залишилися не реалізованими. Це враховуючи те, що для кардинального поліпшення ситуації у сфері боротьби з корупцією в Україні, забезпечення узгодженості дій правоохоронних органів у цій сфері Указом ПУ від 26 лютого 2010 року № 275/2010 було утворено Національний антикорупційний комітет, який провадив свою діяльність до 14 жовтня 2014 р., як консультативно-дорадчий орган при ПУ [21].

Очолював Комітет особисто ПУ. Виконавчим секретарем було визначено спочатку Міністра юстиції України, а в подальшому Секретаря Ради національної безпеки і оборони України. Організаційно-технічним забезпеченням його

діяльності займався Апарат РНБО України, а наукове супроводження покладалося на Національний інститут стратегічних досліджень при ПУ.

За оцінками окремих експертів та громадської організації «Transparency International», в Україні цей Комітет був визнаний неефективним та недієвим.

Важливим в боротьбі з корупцією є залучення громадськості. Для забезпечення їх участі в антикорупційній діяльності в Україні зареєстровано цілу низку громадських організацій, зокрема: Антикорупційне бюро в Україні; Всеукраїнська громадська організація Антикорупційний комітет; Центр протидії корупції та ін. Їх основною метою є: зміна суспільного ставлення до корупції; здійснення інформаційної підтримки та координація діяльності громадських організацій, що працюють у сфері боротьби з корупцією; співпраця з органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадськими організаціями; участь у підготовці та публікації аналітичних матеріалів на тему корумпованості влади; реалізація просвітницьких заходів серед громадян України; проведення конференцій, «круглих столів», присвячених протидії корупції, тощо.

Можна зазначити, що найбільш дієві, на нашу думку, є заходи, вжиті в Україні останнім часом. Так, у вересні 2014 року ВРУ прийняла ЗУ «Про очищення влади», який набрав чинності з 16 жовтня п.р. і визначає правовій організаційні засади проведення перевірки державних службовців та прирівняних до них осіб, посадових осіб органів місцевого самоврядування, перелік суб'єктів перевірки, тобто запроваджує конкретний механізм люстрації (очищення) влади. Органом, уповноваженим на забезпечення проведення перевірки, визначено Міністерство юстиції України [22].

Для забезпечення здійснення громадського контролю за процесом очищення влади (люстрації) та дотримання ЗУ «Про очищення влади» при Міністерстві утворено дорадчий громадський орган з питань люстрації (Громадський люстраційний комітет), що є позитивним з огляду на необхідність забезпечення конституційних прав і свобод громадян. Передбачається утворення таких представництв у областях. Для реалізації цього Закону КМУ 16 жовтня 2014 року прийняв Постанову «Деякі питання реалізації ЗУ «Про очищення влади» № 563 та

Розпорядження «Про затвердження плану проведення перевірок відповідно до зазначеного закону [23], [24].

2014 рік став вирішальним для українського антикорупційного законодавства, адже ВРУ прийняла низку законів, спрямованих на посилення протидії корупції, у тому числі: ЗУ «Про запобігання корупції» прийнятий 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. Вказаний закон чітко встановлює коло суб'єктів, на яких поширюється його дія (ст. 3):

а) особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування:

б) особи, які для цілей цього Закону прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування:

в) особи, які постійно або тимчасово обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або спеціально уповноважені на виконання таких обов'язків у юридичних особах приватного права незалежно від організаційно-правової форми, а також інші особи, які не є службовими особами та перебувають з підприємствами, установами, організаціями в трудових відносинах.

Даний закон визначає правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень [25]. Даний закон був прийнятий з метою комплексного реформування системи запобігання корупції, приведення антикорупційного законодавства до міжнародних стандартів та імплементації позитивного досвіду іноземних держав.

Наступним кроком стало прийняття ЗУ «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 року, який визначає правові основи організації та діяльності Національного антикорупційного бюро України (Далі – НАБУ). 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. НАБУ є провідною інституційною гарантією забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупції в Україні та є основним органом по виявленню та боротьбі з нею [26].

Також ще одним органом спрямованим на боротьбу з корупцією є НАЗК. Створення такого органу передбачено ЗУ «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 року. Згідно даного закону НАЗК є центральним органом виконавчої влади України зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику. Особливістю НАЗК є те, що він має превентивну функцію, зокрема щодо перевірки декларацій державних службовців і стилю їх життя, розкриття будь-якої інформації з приводу фактів корупції чи зловживання посадою. Причиною створення та запуску його роботи була одна з вимог Європейського Союзу для надання Україні безвізового режиму.

Можна констатувати, що враховуючи прийняті нормативні документи, наша держава прямує шляхом реформування та удосконалення національного антикорупційного законодавства. Значним кроком в цій сфері стало прийняття ЗУ «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки» від 14 жовтня 2014 року, що визначив першочергові заходи із запобігання та протидії корупції, що повинні створити основу для подальшого проведення реформи у цій сфері, яка включає в себе формування та реалізацію державної антикорупційної політики; запобігання корупції; покарання за корупцію; формування негативного ставлення до корупції; оцінку результатів та механізм реалізації антикорупційної стратегії. Можна сказати, що дана програма протидії корупції була вперше прийнята у вигляді окремого закону, раніше подібні програми Кабінет Міністрів України ухвалював постановами [27].

Однак, найважливішим, на нашу думку, є доповнення Кримінального кодексу України (Далі – КК України) ст. 209-2 «Порушення вимог щодо подання інформації про кінцевого вигодоодержувача (вигодоодержувачів) юридичної особи», яка передбачає відповідальність керівника юридичної особи або особи, уповноваженої діяти від імені юридичної особи (виконавчого органу), за неподання державному реєстратору інформації про кінцевого вигодоодержувача

(вигодоодержувачів) юридичної особи, передбаченої Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців», або подання ними державному реєстратору завідомо неправдивої інформації про кінцевого вигодоодержувача (вигодоодержувачів) юридичної особи. Такі діяння караються штрафом від однієї тисячі до двох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або громадськими роботами на строк від ста шістдесяти до двохсот сорока годин [28]

Останнім нововеденням, щодо боротьби з корупцією стало створення нового антикорупційного органу Вищого антикорупційного суду, відповідно до ЗУ «Про Вищий антикорупційний суд» від 7 червня 2018 року. Згідно зазначеного Закону Вищий антикорупційний суд є постійно діючим вищим спеціалізованим судом у системі судоустрою України. Однією з основних переваг створення антикорупційного суду є те, що такі суди фактично будуть працювати лише на один орган, а саме – НАБУ [29].

Позитив тут у тому, що це має значно пришвидшити строки розгляду корупційних справ. Наявність 70-ти суддів в одній інстанції – Вищому антикорупційному суді забезпечить ефективний і швидкий розгляд таких процесуальних питань як взяття під варту та арешт майна, а виділення Апеляційної Палати Вищого антикорупційного суду пришвидшить строки розгляду апеляційних справ, зекономить час та кошти та розвантажить суди загальної юрисдикції. Такий орган є для України новим, та про його ефективність ще зарано говорити.

Серед недоліків недавно створеного Вищого Антикорупційного суду виділяємо такі: найперше, і, напевно, найважливіше – це незначна кількість справ, які підпадають під юрисдикцію Національного антикорупційного бюро України, що говорить про недоречність та недоцільність створення окремого суду для їх розгляду. Ще одним недоліком є те, що вимоги до кандидатів на посаду судді антикорупційного суду є дещо жорсткими та завищеними. Третя причина недоцільності формування Вищого антикорупційного суду є те, що обрання суддів буде здійснюватися так само, як і обрання суддів Верховного суду. Не менш

важливою є проблема досить тривалих термінів зі створення антикорупційного суду, які передбачає закон.

Крім законів, прийнятих ВРУ, правове регулювання запобігання корупції здійснюється також указами ПУ, постановами і розпорядженнями КМУ, міжвідомчими та відомими підзаконними нормативно-правовими актами.

Отже, правовою основою запобігання корупції є система державних законодавчих і підзаконних актів, що визначають суспільно-правову необхідність проведення комплексу передбачених законом заходів, їх правові, організаційно-тактичні основи, гарантії законності їх застосування. Правову основу запобігання корупції в Україні становлять Конституція України, КК України, ЗУ «Про запобігання корупції», «Про Національне антикорупційне бюро», «Про очищення влади», «Про Вищий антикорупційний суд» та багато інших. Антикорупційне законодавство є досить розвиненим, але не достатньо ефективним та потребує радикальних змін. На жаль імплементація нового антикорупційного законодавства відбувається при відсутності політичної волі щодо ефективності протидії корупції. Про це свідчить факт складного формування складу новостворених інституцій боротьби з корупцією, зволікання з початком їх практичної роботи та труднощами, що виникають на шляху їх діяльності. Як результат, очікувані від антикорупційної реформи зміни щодо зменшення корупційних проявів, утвердження стандартів доброчесної поведінки в діяльності представників владних структур та бізнесу, мінімізація в їх діяльності корупційних ризиків, підвищення прозорості та підзвітності як органів влади в цілому, так і окремих службових осіб перед суспільством і переважній більшості не знаходить свого реального втілення. На нашу думку, важливим кроком на шляху подолання корупції є удосконалення існуючої законодавчої бази, усунення двозначного трактування норм закону та імплементація міжнародних норм в національне законодавство. Адже недосконалість, безсистемність, необґрунтованість та непродуманість, антикорупційного законодавства та його деяких положень є причиною неефективної антикорупційної політики та розвитку корупції в державі.

## РОЗДІЛ 2

### ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ТА ОСОБЛИВОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

#### 2.1. Поняття та загальна характеристика системи суб'єктів запобігання та протидії корупції

На сьогоднішній час одним із найважливішим для сучасної України є питання щодо методів викорінення корупції із суспільного життя та держави загалом. Актуальність такого завдання визначається не лише негативними соціальними наслідками цього явища, але й фактом появи останнім часом небезпечних заяв про те, що корупція є не відхиленням, а специфічною формою державного устрою України. Важливого значення в подоланні корупції набуває інституційне оформлення цієї діяльності. Здійснивши аналіз чинного законодавства в сфері запобігання та протидії корупції можна стверджувати, що законодавець враховував міжнародний досвід та досвід попереднього інституційного забезпечення антикорупційної політики, і відбулося однозначне визначення державних структур, які мають відповідні завдання у цій сфері [30, с. 208-239].

Відповідно до ЗУ «Про запобігання корупції» до спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції відносять: органи прокуратури, Національної поліції, НАБУ, НАЗК.

Виходячи зі змісту антикорупційної діяльності, функціонального призначення та кола повноважень, суб'єкти запобігання і протидії корупції поділяються на такі групи:

- а) суб'єкти із загальними повноваженнями у сфері протидії корупції;
- б) суб'єкти із спеціальними повноваженнями у сфері протидії корупції;
- в) суб'єкти, що протидіють корупції в межах основних функцій;
- г) суб'єкти, що беруть участь у здійсненні заходів запобігання і протидії корупції.

Розглянемо послідовно статус та повноваження кожного з цих органів стосовно їх діяльності в сфері запобігання та протидії корупції. До першої категорії належать ВРУ, ПУ, КМУ.

ВРУ визначає засади антикорупційної політики (Антикорупційну стратегію), встановлює відповідальність за вчинення корупційних правопорушень і правопорушень, пов'язаних з корупцією; здійснює правове регулювання діяльності спеціально уповноважених суб'єктів запобігання корупції і спеціалізованих антикорупційних органів; щороку проводить парламентські слухання щодо рівня корупції; затверджує та оприлюднює щорічну національну доповідь про реалізацію засад антикорупційної політики; здійснює в комітеті, до предмета відання якого належить питання боротьби з корупцією, обов'язкову антикорупційну експертизу проектів нормативно-правових актів, внесених на розгляд Верховної Ради України народними депутатами України;

ПУ відповідно до своїх повноважень:

утворює НАБУ (ч. 2 ст. 1 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України»);

призначає на посади генерального прокурора України, голову СБУ;

виступає із законодавчими ініціативами у сфері протидії корупції.

КМУ утворює НАЗК, реалізує Антикорупційну стратегію шляхом виконання Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні, складає план заходів на календарний рік до цієї програми, атакож затверджує порядок проведення спеціальної перевірки та типові положення про уповноважений підрозділ (особу) з питань запобігання та виявлення корупції.

Другу категорію становлять антикорупційні органи, а також уповноважені підрозділи (особи) з питань запобігання та виявлення корупції. Спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції є НАБУ, НАЗК та Спеціалізована антикорупційна прокуратура (Далі – САП) Генеральної прокуратури України.

До уповноважених підрозділів з питань запобігання та виявлення корупції належать вказані підрозділи міністерств, центральних органів виконавчої влади,



державних адміністрацій. Більшість таких підрозділів не мають самостійного статусу, а входять до складу виконавчого апарату рад, департаментів, секторів та управлінь.

Одним із найважливіших суб'єктів запобігання корупції є НАБУ – державний правоохоронний орган, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці, а також запобігання вчиненню нових (ст. 1 ЗУ «Про Національне антикорупційне бюро України» [31]).

З метою попередження, виявлення та розслідування правопорушень у діяльності працівників НАБУ у складі його центрального управління діє підрозділ внутрішнього контролю. Рішенням Директора НАБУ у складі його територіальних управлінь можуть створюватися підрозділи внутрішнього контролю, які підпорядковуються безпосередньо Директору (ч. 1 ст. 27 ЗУ «Про Національне антикорупційне бюро України») [26].

НАЗК – центральний орган виконавчої влади України зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику. НАЗК з метою виконання покладених на нього повноважень серед інших має право:

ініціювати проведення службового розслідування;

вжиття заходів щодо притягнення до відповідальності осіб, винних у вчиненні корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень;

надсилати до інших спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції матеріали, що свідчать про факти таких правопорушень; складати протоколи про адміністративні правопорушення, віднесені законом до компетенції Національного агентства, застосовувати передбачені законом заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення. У випадках виявлення порушення вимог щодо етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій

держави або місцевого самоврядування, та порівняних до них осіб або іншого порушення ЗУ «Про запобігання корупції». НАЗК вносить керівнику відповідного органу, підприємства, установи, організації припис щодо усунення порушень законодавства, проведення службового розслідування, притягнення винної особи до встановленої законом відповідальності. Припис НАЗК є обов'язковим для виконання. Про результати виконання припису посадова особа, якій його адресовано, інформує зазначений орган упродовж десяти робочих днів з дня одержання припису.

У разі виявлення ознак адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, уповноважені особи НАЗК складають протокол про таке правопорушення, який направляється до суду згідно з його рішенням. У разі виявлення ознак іншого корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, НАЗК затверджує обґрунтований висновок та надсилає його іншим спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції. Висновок зазначеного органу є обов'язковим для розгляду, про результати якого воно повідомляється не пізніше п'яти днів після отримання повідомлення про вчинене правопорушення.

Наступним органом в сфері боротьби з корупцією є САП, утворена в системі прокуратури України відповідно до ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції» [32]. Цим законом внесені відповідні зміни в ЗУ «Про прокуратуру» [33]. Згідно з ч. 3 ст. 7 ЗУ «Про прокуратуру» особливості організації і діяльності САП визначені статтею 8-1 цього закону. Утворення, визначення її структури і штату здійснюються Генеральним прокурором України за погодженням з Директором НАБУ. САП утворюється на правах структурного підрозділу в Генеральній прокуратурі України, та на неї покладаються такі функції (ч. 5 ст. 8 ЗУ «Про прокуратуру»):

- 1) здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування, яке здійснюється НАБУ;
- 2) підтримання державного обвинувачення у відповідних провадженнях;

3) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями.

До складу третьої групи належать: Національна поліція України, СБУ, Державне бюро розслідувань, Міністерство Юстиції України, органи прокуратури, Національне агентство з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, Державна служба фінансового моніторингу.

Органи і підрозділи Національної поліції протидіють проявам корупції в межах реалізації їх основної функції протидії злочинності. Для цього органи Національної поліції займаються профілактичною та превентивною діяльністю щодо запобігання корупційним проявам, своєчасно реагують на будь які заяви щодо порушення корупційного законодавства, здійснюють розшук осіб, які порушили антикорупційне законодавство. У складі Національної поліції питанням виявлення корупційних злочинів у сфері економіки займається структурний підрозділ Департамент захисту економіки та його територіальні підрозділи. Протидією корупції серед працівників поліції займається Управління з питань запобігання корупції та проведення люстрації Національної поліції [34].

Отже, оскільки в законі немає спеціальних вказівок щодо повноважень органів внутрішніх справ у протидії із корупцією, то вони здійснюють цю діяльність у рамках загальної функції протидії злочинності та припинення правопорушень. Зауважимо також, що ЗУ «Про запобігання корупції» не згадує про ще один правоохоронний орган – СБУ, до завдань якої входить попередження, виявлення, припинення корупційних протиправних дій, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України (ст. 2 ЗУ «Про Службу безпеки України») [35].

Отже, зважаючи на відсутність спеціальних вказівок в ЗУ «Про Національне антикорупційне бюро України» щодо СБУ як спеціального органу протидії корупції, а також той факт, що компетенція спеціальних підрозділів СБУ в протидії корупції перетинається із компетенцією Національного бюро, слід очікувати, що відповідні ці повноваження будуть виключені із завдань СБУ.

Державне бюро розслідувань вирішує завдання із запобігання, виявлення, припинення, розкриття і розслідування злочинів, вчинених службовими особами, які займають особливо відповідальне становище відповідно до частини першої ст. 9 ЗУ «Про державну службу», особами, посади яких віднесено до першої-третьої категорії посад державної служби, суддями та працівниками правоохоронних органів [36], [37].

Органи прокуратури протидіють корупції в межах реалізації наступних функцій: підтримання державного обвинувачення в суді, представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених ЗУ «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII; нагляд за додержанням законів органами, що проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру. Питанням запобігання корупції у військовій сфері займається управління протидії корупції у військовій сфері та оборонно промисловому комплексі Головної військової прокуратури Генеральної прокуратури України [33].

Міністерство Юстиції в межах свої повноважень вживає загальні і спеціальні заходи по запобіганню корупції. Зокрема, міністерство забезпечує формування та реалізацію державної антикорупційної політики; здійснює антикорупційну експертизу нормативно-правових актів та їх проектів; здійснює міжнародно-правове співробітництво, забезпечує дотримання та виконання зобов'язань, узятих за міжнародними договорами з правових питань; забезпечує ведення Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення; здійснює заходи протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом [38].

До суб'єктів, які беруть участь у здійсненні заходів запобігання і протидії корупції, можна віднести постійно діючий консультативно-дорадчий орган з протидії корупції в приватній сфері (Рада бізнес-омбудсмена), міжнародні організації та їх представництва в Україні, громадськість та інші фізичні особи.

Відповідно до п. 4 розділу «Запобігання корупції у приватному секторі» Антикорупційної стратегії на 2015-2017 рр., заплановано утворити інститут бізнес-омбудсмена, який представлятиме інтереси бізнесу в уряді України, та установити за його участю на постійній основі діалог з бізнесом з метою підвищення рівня обізнаності про ризики корупції та наявні рішення для приватного сектору, отримання порад від бізнесу щодо реформування відповідного законодавства для обмеження можливостей для корупції. Постановою КМУ «Про утворення Ради бізнес-омбудсмена» затверджено Положення про Раду бізнес-омбудсмена [39], в якому визначено її основні завдання (п. 4 Положення), заходи, які вона здійснює з метою виконання покладених на неї завдань (п. 5 Положення). Її основним завданням є прийняття та розгляд скарг від суб'єктів підприємництва на дії або бездіяльність, що належать сфери їх управління; надання органам державної влади та органам місцевого самоврядування рекомендацій щодо забезпечення формування та реалізації державної політики в сфері підприємницької діяльності; запобігання корупційним діям або іншим порушенням законних інтересів суб'єктів підприємництва.

Важливого значення у боротьбі з корупцією набуває інститут громадськості, що в основному представлена у вигляді громадських організацій (Далі – ГО), аналітичних центрів, коаліцій. Найвідомішими серед яких є Transparency International Ukraine, ГО «Разом проти корупції», недержавний аналітичний центр «Центр політико-правових реформ».

Їх діяльність полягає в імплементації міжнародних стандартів щодо запобігання корупції; здійснюють моніторинг та дають незалежну оцінку ефективності засад антикорупційної політики; проводять антикорупційні розслідування, громадські антикорупційну експертизу; надають рекомендації щодо удосконалення антикорупційного законодавства. Крім того, від імені громадськості участь у заходах запобігання корупції беруть громадські активісти, органи самоорганізації населення та викривачі корупції.

Таким чином, можна зробити висновок, що в Україні відбулося інституціональне оформлення антикорупційної стратегії, в ході чого, виходячи зі

змісту антикорупційної діяльності, функціонального призначення та кола повноважень, було утворено окремі групи суб'єктів запобігання та протидії корупції. Одним з основних досягнень у напрямку реалізації державної антикорупційної стратегії є створення окремих спеціально уповноважених органів протидії корупції та зосередження в їх статусі спеціальних повноважень з чітким розподілом компетенції. На сьогоднішній час в Україні є чіткий перелік суб'єктів запобігання та протидії корупції, але зауважимо, що основні засади їх діяльності потребують доопрацювання та удосконалення на законодавчому рівні. На нашу думку, важливим є не кількісний показник державних суб'єктів по боротьбі з корупцією, а саме якість, системність та ефективність їх діяльності в антикорупційній політиці держави.

## **2.2. Діяльність Національного антикорупційного бюро України: адміністративно-правові аспекти**

На сьогоднішній день проблема корупції існує на всіх рівнях державної влади, не зважаючи навіть на нормативну базу створену для її запобігання. Процвітання такого явища в державі викликає занепокоєння як у суспільства, так і у всієї міжнародної спільноти. Політичні партії, законодавчий орган, правоохоронці, держслужбовці та судова гілка влади на даний час сприймаються громадянами як найбільш корумповані інституції. Але варто зауважити, що у суспільства ще не сформувалося єдине поняття та важливість засудження корупції, деяка частина громадян вважає, що корупцію можна виправдати, а її прояви є можливістю швидкого вирішення питання у відносинах з різними держустановами.

В останні роки українське законодавство зазнає значних змін, відбуваються складні процеси реформування у всіх гілках влади, в тому числі у правоохоронних та у правозастосовних органах. Однією із головних задач влади України є запобігання та протидія корупції. Реформи, які пов'язані з протидією та подоланням корупції є очікуваними у суспільстві та займають вагоме місце серед інших реформ.

Враховуючи те, що Україна прямує шляхом євроінтеграції то питання боротьби з корупцією постає дуже гостро та є перепорою для вступу в Євро Союз. Саме тому у 2014 р. українським парламентом було прийнято низку за конів із метою стимулювання ефективної боротьби з корупцією, зокрема: ЗУ «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 рр.», «Про запобігання корупції», «Про Національне антикорупційне бюро України» тощо.

Як зазначено в ч. 2 ст. 3 Конституції України, права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність [40]. Отже, забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком правової держави. Для виконання цього завдання було створено окрему спеціалізовану, незалежну інституцію по боротьбі з корупцією, яка має достатньо повноважень для здійснення покладених на неї функціональних обов'язків. Таким органом було визначено Національне антикорупційне бюро, яке створено на основі прийнятого 14.10.2014 р. ЗУ «Про Національне антикорупційне бюро України» на виконання вимог міжнародних договорів (статті 36 Конвенції Організації Об'єднаних Націй (Далі – ООН) проти корупції та статті 20 Кримінальної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією) і рекомендацій міжнародних організацій, учасниками яких є Україна Стамбульський план дій організації економічної співпраці і розвитку і Групи держав проти корупції [41, с.30].

Відповідно до ст. 1 ЗУ «Про Національне антикорупційне бюро України», НАБУ є державним правоохоронним органом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування й розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових.

У своїй діяльності НАБУ керується такими принципами: верховенство права; відкритість для демократичного цивільного контролю; поваги й дотримання прав, свобод, потреб людини та громадянина; законності; підконтрольності й підзвітності суспільству та визначеним законом державним органам;

безсторонності й справедливості; політичної нейтральності та позапартійності тощо.

Зазначимо, що завданням НАБУ є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці [26]. НАБУ в своїй діяльності здійснює оперативно-розшукові заходи, досудові розслідування та перевіряє на добросовісність чиновників, представників державної влади й місцевого самоврядування. Контроль за діяльністю НАБУ здійснює парламентський Комітет з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією. Водночас за оперативно-розшуковими діями НАБУ наглядає САП.

Відповідно до даних, що містяться на офіційному сайті НАБУ, станом на 30 вересня 2019 р. в його розробці знаходиться 752 провадження, 134 повідомлення про підозру, 398 обвинувачені особи, 224 справи, скеровані до суду та 31 вирок стосовно осіб, а це свідчить про те, що така інституція на даний час є однією із найдієвіших у сучасному законодавстві та здійснює свою діяльність відповідно до зазначених завдань [42].

НАБУ складається з центрального й територіальних управлінь, контроль за його діяльністю здійснюється Комітетом ВРУ з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією, а за працівниками НАБУ безпосередньо наглядають підрозділи внутрішнього контролю бюро. Що ж стосується відповідальності працівників, то вони приймають рішення самостійно, а тому, у разі порушення ними прав і свобод громадян під час виконання службових повноважень, НАБУ притягує їх до юридичної відповідальності (дисциплінарна, адміністративна, цивільно-правова чи кримінальна, залежно від тяжкості вчиненого правопорушення), а також може зобов'язати відшкодувати потерпілій особі моральні й матеріальні збитки відповідно.

Директор НАБУ може створювати своїм рішенням комісії у складі працівників Національного антикорупційного бюро України, прокурора САП, службових осіб інших державних органів, органів місцевого самоврядування, представників громадських об'єднань. Такі комісії вивчають питання щодо



порушення прав осіб, які співпрацюють із НАБУ, та видають рекомендації щодо усунення зазначених порушень. Рекомендації таких комісій є обов'язковими для розгляду державними органами, органами місцевого самоврядування. Порядок діяльності комісій визначається Директором НАБУ [26].

З урахуванням положень ст. 1 ЗУ «Про запобігання корупції» щодо визначення понять «корупційне правопорушення» та «корупція» ч. 5 ст. 216 Кримінального процесуального кодексу (Далі – КПК України) визначає підслідність досліджуваного органу досудового розслідування.

Тому, до підслідності НАБУ відносяться такі злочини:

- привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем;
- протиправне заволодіння майном підприємства, установи, організації;
- легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом;
- нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням;
- видання нормативно-правових актів, що зменшують надходження бюджету або збільшують витрати бюджету всупереч закону;
- підкуп працівника підприємства, установи чи організації (щодо працівників юридичних осіб публічного права);
- зловживання владою або службовим становищем;
- декларування недостовірної інформації;
- прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою;
- незаконне збагачення;
- пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі;
- зловживання впливом;
- 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 [43].

Варто зазначити, що до особливостей (специфіки) цієї підслідності доцільно відносити такі моменти.

По-перше, можливість в окремих випадках розслідувати кримінальні правопорушення, які віднесені до підслідності слідчих інших органів, зокрема, якщо це пов'язано з попередженням, виявленням, припиненням та розкриттям зазначених вище кримінальних правопорушень.

По-друге, зазначене процесуальне рішення приймається директором НАБУ та за погодженням із прокурором САП, водночас за загальним правилом питання підслідності кримінальних проваджень прокурор вирішує самостійно.

По-третє, персональна підслідність злочинів, передбачених ст. ст. 354, 364–370 КК України, які були вчинені службовою особою НАБУ (окрім Директора НАБУ, його першого заступника та заступника), детективам підрозділу внутрішнього контролю НАБУ [28].

Тобто, з метою попередження, виявлення та розслідування правопорушень у діяльності працівників НАБУ у складі його центрального управління діє підрозділ внутрішнього контролю, який вправі здійснювати оперативно-розшукові заходи та досудове розслідування з метою попередження, виявлення, припинення та розкриття кримінальних правопорушень у діяльності працівників НАБУ [44, с. 123].

Водночас, вирішуючи питання про специфіку визначення підсудності кримінальних правопорушень підслідних НАБУ, законодавець вказує на те, що, якщо кримінальне правопорушення, досудове розслідування якого проводилося територіальним управлінням НАБУ, вчинено у межах територіальної юрисдикції місцевого суду за місцезнаходженням відповідного територіального управління НАБУ, то кримінальне провадження здійснює суд, найбільш територіально наближений до суду за місцезнаходженням відповідного територіального управління НАБУ, іншої адміністративно-територіальної одиниці [44, с. 123].

До сфери повноважень самого НАБУ віднесено не тільки здійснення досудового розслідування кримінальних правопорушень, а й проведення оперативно-розшукових заходів з метою попередження, виявлення, припинення та розкриття кримінальних правопорушень, віднесених законом до його підслідності, вжиття заходів щодо розшуку та арешту коштів та іншого майна, які можуть бути предметом конфіскації або спеціальної конфіскації у кримінальних правопорушеннях, забезпечення на умовах конфіденційності та добровільності співпраці з особами, які повідомляють про корупційні правопорушення, тощо.

Детективи НАБУ з метою попередження, виявлення, припинення та розкриття кримінальних правопорушень, які віднесені до ст. 216 КПК України до його підслідності, за рішенням Директора цього бюро та за погодженням із прокурором САП можуть також розслідувати кримінальні правопорушення, які віднесені до підслідності інших органів [43].

Ще при розробленні проекту відповідного закону зазначалося, що такі законодавчі новели не відповідають загальній концепції порядку досудового розслідування, зокрема проведення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій покладено на слідчого, а оперативні підрозділи позбавлені повноважень виконувати будь-які дії без письмового доручення слідчого або прокурора. Таке розмежування функцій між службовими особами, які здійснюють досудове розслідування (слідчими), та особами, які виконують їх доручення в частині проведення негласних слідчих (розшукових) дій (працівники оперативних підрозділів), існує в усіх правоохоронних органах, які мають у своєму складі як органи досудового розслідування, так і оперативні підрозділи. Така «спеціалізація» співробітників цих органів викликана істотними відмінностями у цілях, формах, методах і засобах роботи при виконанні кожної із цих функцій [45].

Європейський досвід та досвід інших розвинутих країн світу (США, Ізраїлю, Південної Кореї, Японії) свідчить про те, що завдання боротьби з корупцією успішно вирішуються переважно за рахунок ефективної діяльності прокуратури, поліції та окремих спеціалізованих підрозділів у самих правоохоронних органах, а також усіх інших правоохоронних та управлінських структур держави і

громадських формувань. Але для цього потрібно проводити успішну соціально-економічну політику, мати ефективну, демократичну і прозору систему державного управління та незалежні у своїй службовій діяльності правоохоронні органи, укомплектовані високопрофесійними кадрами з належними повноваженнями і забезпечені адекватними ресурсами [46]. Переважно країни, що розвиваються, з перехідною економікою, які не можуть виконати вищезазначені умови та критерії, для боротьби з корупцією створюють самостійні спеціалізовані структури з правоохоронними функціями. Як правило, це відбувається під тиском різних міжнародних організацій і опозиційних партій країни у боротьбі за владу [47].

Варто зазначити, що для того щоб втілити в реальність покладені на НАБУ повноваження, необхідним є забезпечення певних гарантій незалежності його діяльності згідно з ч. 1 ст. 4 ЗУ «Про Національне антикорупційне бюро України», а саме:

1) існуванням особливого порядку конкурсного відбору Директора НАБУ та вичерпним переліком підстав припинення повноважень Директора НАБУ, які визначені цим Законом;

2) забезпеченням конкурсних засадам відбору інших працівників НАБУ, їх особливим правовим та соціальним захистом, належними умовами оплати праці;

3) установлення законом порядку фінансування та матеріально-технічного забезпечення НАБУ;

4) забезпеченням особистої безпеки працівників НАБУ, їх близьких родичів, майна;

5) іншими засобами, визначеними Законом [26].

Хоча НАБУ і є самостійним органом, але на рахунок цього є деякі протиріччя щодо автономності, самостійності, незалежності НАБУ. Зокрема, відповідно до ст. зазначеного закону, керівництво за його діяльністю здійснює його Директор, який призначається на посаду за згодою ВРУ та звільняється з посади ПУ відповідно до визначеного порядку. Така процедура призначення та звільнення з посади Директора цього державного правоохоронного органу залежить як від Президента

України, Кабінету Міністрів України, так і від Верховної Ради України, що на практиці може призвести до «політичного імунітету» вищих посадових осіб.

Також НАБУ є підзвітним і підконтрольним зазначеним суб'єктам законодавчої ініціативи, що створює додаткові ризики для об'єктивного досудового розслідування корупційних правопорушень [48, с.71].

Варто зазначити, що в процедурі призначення та звільнення Директора НАБУ є законодавчі прогалини. А саме: в ЗУ «Про Національне антикорупційне бюро України» зазначається що НАБУ утворюється ПУ, також він має повноваження призначати та звільняти очільників НАБУ відповідно до цього та інших законів України [26]. Але в Конституції України такі повноваження ПУ відсутні.

З огляду та такі недосконалості в законодавстві 29 серпня 2019 року ПУ Володимир Зеленський вніс до ВРУ невідкладний законопроект № 1014, який передбачає внесення змін до ст. 106 Конституції України у розділі «Повноваження Президента» [40], [49]. Такі зміни повинні закріпити на конституційному рівні повноваження ПУ створювати НАБУ, призначати та звільняти директора НАБУ, утворювати незалежні регуляторні органи. Такі зміни ліквідують законодавчу прогалину щодо законності створення та функціонування НАБУ, але такі дії можуть призвести до невиправданої концентрації влади в руках Президента.

На нашу думку питання підзвітності НАБУ є відкритим, адже такий орган за своїм функціональним призначенням, сферою діяльності та повноваженнями має ознаки органу виконавчої влади. Такий орган повинен бути у підпорядкуванні КМУ та відноситись до системи органів виконавчої влади, адже як зазначено в п. 7 ст. 116 КУ до повноважень КМУ віднесено здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю. На НАБУ покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових. Відтак, з огляду на функції, покладені на НАБУ, цей орган мав би належати до виконавчої гілки влади і

призначення за результатами конкурсного відбору Директора НАБУ і його звільнення мають здійснюватись Кабінетом Міністрів.

Враховуючи наведені міркування, вважаємо, що наділення ПУ повноваженнями зі створення НАБУ, призначення та звільнення Директора НАБУ у порядку, визначеному законом, виглядає невиправданим. Більш правильним було би внесення змін до Закону «Про Національне антикорупційне бюро України», якими б усувались суперечності з чинною редакцією Конституції України, а відповідними повноваженнями, у т.ч. щодо призначення за результатами конкурсного відбору та звільнення очільників НАБУ наділявся би КМУ як вищий орган виконавчої влади.

Отже, можна зробити висновок, що формування НАБУ стало безпрецедентним в історії України випадком створення нового державного органу на абсолютно відкритій і прозорій конкурсній основі. Створення такого спеціалізованого «антикорупційного органу» пов'язано із нагальною потребою вирішення проблеми координації в сфері запобігання та протидії корупції. Одночасно із цим він акумулює у своїй діяльності всі аспекти боротьби із корупцією в їх найбільш суспільно-небезпечних проявах, що нині є абсолютно необхідним і виправданим рішенням. Такий орган має стати сполучною ланкою системи державних антикорупційних органів, що забезпечує її цілісність та ефективність.

Але варто підкреслити, що світовий досвід показує, що крім безсумнівних здобутків мають місце й певні ризики, пов'язані зі створенням антикорупційного органу. Так новостворений орган може виявитись неефективним і стати ще одним бюрократичним рівнем у системі державних органів; ресурси, виділені на створення й функціонування цього органу, будуть відвернуті від уже існуючих контрольних органів та інших сфер, що потребують перетворень; без належної законодавчої регламентації є ризики виникнення конфліктів юрисдикцій з іншими державними органами; антикорупційний орган може застосовуватись як засіб тиску на політичних опонентів.

Зазначимо, що НАБУ наділяється великим колом повноважень, прав та обов'язків, але й існують деякі прогалини щодо відповідності його діяльності чинному законодавству. Дане питання є відкритим та потребує подальшого дослідження з боку законодавця. Слід відзначити, що НАБУ є суб'єктом запобігання корупції тому, що цей правоохоронний орган є єдиним органом в державі, який створений безпосередньо з метою захисту громадян від корупційної діяльності з боку влади.

Як свідчить досвід подолання корупції не може бути вирішене силами лише одного антикорупційного органу, і саме це стало причиною створення в Україні моделі, коли обов'язки боротьби з корупцією розділені між кількома державними органами.

### **2.3. Роль і місце Національного агентства з питань запобігання корупції в системі антикорупційних органів України**

Після ратифікації Україною Конвенції ООН проти корупції, Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією та Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією в Україні почався процес запровадження антикорупційного законодавства та створення системи спеціалізованих антикорупційних органів, відповідальних за різні аспекти формування та реалізації державної антикорупційної політики, включаючи боротьбу з корупцією. З прийняттям ЗУ «Про запобігання корупції» провідну роль у системі антикорупційних органів відведено Національному агентству з питань запобігання корупції, як координаційному центру антикорупційної політики в державі та органу з превентивними антикорупційними функціями. НАЗК як центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом забезпечує формування та реалізацію державної антикорупційної політики і є відповідальним перед ВРУ та підконтрольним і підзвітним КМУ [25]. Створення такого антикорупційного інституту було однією з вимог Європейського союзу для надання Україні

безвізового режиму. На відміну від інших спеціалізованих антикорупційних органів, НАЗК має на меті превентивну діяльність, тобто запобігання корупційних діянь.

Варто підкреслити, що на відміну від НАБУ, САП та інших правоохоронних органів, головним завданням яких є виявлення і розслідування корупційних злочинів, основною функцією НАЗК є запобігання їх вчиненню. Така ціль досягається через виявлення та усунення чинників, що дають змогу вчиняти корупційні правопорушення, контроль за дотриманням антикорупційних правил політичними партіями, чиновниками та політиками, роботу з викривачами корупції тощо.

Спеціальний статус НАЗК, як колегіального органу, до керівного складу якого входять п'ять членів, обумовлений необхідністю убезпечення його від впливу та втручання в його діяльність. Це досягається завдяки таким складовим:

особливим порядком відбору, призначення та припинення повноважень членів Національного агентства;

особливим, встановленим законом порядком фінансування та матеріально-технічного забезпечення Національного агентства;

належними умовами оплати праці членів і службовців апарату; прозорістю його діяльності.

Членом НАЗК може бути громадянин України, не молодший тридцяти п'яти років, який має вищу освіту, володіє державною мовою та здатний за своїми діловими та моральними якостями, освітнім і професійним рівнем, станом здоров'я виконувати відповідні службові обов'язки. Члени Національного агентства призначаються на посаду КМУ строком на чотири роки за результатами конкурсу. Одна і та сама особа не може обіймати цю посаду понад два строки підряд [25].

За діяльністю НАЗК здійснюється громадський контроль, що забезпечується Громадською радою, яку утворюється та формується КМУ з 15 осіб за результатами конкурсу. Це є формою реалізації конституційних прав громадян України, яке визначено у статі 36 Конституції України, в якій зазначається: громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та



громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей [40].

Варто визначити основні повноваження НАЗК:

- аналіз рівня корупції в Україні та розроблення на його основі Антикорупційної стратегії, державної програми з її реалізації, моніторинг їх виконання;

- аналіз чинного законодавства та виявлення корупційних норм у ньому;

- здійснення контролю за дотриманням правил етичної поведінки, законодавства щодо запобігання конфлікту інтересів;

- координація та надання методичної допомоги державним органам та органам місцевого самоврядування у виявленні та усуненні корупціогенних ризиків у їх діяльності, погодження та контроль виконання антикорупційних програм у цих органах;

- перевірка декларацій публічних службовців, здійснення моніторингу способу їх життя, ведення Єдиного державного реєстру таких декларацій;

- державний контроль за дотриманням обмежень щодо фінансування політичних партій, законним та цільовим використанням партіями виділених з державного бюджету коштів, своєчасністю подання партіями відповідних звітів і достовірністю включених до них відомостей, затвердження розподілу виділених з державного бюджету коштів на фінансування статутної діяльності політичних партій;

- співпраця з викривачами корупції, їх правовий та інший захист [50];

- інформування громадськості про здійснювані Національним агентством заходи щодо запобігання корупції, а також залучення їх до формування, реалізації та моніторингу антикорупційної політики.

Обов'язки НАЗК законодавством не визначено, але виходячи з норм ЗУ «Про запобігання корупції» можна визнати, що обов'язками є власне повноваження агентства.

Важливою складовою роботи НАЗК є проведення аналітичної роботи щодо стану запобігання та протидії корупції в Україні та ефективності запобігання корупції органами державної влади. Оцінка рівня корупції в Україні здійснюється на підставі Методики стандартного опитування щодо рівня корупції в Україні. Методика розроблена з метою створення уніфікованого інструментарію моніторингу ситуації у сфері протидії корупції в Україні, який дозволить фіксувати динаміку показників поширеності корупції та сприйняття населенням ефективності антикорупційної діяльності [51].

Основою національної системи оцінювання рівня корупції має бути щорічне базове тематичне вибіркве опитування населення та представників бізнесу, яке доповнюється опитуванням за окремим інструментарієм експертів. За змістом та процедурою отримання даних такі опитування мають відповідати завданням оцінювання та встановленим критеріям якості інформаційного забезпечення, що використовуються при розробці та реалізації державної антикорупційної політики. В подальшому має відбуватися аналітична інтеграція результатів опитування та об'єктивних даних (статистичні дані, кількісно-якісна інформація звітності відповідних органів).

Також до компетенції НАЗК належить розробка Антикорупційної стратегії та державної програми з її виконання. Антикорупційну стратегію НАЗК розробляє на основі аналізу ситуації щодо корупції, а також результатів виконання попередньої антикорупційної стратегії. Після прийняття ВРУ Антикорупційної стратегії НАЗК проводить моніторинг, координацію та оцінку ефективності її виконання [52].

Варто зазначити, що на НАЗК також покладено обов'язок проведення Національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики – це системний документ, в якому повинні бути використані матеріали міністерств і відомств, правоохоронних та антикорупційних органів та відображені конкретні результати діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, узагальнені результати антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів, інформація про результати виконання органами державної влади заходів щодо запобігання та протидії

корупції, у т.ч. в рамках міжнародного співробітництва, та надано розгорнутий аналіз ситуації щодо корупції.

Ще одним важливим обов'язком НАЗК є формування антикорупційної політики. Однак, НАЗК не єдиний орган, який бере участь в її формуванні. З метою забезпечення належної координації діяльності у сфері запобігання і протидії корупції наприкінці 2014 р. утворено консультативно-дорадчий орган при Президентові України – Національну раду з питань антикорупційної політики (Указ ПУ від 14 жовтня 2014 р. №808/2014), до завдань якої належать:

1) підготовка та подання ПУ пропозицій щодо визначення, актуалізації та вдосконалення антикорупційної стратегії;

2) здійснення системного аналізу стану запобігання і протидії корупції в Україні, ефективності реалізації антикорупційної стратегії, заходів, що вживаються для запобігання і протидії корупції;

3) підготовка та надання ПУ узгоджених пропозицій щодо поліпшення координації та взаємодії між суб'єктами, які здійснюють заходи у сфері запобігання і протидії корупції;

4) оцінка стану та сприяння реалізації рекомендацій Групи держав проти корупції (Далі – GRECO), Організації економічної співпраці і розвитку (Далі – ОЕСР), інших провідних міжнародних організацій щодо запобігання і протидії корупції, підвищення ефективності міжнародного співробітництва України у цій сфері;

5) сприяння науково-методичному забезпеченню з питань запобігання і протидії корупції.

Питання діяльності НАЗК у КМУ представляє його Голова. Правову основу його діяльності становлять Конституція України, міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надано ВРУ, законами України, а також прийняті відповідно до них інші нормативно-правові акти [53].

НАЗК поряд зі своїми повноваженнями також наділений великим обсягом прав, класифікацію яких наводить у своїй статті Галашан І.В.. Він класифікував права за такими критеріями:

1) право на доступ до інформації, зокрема:

а) одержувати в установленому законом порядку за письмовими запитами від державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання незалежно від форми власності та їх посадових осіб, громадян та їх об'єднань інформацію, необхідну для виконання покладених на нього завдань;

б) мати прямий доступ до інформаційних баз даних державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, користуватися державними, у тому числі урядовими системами зв'язку і комунікацій, мережами спеціального зв'язку та іншими технічними засобами;

2) право на координаційну діяльність у сфері запобігання корупції, зокрема:

а) залучати у встановленому порядку до виконання окремих робіт, участі у вивченні окремих питань науковців, у тому числі на договірній основі, працівників державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування;

б) створювати комісії та робочі групи, організовувати конференції, семінари і наради з питань запобігання і протидії корупції;

3) право на здійснення контрольно-наглядової діяльності, зокрема:

а) отримувати заяви фізичних та юридичних осіб про порушення вимог цього Закону, проводити за власного ініціативою перевірку можливих фактів порушення вимог зазначеного закону;

б) проводити перевірки організації роботи із запобігання і виявлення корупції в державних органах, органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування, зокрема щодо підготовки та виконання антикорупційних програм;

в) отримувати від осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, письмові пояснення з приводу обставин, що можуть свідчити про порушення правил етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, інших вимог та обмежень, передбачених цим Законом, щодо

достовірності відомостей, зазначених у деклараціях осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;

г) звертатися до суду з позовами (заявами) щодо визнання незаконними нормативно-правових актів, індивідуальних рішень, виданих (прийнятих) із порушенням встановлених цим Законом вимог та обмежень, визнання недійсними правочинів, укладених внаслідок вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення;

4) право на вжиття заходів реагування, зокрема:

а) вносити приписи про порушення вимог законодавства щодо етичної поведінки, врегулювання конфлікту інтересів, інших вимог та обмежень, передбачених цим Законом;

б) ініціювати проведення службового розслідування, вжиття заходів щодо притягнення до відповідальності осіб, винних у вчиненні корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень, надсилати до інших спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції матеріали, що свідчать про факти таких правопорушень;

в) складати протоколи про адміністративні правопорушення, віднесені законом до компетенції Національного агентства, застосовувати передбачені законом заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення;

5) право на здійснення нормотворчої діяльності, зокрема:

а) приймати з питань, що належать до його компетенції, обов'язкові для виконання нормативно-правові акти;

б) право на здійснення методологічно-аналітичної діяльності, зокрема:

а) затверджувати методологію оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади, проводити аналіз антикорупційних програм органів влади та надавати обов'язкові для розгляду пропозиції до таких програм [62, с.121].

Варто підкреслити, що до компетенції НАЗК віднесено ведення двох основоположних антикорупційних реєстрів:

Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;

Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення.

Ведення першого реєстру здійснюється відповідно до «Порядку формування, ведення та оприлюднення (надання) інформації Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування», затвердженого Рішенням НАЗК № 3 від 10 червня 2016 року [55]. Головним обов'язком НАЗК є здійснення фінансового контролю за службовцями, і саме для цього була створена база електронних декларацій, що є новим способом попередження корупції. Варто зазначити, які ж саме є види декларацій:

1) щорічна декларація, яка подається у період з 00 годин 00 хвилин 01 січня до 00 годин 00 хвилин 01 квітня року, наступного за звітним роком. Така декларація охоплює звітний рік (період з 01 січня до 31 грудня включно), що передує року, в якому подається декларація, та містить інформацію станом на 31 грудня звітного року;

2) декларація суб'єкта декларування, який припиняє діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, що подається не пізніше дня такого припинення. Якщо припинення зазначених функцій відбулося з ініціативи роботодавця, декларація подається не пізніше двадцяти робочих днів з дня, коли суб'єкт декларування дізнався чи повинен був дізнатися про таке припинення. Декларація суб'єкта декларування, який припиняє діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, охоплює період, який не був охоплений деклараціями, раніше поданими таким суб'єктом декларування, та містить інформацію станом на останній день такого періоду. Останнім днем такого періоду є день, що передує дню подання декларації. Під раніше поданими деклараціями розуміються як декларації, що були подані до Реєстру відповідно до Закону, так і декларації, що були подані відповідно до Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» [25];

3) декларація суб'єкта декларування, який припинив діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, що подається до 00 годин 00 хвилин 01 квітня року, наступного за звітним роком, у якому було припинено таку діяльність. Така декларація охоплює звітний рік (період з 01 січня до 31 грудня включно), що передує року, в якому подається декларація, та містить інформацію станом на 31 грудня звітного року;

4) декларація суб'єкта декларування, який є особою, що претендує на зайняття посад, зазначених у пункті 1, підпункті «а» пункту 2 частини першої статті 3 Закону, що подається до призначення або обрання особи на посаду. Така декларація охоплює звітний рік (період з 01 січня до 31 грудня включно), що передує року, в якому особа подала заяву на зайняття посади (участь у конкурсі), якщо інше не передбачено законодавством, та містить інформацію станом на 31 грудня звітного року.

Варто також зазначити, у чому найбільша принциповість змін у декларуванні майна та доходів. У своїй праці Кравчук О.О. визначає радикальні зміни у декларування доходів, а саме:

Перше, це те, що декларування тепер повністю електронне і здійснюється із застосуванням електронного цифрового підпису віддалено через Інтернет. Немає ніяких паперових альтернатив. Це певний виклик, і водночас певна віха в суспільному розвитку. Адже судячи з широкого кола суб'єктів декларування, держава по суті констатує повне (100-відсоткове) охоплення Інтернетом і відповідними електронними технологіями території України.

По-друге, декларування є повністю дискретним. Тепер слід декларувати не загальну суму доходів, а конкретно кожен дохід, із наведенням повних даних про особу, від якої дохід отримано. Якщо вказуються суми фінансових зобов'язань, то декларувати необхідно кожен їх суму, та зазначити, перед ким це зобов'язання виникло (також із наведенням повної інформації про особу контрагента). Якщо раніше доходи членів сім'ї декларувалися загальною сумою, то тепер слід конкретно вказувати, якому з членів сім'ї конкретно він належить.

По-третє, декларувати слід тепер ряд нових об'єктів, тобто тих, які раніше не підлягали декларуванню – це готівка, цінне рухоме майно (крім транспортних засобів), нематеріальні активи та членство в громадських організаціях та їх органах.

По-четверте, це відкритість і загальнодоступність декларацій. Законодавець не лише передбачив оприлюднення декларацій, але і додав, що має забезпечуватися відкритий цілодобовий доступ до них у форматах, що дозволяють перегляд і роздрукування, а також машинну обробку інформації.

По-п'яте, це практично одночасне із впровадженням електронних декларацій введення кримінальної відповідальності за неподання електронної декларації або за декларування завідомо неправдивих відомостей [56, с.2-3].

НАЗК під час перевірки декларацій має право направити запити про надання документів або інформації не тільки в державні органи чи органи місцевого самоврядування, а й суб'єктам господарювання всіх форм власності, громадянам, а також їхнім об'єднанням. Вони повинні з дня отримання запиту протягом десяти робочих днів надати відповідь. Якщо будуть виявлені ознаки незаконного збагачення, неточності оцінки задекларованих активів або конфлікту інтересів, недостовірності задекларованих відомостей, то вищезазначений орган пропонує відповідному суб'єктові електронного декларування надати письмові пояснення та/або копії підтверджувальних документів. Повна перевірка електронної декларації триває шістьдесят календарних днів із дня прийняття рішення про її проведення. За необхідності строки можуть бути продовжені, але не більше ніж на тридцять календарних днів. Після проведення повної перевірки приймається рішення, яке розміщується протягом трьох робочих днів із моменту його прийняття на веб-сайті вищевказаного органу. Якщо під час перевірки було встановлено недостовірні відомості, рішення про результати повної перевірки направляється спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції [55].

В ЗУ «Про запобігання корупції» можна виділити такі основні правила перевірки електронних декларацій:



- 1) контроль своєчасності подання декларації (технічне питання);
- 2) контроль щодо правильності та повноти заповнення декларацій (технічне питання) (автоматично);
- 3) логічний та арифметичний контроль (автоматично). Перевіряються зміст лише декларації, декларацій [25].

У Кодексі України про адміністративні правопорушення (стаття 172-6) встановлена відповідальність за:

- а) несвоєчасне подання без поважних причин декларації.
- б) неповідомлення або несвоєчасне повідомлення про відкриття валютного рахунка в установі банку-нерезидента або про суттєві зміни у майновому стані.
- в) подання завідомо недостовірних відомостей у декларації [57].

Варто звернути увагу ще на дві важливі обставини:

1) декларації на сайті НАЗК зберігаються упродовж всього часу виконання особою функцій держави або місцевого самоврядування, а також ще упродовж п'яти років після звільнення. Остання декларація зберігається безстроково.

2) якщо особу законно притягнуто до юридичної відповідальності, то відомості заносяться в Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення і зберігаються там безстроково.

Щодо другого реєстру, то НАЗК здійснює заходи щодо початку ведення Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, а станом на сьогодні функціонує Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні правопорушення, держателем якого є Міністерство юстиції України. Оскільки адміністратором цього реєстру є державне підприємство «Національні інформаційні системи», то НАЗК може звернутися до нього з клопотанням про розгортання на основі наявного реєстру Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення та передачі його для ведення від Міністерства Юстиції НАЗК. До цього реєстру мають вноситися відомості про осіб, яких притягнуто до кримінальної, адміністративної, дисциплінарної або цивільно-правової

відповідальності за вчинення корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень, а також про юридичних осіб, до яких застосовано заходи кримінально-правового характеру у зв'язку з вчиненням корупційного правопорушення [58].

Варто зазначити, що вказаний реєстр є відкритим для безоплатного цілодобового доступу. Однак відомості, які можна дізнатись із Реєстру саме з сайту, є обмеженими. На сайті реєстру можна дізнатись такі відомості про корупціонерів:

- 1) прізвище, ім'я, по батькові;
- 2) місце роботи, посада на час вчинення корупційного правопорушення;
- 3) склад корупційного правопорушення;
- 4) вид покарання (стягнення);
- 5) спосіб вчинення дисциплінарного проступку;
- 6) вид дисциплінарного стягнення.

Такі дані, наприклад, як відомості про місце народження та проживання корупціонера, паспортні дані, належать до конфіденційної інформації, тому, відповідно, не оприлюднюються з реєстру на сайті.

Зазначимо, що інформація з Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, про внесення відомостей про особу до зазначеного реєстру або про відсутність відомостей про таку особу подається:

- на запит державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування з метою проведення спеціальної перевірки відомостей про осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування;

- на запит правоохоронних органів у разі необхідності отримання такої інформації в рамках кримінального або адміністративного провадження або на запит прокурора в рамках здійснення нагляду за додержанням вимог і застосуванням законів;

- у разі звернення фізичної особи (уповноваженої нею особи) або уповноваженого представника юридичної особи щодо отримання відомостей про себе або юридичну особу, яку він представляє.

Резюмуючи вищевикладене варто зазначити, що НАЗК є превентивним органом, який має спеціальний статус, він формує та реалізує антикорупційну політику держави, але він не є самостійним органом, а є відповідальним перед ВРУ. Головним завданням такого органу є запобігання виникненню корупції та здійснення моніторингу її рівня в державі. НАЗК веде нагляд не лише за високопосадовцями, а й за чиновниками нижчого рівня, на відміну від НАБУ.

Також до компетенції НАЗК віднесено ведення двох основоположних антикорупційних реєстрів: Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення. Таким чином НАЗК контролює рівень та системність корупції в державі та забезпечує моніторинг за особами притягнутих до відповідальності за корупційні правопорушення.

Однією із головних функцій агентства є фінансовий контроль, що виявляється саме у перевірці декларацій і виявлення недостовірності в наданій службовцями інформації. Таким чином забезпечується відкритість державних службовців населенню і їх статки тепер є загальнодоступними. З огляду на зазначене вище, даний орган, відповідно до функціонального призначення відіграє важливу роль щодо формування та реалізації етичних стандартів діяльності державних службовців.

## **РОЗДІЛ 3: АНТИКОРУПЦІЙНА ПОЛІТИКА: МІДНАРОДНИЙ ТА НАЦІОНАЛЬНИЙ ДОСВІД**

### **3.1. Міжнародний досвід створення та функціонування системи антикорупційних органів**

Для успішного протистояння корупції в Україні потрібна не тільки адекватна законодавча підтримка, формування ефективної антикорупційної політики, а й створення спеціальної системи державних органів, забезпечення ними належної координації, здійснення профілактичних та репресивних заходів щодо запобігання корупції. Розробка такого механізму боротьби з корупцією повинна базуватися на досвіді інших країн у цій галузі та має відповідати міжнародним стандартам для можливості запозичення такого досвіду в національне законодавство. Пріоритет міжнародного досвіду у сфері боротьби з корупцією має особливе значення на етапі створення державних інституцій, як спеціалізованих органів по боротьбі з корупцією так і створення ефективної антикорупційної політики в Україні.

Вивчення різних джерел, пов'язаних із зарубіжним досвідом боротьби з корупцією, дає змогу виділити дві основні тенденції антикорупційної діяльності зарубіжних країн, які характерні для сучасних держав.

1. Вертикальна стратегія - швидкісна протидія корупції, яка спрямована на неповне усунення корупції, а досягнення певного рівня корупції, прийняттого для уряду та суспільства (Сінгапур, Японія, Південна Корея, Китайська Народна Республіка).

2. Горизонтальна стратегія, що орієнтована на поступове, антикорупційне стимулювання, довгострокову антикорупційну діяльність держави (Швеція, Данія) [59, с. 48].

Варто зазначити, що існування таких стратегій є проявом державного спрямування та політичної волі на боротьбу з корупцією. З допомогою відповідних стратегій ми маємо змогу проаналізувати успіхи та недоліки зарубіжних країн в

сфері боротьби з корупцією та можливість їх імплементації в національне законодавство. Кожна зі стратегій є індивідуальною та передбачає відповідні заходи боротьби з корупцією, на чому детально зупинимося в нашому дослідженні.

Антикорупційна діяльність зарубіжних державних інституцій передбачає систему багатокomпонентних заходів, які умовно поділено на два напрямки.

Початковий напрямок боротьби з корупцією стосується змін законодавства - прийняття закону про запобігання корупції з чітким переліком корупційних діянь та встановлення відповідальності за їх вчинення, а також створення спеціального органу по боротьбі з корупцією із наданням йому розширених повноважень у боротьбі з корупцією.

Так, для прикладу, розглянемо Сінгапур, де антикорупційна політика вражає весь світ своїми успіхами. Центральною ланкою такої державної політики є постійнодіючий спеціалізований орган по боротьбі з корупцією - Бюро по розслідуванню випадків корупції (Далі – Бюро), яке наділене політичною і функціональною самостійністю. Даний незалежний орган розслідує та запобігає випадкам корупції в державному і приватному секторі економіки Сінгапура. Бюро перевіряє випадки зловживань серед державних чиновників і повідомляє про них відповідні органи для вжиття необхідних заходів. Цей спеціалізований орган вивчає методи роботи потенційно схильних до корупційних правопорушень державних установ з метою виявлення та протидії проявам корупції. Бюро є центральною ланкою в сфері боротьби з корупцією, однією із його головних переваг, на нашу думку, є його незалежність та самостійність, що прямопропорційно результативності його діяльності.

Варто також зазначити, що кримінальне законодавство Сінгапура передбачає досить чіткий перелік корупційних діянь та визначає міру покарань за вчинення таких злочинів. Так, для прикладу, якщо особа, що вчинила корупційне правопорушення, буде брати участь в розслідуванні справи та добровільно визнає свою вину, це сприятиме пом'якшенню міри її покарання, визначивши його у вигляді тюремного ув'язнення або штрафу (п'ять років позбавлення волі або 100 000 доларів відповідно). Якщо ж проти держслужбовця надійшло завідомо

неправдиве повідомлення про вчинення ним відповідних протиправних діянь, особу, яка поширила неправдиву інформацію буде притягнуто до відповідальності у вигляді засудження до одного року позбавлення волі або штрафу в розмірі 10 000 доларів США. Щодо іноземців, то законодавство Сінгапура передбачає покарання у вигляді позбавлення права вести бізнес на території держави на необмежений термін [60, с. 48].

Також, основним компонентом антикорупційної діяльності Сінгапура є її спрямованість на мінімізацію впливу чи нейтралізацію умов, що сприяють вчиненню корупційних правопорушень. Доречно буде зазначити, що ефективними заходами боротьби з корупцією в цій державі є:

1) визначення винагороди державних службовців за формулою, яка приблизна до середньої заробітної плати успішного працівника в приватному секторі;

2) щорічна звітність державних службовців про майно, активи та борги. Широкими повноваженнями наділяється прокурор щодо перегляду справ та контролю за фінансовим станом, витратами та розрахунками особи, підозрюваної у вчиненні корупційного правопорушення;

3) широкий доступ громадськості до інформації про вчинення корупційних правопорушень на вищому рівні влади та інформування про притягнення таких осіб до відповідальності. Даний захід формує у суспільства довіру до державних органів та їх політичних лідерів;

4) втілення цілого ряду заходів щодо усунення адміністративних бар'єрів для розвитку бізнесу та економіки в цілому.

Результати реалізації вищезазначених заходів у Сінгапурі на практиці довели, що боротьба з корупцією є одним із ключових факторів його економічного успіху [61, с. 196]. Перелік заходів, що застосовуються у сфері антикорупційної діяльності демонструє жорстку вертикальну антикорупційну стратегію цієї держави, яка виправдовує докладені зусилля та може слугувати моделлю для більшості країн світу.

Наступний напрямок боротьби з корупцією характеризується підвищенням якості підбору чиновників до вищих органів влади. Такий захід пов'язаний із застосуванням жорстких, репресивних методів боротьби з корупцією, що знайшли своє відображення у численних звільненнях державних службовців [59, с. 49–50].

Для прикладу, розглянемо країни азійського континенту. Досвід Південної Кореї, що займає 45 місце з 175 свідчить, що антикорупційні заходи сприяють «культури прозорості» серед населення країни [62]. Для формування ефективної програми боротьби з корупцією була створена програма «OPEN» відома у всьому світі тим, що є інтернет-системою контролю за розглядом заяв громадян чиновниками міської адміністрації. Свого часу вона викликала справжню сенсацію серед національних антикорупційних програм та стала показником реалізованої політичної волі на боротьбу з корупцією. Така програма виключає особисті контакти заявників з державними службовцями, створює можливість контролю громадян за процесом розгляду заяв, а отже значно знижується можливість впливу на прийняття рішень незаконними способами.

Важливість антикорупційної діяльності, як пріоритетної для держави також підкреслюється в Законі Республіки Корея «Про боротьбу з корупцією». Відповідно до його положень, кожен громадянин, що досяг вісімнадцятирічного віку, має право самостійно розпочати розслідування факту корупції, що забезпечує право громадськості на участь в державному управлінні. Для політики даної країни є характерним також залучення громадян до боротьби з корупцією, адже це є одним із основних чинників формування довіри суспільства до влади.

Спеціалізованим антикорупційним органом Південної Кореї згідно зазначеного закону є Комітет з питань аудиту та інспекції, в обов'язок якого входить проведення розслідування заяв про корупцію за зверненням громадян [63, с. 176].

Основою антикорупційної політики Південної Кореї є вертикальна модель протидії корупції. Адже, проблема корупції пов'язана з існуванням тисячолітньої історії привілейованої бюрократії, яка вважається невід'ємною частиною функціонування всього корейського механізму [64, с. 42]. Також, для координації

антикорупційної діяльності держави функціонує спеціалізований орган - Національне антикорупційне бюро, що є центральним у боротьбі з корупцією.

Досвід даної держави є прикладом відкритості здійснення державою своїх повноважень, а на нашу думку, особливого значення в провадженні антикорупційної політики набуває інститут громадськості, який має повноваження контролювати та брати участь у здійсненні заходів по боротьбі з корупцією.

Наступною країною, яка ефективно розвиває своє антикорупційне законодавство є Японія (для наочності, індекс сприйняття корупції - 73, а це 18 місце серед 175 країн), де кадрова політика вважається однією із найдієвіших засобів боротьби з корупцією [62]. Сутність даного засобу полягає у застосуванні принципу метократії, згідно з яким керівні пости повинні займати найталановитіші люди, незалежно від їхнього соціального походження чи економічного статусу. Таким чином, найбільш гідні особи, заслуговують на високий рівень матеріальної забезпеченості, який є складовою престижу державних служб Японії.

Важливим кроком в антикорупційній діяльності Японії є прийняття Закону «Про розкриття інформації». Положення цього документу гарантують громадянам доступ до офіційної інформації, всіх органів державної влади. Він передбачає, що в разі обмеження доступу до певної інформації, кожен має право надіслати запит до Ради контролю за розкриттям інформації, для можливості доступу до такої інформації. Також, у Японії існує загальнодоступний реєстр осіб обвинувачених у корупції або причетних до організованої злочинності, що дозволяє громадськості моніторити виконання судових рішень та слідкувати за порядком притягнення таких осіб до відповідальності. Таку інституцію доцільною було б запозичити в українське законодавство, що в подальшому надасть можливість більш дієво боротися з корупцією.

На нашу думку, також важливим аспектом в японського законодавства є суворе обмеження державою фінансування виборчих кампаній, політичних партій та організацій, адже дана сфера є найбільш корумпованою та сприяє розвитку корупції в державі.



Зазначені обмеження є доцільними і для нашої держави, адже в Україні прояви корупції мають своє місце і під час виборчого процесу, що є недопустимим під час формування державного апарату. Тому слід починати боротьбу з корупцією із самого основного – з формування державного апарату на чесних та відкритих засадах без будь-якої можливості впливати на виборчий процес.

Вартим нашої уваги є досвід Китаю, в законодавстві якого переважають репресивні практики, що застосовуються в рамках суворого антикорупційного кримінального законодавства. Дана держава відома застосуванням жорстоких санкцій за вчинення корупційних злочинів, які передбачають більш високий показник покарання. Так, для прикладу, у 2000 році за корупційні злочини було страчено близько 10 000 чиновників різного рангу, це свідчить про високу ефективність діяльності правоохоронних органів в сфері розкриття злочинів та притягнення до відповідальності винуватих осіб [65, с. 82]. На сьогоднішній день Індексі сприйняття корупції 39, а це 87 місце серед 175 країн [62]. Це підкреслює, що найсуворіші покарання не є гарантією абсолютного викорінення корупції.

Ефективними антикорупційними заходами в Китаї є:

- вдосконалення процедур взаємодії з громадянами та організаціями з метою уникнення бюрократичних перешкод; забезпечення прозорості відомчого контролю в різних галузях;

- ротація чиновників для запобігання формуванню стійких корупційних зв'язків;

- заборона близьким родичам вести бізнес у тому регіоні, де чиновник(родич) займає керівну посаду;

- оперативна відповідь на анонімні повідомлення про випадки корупції, що надходять на «гарячу лінію» [66, с. 313–314].

Варто зазначити, що законодавство Китаю характеризується жорстокими та рішучими заходами, що породжують недемократичні методи боротьби з корупцією. На нашу думку, така стратегія не буде дієвою для України, адже вона не відповідає державній політиці нашої держави та не знайде розуміння суспільством в силу різних ментальних поглядів.

Для порівняння різних методів подолання корупції також варто розглянути горизонтальну стратегію, яка передбачає поступове антикорупційне стимулювання. Для наочності розглянемо Швецію, яка завдяки своїй антикорупційній стратегії досягла високого рівня економічного розвитку. Планова протидія корупції у Швеції дала гарні результати, а саме: держава посідає третє місце серед 175 держав, індекс сприйняття корупції – 85, що свідчить про високу ефективність та продуктивність державних заходів спрямованих на боротьбу з корупцією [62]. Суть даної політики полягає у встановленні високих етичних стандартів для державних службовців. Цей процес супроводжувався нарахуванням високої заробітної плати для чиновників, яка перевищувала середню заробітну плату населення країни у 12-15 разів [67].

Така стратегія повинна бути запозичена для України адже саме низьке фінансове положення державних службовців є однією із причин існування та активного розвитку корупції в державних інституціях.

Високі показники в сфері боротьби з корупцією показала й Данія. Згідно з результатами дослідження Transparency International, Данія є лідером серед країн із мінімальним рівнем корупції. Так Індекс сприйняття корупції в Данії становить 88, країна посідає перше місце серед 175 країн світу, що свідчить про фактичну її відсутність [62]. В країні не існує спеціалізованого органу боротьби з корупцією. Данії притаманна інформаційна прозорість діяльності державних структур і свобода доступу преси до державної інформації.

Також, основою антикорупційної політики Данії є концепція належного управління. Цей термін з'явився в 1997 році в рамках Програми розвитку ООН та об'єднує механізми, процеси та інститути, за допомогою яких громадяни та групи населення висловлюють свої інтереси та реалізують законні права. Основні антикорупційні компоненти цієї концепції включають: участь громадян у прийнятті рішень; прозорість доходів, рішень, дій державних чиновників; своєчасне реагування на потреби громадян та підзвітність державних структур громадськості. Важливого значення для держави набуває і система етичних

цінностей, яка є обов'язковою як для державні службовці, так і для звичайних громадян.

Відповідний досвід є актуальним і для України, оскільки питання відкритості та прозорості є нагальним для сучасного національного законодавства. Імплементация такого підходу є необхідною складовою антикорупційних заходів для удосконалення методів та способів боротьби з корупцією, адже завдячуючи відкритості та доступності діяльності державних органів може здійснюватись контроль з боку громадськості, а це лише сприятиме формуванню довіри суспільства до влади.

Враховуючи вищевикладене, варто підсумувати, що спрямованість державної антикорупційної політики в зарубіжних країнах є високоефективною, оскільки вона ґрунтується на принципах, серед яких є політична воля вищого керівництва у боротьбі з корупцією та гласність державного управління. Як показує світовий досвід, жодні кроки протидії корупції не будуть ефективними, якщо не буде політичної волі на всіх рівнях влади. Аналіз передових країн свідчить, що у боротьбі з корупцією варто задіяти не лише спеціалізовані антикорупційні органи, а й все громадянське суспільство.

Досвід Данії та Швеції яскраво свідчить, що для розвитку держави та для ефективної боротьби з корупцією важливим є два фактори:

1. можливість держави забезпечити гідну заробітну плату для державних службовців, що дозволить зменшити матеріальну зацікавленість таких осіб до вчинення корупційних діянь;

2. доступ громадськості до інформації про державне управління, що є запорукою формування довіри у суспільства до влади та можливість контролю громадськості за додержанням законодавства чиновниками всіх рівнів.

Досвід Сінгапура також може бути корисним для України, а саме його антикорупційна політика, яка спрямована на попередження та виключення умов виникнення корупції. Такий підхід є досить правильним, адже виключивши умови зародження даного явища ми зможемо попередити і саму корупції з її негативними

наслідками, стане ефективною основою для побудови успішної антикорупційної політики в Україні.

Отже, чинники успішної протидії корупції вже давно відомі та апробовані міжнародною спільнотою. Це, насамперед, відкритість влади, прозорість та зрозумілість процедур прийняття державних рішень, дієві механізми контролю за діяльністю державних органів з боку громадянського суспільства, свобода слова, свобода та незалежність засобів масової інформації, але застосування всіх цих заходів буде ефективним лише за наявності сильної політичної волі керівників, їх рішучості та прагнення до формування антикорупційних програм, які стануть дійсно дієвими та сприятимуть подоланню корупції в державі.

### **3.2. Державна антикорупційна політика: основні проблеми та перспективи подальшого розвитку**

Питання корупції стало стало найнагальнішим серед тих, що непокоять суспільство й перешкоджають економічному розвитку країни. Тому створення ефективної системи протидії цьому явищу визнано одним із ключових національних пріоритетів нашої держави. Демократичні перетворення, що нині відбуваються в українській державі, супроводжуються складними процесами реформування політичних, екологічних і правових відносин.

Варто сказати, що однією з найважливіших складових частин цього складного процесу є запобігання та протидія корупції. Зазначимо, що на сьогоднішній день в Україні зафіксовано критично високий рівень корупції, визнаний не тільки вітчизняними і зарубіжними аналітиками, експертами, громадськими та міжнародними організаціями, але й навіть вітчизняними представниками вищих органів законодавчої та виконавчої влади. Тому слід зазначити, що одним із найактуальніших питань сучасного розвитку України є необхідність посилення боротьби з корупцією та формування дієвої системи щодо її запобігання.

В Україні, як і в усьому світі, корупцію віднесено до головних політичних, економічних і соціальних проблем. Вона визнана одним із найзагрозливіших явищ сучасності, що здатне мотивувати позанормативну діяльність органів державного управління, гальмувати економічний розвиток, нести загрозу багатьом елементам конституційного та суспільного ладу, а також національній безпеці держави. Корупція підриває засади демократичного устрою, довіру до влади, порушує принципи права, справедливості й рівності перед законом, відповідальності за вчинене діяння, чесної конкуренції, призводить до зростання тіньової економіки та падіння авторитету держави в міжнародному співтоваристві.

Аналізуючи досвід попередніх років варто зазначити, що з початку 1990-х років український уряд вживав численні заходи з розроблення стратегії подолання корупції в державі, були прийняті відповідні державні програми, плани, концепції тощо. Але антикорупційне законодавство проголошувало декларативні гасла й передбачало за них занадто високі санкції, які не виправдовували себе. Нажаль зазначені заходи, як показують результати численних національних і закордонних досліджень, ніяк не вплинули на стан та рівень корупції в державі, адже щороку він лише зростав [68].

Корупція в Україні виникла не на порожньому місці, вона не з'явилась із набуттям нашою державою незалежності, вона є результатом історичного розвитку суспільства та держави. Зазначимо, що сучасний рівень корупції досягає критичного рівня та має вплив на політичні, економічні й інші соціальні процеси в державі.

Тому ефективність запобігання та протидії корупції в процесі соціальної стабілізації й інституційного становлення української держави набуває особливого значення. Концентрація влади в руках обмеженого кола осіб і їх підзвітність спроможні призвести до надання гіпертрофованих повноважень адміністративному апарату, що зумовлює погіршення не лише економічного, а й політичного становища в державі.

Тому можна свідчити, що на даний час особливої небезпеки набуває політична корупція, поширення якої призводить до гальмування реформ, сприяє

розвитку корупції, укріплює організовану злочинність, призводить до погіршення відносини з іншими державами та загалом дискредитує ставлення до країни та її керівництва як на внутрішньому, так і на зовнішньому рівнях [69].

Явище корупції підриває такі основні засади державного управління: демократичний устрій, довіру суспільства до влади, порушує основні принципи державн, призводить до зростання рівня тіньової економіки та знецінення авторитету держави на міжнародному рівні.

За умови відсутності системної протидії корупції з боку держави та суспільства вона здатна до поширення та вкорінення в суспільних відносинах і в державній системі загалом. На сьогоднішній час можна сказати, що в Україні діє цілий ряд причин поширення корупції, однією з основних є втрата реального і дієвого контролю з боку громадськості за інститутами публічної влади та за конкретними носіями такої влади. На жаль, на відміну від країн Західної Європи, українське громадянське суспільство до цього часу не стало головним учасником боротьби з корупцією [70].

Варто підкреслити, що досвід боротьби з корупцією - як вітчизняний, так і світовий - свідчить, що знищити її повністю як соціальне явище неможливо, можливо лише зменшити її рівень та попередити її наслідки. Враховуючи такий досвід можна зазначити, що реальною метою антикорупційної політики повинно бути зменшення рівня та локалізація корупції в суспільстві, зміна її характеру, обмеження її впливу на соціально-політичні та економічні процеси. Важливим в боротьбі з корупцією є системна протидія її проявам з боку держави та суспільства, адже за умови її відсутності вона здатна до поширення та вкорінення в суспільних відносинах і в державі загалом.

Аналізуючи антикорупційну політику України, слід назвати основні чинники впливу на рівень корупції:

- непрозорість діяльності і не підзвітність органів державної влади;
- відсутність (або дуже малий відсоток) політичної волі щодо запобігання та протидії корупції, неефективна участь у цій роботі правоохоронних структур та органів національної безпеки держави;

- розгалуженість дозвільно-регуляторної системи;
- надмірний вплив певних олігархічних груп на прийняття державних рішень та процедуру кадрових призначень;
- нерегульованість конфлікту інтересів;
- часто відсутність правил професійної етики на публічній службі;
- низький рівень забезпечення захисту прав власності;
- недотримання законодавства у сфері боротьби з корупцією, поєднане з його недосконалістю, суперечлива діяльність судової системи у цьому напрямі;
- відсутність системності в роботі з виявлення корупції в органах державної влади;
- відсутність публічного контролю за доходами та видатками вищих посадових осіб держави, а також ефективних механізмів участі громадянського суспільства у формуванні й реалізації антикорупційної політики [71].

Також не можна не звернути увагу й на те, що сьогодні прийняття нового антикорупційного законодавства, створення відповідних суб'єктів протидії корупції проходить і проходило під тиском громадянського суспільства на органи державної влади, тому імплементація нового антикорупційного законодавства відбувається при відсутності політичної волі щодо ефективності протидії корупції. Про це свідчить й факт складного формування складу новостворених інституцій боротьби з корупцією, зволікання з початком їх практичної роботи та труднощами, що виникають на шляху їх діяльності. Як результат, очікувані від антикорупційної реформи зміни щодо зменшення корупційних проявів, утвердження стандартів доброчесної поведінки в діяльності представників владних структур та бізнесу, мінімізація в їх діяльності корупційних ризиків, підвищення прозорості та підзвітності як органів влади в цілому, так і окремих службових осіб перед суспільством і переважній більшості не знаходить свого реального втілення. Недосконалість антикорупційного законодавства, безсистемність, необґрунтованість та непродуманість його деяких положень звичайно спричиняють неефективну антикорупційну політику, але не вважаються головною проблемою.

Тому, загальний аналіз системи запобігання корупції в Україні дозволяє дійти висновку, що наразі органи влади не демонструють рішучості до побудови стійкої та ефективної системи запобігання корупції. Носії політичної волі виявляються незацікавленими та неготовими реалізувати антикорупційні реформи на практиці. Відсутність належної уваги з боку керівництва держави на такий стан справ лише підтверджує, що антикорупція, насправді, не є пріоритетом їх порядку денного.

Варто зазначити, що за роки незалежності було ухвалено велику кількість нормативних актів спрямованих на боротьбу з корупцією. Але значущим для національного антикорупційного законодавства став жовтень 2014 року, адже було здійснено масштабне та системне реформування законодавства в даній сфері.

Доцільно зазначити, що в Україні при створенні нової антикорупційної моделі було частково використано універсальний підхід щодо поєднання в межах однієї установи превентивної і регресивної функцій та створено спеціалізовані інституції, які поєднують кілька превентивних функцій. Ми вважаємо, що в Україні створено достатнє законодавче підґрунтя для розбудови ефективного державного механізму запобігання та протидії корупції, але вони вимагають сильної політичної волі з боку держави для їх успішного застосування [72].

Для успішної та ефективної антикорупційної політики України, на нашу думку, варто виділити такі можливі напрями її удосконалення.

Першим напрямом ми вважаємо повинно стати скорочення кількості чиновників в державному управлінні, адже та кількість, що діє зараз є занадто високою. Корупція існує там, де панує чиновницький клас. Тож вважаємо за доцільно скоротити кількість чиновників, а тим фахівцям, що будуть займати відповідальні посади варто забезпечити гідну заробітню плату та забезпечити їх соціальний захист.

Наступним кроком в боротьбі з корупцією має стати повноцінне декларування державними службовцями не лише доходів, а й видатків. Адже працюючи на державній службі у особи не повинно бути прихованих, або отриманих незаконним шляхом доходів.



Подальшим напрямком є усунення двозначності та прогалін в національному законодавстві. Потрібно усунути можливість трактувати одну і ту ж саму норму закону по-різному. Здійснення таких заходів забезпечить принцип дотримання законності та невідворотності покарання.

Важливим кроком в боротьбі з корупцією є забезпечення незалежності судової гілки влади та безпосередньо суб'єктів запобігання корупції. Усунувши вплив з боку держави на їх діяльність ми зможемо забезпечити їх повну незалежність у прийнятті рішень, розслідуванні справ та притягненні до відповідальності винуватих осіб згідно до чинного законодавства.

Але на нашу думку ключовою передумовою подолання корупції є підняття рівня життя суспільства та забезпечення їх правової освіти. Основною причиною корупції є бідність населення. Саме бідність створює умови для хабарництва та підкупу виборців. Тому для українського суспільства вкрай необхідним кроком в боротьбі з корупцією є покращення їх матеріального стану та забезпечення робочими місцями. Також важливого значення набуває правова освіта громадян, їх розуміння поняття корупції та її негативних наслідків [73].

Головним елементом подолання корупції в державі є формування негативного та нетерпимого ставлення до неї у суспільства. Для досягнення цієї мети необхідним є проведення такого ряду заходів:

- на постійній основі проводити інформаційні роз'яснення, спрямовані на формування у суспільстві усталеної думки щодо неприйняття корупції як повсякденного явище, яке укорінилось у сучасному суспільстві та допомогою якого можливе вирішення особистих проблем;
- інформувати населення щодо антикорупційних заходів, які проводяться у державі;
- проводити інформаційні роз'яснення щодо наявних нормативноправових актів щодо положень законодавства про запобігання та протидію корупції;
- за допомогою спеціальних заходів сформувати у населення позитивне ставлення до викривачів; проведення спеціальних лекцій у закладах освіти, вищих навчальних закладах для формування у учасників освітнього процесу правильної

поведінки (антикорупційної) під час певних ситуацій та обізнаність їх про наслідки;

- введення антикорупційної дисципліни (предмету вивчення) у вищих навчальних закладах по всій території України.

Також варто звернути увагу на формування негативного ставлення до корупції серед осіб, які працюють в органах державної влади і для досягнення ефективного результату необхідно: організувати ознайомлення працівників з нормативно-правовими актами у сфері запобігання та протидії корупції, для формування у державних службовців негативного ставлення та нульової толерантності до корупції. Проведення інформаційних заходів та роз'яснювальної роботи щодо основних положень антикорупційного законодавства, допоможе попередити ймовірність вчинення корупційних правопорушень або порушень пов'язаних з корупцією.

Невід'ємним елементом є уважність при підборі персоналу відповідного державного органу, оскільки залучення до роботи осіб з правильними цінностями допоможе зміцнити кадровий потенціал та запобігти можливим порушенням. Серед усіх державних службовців та у населення України має сформуватись неприйняття корупції як буденного явища та усвідомлення суспільством, що участь кожного у заходах направлених проти корупції сприятиме позитивному руху у боротьбі з останньою.

Важливим для боротьби з корупцією є громадянська свідомість, яка має вплив на життя у нашій державі, оскільки досліджуване негативне явище гальмує розвиток України. Задля того щоб населення не боялось говорити про корупційні правопорушення, з якими вони стикаються, необхідно державі вивести захист викривачів на новий рівень, заохочувати таких осіб. З боку держави має бути належний рівень контролю за можливим вчиненням корупційних діянь, щоб суспільство могло відчувати реальний захист та підтримку, допомогу. Необхідно забезпечити таким особам належну правову допомогу та можливість отримання винагороди за певну надану інформації, у формі фінансових заохочень. При цьому,

якщо особа надала завідомо неправдиву інформацію, то вона має нести відповідальність, до неї можуть бути застосовані певні санкції.

Наступним напрямом є удосконалення державної антикорупційної політики, що передбачає використання технологічних досягнень. По-перше, це має привести до зменшення кількості особистих контактів громадян з державними чиновниками, а по-друге, сприятиме підвищенню стандартів прозорості і спрощенню вирішення завдань щодо забезпечення ефективного моніторингу якості надання адміністративних послуг. Ми вважаємо, що використання новітніх технологій для цілей державної антикорупційної політики сприятиме підвищенню загальної ефективності державного управління. Крім того, технологічний розвиток передбачає залучення більш талановитих і компетентних працівників, а це спиятиме залученню нових кадрів. Оскільки суспільство безпосередньо зацікавлене в подоланні корупції, тому залучення активістів та громадських діячів є обов'язковим та раціональним.

Але основним важелем в подоланні корупції ми вважаємо саме формування у суспільства та державних чиновників нетерпимості до явища корупції та до його проявів, адже воно здатне покласти підґрунтя до вирішення цієї проблеми.

Також, слід зазначити, що ефективна протидія корупції в суспільстві неможлива без забезпечення реальної прозорості та інформаційної відкритості влади. Тому вважаємо, що діяльність державних структур та їх посадових осіб має стати прозорою для громадян України. Таким чином, важливим заходом щодо удосконалення державної антикорупційної політики в рамках розвитку державно-приватного партнерства є розробка та впровадження типової антикорупційної програми юридичних осіб, яка має обов'язково включати такі принципи та вимоги, як: системність цілепокладання, абсолютна прозорість бюджетних надходжень і видатків, обрання приватного партнера на конкурентній основі, конструктивність.

Загалом, успішна реалізація Антикорупційної стратегії надасть змогу виявити неефективні заходи та на основі їх аналізу розробити більш дієвий механізм зниження рівня корупції в Україні, підвищить рівень довіри населення до влади, сприятиме розвитку конкурентної економіки та залученню іноземних

інвестицій, забезпечить невідворотність відповідальності за корупційні правопорушення та правопорушення, пов'язані з корупцією [74].

Отже, із вищевикладеного матеріалу можна підсумувати, що подолання корупції можливе лише за наявності системного підходу до її боротьби, врахування вітчизняного та зарубіжного досвіду в цій сфері та рішучість і політична воля держави на подолання корупції. Цілями антикорупційної політики в Україні має стати зниження рівня корупції та забезпечення захисту прав і законних інтересів громадян, суспільства і держави від загроз, пов'язаних із корупцією, шляхом реалізації таких завдань: попередження корупційних правопорушень; створення правового механізму, який перешкоджає підкупу осіб, які мають публічний статус; забезпечення незалежності судової системи та суб'єктів запобігання корупції; формування у суспільства нетерпимого ставлення до корупції; забезпечення відповідальності за корупційні правопорушення в усіх випадках, прямо передбачених нормативними правовими актами; відшкодування шкоди, заподіяної корупційними правопорушеннями; моніторинг корупційних факторів та ефективності заходів антикорупційної політики; формування антикорупційної суспільної свідомості; сприяння реалізації прав громадян і організацій на доступ до інформації про факти корупції, а також на їх вільне висвітлення в засобах масової інформації; створення стимулів до заміщення державних посад, посад державної і муніципальної служб непідкупними особами. Здійснення вище зазначених заходів сприятиме формуванню дієвої антикорупційної політики, забезпеченню прозорості та відкритості державної влади та формування у суспільства довіри до влади та нетерпимості будь-яким проявам корупції.

## ВИСНОВКИ

Нами була проведена наукове дослідження щодо вивчення питання проблеми корупції та суб'єктів її запобігання, адже дане питання є відкритим, має свої проблеми та потребує подальшого вирішення. На підставі проведеної наукової роботи було сформульовано викладені нижче висновки, які пропонуються для наукового обговорення та впровадження в практичну діяльність.

1. Аналізуючи питання історичних причин виникнення корупції в Україні та повноти визначення поняття «корупції», а також визначаючи основні прояви корупції в Україні, сформульовано висновки, що теперішній стан корупції багато в чому обумовлений тенденціями, що давно намічалися, і перехідним етапом від тоталітарної форми правління до демократичної. Констатовано, що проблеми протидії корупції мають свій довгий історичний процес становлення та формування. Однією із основних передумов укорінення корупції є дисбаланс поглядів на суспільні явища: спочатку корупція була допустимим побутовим явищем, згодом, на перших етапах протидії корупції, переважаючими були моральний осуд такого діяння та відстала законодавча база, яка не здатна була унеможливити її поширення. Еволюціонуючи, корупція від окремих проявів у вигляді хабарництва, перетворилася на складне, системне, багатогранне явище як локального так і глобального виміру.

2. Правовою основою запобігання корупції є система державних законодавчих і підзаконних актів, що визначають суспільно-правову необхідність проведення комплексу передбачених законом заходів, їх правові, організаційно-тактичні основи, гарантії законності їх застосування. Правову основу запобігання корупції в сучасній Україні становлять Конституція України, Кримінальний кодекс України, Закони України «Про запобігання корупції», «Про Національне антикорупційне бюро», «Про очищення влади», «Про Вищий антикорупційний суд» та багато інших. Доведено, що антикорупційне законодавство є досить розвиненим, але не достатньо ефективним та потребує удосконалення шляхом радикальних змін.

3. Останнім часом в Україні відбулося інституціональне оформлення антикорупційної стратегії, в ході чого, виходячи зі змісту антикорупційної діяльності, функціонального призначення та кола повноважень, було утворено окремі групи суб'єктів запобігання та протидії корупції. На сьогоднішній час в законодавстві є чіткий перелік суб'єктів запобігання та протидії корупції, але зауважимо, що основні засади їх діяльності потребують доопрацювання та удосконалення на законодавчому рівні. Варто зауважити, що одним з основних досягнень у напрямку реалізації державної антикорупційної стратегії є створення окремих спеціально уповноважених органів протидії корупції та зосередження в їх статусі спеціальних повноважень з чітким розподілом компетенції. В ході написання роботи ми дійшли висновку, що важливим є не кількісний показник державних суб'єктів по боротьбі з корупцією, а саме якість, системність та ефективність їх діяльності в антикорупційній політиці держави.

4. Формування НАБУ стало безпрецедентним в історії України випадком створення нового державного органу на абсолютно відкритій і прозорій конкурсній основі. Він акумулює у своїй діяльності всі аспекти боротьби із корупцією в їх найбільш суспільно-небезпечних проявах, що нині є абсолютно необхідним і виправданим рішенням. Такий орган має стати сполучною ланкою системи державних антикорупційних органів, що забезпечує її цілісність та ефективність.

НАБУ наділяється великим колом повноважень, прав та обов'язків, але й існують деякі прогалини щодо відповідності його діяльності чинному законодавству та є відкритим питання щодо гарантій його незалежності.

5. НАЗК є превентивним органом, який має спеціальний статус, він формує та реалізує антикорупційну політику держави, але він не є самостійним органом, а є відповідальним перед ВРУ. Головним завданням такого органу є запобігання виникненню корупції та здійснення моніторингу її рівня в державі. НАЗК веде нагляд не лише за високопосадовцями, а й за чиновниками нижчого рівня, на відміну від НАБУ. На НАЗК покладається обов'язок ведення двох основоположних антикорупційних реєстрів, також забезпечується виконання функції фінансового контролю, що виявляється саме у перевірці декларацій, також на НАЗК

покладається обов'язок формування національної доповіді про рівень корупції в державі та створення антикорупційної стратегії.

6. Спрямованість державної антикорупційної політики в зарубіжних країнах є високоефективною, оскільки вона ґрунтується на принципах, серед яких є політична воля вищого керівництва у боротьбі з корупцією, гласність державного управління, незалежність антикорупційних органів. Досвід Данії та Швеції яскраво свідчить, що для ефективної боротьби з корупцією важливим є два фактори: 1. можливість держави забезпечити гідну заробітну плату для державних службовців; 2. доступ громадськості до інформації про державне управління. Досвід Сінгапура також може бути корисним для України, а саме його антикорупційна політика, яка спрямована на попередження та виключення умов виникнення корупції. Варто запозичити практику Південної Кореї в боротьбі з корупцією, а саме перейняти програму «OPEN», що є інтернет-системою контролю за розглядом заяв громадян чиновниками міської адміністрації. Також доцільним є врахування досвіду Японії щодо застосування принципу метократії (призначатися на посади повинні особи, які є найталановитішими не зважаючи на їх соціальний статус).

7. Подолання корупції можливе лише за наявності системного підходу до її боротьби, врахування вітчизняного та зарубіжного досвіду в цій сфері та рішучість і політична воля держави на подолання корупції. Для досягнення цілей антикорупційної політики, варто провести цілий ряд заходів, основними серед яких є: попередження корупційних правопорушень; забезпечення незалежності судової системи та суб'єктів запобігання корупції; формування у суспільства нетерпимого ставлення до корупції; сприяння реалізації прав громадян і організацій на доступ до інформації про факти корупції, а також на їх вільне висвітлення в засобах масової інформації.

Здійснення вище зазначених заходів сприятиме формуванню дієвої антикорупційної політики, забезпеченню прозорості та відкритості державної влади, сприятиме формуванню у суспільства довіри до влади та нетерпимості будь-яким проявам корупції.

Отже, варто підсумувати, що на сьогоднішній день національне антикорупційне законодавство є об'ємним, але малоефективним, враховуючи рівень корупції в державі. Також в Україні діє цілий ряд антикорупційних органів та підрозділів, але їх діяльність не є ефективною та потребує подальшого удосконалення. Слід зазначити, що реалізація сучасної антикорупційної політики в Україні масштабно відбулася в 2014 році тому варто враховувати, що всі органи боротьби з корупцією є новоствореними та потребують подальшої систематизації та удосконалення їх діяльності. Вважаємо за доцільне в подальшому розвивати українське законодавство, враховувати та імплементувати міжнародний досвід в боротьбі з корупцією та здійснювати заходи, які будуть спрямовані на покращення рівня корупції та системну боротьбу з цим явищем. Дане питання є відкритим та в подальшому повинно стати предметом дослідження науковців.