

ВІДКРИТИЙ МІЖНАРОДНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
РОЗВИТКУ ЛЮДИНИ «УКРАЇНА»

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

ДНІПРОПЕТРОВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ВНУТРІШНІХ СПРАВ

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова праця  
на правах рукопису

**ДЕМ'ЯНЧУК ВІТАЛІЙ АНАТОЛІЙОВИЧ**



УДК 343.35 (477)


**ДИСЕРТАЦІЯ**

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ  
АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;  
фінансове право; інформаційне право  
(081 – Право)

**Подається на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук  
(доктора наук)**

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



В. А. Дем'янчук  
(підпис, ініціали та прізвище здобувача)

Науковий консультант –  
**Теремецький Владислав Іванович,**  
доктор юридичних наук, доцент

Київ – 2018

## АНОТАЦІЯ

**Дем'янчук В. А. Адміністративно-правові засади реалізації антикорупційної політики в Україні.** – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук (доктора наук) зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна». – Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, Дніпро, 2018.

Дисертацію присвячено розробленню цілісної теоретико-прикладної концепції розвитку та вдосконалення адміністративно-правових засад реалізації антикорупційної політики в Україні. На підставі комплексного аналізу теоретичних праць, національного і зарубіжного законодавства, практики його застосування сформульовано науково обґрунтовані висновки, пропозиції і рекомендації, спрямовані на вдосконалення адміністративного законодавства у сфері реалізації антикорупційної політики в Україні.

З'ясовано, що корупція як правовий феномен представляє собою композитне явище, що відзначається підвищеною суспільною небезпекою, та у правовому вимірі розуміється як використання особою публічного чи приватного права, наданих їй службових повноважень або пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки (пропозиції) такої вигоди для себе чи інших осіб з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей.

Запропоновано здійснити класифікацію видів корупції за наступними ознаками: залежно від сфери суспільно-правових відносин; від рівня поширення корупційних відносин; від національних масштабів розповсюдження корупційних відносин; від рівня централізації; від систематичності корупційних дій; від галузевої спрямованості суспільних відносин, у яких реалізуються ті чи

інші корупційні прояви; від ставлення населення до цієї проблеми; від ступеня суспільної небезпеки корупційних діянь; від суб'єкта корупції; від суб'єкта ініціювання корупційних відносин; від способу вчинення корупційних дій; від форми неправомірної вигоди.

Запропоновано авторське визначення поняття «антикорупційна політика»: особливий різновид державної політики, що системно та комплексно здійснюється шляхом цілеспрямованої, вольової діяльності належних суб'єктів виключно на підставі чинного законодавства з метою протидії корупції як негативному соціальному явищу і полягає у впровадженні конкретних заходів впливу на об'єкти правових відносин у суспільстві, створенні нормативних актів, проведенні організаційних заходів, спрямованих на реалізацію антикорупційної функції держави.

Встановлено, що принципи реалізації державної антикорупційної політики можна охарактеризувати як вихідні ідеї, основи, цілі антикорупційної політики держави, прямо або опосередковано виражені у правовій формі, що мають обов'язковий характер для суб'єктів та об'єктів протидії корупції та відображають об'єктивно існуючі закономірності, відносини, взаємозв'язки у всій системі державного управління або окремих його підсистемах.

Запропоновано форми антикорупційної діяльності визначити як відмінні за своїм характером та наслідками способи зовнішнього вираження діяльності уповноважених суб'єктів антикорупційної політики. При цьому суттєвого значення у методології наукових досліджень процесу реалізації антикорупційної політики сучасної правової держави набуває вміння вільно орієнтуватися у всій різноманітності форм, здатність здійснити обґрунтований вибір найефективніших серед них, а за необхідності – вдосконалювати існуючі форми.

Вказано, що у процесі реалізації антикорупційної політики в Україні виникають адміністративно-правові, конституційно-правові, муніципально-правові, кримінально-правові, трудові (кадрові) та податкові правовідносини. Доведено, що основною формою практичної реалізації антикорупційних норм є адміністративно-правові відносини, які відбуваються у сфері державного

управління, охоплюють усі основні види антикорупційних заходів, поширюються на дії державних службовців та реалізуються органами державної виконавчої влади шляхом підзаконних, розпорядчих, повсякденних дій та рішень з протидії корупції.

Виявлено, що засади реалізації державної антикорупційної політики визначаються насамперед на законодавчому рівні, що підкреслює виключну важливість та комплексність вказаної сфери правового регулювання. Виділено два рівні формування відповідних засадничих правових норм – стратегічний (загальнодержавний), джерелом якого обов'язково є закони як нормативно-правові акти вищої сили, і тактичний (відомчий), який регулюється підзаконними нормативно-правовими актами, зокрема – антикорупційними програмами органів державної влади та місцевого самоврядування.

Запропоновано «адміністративно-правове регулювання реалізації державної антикорупційної політики» визначити як сукупність норм, принципів та механізмів, спрямованих на протидію корупції у сфері публічно-владних відносин, у тому числі – державної служби, діяльності органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, а також норми, що встановлюють відповідальність за адміністративні корупційні правопорушення та процедуру її застосування. Обґрунтовано, що адміністративно-правове регулювання реалізації державної антикорупційної політики має державно-владну, організаційно-розпорядницьку, виконавчо-підзаконну природу та складається з сукупності структурних елементів, спрямованих на забезпечення нормального порядку державного управління у суспільному житті.

Сформульовано поняття «суб'єкти антикорупційної політики в Україні». Запропоновано поділяти суб'єктів антикорупційної політики залежно від завдань та повноважень таких інституцій у формуванні та реалізації цієї політики на наступні групи: суб'єкти, що формують антикорупційну політику; суб'єкти, що формують та реалізують антикорупційну політику; суб'єкти, що задіяні у реалізації антикорупційної політики; суб'єкти з повноваженнями учасника антикорупційних заходів.

Охарактеризовано рівні реалізації антикорупційної політики, під якими пропонується розуміти певну ієрархічну ланку організаційної побудови державного управління у сфері протидії корупції, відокремлену з метою ефективного здійснення повноважень суб'єктів антикорупційної політики. Скомпоновано наступні рівні реалізації антикорупційної політики: міжнародно-правовий (універсальний), регіонально-інтеграційний (європейський), державний, локальний та рівень приватного сектору.

Встановлено, що напрям антикорупційної політики являє собою певний вектор спрямування зусиль суб'єктів реалізації державної політики протидії корупції, комплекс їхніх дій, що мають спільну мету та відображають конкретну групу функцій та повноважень органу чи посадової особи публічної влади. Запропоновано напрями реалізації антикорупційної політики держави класифікувати відповідно до видів юридичної відповідальності на кримінально-правовий, адміністративно-правовий, цивільно-правовий, дисциплінарний.

Зроблено висновок, що під адміністративно-правовими формами реалізації антикорупційної політики як певної встановленої у суспільстві моделі здійснення державного управління у сфері протидії корупції слід розуміти комплексні адміністративно-правові категорії, що об'єднують як вид публічно-владної діяльності, так і ті управлінські акти, що втілюють рішення та дії уповноважених суб'єктів протидії корупції. Основними формами реалізації антикорупційної політики запропоновано вважати нормативно-правову, ненормативно-правову, організаційну, матеріально-технічну. Визначено поняття «методи реалізації антикорупційної політики»: способи практичної реалізації суб'єктами антикорупційної політики своїх нормативно визначених повноважень у сфері протидії корупції.

Запропоновано під адміністративною антикорупційною процедурою розуміти офіційно встановлений порядок дій уповноважених органів та посадових осіб публічної влади при реалізації антикорупційних заходів адміністративно-правового характеру. Обґрунтовано доцільність виділення юрисдикційних та неюрисдикційних адміністративних процедур (у відповідності

до наявності чи відсутності адміністративного спору або делікту (правопорушення).

Визначено зміст організаційних засобів та гарантій реалізації антикорупційної політики у сучасній правовій, демократичній, соціальній державі, які запропоновано розділити на загальні та спеціальні.

Доведено необхідність формування незалежного колегіального органу – Національної комісії антикорупційних експертиз, у якій 40 відсотків членів мають обиратися за відкритим конкурсом (за умови формування конкурсної комісії з числа представників громадських антикорупційних організацій), а 60 відсотків – призначатися пропорційно Верховною Радою України, Президентом України та Кабінетом Міністрів України з числа громадян України, які мають вищу юридичну або економічну освіту, а також стаж роботи та значні досягнення у науковій, науково-педагогічній або управлінській сфері.

Доказано доцільність введення спеціалізації детективів НАБУ за конкретними напрямками корупційних правопорушень – політичним, економічним, бюджетно-фінансовим, податковим, правоохоронним тощо, з чітким закріпленням у штатному розписі НАБУ посадової спеціалізації за категоріями справ щодо кожного співробітника з урахуванням попереднього досвіду відповідних кандидатів на посаду для визначення оптимальної з організаційно-правової точки зору спеціалізації.

Визначено перспективні напрями адміністративної реформи, які сприятимуть удосконаленню процесу реалізації антикорупційної політики держави: дерегуляція господарської діяльності; децентралізація повноважень в окремих сферах виконавчо-розпорядчої діяльності; удосконалення існуючої системи надання адміністративних послуг; запровадження комплексної системи стратегічного планування в державному управлінні; впровадження ефективних механізмів взаємодії з інститутами громадянського суспільства.

Запропоновано шляхи оптимізації системи суб'єктів протидії корупції: оптимізація структури суб'єктів реалізації антикорупційної політики; запровадження нових міжінституціональних моделей протидії; створення умов

неможливості легалізації доходів, отриманих шляхом вчинення корупційних правопорушень.

Визначено критерії оцінки ефективності взаємодії між суб'єктами протидії корупції, використання яких дозволить якісно покращити управління процесом реалізації антикорупційної політики в Україні. Сформульовано перспективні напрями перегляду критеріїв оцінки ефективності реалізації державної антикорупційної політики, спрямованих на вдосконалення антикорупційного законодавства та адміністративних антикорупційних процедур.

**Ключові слова:** адміністративно-правові засади, антикорупційна політика, антикорупційне законодавство, корупція, суб'єкти реалізації антикорупційної політики, організаційно-правовий статус, адміністративні антикорупційні процедури, запобігання та протидія корупції, організаційно-правові засоби та гарантії, рівні та напрями, компетенція, адміністративно-правові форми та методи, критеріїв ефективності.

## СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

*Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:*

1. Дем'янчук В. А. Організаційно-правовий аспект антикорупційної політики України: монографія. Харків: Константа. 2017. 480 с.
2. Дем'янчук В. А. Принципи реалізації антикорупційної політики в умовах розбудови правової держави в Україні // Науковий вісник публічного та приватного права. 2016. № 6. С. 184–188.
3. Дем'янчук В. А. Сучасні методологічні підходи до визначення поняття та юридичного змісту антикорупційної політики // Прикарпатський юридичний вісник. 2016. № 6 (15). С. 88-91.
4. Дем'янчук В. А. Адміністративно-правові форми реалізації антикорупційної політики в Україні: проблеми визначення та класифікації // Вісник Маріупольського державного університету. Серія: Право. 2017. Вип. 13. С. 42-45.

5. Дем'янчук В. А. Верховна Рада України як суб'єкт формування та реалізації державної антикорупційної політики // Вісник Маріупольського державного університету. Серія: Право. 2017. Вип. 14. С. 72-79.

6. Дем'янчук В. А. Досвід реалізації антикорупційної політики в Польщі та Німеччині: уроки та застереження для України // Вісник ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка. 2017. № 4 (80). С. 151-158.

7. Дем'янчук В. А. Значення інститутів громадянського суспільства в реалізації антикорупційної політики в Україні // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. 2016. Випуск 41. Т. 3. С. 133-137.

8. Дем'янчук В. А. Кабінет Міністрів України як суб'єкт формування та реалізації антикорупційної політики України // Науковий вісник публічного та приватного права. 2017. № 6. С. 78-80.

9. Дем'янчук В. А. Місце та роль адміністративних процедур у реалізації державної антикорупційної політики України // Слово Національної школи суддів України. 2017. № 3. С. 122-132.

10. Дем'янчук В. А. Окремі аспекти правового статусу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури України // Форум права: електронне наукове фахове видання. 2017. № 4. С. 69-72. URL: [http://nbuv.gov.ua/jpdf/FP\\_index.htm\\_20174\\_12.pdf](http://nbuv.gov.ua/jpdf/FP_index.htm_20174_12.pdf).

11. Дем'янчук В. А. Організаційні засоби забезпечення реалізації державної антикорупційної політики в Україні // Вісник ХНУВС. 2017. № 4. С. 176-184.

12. Дем'янчук В. А. Перспективні напрями оптимізації системи суб'єктів протидії корупції в Україні // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки. 2017. № 6. С. 53-56.

13. Дем'янчук В. А. Поняття та природа адміністративно-правового регулювання реалізації державної антикорупційної політики // Вісник Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. 2017. № 3. С. 2-5.

14. Дем'янчук В. А. Рівні реалізації антикорупційної політики в Україні: теоретико-правові аспекти // Порівняльно-аналітичне право: електрон. наук.



фахове видання. 2017. № 3. С. 122-125. URL: [http://pap.in.ua/3\\_2017/37.pdf](http://pap.in.ua/3_2017/37.pdf).

15. Дем'янчук В. А. Перспективні напрями вдосконалення процесу оцінювання ефективності антикорупційної політики в Україні // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки. 2016. Випуск 6-2. Т. 4. С. 80-84.

16. Дем'янчук В. А. Дискусійні аспекти оцінки ефективності антикорупційної політики України. Прикарпатський юридичний вісник. 2017. Вип. 6. Т. 2. С. 17-20.

17. Дем'янчук В. А. Шляхи удосконалення рівня взаємодії між суб'єктами запобігання та протидії корупції в Україні // Правовий часопис Донбасу. 2018. № 1. С. 97-102.

18. Дем'янчук В. А. Поняття та види суб'єктів антикорупційної політики в Україні // Науковий вісник публічного та приватного права. 2016. Вип. 2. Т. 3. С. 156-160.

19. Теремецький В. І., Дем'янчук В. А. Актуальні напрями адміністративної реформи в контексті модернізації антикорупційної політики України // Держава і право. 2017. № 78. С. 73-84.

20. Теремецький В. І., Дем'янчук В. А. Міжнародний досвід реалізації антикорупційної політики // Право і безпека. 2017. № 4. С. 67-72.

21. Теремецький В. І., Дем'янчук В. А. Формування та реалізація антикорупційної політики в Україні в умовах адміністративної реформи // Вісник Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. 2018. № 1. С. 2-6.

*Статті у зарубіжних періодичних наукових виданнях:*

22. Дем'янчук В. А. Классификация видов (типологизация) коррупции в социально-правовом проявлении // Оралдын Гылым Жаршысы. 2017. № 4 (164). С. 12-21.

23. Дем'янчук В. А. Коррупция как композитный социально-правовой феномен (на основе украинского законодательства). SCI-ARTICLE.RU. 2017. № 47. С. 63-69.

24. Дем'янчук В. А. Методологічні питання правової природи принципів реалізації державної антикорупційної політики // *Nauka i Studia*. 2017. № 7. С. 42-48.

25. Дем'янчук В. А. Розмежування адміністративних та інших правовідносин, що виникають під час реалізації антикорупційної політики // *Intercultural Communication*. 2017. Vol 2 (3). P. 209-225.

26. Дем'янчук В. А. Правовые основы реализации антикоррупционной политики в Украине // *Legea si Viata*. August. 2017. С. 42-46.

*Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:*

27. Дем'янчук В. А. Загальна характеристика антикорупційної політики як функції сучасної держави // *Правова держава: напрями та тенденції її розбудови в Україні: матеріали міжнар. наук.-практ. конфер. (м. Одеса, 13-14 трав. 2016 р.)*. Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2016. С. 77-80.

28. Дем'янчук В. А. Законність як фундаментальний принцип реалізації антикорупційної політики // *Державне регулювання суспільних відносин: розвиток законодавства та проблеми правозастосування: матеріали міжнар. наук.-практ. конфер. (м. Київ 8-9 лип. 2016 р.)*. Київ: ЦПНД, 2016. С. 81-82.

29. Дем'янчук В. А. Поняття та завдання сучасної антикорупційної політики // *Актуальні питання правової теорії та юридичної практики: матеріали міжнар. наук.-практ. конфер. (м. Одеса, 12-13 серп. 2016 р.)*. Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2016. С. 86-88.

30. Дем'янчук В. А. Щодо усунення окремих неузгодженостей законодавства, яке регламентує реалізацію антикорупційної політики в Україні // *Актуальні проблеми правових наук в євроінтеграційному вимірі: матеріали міжнар. наук.-практ. конфер. (м. Харків, 16-17 груд. 2016 р.)*. Харків: ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2016. С. 41-43.

31. Дем'янчук В. А. Корупція як предмет антикорупційної політики держави та об'єкт адміністративно-правової протидії // *Сучасний розвиток державотворення та правотворення в Україні: проблеми теорії та практики:*

збірник матеріалів міжнарод. наук.-практ. конфер. (м. Маріуполь, 10 берез. 2017 р.). Маріуполь: МДУ, 2017. С. 133-136.

32. Дем'янчук В. А. Нормативно-правові засади реалізації державної антикорупційної політики в Україні // Розвиток науки і техніки: проблеми та перспективи: збірник тез за матеріалами Всеукр. наук.-практ. інтернет-конфер. (м. Київ, 24 трав. 2017 р.). Київ: ДНДІ МВС України, 2017. С. 54-57.

33. Дем'янчук В. А. Адміністративно-правові відносини як основна форма реалізації антикорупційної політики держави // Сучасні правові системи світу: тенденції та фактори розвитку: матеріали міжнар. наук.-практ. конфер. (м. Київ, 25 трав. 2017 р.). Київ: Київський нац. ун-т технологій та дизайну, 2017. С. 185-191.

34. Дем'янчук В. А. Проблеми класифікації суб'єктів антикорупційної політики // Особливості розвитку публічного та приватного права в Україні: матеріали міжнар. наук.-практ. конфер. (м. Харків, 21-22 лип. 2017 р.). Харків: ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2017. С. 45-47.

35. Дем'янчук В. А. Методи реалізації антикорупційної політики як чинник забезпечення ефективності протидії корупції // Розвиток державності та права в Україні: реалії та перспективи: матеріали міжнар. наук.-практ. конфер. (м. Львів, 15-16 верес. 2017 р.). Львів: Центр правових ініціатив, 2017. С. 19-23.

36. Дем'янчук В. А. Спеціальні організаційно-правові заходи реалізації державної антикорупційної політики: проблеми систематизації та удосконалення // Правові реформи в Україні: реалії сьогодення: матеріали всеукр. наук.-теор. конфер. (м. Київ, 31 жовт. 2017 р.). Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2017. С. 65-69.

37. Дем'янчук В. А. Міжнародно-правовий рівень реалізації антикорупційної політики та його вплив на протидію корупції в Україні // Теорія та практика протидії злочинності у сучасних умовах: збірник тез міжнар. наук.-практ. конфер. (м. Львів, 10 лист. 2017 р.). Львів: ЛьвДУВС, 2017. С. 52-54.

38. Дем'янчук В. А. Особливості адміністративних процедур, які здійснюються в рамках реалізації антикорупційної політики в Україні // Сучасні тенденції в юридичній науці України та зарубіжних країн: матеріали міжнар.

наук.-практ. конфер. (м. Запоріжжя, 22-23 вересня 2017 р.). Запоріжжя: Запорізька міська громадська організація «Істина», 2017. С. 47-50.

## SUMMARY

**Demyanchuk V. A. Administrative and Legal Principles of the Implementation of Anti-Corruption Policy in Ukraine.** – *Qualifying scientific work as the manuscript.*

The thesis for a doctoral degree (Dr. hab.) by the specialty 12.00.07. – administrative law and procedure; financial law; informational law. – Open International University of Human Development “Ukraine”. – The Dnipropetrovs’k State University of Internal Affairs, Dnipro, 2018.

The dissertation is focused on the development of a holistic theoretical and applied concept of developing and improving administrative and legal principles of the implementation of anti-corruption policy in Ukraine. Based on a comprehensive analysis of theoretical works, national and international legislation, the practice of its application the author has formulated scientifically substantiated conclusions, propositions and recommendations aimed at improving administrative legislation in the field of the implementation of anti-corruption policy in Ukraine.

It has been found out that corruption as a legal phenomenon is a composite phenomenon that is marked by increased social danger, and in the legal sense is understood as the use of of public or private law by a person, the powers granted to him or the opportunities connected to them in order to obtain unlawful benefit, or acceptance of such a benefit or acceptance of a promise (offer) of such a benefit for himself or other persons for the purpose to persuade that person to misuse the powers or opportunities related to them.

The author has offered to classify the types of corruption according to the following features: depending on the sphere of social and legal relations; on the level of spread of corruption relations; on the national scale of the spread of corruption relations; on the level of centralization; on the systematic nature of corruption; on the sectoral orientation of social relations, where one or another corruption manifestations

are realized; on the attitude of the population to this problem; on the degree of public danger of corruption; on the subject of corruption; on the subject of initiation of corruption relations; on the way of committing corruption actions; on the form of unlawful benefit.

The author has suggested own definition of the concept of “anti-corruption policy”: a special kind of state policy that is systematically and comprehensively implemented through the purposeful, voluntary activity of the relevant subjects solely on the basis of the current legislation in order to counteract corruption as a negative social phenomenon and consists in the implementation of specific measures of influence on the objects of legal relations in society, the creation of normative acts, the conduction of organization measures aimed at the implementation of anti-corruption function of the state.

It has been established that the principles of implementing the state anti-corruption policy can be characterized as the initial ideas, bases, objectives of anti-corruption policy of the state, directly or indirectly expressed in the legal form, which are obligatory for subjects and objects of counteracting corruption and reflect objectively existing patterns, relationships, interconnections throughout the system of public administration or its individual subsystems.

The form of anti-corruption activity has been suggested to define as the ways of external expression of the activities of authorized subjects of anti-corruption policy distinct in their nature and consequences. At the same time, abilities to freely orient in the whole variety of forms, the ability to make a reasonable choice of the most effective among them, and, if necessary, to improve existing forms acquire an essential significance in the methodology of scientific research of the process of the realization of anti-corruption policy of the modern legal state.

It has been indicated that there are administrative and legal, constitutional and legal, municipal and legal, criminal and legal, labor (personnel) and tax legal relations in the process of the realization of anti-corruption policy in Ukraine. It has been proved that the main form of practical implementation of anti-corruption norms is administrative and legal relations that take place in the field of public administration,

they cover all major types of anti-corruption measures, are spread to the actions of state officials and are implemented by the state executive authorities through subordinate, regulatory, day-to-day actions and decisions on counteracting corruption.

It has been revealed that the principles of the realization of state anti-corruption policy are primarily determined at the legislative level, which emphasizes the exceptional importance and complexity of the mentioned sphere of legal regulation. There are two levels of forming the corresponding basic legal norms – strategic (national), the source of which is necessarily laws as regulatory acts of higher force, and tactical (departmental), which is regulated by subordinate regulatory acts, in particular, by anti-corruption programs of state authorities and local self-government agencies.

The author has offered to define “administrative and legal regulation of the implementation of state anti-corruption policy” as a set of norms, principles and mechanisms aimed at counteracting corruption in the field of governmental relations, including – the state service, the activities of state executive agencies and local self-government agencies, as well as norms, which establish the liability for administrative corruption offenses and the procedure for its application. It has been substantiated that administrative and legal regulation of the implementation of state anti-corruption policy has state-owned, organizational-administrative, executive-sub-legal nature and consists of a set of structural elements aimed at ensuring the normal state administration order within public life.

The concept of “subjects of anti-corruption policy in Ukraine” has been formulated. The author has suggested to divide the subjects of anti-corruption policy depending on the tasks and powers of such institutions in the formation and implementation of this policy into the following groups: subjects that form anti-corruption policy; subjects that form and implement anti-corruption policy; subjects involved in the implementation of anti-corruption policy; subjects with powers of a participant of anti-corruption measures.

The levels of implementation of anti-corruption policy have been characterized. These levels are suggested to understand as a certain hierarchical link of organizational structure of public administration in the field of counteracting corruption, separated in

order to effectively implement the powers of the subjects of anti-corruption policy. The following levels of anti-corruption policy implementation have been set up: international and legal (universal), regional and integration (European), state, local and the level of private sector.

It has been established that the direction of anti-corruption policy is a certain vector of directing the efforts of the subjects of implementation of the state policy in the field of counteracting corruption, a complex of their actions, which have a common objective and reflect a specific group of functions and powers of an agency or an official of public authority. The directions of the realization of anti-corruption policy of the state have been offered to classify in accordance with the types of legal liability into criminal and legal, administrative and legal, disciplinary, civil and legal.

It has been concluded that under administrative and legal forms of the implementation of anti-corruption policy as a definite model of public administration established in society in the field of combating corruption, we should understand the complex administrative and legal categories, which combine both the type of governmental activities and those administrative acts, which embody the decisions and actions of authorized subjects combating corruption. The main forms of anti-corruption policy implementation have been suggested to perceive as normative and legal, non-normative and legal, organizational, material and technical. The author has defined the notion of “methods of anti-corruption policy implementation”: the ways of practical implementation of normatively defined powers in the field of combating corruption by the subjects of anti-corruption policy.

It has been offered to understand the officially established procedure of actions of authorized agencies and officials of public authority as administrative anticorruption procedure in the implementation of anti-corruption measures of an administrative and legal nature. The expediency of allocation of jurisdictional and non-jurisdictional administrative procedures (in accordance with the presence or absence of an administrative dispute or a tort (offense)) has been substantiated.

The author has determined the content of organizational means and guarantees of the implementation of anti-corruption policy in the modern legal, democratic, social

state, which are offered to be divided into general and special.

The author has proved the necessity for forming an independent collegial agency – the National Commission of Anti-Corruption Expertise, where 40 percent of the members should be elected by open contest (in terms of the formation of a contest commission from amongst the representatives of public anti-corruption organizations), and 60 percent – should be appointed in proportion by Verkhovna Rada of Ukraine, the President of Ukraine and the Cabinet Ministers of Ukraine from amongst Ukrainian citizens, who have higher legal or economic education, as well as the experience and significant achievements in scientific, scientific and pedagogical or managerial sphere.

The author has proved the expediency of introducing the specialty of detectives of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine in accordance with specific areas of corruption offenses – political, economic, budgetary and financial, tax, law enforcement, etc. with a clear assignment of specialization in the staffing specification of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine according to the categories of cases for each employee, taking into account the previous experience of the relevant candidates for the position in order to determine optimal specialization from the organizational and legal point of view.

The author has determined the perspective directions of administrative reform, which promote the improvement of the process of the realization of anti-corruption policy of the state: deregulation of economic activity; decentralization of powers in certain spheres of executive and administrative activity; improvement of the existing system of providing administrative services; implementation of integrated system of strategic planning in the sphere of public administration; implementation of effective mechanisms of interaction with civil society institutions.

The ways for the optimization of the system of subjects of counteracting corruption have been offered: optimization of the structure of subjects of the realization of anti-corruption policy; implementation of new inter-institutional models of counteraction; creation of conditions for impossibility of legalization of incomes received through the commission of corruption offenses.

The author has determined criteria for assessing the effectiveness of interaction



between the subjects of counteracting corruption, the use of which may allow qualitatively to improve the management of the process of implementation of anti-corruption policy in Ukraine. The perspective directions of the revision of criteria for assessing the effectiveness of the implementation of state anti-corruption policy aimed at improving anti-corruption legislation and administrative anti-corruption procedures have been formulated.

**Key words:** *administrative and legal principles, anti-corruption policy, anti-corruption legislation, corruption, subjects of anti-corruption policy implementation, organizational and legal status, administrative anti-corruption procedures, counteraction and prevention of corruption, organizational and legal means and guarantees, levels and directions, competence, administrative and legal forms and methods, criteria of effectiveness.*

## СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

*Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:*

1. Дем'янчук В. А. Організаційно-правовий аспект антикорупційної політики України: монографія. Харків: Константа. 2017. 480 с.
2. Дем'янчук В. А. Принципи реалізації антикорупційної політики в умовах розбудови правової держави в Україні // Науковий вісник публічного та приватного права. 2016. № 6. С. 184–188.
3. Дем'янчук В. А. Сучасні методологічні підходи до визначення поняття та юридичного змісту антикорупційної політики // Прикарпатський юридичний вісник. 2016. № 6 (15). С. 88-91.
4. Дем'янчук В. А. Адміністративно-правові форми реалізації антикорупційної політики в Україні: проблеми визначення та класифікації // Вісник Маріупольського державного університету. Серія: Право. 2017. Вип. 13. С. 42-45.
5. Дем'янчук В. А. Верховна Рада України як суб'єкт формування та реалізації державної антикорупційної політики // Вісник Маріупольського

державного університету. Серія: Право. 2017. Вип. 14. С. 72-79.

6. Дем'янчук В. А. Досвід реалізації антикорупційної політики в Польщі та Німеччині: уроки та застереження для України // Вісник ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка. 2017. № 4 (80). С. 151-158.

7. Дем'янчук В. А. Значення інститутів громадянського суспільства в реалізації антикорупційної політики в Україні // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. 2016. Випуск 41. Т. 3. С. 133-137.

8. Дем'янчук В. А. Кабінет Міністрів України як суб'єкт формування та реалізації антикорупційної політики України // Науковий вісник публічного та приватного права. 2017. № 6. С. 78-80.

9. Дем'янчук В. А. Місце та роль адміністративних процедур у реалізації державної антикорупційної політики України // Слово Національної школи суддів України. 2017. № 3. С. 122-132.

10. Дем'янчук В. А. Окремі аспекти правового статусу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури України // Форум права: електронне наукове фахове видання. 2017. № 4. С. 69-72. URL: [http://nbuv.gov.ua/jpdf/FP\\_index.htm\\_20174\\_12.pdf](http://nbuv.gov.ua/jpdf/FP_index.htm_20174_12.pdf).

11. Дем'янчук В. А. Організаційні засоби забезпечення реалізації державної антикорупційної політики в Україні // Вісник ХНУВС. 2017. № 4. С. 176-184.

12. Дем'янчук В. А. Перспективні напрями оптимізації системи суб'єктів протидії корупції в Україні // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки. 2017. № 6. С. 53-56.

13. Дем'янчук В. А. Поняття та природа адміністративно-правового регулювання реалізації державної антикорупційної політики // Вісник Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. 2017. № 3. С. 2-5.

14. Дем'янчук В. А. Рівні реалізації антикорупційної політики в Україні: теоретико-правові аспекти // Порівняльно-аналітичне право: електрон. наук. фахове видання. 2017. № 3. С. 122-125. URL: [http://pap.in.ua/3\\_2017/37.pdf](http://pap.in.ua/3_2017/37.pdf).

15. Дем'янчук В. А. Перспективні напрями вдосконалення процесу

оцінювання ефективності антикорупційної політики в Україні // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки. 2016. Випуск 6-2. Т. 4. С. 80-84.

16. Дем'янчук В. А. Дискусійні аспекти оцінки ефективності антикорупційної політики України. Прикарпатський юридичний вісник. 2017. Вип. 6. Т. 2. С. 17-20.

17. Дем'янчук В. А. Шляхи удосконалення рівня взаємодії між суб'єктами запобігання та протидії корупції в Україні // Правовий часопис Донбасу. 2018. № 1. С. 97-102.

18. Дем'янчук В. А. Поняття та види суб'єктів антикорупційної політики в Україні // Науковий вісник публічного та приватного права. 2016. Вип. 2. Т. 3. С. 156-160.

19. Теремецький В. І., Дем'янчук В. А. Актуальні напрями адміністративної реформи в контексті модернізації антикорупційної політики України // Держава і право. 2017. № 78. С. 73-84.

20. Теремецький В. І., Дем'янчук В. А. Міжнародний досвід реалізації антикорупційної політики // Право і безпека. 2017. № 4. С. 67-72.

21. Теремецький В. І., Дем'янчук В. А. Формування та реалізація антикорупційної політики в Україні в умовах адміністративної реформи // Вісник Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. 2018. № 1. С. 2-6.

*Статті у зарубіжних періодичних наукових виданнях:*

22. Дем'янчук В. А. Классификация видов (типологизация) коррупции в социально-правовом проявлении // Оралдын Гылым Жаршысы. 2017. № 4 (164). С. 12-21.

23. Дем'янчук В. А. Коррупция как композитный социально-правовой феномен (на основе украинского законодательства). SCI-ARTICLE.RU. 2017. № 47. С. 63-69.

24. Дем'янчук В. А. Методологічні питання правової природи принципів реалізації державної антикорупційної політики // Nauka i Studia. 2017. № 7. С. 42-

48.

25. Дем'янчук В. А. Розмежування адміністративних та інших правовідносин, що виникають під час реалізації антикорупційної політики // Intercultural Communication. 2017. Vol 2 (3). P. 209-225.

26. Дем'янчук В. А. Правовые основы реализации антикоррупционной политики в Украине // Legea si Viata. August. 2017. С. 42-46.

*Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:*

27. Дем'янчук В. А. Загальна характеристика антикорупційної політики як функції сучасної держави // Правова держава: напрями та тенденції її розбудови в Україні: матеріали міжнар. наук.-практ. конфер. (м. Одеса, 13-14 трав. 2016 р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2016. С. 77-80.

28. Дем'янчук В. А. Законність як фундаментальний принцип реалізації антикорупційної політики // Державне регулювання суспільних відносин: розвиток законодавства та проблеми правозастосування: матеріали міжнар. наук.-практ. конфер. (м. Київ 8-9 лип. 2016 р.). Київ: ЦПНД, 2016. С. 81-82.

29. Дем'янчук В. А. Поняття та завдання сучасної антикорупційної політики // Актуальні питання правової теорії та юридичної практики: матеріали міжнар. наук.-практ. конфер. (м. Одеса, 12-13 серп. 2016 р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2016. С. 86-88.

30. Дем'янчук В. А. Щодо усунення окремих неузгодженостей законодавства, яке регламентує реалізацію антикорупційної політики в Україні // Актуальні проблеми правових наук в євроінтеграційному вимірі: матеріали міжнар. наук.-практ. конфер. (м. Харків, 16-17 груд. 2016 р.). Харків: ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2016. С. 41-43.

31. Дем'янчук В. А. Корупція як предмет антикорупційної політики держави та об'єкт адміністративно-правової протидії // Сучасний розвиток державотворення та правотворення в Україні: проблеми теорії та практики: збірник матеріалів міжнарод. наук.-практ. конфер. (м. Маріуполь, 10 берез. 2017 р.). Маріуполь: МДУ, 2017. С. 133-136.

32. Дем'янчук В. А. Нормативно-правові засади реалізації державної антикорупційної політики в Україні // Розвиток науки і техніки: проблеми та перспективи: збірник тез за матеріалами Всеукр. наук.-практ. інтернет-конфер. (м. Київ, 24 трав. 2017 р.). Київ: ДНДІ МВС України, 2017. С. 54-57.

33. Дем'янчук В. А. Адміністративно-правові відносини як основна форма реалізації антикорупційної політики держави // Сучасні правові системи світу: тенденції та фактори розвитку: матеріали міжнар. наук.-практ. конфер. (м. Київ, 25 трав. 2017 р.). Київ: Київський нац. ун-т технологій та дизайну, 2017. С. 185-191.

34. Дем'янчук В. А. Проблеми класифікації суб'єктів антикорупційної політики // Особливості розвитку публічного та приватного права в Україні: матеріали міжнар. наук.-практ. конфер. (м. Харків, 21-22 лип. 2017 р.). Харків: ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2017. С. 45-47.

35. Дем'янчук В. А. Методи реалізації антикорупційної політики як чинник забезпечення ефективності протидії корупції // Розвиток державності та права в Україні: реалії та перспективи: матеріали міжнар. наук.-практ. конфер. (м. Львів, 15-16 верес. 2017 р.). Львів: Центр правових ініціатив, 2017. С. 19-23.

36. Дем'янчук В. А. Спеціальні організаційно-правові заходи реалізації державної антикорупційної політики: проблеми систематизації та удосконалення // Правові реформи в Україні: реалії сьогодення: матеріали всеукр. наук.-теор. конфер. (м. Київ, 31 жовт. 2017 р.). Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2017. С. 65-69.

37. Дем'янчук В. А. Міжнародно-правовий рівень реалізації антикорупційної політики та його вплив на протидію корупції в Україні // Теорія та практика протидії злочинності у сучасних умовах: збірник тез міжнар. наук.-практ. конфер. (м. Львів, 10 лист. 2017 р.). Львів: ЛьвДУВС, 2017. С. 52-54.

38. Дем'янчук В. А. Особливості адміністративних процедур, які здійснюються в рамках реалізації антикорупційної політики в Україні // Сучасні тенденції в юридичній науці України та зарубіжних країн: матеріали міжнар. наук.-практ. конфер. (м. Запоріжжя, 22-23 вересня 2017 р.). Запоріжжя: Запорізька міська громадська організація «Істина», 2017. С. 47-50.

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП</b> .....	1
<b>РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ</b> .....	16
1.1. Корупція як соціально-правовий феномен, предмет антикорупційної політики держави та об'єкт адміністративно-правової протидії.....	16
1.2. Поняття, завдання та сфера впливу антикорупційної політики в Україні.....	42
1.3. Принципи реалізації антикорупційної політики в Україні та методологія дослідження процесу її реалізації в контексті розбудови правової держави.....	63
1.4. Розмежування між адміністративними та іншими видами правовідносин, які виникають під час реалізації антикорупційної політики в Україні.....	86
1.5. Правові засади реалізації антикорупційної політики в Україні та місце серед них адміністративно-правового регулювання.....	102
Висновки до розділу 1.....	124
<b>РОЗДІЛ 2. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС СУБ'ЄКТІВ, ЯКІ ВІДПОВІДАЮТЬ ЗА ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЮ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ</b> .....	127
2.1. Поняття та види суб'єктів, які формують та реалізують антикорупційну політику в Україні: проблеми класифікації.....	127
2.2. Президент України та Верховна Рада України як суб'єкти формування та реалізації антикорупційної політики в Україні.....	148
2.3. Компетенція Кабінету Міністрів України у сфері формування та реалізації антикорупційної політики в Україні.....	165
2.4. Правовий статус спеціальних суб'єктів, які забезпечують реалізацію антикорупційної політики в Україні.....	180

2.5. Роль та місце інститутів громадянського суспільства у реалізації антикорупційної політики в Україні.....	199
Висновки до розділу 2.....	219

### **РОЗДІЛ 3. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ.....**

3.1. Рівні та напрями реалізації антикорупційної політики як основа протидії корупції в Україні.....	224
3.2. Адміністративно-правові форми і методи реалізації антикорупційної політики в Україні.....	244
3.3. Поняття та види адміністративних процедур, які здійснюються в рамках реалізації антикорупційної політики в Україні.....	264
3.4. Організаційні засоби забезпечення та гарантії реалізації антикорупційної політики в Україні.....	279
Висновки до розділу 3.....	299

### **РОЗДІЛ 4. ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД РЕАЛІЗАЦІЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ.....**

4.1. Зарубіжний досвід реалізації антикорупційної політики та можливість його застосування в Україні.....	302
4.2. Перспективні напрями адміністративної реформи в контексті удосконалення антикорупційної політики в Україні.....	320
4.3. Оптимізація системи суб'єктів протидії корупції в Україні, удосконалення форм та методів взаємодії між ними.....	338
4.4. Перегляд критеріїв оцінки ефективності реалізації антикорупційної політики в Україні.....	356
Висновки до розділу 4.....	373
<b>ВИСНОВКИ.....</b>	<b>377</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....</b>	<b>389</b>
<b>ДОДАТКИ.....</b>	<b>451</b>

## ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

- АРК – Автономна Республіка Крим;
- ВРП – Вища рада правосуддя;
- ГПУ – Генеральна прокуратура України;
- ДФС України – Державна фіскальна служба України;
- ЄС – Європейський Союз;
- ЗМІ – засоби масової інформації;
- ЗМК – засоби масової комунікації;
- Кабмін України – Кабінет Міністрів України;
- КПК України – Кримінальний процесуальний кодекс України;
- КК України – Кримінальний кодекс України;
- МВС України – Міністерство внутрішніх справ України;
- КУпАП – Кодекс України про адміністративні правопорушення;
- МВФ – Міжнародний валютний фонд;
- Мін'юст – Міністерство юстиції України
- НАБУ – Національне антикорупційне бюро України;
- НАЗК – Національне агентство із питань запобігання корупції;
- НАКО – Незалежний антикорупційний комітет з питань оборони;
- Національне агентство – Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів;
- Нацполіція України – Національна поліція України;
- НБУ – Національний банк України;
- Національна рада – Національна рада з питань антикорупційної політики;
- ООН – Організація Об'єднаних Націй;
- ОРДЛО – окремі райони Донецької та Луганської областей;
- ПК України – Податковий кодекс України;
- РНБО України – Рада національної безпеки і оборони України;
- СНД – Співдружність Незалежних Держав;



САП – Спеціалізована антикорупційна прокуратура;

СБУ – Служба безпеки України;

Угода про асоціацію – Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їх державами-членами;

ЦВК – Центральна виборча комісія;

ЦК України – Цивільний кодекс України;

ЦПК України – Цивільний процесуальний кодекс України.

## ВСТУП

**Обґрунтування вибору теми дослідження.** Подолання корупції є одним з основних пріоритетів для влади та ключовою умовою членства України в Європейському Союзі (далі – ЄС). Розпочаті у 2014 році реформи стали поштовхом для оновлення антикорупційного законодавства та модернізації структури суб'єктів запобігання і протидії корупції. Вирішальне значення у викоріненні такого негативного суспільного явища, як корупція, відіграє антикорупційна політика, яка і є уособленням спільних прагнень влади та суспільства, наділених владно-розпорядчим характером. Слід визнати, що стрімкі зміни в антикорупційному законодавстві відбулися без попереднього наукового обґрунтування, що викликало певне непорозуміння між владою, громадськістю та правничою спільнотою щодо впроваджених новацій. Отже, актуальність обраного напрямку наукового пошуку обумовлюється: загальною теоретико-адміністративною необхідністю (недостатня розробленість категорії «антикорупційна політика в Україні»); потребою наукового обґрунтування попередніх результатів запроваджених антикорупційних реформ; необхідністю детального аналізу проблеми низької ефективності антикорупційної політики в Україні; потребою вивчення позитивного зарубіжного досвіду формування та реалізації антикорупційної політики, а також основних засад відповідної політики ЄС з метою їх подальшого врахування при реалізації антикорупційної політики в Україні; необхідністю визначення теоретичних підходів до подальшого реформування сфери запобігання та протидії корупції в Україні.

Теоретичним підґрунтям дисертаційного дослідження стали праці О.О. Акімова, В.І. Андріяша, Є.В. Большакова, О.В. Буткова, Є.В. Вдовиченка, П.Т. Геги, В.В. Головченка, В.В. Гордєєва, З.С. Гладун, Л.М. Енгібаряна, В.С. Ковальського, О.В. Мартишина, М.І. Мельника, М.І. Матузова, О.В. Малька, Ю.М. Оборотова, І.І. Оніщука, К.А. Постол, О.Ф. Скакун, О.М. Сохань та інших учених-теоретиків, які заклали підвалини фундаментального наукового осмислення сфери реалізації антикорупційної

політики в Україні, обґрунтували природу корупції як негативного соціально-правового явища та сформулювали основу праворозуміння чинників її виникнення, правових наслідків та передумов викорінення.

На дослідження таких категорій, як адміністративна відповідальність, адміністративно-правовий статус, адміністративно-правове регулювання, адміністративні процедури, державне управління, виконавча влада, державна політика, об'єкт та суб'єкт управління, орган влади, форми і методи виконавчо-розпорядчої діяльності, примус, юрисдикція тощо, суттєво вплинули праці В.Б. Авер'янова, Г.В. Атаманчука, Д.М. Бахраха, О.М. Бандурки, В.Т. Білоуса, Ю.П. Битяка, В.В. Галуцька, А.О. Галай, В.М. Гаращука, І.П. Голосніченка, О.Ю. Дрозда, В.В. Зуй, Р.В. Ігоніна, З.Р. Кісіль, І.Б. Коліушко, В.К. Колпакова, Ю.М. Козлової, Я.Ю. Кондратьєва, Ю.Д. Кунєва, Т.П. Мінки, Н.В. Онищука, І.Д. Пастух, А.О. Собакар, В.В. Сущенко, М.М. Тищенко та інших учених-адміністративістів, завдяки здобуткам яких вдалося сформулювати чимало авторських визначень, класифікацій та пропозицій, що мають науково-практичне значення для сфери реалізації антикорупційної політики в Україні. Крім того, праці цих дослідників сприяли ґрунтовному аналізу актуальних проблем у сфері реалізації антикорупційної політики, систематизації пропозицій щодо вдосконалення засобів та гарантій реалізації антикорупційної політики, розробленню шляхів оптимізації системи суб'єктів реалізації антикорупційної політики, визначенню перспективних напрямів адміністративної реформи в контексті вдосконалення антикорупційної політики, систематизації перспективних тенденцій адміністративно-правового регулювання процесу реалізації антикорупційної політики в Україні.

Проблемам теорії та практики запобігання і протидії корупції, окремим аспектам реформування системи антикорупційних суб'єктів та відповідного антикорупційного законодавства, а також реалізації антикорупційної політики приділяли увагу такі вітчизняні і зарубіжні науковці: І.В. Валюшко, Є.П. Вандін, В.Д. Гвоздецький, Є.В. Глушко, О.І. Добровольський, В.М. Довжанин, І.Я. Єрмоленко, С.А. Задорожний, В.А. Завгородній, О.З. Захарчук, М.М. Кінаш,

О.П. Мусієнко, В.Я. Настюк, Є.В. Невмержицький, В.Л. Ортинський, О.Є. Панфілов, Н.П. Підбережний, А.І. Рибак, С.С. Рогульський, О.В. Скочиляс-Павлів, М.О. Сич, А.Л. Тіньков, Р.М. Тучак, І.І. Яцків, А.О. Яфонкін та інші.

Предметом дослідження більшості вказаних науковців були окремі аспекти запобігання і протидії корупції. Так, деякі вчені досліджували особливості запобігання корупції в окремих сферах суспільного життя. Наприклад, О.І. Добровольський проаналізував адміністративно-правове регулювання протидії корупції в органах Державної фіскальної служби України (2015 р.). У свою чергу, І.Я. Єрмоленко дослідив особливості відповідальності за вчинення корупційних правопорушень в органах ОВС (2014 р.), С.А. Шатрава – в органах Національної поліції України (2017 р.); С.А. Задорожний вивчав проблеми протидії корупції в органах місцевої влади (2017 р.), О.Г. Боднарчук – адміністративно-правові засади протидії корупції у державній кримінально-виконавчій службі України (2016 р.), а у праці О.В. Скочиляс-Павлів досліджено проблему протидії корупції у сфері освіти (2012 р.). Віддаючи належне зазначеним науковим доробкам, слід зауважити, що більшість із них характеризуються фрагментарністю, несистемністю та вузькоспеціальною спрямованістю, що не дозволяє комплексно підійти до вирішення проблемних питань порушеної проблематики в контексті сучасної антикорупційної політики України. Втім, здобутки вищевказаних науковців використовувалися не лише як підґрунтя для осмислення природи корупції, її витоків та проявів у різних сферах суспільного життя, а й як дороговказ для подальшого вдосконалення існуючих механізмів протидії корупційним правопорушенням в контексті започаткованої антикорупційної реформи.

Необхідно відзначити і тих науковців, які у своїх дослідженнях намагалися більш ґрунтовно й узагальнено підійти до розгляду питань сучасних засобів запобігання та протидії корупції в Україні. Йдеться про наукові праці: В.Д. Гвоздецького «Адміністративно-правові та організаційні засади запобігання і протидії корупції в Україні» (2017 р.), В.М. Довжаніна «Засоби адміністративно-правового забезпечення прав і свобод громадян у сфері

запобігання та протидії корупції» (2015 р.), Є.В. Невмержицького «Корупція як соціально-політичне явище: особливості проявів і механізми подолання в сучасній Україні» (1999 р.), І.І. Яцків «Адміністративно-правові засади протидії корупції в Україні» (2011 р.). Їх наукове надбання полягає у систематизації основних принципів, завдань, форм і методів реалізації антикорупційної політики в Україні. Втім, недоліком є відсутність на рівні монографічного дослідження опрацювання концептуальних теоретичних підходів до поняття «антикорупційна політика України», зокрема цілісної уяви про передумови її формування, визначення її структури, засад реалізації тощо.

У роботі використано наукові праці, в яких розкривається статус окремих суб'єктів запобігання і протидії корупції в Україні. Так, праці Є.П. Вандіна «Організаційно-правові засади діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури» (2017 р.), Є.В. Глушка «Адміністративно-правове забезпечення участі громадськості у протидії корупції» (2016 р.), В.А. Завгороднього «Адміністративно-правове регулювання взаємодії органів внутрішніх справ та громадських організацій у протидії корупції» (2010 р.), М.М. Кінаша «Адміністративно-правові засади взаємодії органів внутрішніх справ з іншими правоохоронними органами щодо протидії корупції» (2015 р.) дозволили узагальнити уяву про адміністративно-правовий статус суб'єктів формування і реалізації антикорупційної політики в Україні.

Враховуючи значний внесок указаних та інших учених в удосконалення адміністративних засад реалізації антикорупційної політики в Україні, подальшого ґрунтовного дослідження потребують питання ефективності взаємодії між антикорупційними інституціями, налагодження взаємодії влади та інститутів громадянського суспільства у сфері реалізації антикорупційної політики, удосконалення адміністративних антикорупційних процедур. Більшість науковців проводили своє дослідження до впровадження антикорупційних ініціатив та створення системи спеціалізованих антикорупційних суб'єктів. Необхідність комплексних досліджень пояснюється потребою формування цілісної уяви про антикорупційну політику в тому вигляді, який вона має у сучасній українській

державі. Наведене не лише обумовило вибір теми дослідження, а й вказує на актуальність її наукових положень як для теоретичного аналізу стану правового регулювання сфери реалізації антикорупційної політики в Україні, так і для визначення нових концептуальних підходів щодо її розвитку та вдосконалення.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами.** Дисертаційне дослідження спрямоване на реалізацію положень Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», затвердженої указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015, Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 роки, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р, Стратегії національної безпеки України, затвердженої указом Президента України від 26 травня 2015 р. № 287/2015, Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 лютого 2017 р. № 142-р.

Роботу виконано відповідно до п. 4 розділу 3, п. 4 розділу 9 Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2016-2020 рр., схвалених постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 3 березня 2016 р., перспективних напрямів кандидатських та докторських дисертацій за юридичними спеціальностями, перелік яких затверджено рішенням Президії Національної академії правових наук України від 18 жовтня 2013 р. № 86/11, а також у рамках науково-дослідної роботи кафедри цивільного, господарського, адміністративного права та правоохоронної діяльності Інституту права та суспільних відносин Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна» за темою «Адміністративно-правове регулювання суспільних відносин» (номер державної реєстрації 0107U008696).

**Мета і завдання дослідження.** Мета дисертаційної роботи полягає в тому, щоб на підставі комплексного аналізу теоретичних праць, національного і зарубіжного законодавства, практики його застосування здійснити теоретико-правове дослідження адміністративно-правових засад реалізації антикорупційної політики в Україні та сформулювати пропозиції і рекомендації, спрямовані на

вдосконалення адміністративного законодавства у досліджуваній сфері.

Для досягнення поставленої мети в дисертації необхідно вирішити такі основні завдання:

- розкрити зміст корупції як соціально-правового феномену, предмета антикорупційної політики держави та об'єкта адміністративно-правової протидії;
- визначити поняття, завдання та сферу впливу антикорупційної політики в Україні;
- здійснити теоретико-правовий аналіз принципів та методології реалізації антикорупційної політики держави;
- проаналізувати адміністративні та інші правовідносини, що виникають у процесі реалізації антикорупційної політики держави;
- розкрити правові засади реалізації антикорупційної політики в Україні;
- визначити поняття і перелік суб'єктів, які здійснюють формування та реалізацію антикорупційної політики;
- з'ясувати правовий статус Президента України та Верховної Ради України у сфері формування та реалізації антикорупційної політики;
- надати характеристику компетенції Кабінету Міністрів України у сфері формування та реалізації антикорупційної політики;
- розглянути правовий статус спеціальних суб'єктів реалізації антикорупційної політики в Україні;
- проаналізувати роль та місце інститутів громадянського суспільства в реалізації антикорупційної політики в Україні;
- охарактеризувати рівні та напрями реалізації антикорупційної політики в Україні;
- розкрити адміністративно-правові форми та методи реалізації антикорупційної політики в Україні;
- розглянути адміністративні процедури, що здійснюються у процесі реалізації антикорупційної політики в Україні;
- визначити зміст організаційних засобів та гарантій реалізації антикорупційної політики в Україні;

- узагальнити зарубіжний досвід реалізації антикорупційної політики і можливості його використання в Україні;
- визначити перспективні напрями адміністративної реформи в контексті вдосконалення антикорупційної політики держави;
- розглянути шляхи оптимізації системи суб'єктів запобігання та протидії корупції в Україні, а також удосконалення форм і методів взаємодії між ними;
- визначити теоретико-правові засади перегляду критеріїв ефективності реалізації антикорупційної політики в Україні.

**Об'єктом дослідження** є суспільні відносини, що виникають у сфері реалізації антикорупційної політики в Україні.

**Предмет дослідження** становлять теоретико-методологічні та організаційно-структурні аспекти адміністративно-правових засад реалізації антикорупційної політики в Україні.

**Методи дослідження.** Методологічною основою дисертації є сукупність філософських, загальнонаукових та спеціально-правових методів наукового пізнання відповідно до мети і завдання дослідження, обумовлених специфікою предмета та об'єкта дослідження.

*Діалектичний метод* становить методологічну основу дисертації та застосований при з'ясуванні адміністративно-правових засад реалізації антикорупційної політики в Україні, а також визначенні перспектив їх подальшого розвитку та вдосконалення. За допомогою *формально-логічного методу* сформульовано теоретичні положення дисертації, зокрема її категоріальний апарат (підрозділи 1.1, 1.2, 2.1, 2.5, 3.1, 3.3). Завдяки *статистичному та системно-структурному методам* здійснено класифікацію принципів реалізації антикорупційної політики та суб'єктів протидії корупції (підрозділи 1.3, 2.2, 2.3, 2.4). *Метод структурно-функціонального аналізу* дав змогу розмежувати правовідносини, що виникають у процесі реалізації антикорупційної політики, та визначити правові засади її реалізації (підрозділи 1.4, 1.5). Використання *методів аналізу та синтезу* дозволило з'ясувати сутність адміністративно-правового механізму реалізації антикорупційної політики



(підрозділи 3.1, 3.2, 3.3, 3.4). *Аксіологічний метод* сприяв аналізу впливу напрямів адміністративної реформи на процес реалізації антикорупційної політики в Україні (підрозділ 4.2). За допомогою *герменевтичного методу* визначено перспективні напрями оптимізації системи суб'єктів протидії корупції в Україні (підрозділ 4.3). Застосування *методу моделювання* дозволило розробити ряд пропозицій, спрямованих на вдосконалення наукових поглядів щодо критеріїв ефективності реалізації антикорупційної політики (підрозділ 4.4). *Порівняльно-правовий метод* використано при аналізі зарубіжного досвіду реалізації антикорупційної політики та можливості його застосування в Україні (підрозділ 4.1). *Методи узагальнення та прогнозування* застосовані у процесі формулювання висновків до розділів і загальних висновків до роботи загалом. *Соціологічний метод* (аналіз окремих справ щодо осіб, які вчинили корупційні правопорушення) дав можливість встановити найбільш проблемні аспекти застосування норм антикорупційного законодавства України (розділи 2, 3). За допомогою *методів емпіричного дослідження* (спостереження, узагальнення, порівняння, опитування, вивчення документів тощо) отримано точні та достовірні дані щодо передумов оптимізації системи суб'єктів запобігання та протидії корупції в Україні, а також визначено чинники, які обумовили необхідність перегляду критеріїв оцінки ефективності реалізації антикорупційної політики в Україні (розділ 4).

*Нормативну основу дослідження* становлять Конституція України, Угода про асоціацію між Україною та ЄС, міжнародні правові акти у сфері запобігання і протидії корупції, закони України «Про запобігання корупції», «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки», інші нормативно-правові акти антикорупційного спрямування, акти адміністративного, кримінального, цивільного, податкового та іншого національного законодавства, які регулюють сферу реалізації антикорупційної політики.

*Інформаційною та емпіричною основою дослідження є* узагальнення судової практики за 2015-2017 роки, політико-правова публіцистика, статистичні

та аналітичні матеріали, довідкові видання.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає у тому, що дисертація є першим правничим науковим комплексним дослідженням адміністративно-правових засад реалізації антикорупційної політики в Україні, проведеним після впровадження в дію нового антикорупційного законодавства та реформування системи суб'єктів запобігання і протидії корупції. За результатами проведеного дослідження сформульовано низку нових наукових положень і висновків, які у сукупності становлять концепцію розвитку та вдосконалення адміністративно-правових засад реалізації антикорупційної політики в Україні.

Основні наукові положення, що виносяться на захист:

– визначено сутність та критерії розмежування рівнів реалізації антикорупційної політики (йдеться про відповідність суб'єктного складу реалізації антикорупційних заходів об'єктам того рівня, на якому здійснення таких заходів є можливим, доцільним та максимально ефективним) і напрямів її реалізації (складають єдину функціональну основу антикорупційної діяльності держави, ґрунтуючись на основоположному принципі єдності державної влади та процесу державного управління), доведено значення їх розмежування для досягнення завдань антикорупційної політики;

– запропоновано застосувати відсилочну норму для усунення неузгодженості в положеннях Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії), через наявність якої органи, що забезпечують діяльність державних органів або посадових осіб, грубо порушували строки затвердження своїх антикорупційних програм;

– обґрунтовано необхідність здійснення Кабінетом Міністрів України щорічної оцінки стану виконання Антикорупційної стратегії після схвалення проекту національної доповіді про реалізацію засад антикорупційної політики, завдяки чому з'являться законні підстави для оцінювання ефективності антикорупційної діяльності, вироблення заходів з її удосконалення й оперативного введення цих заходів у дію власними регуляторними актами;

– обґрунтовано необхідність розробки та прийняття Порядку проведення моніторингу способу життя працівників НАБУ з метою унеможливлення надмірного втручання в їх життя;

– доведено необхідність юридичного закріплення у Законі України «Про запобігання корупції» нормативно регламентованих строків повної перевірки декларацій суб'єктів декларування з метою усунення можливостей зловживання працівниками НАЗК своїми правами;

– визначено поняття адміністративної антикорупційної процедури, під якою слід розуміти офіційно встановлений порядок дій уповноважених органів та посадових осіб публічної влади при реалізації антикорупційних заходів адміністративно-правового характеру;

– визначено поняття інститутів громадянського суспільства, що долучаються до реалізації антикорупційної політики держави, під якими запропоновано розуміти суб'єктів, які створюються, існують і розвиваються, систематично здійснюючи ініціативну незалежну цілеспрямовану діяльність (як самостійно, так і у взаємодії з державними органами влади), спрямовану на постійне зниження рівня корупції у суспільстві;

– запропоновано критерії оцінки ефективності взаємодії між суб'єктами протидії корупції, використання яких дозволить якісно покращити управління процесом реалізації антикорупційної політики в Україні;

– сформульовано перспективні напрями перегляду критеріїв оцінки ефективності реалізації державної антикорупційної політики, спрямованих на вдосконалення антикорупційного законодавства та адміністративних антикорупційних процедур;

– визначення суб'єктів антикорупційної політики, якими є державні та недержавні інституції, юридичні та фізичні особи, які відіграють провідну чи додаткову роль у формуванні та втіленні стратегічного рішення, спрямованого на зменшення рівня корупції в країні шляхом упровадження превентивних заходів, зміцнення режиму законності, а також формування у суспільстві нетерпимого, негативного ставлення до корупції як суспільно небезпечного явища за

допомогою спільних зусиль державних та громадських структур;

– комплексне дефінітивне визначення антикорупційної політики як іманентної функції сучасної держави, що сприятиме більш точному розумінню сутності та правової природи цієї категорії;

– видовий поділ суб'єктів антикорупційної політики залежно від завдань (повноважень) таких інституцій у формуванні та реалізації цієї політики та положень сучасного національного законодавства;

– наукові положення щодо соціально-правової природи корупції як об'єкта адміністративно-правової протидії, завдяки чому вдалося більш комплексно розкрити сутність та суспільну роль антикорупційної політики держави;

– теоретико-методологічні засади розмежування адміністративних та інших правових відносин, що виникають під час реалізації антикорупційної політики сучасної правової держави, що сприятиме усвідомленню пріоритетного значення адміністративно-правового методу протидії корупції в Україні;

– вимоги до членів конкурсної комісії, які обирають кандидатів для призначення на адміністративні посади Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, для усунення недоліків у процесі конкурсного відбору керівництва Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та гарантування їх непідкупності й незалежності у подальшому;

– перспективні напрями адміністративної реформи в контексті необхідності вдосконалення антикорупційної політики в Україні, до числа яких віднесено: дерегуляцію господарської діяльності; децентралізацію повноважень в окремих сферах виконавчо-розпорядчої діяльності; удосконалення існуючої системи надання адміністративних послуг; запровадження комплексної системи стратегічного планування в державному управлінні; впровадження ефективних механізмів взаємодії з інститутами громадянського суспільства;

– наукові положення щодо механізму взаємодії громадських рад з посадовцями державних органів, комітетів, агентств у частині запровадження стадії планування, реалізації, підбиття підсумків спільної роботи, самовдосконалення і розвитку громадських рад;

– наукові погляди щодо сутності принципів реалізації державної антикорупційної політики, завдяки чому визначено роль і місце антикорупційної політики в системі організаційно-розпорядчої діяльності;

– класифікація видів (типологізація) корупції, яка складається з дванадцяти критеріїв, що дозволяє більш органічно та диференційовано систематизувати різні прояви корупції;

– пропозиція щодо виведення осіб, які здійснюють контррозвідувальну та розвідувальну діяльність або претендують на зайняття таких посад, зі сфери регулювання Закону України «Про запобігання корупції», що усуне конфлікт між захистом державної таємниці та зберіганням даних цих декларантів;

– наукові погляди щодо кодифікаційного підходу до комплексного вдосконалення нормативно-правових засад реалізації державної антикорупційної політики, який полягає у розробці та прийнятті Антикорупційного кодексу України;

– пропозиція щодо запровадження електронного урядування як адміністративно-правової форми реалізації антикорупційної політики сучасної правової держави, завдяки чому візуалізуються перспективні напрями адміністративної реформи в Україні;

– наукові погляди на форми діяльності Кабінету Міністрів України у сфері формування та реалізації антикорупційної політики в Україні, що були визначені на підставі аналізу його правового статусу;

– положення про необхідність запровадження однакового підходу до звітності інститутів громадянського суспільства та декларування фінансового і майнового стану їх членів незалежно від напрямів статутної діяльності;

– наукові положення щодо використання в Україні зарубіжного досвіду реалізації антикорупційної політики, зокрема закріплення у вітчизняному законодавстві принципу відповідальності керівництва за підлеглих при вчиненні ними корупційних правопорушень;

– пропозиції щодо оптимізації системи суб'єктів протидії корупції за рахунок доповнення такими напрями, як: оптимізація структури суб'єктів

реалізації антикорупційної політики; запровадження нових міжінституціональних моделей протидії корупції; створення умов неможливості легалізації доходів, отриманих шляхом вчинення корупційних правопорушень.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає у тому, що вони можуть бути використані у:

– *науково-дослідній сфері* – результати дисертаційного дослідження, які в сукупності становлять нову концепцію інституціонального розвитку адміністративно-правових засад реалізації антикорупційної політики в Україні, можуть бути підґрунтям для подальшого наукового розроблення і вирішення теоретико-правових питань удосконалення сфери запобігання та протидії корупції;

– *правотворчій діяльності* – висновки, пропозиції та рекомендації, наведені в дисертації, можуть бути використані при внесенні змін і доповнень до нормативно-правових актів антикорупційного законодавства, а також під час розробки та прийняття нових антикорупційних стратегій, концепцій та програм (акт впровадження в законотворчу діяльність Комітету з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності від 22.03.2018);

– *правозастосовній сфері* – використання одержаних результатів дозволить покращити практичну діяльність суб'єктів, які відповідальні за формування та реалізацію антикорупційної політики в Україні (акт впровадження в практичну діяльність Департаменту з питань запобігання політичній корупції НАЗК від 18.10.2017);

– *освітньому процесі* – матеріали дисертації доцільно використовувати під час підготовки підручників та навчальних посібників з дисциплін «Адміністративне право» та «Адміністративний процес», проведення курсів підвищення кваліфікації для посадових осіб органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, а також посадових і службових осіб суб'єктів запобігання та протидії корупції (акт впровадження в навчальний процес юридичного факультету Міжнародного економіко-гуманітарного університету імені академіка Степана Дем'янчука № 031/235 від 18.12.2017).

**Особистий внесок здобувача.** Дисертація є самостійною, завершеною науковою працею. Наукові положення, висновки і пропозиції, що виносяться на захист, сформульовані автором на підставі самостійно проведених досліджень. У науковій статті «Актуальні напрями адміністративної реформи в контексті модернізації антикорупційної політики України», підготовленій спільно з В. І. Теремецьким, автором на підставі аналізу стану та проблемних питань реформування сфери державного управління особисто систематизовано та запропоновано перспективні напрями адміністративної реформи в контексті вдосконалення антикорупційної політики України. У науковій статті «Міжнародний досвід реалізації антикорупційної політики», підготовленій спільно з В. І. Теремецьким, автором з урахуванням результатів аналізу антикорупційного законодавства та практики зарубіжних держав особисто обґрунтовано принцип відповідальності керівництва за підлеглих у разі вчинення останніми корупційних правопорушень. У науковій статті «Формування та реалізація антикорупційної політики в Україні в умовах адміністративної реформи», підготовленій спільно з В. І. Теремецьким, автором, виходячи з необхідності узгодити напрями антикорупційної політики з відповідними напрямками адміністративної реформи, особисто розроблено наукові положення щодо проблемних питань адміністративної реформи, що негативно позначаються на процесі реалізації антикорупційної політики в Україні.

**Апробація результатів дисертації.** Основні теоретичні положення, висновки й практичні рекомендації, викладені у дослідженні, були оприлюднені на науково-практичних конференціях, зокрема: «Правова держава: напрями та тенденції її розбудови в Україні» (Одеса, 2016 р.); «Державне регулювання суспільних відносин: розвиток законодавства та проблеми правозастосування» (Київ, 2016 р.); «Актуальні питання правової теорії та юридичної практики» (Одеса, 2016 р.); «Актуальні проблеми правових наук в євроінтеграційному вимірі» (Харків, 2016 р.); «Сучасний розвиток державотворення та правотворення в Україні: проблеми теорії та практики» (Маріуполь, 2017 р.); «Теорія та практика протидії злочинності у сучасних умовах» (Львів, 2017 р.);

«Розвиток науки і техніки: проблеми та перспективи» (Київ, 2017 р.); «Особливості розвитку публічного та приватного права в Україні» (Харків, 2017 р.), «Розвиток державності та права в Україні: реалії та перспективи» (Львів, 2017 р.), «Правові реформи в Україні: реалії сьогодення» (Київ, 2017 р.), «Сучасні та правові системи світу: тенденції та фактори розвитку» (Київ, 2017 р.).

**Структура та обсяг дисертації.** Дисертація складається із основної частини (вступ, чотири розділи, які містять вісімнадцять підрозділів, висновків), списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг дисертації становить 489 сторінок, з яких 389 сторінок основного тексту. Список використаних джерел складається із 600-а найменувань і займає 61 сторінку, 3 додатки розміщено на 14-и сторінках.



## РОЗДІЛ 1

### ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

#### **1.1. Корупція як соціально-правовий феномен, предмет антикорупційної політики держави та об'єкт адміністративно-правової протидії**

Корупція в тому чи іншому вигляді має багатовікову історію, втім саме зараз суспільство найважче відчуває прояви цього негативного явища майже у кожній сфері суспільних відносин. Майновий статок населення України згідно зі ст. 8 Закону України «Про Державний бюджет України на 2017 рік» (підвищення місячного розміру мінімальної заробітної плати до 3200 грн.), здавалося, мав би зрости, але це очікування виявилось химерним, і більшість працюючого контингенту громадян особливих змін не відчуло. Натомість помітно піднялися ціни на всі споживчі товари та послуги. Наприклад, Державна служба статистики України підрахувала, що в період з січня по лютий 2017 року в порівнянні з аналогічним періодом 2016 року вартість житлово-комунальних послуг підвищилася на 46,5%. Максимальне подорожчання зафіксовано на послуги з гарячого водо- і теплопостачання. Підвищення тарифів у вказаному році склало приблизно 88% [305].

Відкриття кордонів з Європейським Союзом дає додаткову можливість українцям вочевидь порівняти рівень життя в Україні та за її межами – у найближчих сусідів: поляків, словаків, чехів, угорців тощо. Відверто кажучи, причину більшості усіх політичних, соціальних та економічних негараздів народ вбачає у внутрішній загрозі нашої країни – надмірній корумпованості всієї вертикалі влади.

Давньогрецький філософ Аристотель (384 – 322 рр. до н.е.) казав: «Ті, що купують владу за гроші, звикають отримувати від неї прибуток». Зародження

корупції як негативного явища властиво тому суспільству, яке перебуває під впливом влади та грошей. Існування корупції бере початок від виникнення інституту державності, появи посадових осіб, які наділені правом приймати рішення від імені держави. Прояви корупції в соціально-правовій системі виникають через те, що чиновник, який наділений правом приймати рішення, набуває можливості керувати ресурсами держави, громади (земля, майно, податки, пільги тощо), що йому не належать, але знаходяться в його розпорядженні [565, с. 522]. В Україні протягом її незалежного державотворення на тлі суспільно-політичної та соціально-економічної ситуації постійно констатуються факти корупції.

В умовах тотальної корумпованості всіх галузей влади на всіх рівнях принципово неможливо вирішити жодної соціальної, економічної, політичної проблеми. Негативні наслідки, породжувані цим явищем, не тільки перешкоджають прогресивному, поступальному розвиткові суспільства, а й становлять серйозну загрозу інтересам національної безпеки країни. Найбільш проблемною характеристикою цього явища – корупції – стало те, що воно почало сприйматися на повсякденному рівні як суспільна норма, хоча на рівні вербальних висловлювань більшість населення декларативно підтримує думку про небезпечність цього явища [56, с. 18].

Як запевняють соціологи, життя практично будь-якого суспільства характеризується наявністю девіацій (лат. «*deviatio*» – відхилення). Соціальні відхилення є властивістю кожної суспільної системи. Спорі, конфлікти є неминучим наслідком соціальної взаємодії будь-де і є породженням і проявом об'єктивно існуючих соціальних протиріч [200]. Соціальні конфлікти, що виникають в Україні, мають свою специфіку, пов'язану з умовами «перехідного періоду», євроінтеграцією, соціально-історичним контекстом взаємовідносин з сусідніми країнами тощо. Всі ці процеси дестабілізують розвиток консолідованого, толерантного, політично активного суспільства, створюючи «комфортні» умови для поширення та вкорінення у соціальні процеси корупції [100, с. 134]. Проблеми соціальних відхилень досліджуються у психології,

криміналістиці, правовій статистиці, педагогіці. Кожна із цих наук відповідно висвітлює природу девіації [520, с. 351].

Соціальною девіацією є вчинки людей, соціальних груп, що не відповідають встановленим у певному суспільстві нормам та визнаним стандартам поведінки. Будь-яку поведінку, яка не викликає схвалення соціумом, називають девіантною. Визначаючи категорію девіації, слід враховувати, що це явище може мати як індивідуальний, так і суспільний характер. У першому випадку це вчинки, дії людини, що не відповідають офіційно встановленим чи фактично сформованим у даному суспільстві нормам. У другому випадку девіація – це соціальне явище, виражене у масових формах людської діяльності, яке не відповідає офіційно встановленим нормам. Якщо значна частина індивідів не бажає дотримуватись загальних норм, виникає аномія – стан суспільства, в якому значна частина його членів, знаючи про існування зобов'язальних норм, ставиться до них негативно або байдуже [512, с. 103]. Можна зазначити, що корупція призводить до так званої «ціннісної аномії», за якою Е. Дюркгейм розумів девальвацію й руйнування цивілізованих соціальних регуляторів поведінки людей: норм моралі, права, релігії, суспільної думки [152, с. 56].

Сукупність об'єктивних і суб'єктивних властивостей людської діяльності, що регулюється правом і суспільною мораллю, з одного боку, а також світоглядом соціального суб'єкта – з іншого, охоплюється терміном «соціально-правова реальність». Така реальність сприймається соціальними суб'єктами на рівні психічно-емоційного відображення, розуміється (тлумачиться) з позиції притаманного їм конкретно-історичного світогляду, а також приймається або відхиляється ними з позицій індивідуальної та соціально-групової моралі. Є. В. Большаков підкреслює, що юридичною значимістю є як правомірна, так і неправомірна (протиправна) поведінка суб'єктів права [35, с. 9–11]. З урахуванням зазначеного слід визнати, що сьогодні корупція як вид соціальної девіації є цілком сформованим неправомірним проявом соціально-правової реальності українського суспільства. Вона становить асоціальний вид людської діяльності, який має свої об'єктивні та суб'єктивні властивості.

З позиції правової оцінки це явище є небажаним (шкідливим або суспільно небезпечним) для суспільства, тому правове регулювання відносин, пов'язаних із запобіганням та припиненням проявів корупції у діяльності публічних та приватних інституцій, здійснюється переважно за рахунок таких норм, як зобов'язання, заборони, приписи, встановлення юридичної відповідальності. Разом з тим, враховуючи глибину корумпованості гілок української влади, слід визнати, що окремі норми як законодавчих, так і підзаконних правових актів вже й на легітимному рівні «між рядків» створюють певні умови для корупційних схем або заангажовано блокують дію «потрібних» законів. Ю. В. Ковбасюк ще у 2010 році наголошував, що непрозорість процесу формування органів державної влади зумовлює їх корупційний характер. Унаслідок цього легітимні стосунки в системі влади тією чи іншою мірою підміняються корупційними. Корупція на рівні формування органів влади, вироблення та реалізації політичних рішень перестає бути видом девіантної політичної поведінки, набуваючи характеру їхньої норми. Це підриває легітимність державної влади, провокує подальше поширення корупції на нижчих рівнях державного управління та інших сферах суспільного життя, сприяє поширенню в суспільстві правового нігілізму та зневіри у дієвість принципу верховенства права [210, с. 522]. У соціальній сфері прояви корупції значно знижують дієвість законів, сприяють підвищенню рівня соціальної диференціації населення за рахунок перерозподілу суспільних благ на користь вузьких груп, припускають існування значних відмінностей між декларованими і реальними цінностями, формуючи тим самим подвійний стандарт поведінки у членів суспільства [536, с. 73].

Розглядаючи корупцію як форму соціальної взаємодії, Л. Н. Єнгібарян доходить висновку, що вона являє собою складне, багатофункціональне явище, яке має власну природу, володіє динамікою, структурою і масштабом. Це універсальний соціальний феномен, який корениться далеко в людській історії. Вчений переконує, що корупція не асоційована з певним типом політичного устрою; вона має місце як при репресивних тоталітарних, так і при ліберальних демократичних режимах, а також у політичних системах, керованих спадковою

аристократичною елітою [156, с. 7–8].

У філософському розумінні (наприклад, праця Е. Гуссерль [90, с. 336]) явище визначають як феномен. З цього приводу С. О. Кочерга наводить цікаву думку С. М. Братановського, який вважав, що відмінною ознакою феномена є ірраціональність явища або сукупності явищ і пов'язаних з ними процесів, які «не вписуються в апробовану форму, не піддаються визначенню з позицій законів логіки, досягнень науки і не підпорядковані здоровому глузду. Ключем до розкриття сутності будь-якого феномена є наука, за допомогою якої можливе його виділення, формування характеристик і підготовка практичних рекомендацій» [240, с. 4–9]. За А. Шопенгауером і Ф. Ніцше, поняття «феномен» ототожнюється з видимістю, фікцією [548, с. 717]. Специфіка феноменології полягає в тому, що її предметом є ідея речі в повній незалежності й чистоті від самої речі. Дійсність розглядається тільки як знання про цю дійсність, як явище (феномен) свідомості й описується винятково з цього боку.

У феноменологічному описі речі постають як сума окремих частин, що не є тотожним самій речі, а є чимось більшим за ту суму, самостійним і не залежним від частин. Саме в цьому й полягає феноменологія – показати, як окремі частини, не порівняні з цілим й алогічні стосовно нього, породжують це ціле, а ціле породжує їх. Феноменами постає все, створене людиною, – від предметів до думок, засобів і способів дій. Серед правових феноменів – догми права, правові норми, правові рішення, правові відносини, суб'єктивне право, правові принципи та інші правові явища. Такі думки з приводу цього питання були висловлені Ю. М. Оборотовим [320, с. 140–141] та пізніше підтримані В. В. Гордєєвим [82, с. 221–222].

Виходячи з феноменологічності права, феноменами слід визнавати діяння, що можуть викликати правові наслідки, формувати правовідносини. На думку В. К. Колпакова, феноменологічний аналіз діянь, які можуть формувати адміністративно-деліктні відносини, дозволяє усвідомити їх в онтологічному вимірі – відокремлено від будь-яких компонентів суб'єктивного бачення, осмислення, порівняння (гносеологічного виміру) – і таким чином встановити їх

природно-правові ознаки незалежно від ознак позитивно-правових [220, с. 15]. Будь-які прояви корупції призводять до правових наслідків, які, можливо, і є бажаними для окремих осіб, але загалом шкідливі для суспільства.

Означені правові наслідки, як правило, пов'язані з викриттям корупційних правопорушень, притягненням винних осіб до юридичної відповідальності, відшкодування збитків, шкоди, завданих державі внаслідок вчинення корупційного правопорушення, скасуванням нормативно-правових актів, рішень, виданих (прийнятих) з порушенням вимог антикорупційного законодавства, відновлення прав і законних інтересів та відшкодування збитків, шкоди, завданих фізичним та юридичним особам внаслідок вчинення корупційного правопорушення тощо. Разом з тим самі факти корупції, її детермінанти, а також обґрунтування заходів боротьби з нею мають соціальну природу. Отже, у науково-дослідницькому контексті корупцію цілком можна визнати соціально-правовим феноменом, який вимагає ретельного та всебічного аналізу з метою з'ясування його сутності, ознак, детермінантів виникнення та прогнозованих наслідків тощо.

З приводу вивчення феномену корупції Дж. Най (США) зауважує, що такі дослідження схильні до моралізації, адже вони включають в себе один із тих аспектів управління, в якому інтереси політика і політолога переважно є конфліктними. Вчений наводить ситуацію: у більшості країн, де відбуваються державні перевороти, є тенденція з боку спостерігачів вбачати у цьому реакцію суспільства на корупцію та «кумівство», що були властиві попередній владі. Але є й інша позиція фахівців, які застерігають спільноту від суто моралістичного підходу та пропонують судити про соціальні наслідки акту перевороту з урахуванням мотивів осіб, які його здійснюють [597, с. 417–427].

Розв'язання проблеми корупції є одним із пріоритетів для українського суспільства на сучасному етапі розвитку держави. За даними досліджень, саме корупція є однією з причин, що призвела до масових протестів в Україні наприкінці 2013 р. – початку 2014 р. Згідно з результатами дослідження «Барометра Світової Корупції» (Global Corruption Barometer (далі – GCB),

проведеного міжнародною організацією Transparency International у 2013 році, 36% українців були готові вийти на вулицю, протестуючи проти корупції. За результатами проведеного Міжнародною фундацією виборчих систем (IFES) наприкінці 2013 року дослідження громадської думки, корупція входила до переліку найбільших проблем населення і викликала особливе занепокоєння у 47% громадян. За даними досліджень Індексу сприйняття корупції, що проводяться Transparency International, українці вважали свою державу однією з найбільш корумпованих у світі: у 2012 і 2013 роках держава посідала 144 місце із 176 країн, в яких проводилися дослідження [390].

Соціологічне дослідження, проведене Київським міжнародним інститутом соціології в середині грудня 2014 р., підтвердило, що населення не вірить у прагнення влади реально боротися із корупцією. Перше, на що треба звернути увагу, – населення не довіряє владі: Президент, Прем'єр-міністр та Парламент повідають відповідно лише шосту, сьому та десяту позиції в рейтингу довіри населення до ключових інститутів влади. Це обумовлено тим, що населення країни не вбачає реальної політичної волі у реформах влади, зокрема й щодо протидії корупції. Вказане підтверджується негативною оцінкою населення, яку отримали антикорупційні зусилля влади: 80% опитаних вважають, що стан справ боротьби із корупцією у країні за останні роки не покращився або навіть погіршився [85].

У світовому Індексі сприйняття корупції (CPI) за 2016 рік Україна отримала 29 балів (індекс є оцінкою від 0 (дуже високий рівень корупції) до 100 (вкрай низький рівень корупції)), посівши 131 місце зі 176 країн. Це на 2 бали більше, ніж у 2015 році, але недостатньо для країни, влада якої назвала боротьбу з корупцією головним пріоритетом. Цю сходинку разом з Україною розділили Казахстан, Росія, Непал та Іран. Негативно оцінили стан України з питань боротьби із корупцією дослідження World Economic Forum Executive Opinion Survey (-1 бал) та Economist Intelligence Unit Country Risk Ratings (-2 бали). Суб'єкти господарювання зіткнулися із значною корупцією при розподілі державних коштів, а судова система виявилася нездатною зашкодити цьому

[192]. Серед найважливіших проблем, що стоять перед країною, 56% респондентів назвали саме корупцію, залишивши упевнено позаду навіть такі негативні явища, як значний рівень злочинності (24%), забруднення навколишнього середовища (9%).

Проблеми, пов'язані з існуванням корупції, на думку громадян, поступаються місцем лише незадовільному стану економіки в країні (69%) [588]. Втім, як переконують у своїх працях В. І. Добреньков та Н. Р. Ісправнікова [145, с. 94], В. Л. Ортинський [331, с. 14], В. В. Сиченко [496, с. 99], Б. Б. Токарев [536, с. 3], В. М. Трепак [538, с. 111–112] негаразди в економічних відносинах також багато в чому обумовлені корумпованістю представників влади та поєднанням їх з великим бізнесом. 72% опитаних українців не погоджуються з тим твердженням, що за останні 4 роки рівень корупції в державі дещо зменшився. Якщо виходити із статистичних показників, то можна констатувати невтішну ситуацію щодо корупції. Громадяни назвали найкорумпованішими державних службовців (65%), парламент (64%), працівників податкової сфери (62%), суддів (61%), президента та прем'єр-міністра (60%), представників місцевих органів влади (55%), поліцію (54%), керівників бізнесу (46%), релігійних лідерів (32%) [588].

Феномен корупції є предметом дослідження багатьох наук, що обумовлено змістом її природи та проявів. Слід визнати, що численні представники різних наук визнають своїм обов'язком розкрити зміст і дати теоретичне трактування явищу «корупція». Множинність подібних визначень свідчить про багатоаспектність та актуальність проблематики дослідження, а також бажання отримати найповніше уявлення про цей соціально-правовий феномен.

У словниках та енциклопедичних виданнях можна знайти декілька основних визначень корупції: 1) діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг [277, с. 369]; 2) пряме використання посадовою особою свого службового становища з метою особистого збагачення [318, с. 562]. Окремі автори додають



до перших двох ще й таку дефініцію як підкупність, продажність урядовців і громадських діячів [536, с. 329; 59, с. 298].

Деякі з тлумачень віддають пріоритет саме політичному аспекту дефініції корупції: 1) це суспільно небезпечне явище в сфері політики або державного управління, що втілюється у навмисному використанні представниками влади свого службового статусу для протиправного отримання майнових і немайнових благ і переваг в будь-якій формі, а так само підкуп цих осіб [37, с. 288–289]; 2) підкуп державних, політичних, громадських діячів, посадових осіб державного апарату, вчинений особою в певних вузькокорпоративних (кланових) інтересах [78, с. 76]; 3) підкупність, продажність урядовців і громадських діячів [315, с. 901] тощо. Подібне за змістом бачення сутності корупції наводить Ю. О. Тихомиров: «злочинна діяльність у сфері політики або державного управління, що полягає у використанні посадовими особами наданих їм прав та владних можливостей з метою особистого збагачення» [532, с. 297]. Необхідно зазначити, що деякі з наведених дефініцій надають дуже вузьке (однобоке) уявлення про феномен корупції або є теоретично застарілими.

Вітчизняне законодавство наразі містить визначення таких основних термінів як «корупція», «корупційне правопорушення», «правопорушення, пов'язане з корупцією», «корупційний злочин». У ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» (далі – Закон № 1700-VII) корупція трактується як використання особою, зазначеною у ч. 1 ст. 3 цього закону, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки чи пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка (пропозиція) чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у ч. 1 ст. 3 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей. У свою чергу, корупційне правопорушення – діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою, зазначеною у ч. 1 ст. 3 цього Закону, за яке законом встановлено кримінальну, дисциплінарну та/або

цивільно-правову відповідальність. Правопорушення, пов'язане з корупцією – діяння, що не містить ознак корупції, але порушує встановлені цим законом вимоги, заборони та обмеження, вчинене особою, зазначеною у ч. 1 ст. 3 цього закону, за яке законом встановлено кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність [389].

У наведених дефініціях корупція фактично зводиться до окреслення «активних» та «пасивних» суб'єктів корупційних правовідносин, а також об'єктивної сторони здійснення корупційних дій (намірів). Корупційними злочинами відповідно до Кримінального кодексу України (далі – КК України) вважаються злочини, передбачені ст.ст. 191, 262, 308, 312, 313, 320, 357, 410, у випадку їх вчинення шляхом зловживання службовим становищем, а також злочини, передбачені ст.ст. 210, 354, 364, 364-1, 365-2, 368-369-2 цього Кодексу (примітка до ст. 45 КК України [245]). Очевидно, що законодавче визначення корупційних злочинів надано не в контексті їх широкого опису з розкриттям специфічних ознак, а шляхом перерахування конкретних статей КК України, у якому встановлено відповідальність за вчинення таких суспільно небезпечних діянь. Суб'єктами, на яких поширюється дія Закону № 1700-VII (які можуть бути суб'єктом корупції, корупційного правопорушення або правопорушення, пов'язаного з корупцією,) є особи, вказані у ч. 1 ст. 3 цього закону. Аналіз нормативної термінології свідчить, що корупція розглядається законодавцем лише як одиничний факт дій відповідного суб'єкта (суб'єктів), які містять ознаки корупції. У зазначеній у Законі № 1700-VII дефініції «корупція» можна розгледіти певні елементи (структуру), які властиві правовідносинам, що додатково вказує на їх соціальну природу, втім у якості антиподу (неправомірних відносин):

а) суб'єктний склад – сукупність осіб, які беруть участь у корупційних відносинах (як правило, не менше двох осіб, але обов'язкова участь хоча б одного суб'єкта, який наділений у передбачений законом спосіб компетенцією щодо здійснення дій або прийняття рішень, пов'язаних з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків у

публічній чи приватній сфері діяльності. При цьому, це можуть бути як посадовці, так і фізичні та навіть юридичні особи);

б) об'єкт – те, з приводу чого виникає і здійснюється неправомірна діяльність таких суб'єктів (неправомірна вигода – грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, будь-які інші вигоди нематеріального чи негрошового характеру, які обіцяють, пропонують, надають або одержують без законних на те підстав; приватний інтерес – будь-який майновий чи немайновий інтерес особи, у тому числі зумовлений особистими, сімейними, дружніми чи іншими позаслужбовими стосунками з фізичними чи юридичними особами, у тому числі ті, що виникають у зв'язку з членством або діяльністю в громадських, політичних, релігійних чи інших організаціях);

в) зміст – неправомірні «права» та незаконні «обов'язки», які поєднані з цілком реальними повноваженнями наведених у ст. 3 Закону № 1700-VII суб'єктів, які реалізуються ними всупереч (або згідно) законодавству з протиправною корисною метою у власних інтересах або інтересах сторонніх (третіх) осіб, негласна відповідальність суб'єктів правовідносин, а також структура змісту – категорія, яка розкриває взаємозв'язок, заснований на неправомірних правах та обов'язках (повноваженнях). У цьому контексті структура змісту неправомірних корупційних відносин утворює «корпоративний» моральний (в умовному значенні цього поняття) зв'язок, який виникає на підставі негласної таємної домовленості з приводу домагання чогось, що становить об'єкт корупційного вчинку. Тобто, це такий стан суб'єктів корупційних відносин, під час якого останні набувають і реалізують «права» і «обов'язки» виключно у власних інтересах або всупереч законодавчо встановленим приписам;

г) умовним «юридичним» фактом – корупційні відносини виникають, змінюються і припиняються з таких підстав: отримання пропозиції або відповідної обіцянки такої вигоди для себе чи інших осіб; наявність законних службових повноважень суб'єкта корупції чи пов'язаних з ними можливостей, які він використовує з метою одержання неправомірної вигоди чи задоволення

приватного інтересу; створення додаткових умов фіктивної легалізації або конспірації своїх неправомірних дій або дій контрагента, приховування негативних наслідків від корупції тощо.

Окремі ознаки, властивості, якості, характеристики або їх сукупність, які стосуються реально вчинюваної дії, її суб'єкта чи об'єкта, входять до складу процесуального факту як його елементи. Спочатку М. О. Рожкова, а потім і В. В. Гордєєв наголошували, що саме за відповідності тим чи іншим вимогам норми та (або) наявності тих чи інших ознак, властивостей, якостей процесуальна дія тягне відповідні процедурні наслідки. Відсутність будь-якого елемента процесуального факту призводить до інших процедурних наслідків, ніж ті, з метою яких ця дія (бездіяльність) учинялась і має назву дефекту юридичного факту. Під дефектністю юридичного факту М. О. Рожкова пропонує розуміти незаборонені невідповідності якої-небудь ознаки, властивості, характеристики юридичного факту чи фактичного складу вимогам норми права [476, с. 15–16]. У свою чергу, дефект юридичного факту в адміністративному судочинстві В. В. Гордєєв визначає як такий його стан, ознака, особливість, що зумовлює наявність обставин, які перешкоджають виконанню завдань адміністративного судочинства, якісному та оперативному розгляду справи [81, с. 176–177]. Якщо для прикладу взяти вимоги ст. 32 Податкового кодексу України (далі – ПК України), платник податків вправі використовувати податкову пільгу з моменту виникнення відповідних підстав для її застосування і протягом усього строку її дії. Контролюючі органи здійснюють контроль за правильністю надання та обліку податкових пільг, а також за їх цільовим використанням за наявності законодавчого визначення напрямів використання (щодо умовних податкових пільг) та своєчасним поверненням коштів, не сплачених до бюджету внаслідок надання пільги, у разі її надання на поворотній основі. Податкові пільги, використані не за призначенням чи несвоєчасно повернуті, повертаються до відповідного бюджету з нарахуванням пені в розмірі 120 відсотків річних облікової ставки Національного банку України [346]. Відповідно реальний факт виникнення або завершення передбачених законом обставин, а також

процесуальне повідомлення відповідних органів, які здійснюють контроль за дотриманням податкового законодавства, є юридичними фактами для надання податкових пільг. У свою чергу, подібні правовідносини є сприятливим підґрунтям для корупційних відносин як за ініціативи платників податків, так і за ініціативи посадових осіб контролюючих органів.

Таким чином, недотримання вимог оформлення податкових пільг чи порядку обліку зазначених коштів можна трактувати як дефект юридичного факту, але за рахунок службового зловживання, фальсифікації вихідних даних та інших незаконних дій цьому факту можуть надати вигляд «повноцінного» правового факту. Втім таке формальне викривлення юридичного факту не відповідає реальній дійсності. Отже, у корупційних відносинах можна визнати наявність неправомірного дефекту юридичного факту, що є суттєвою ознакою відмежування таких відносин від правових.

Вважаємо, що «корупційне правопорушення» від «корупції» відрізняється тим, що це є встановлений факт корупції з кваліфікуючими ознаками конкретного делікту (злочину), за який законом передбачена кримінальна, дисциплінарна та/або цивільно-правова відповідальність. Наприклад, за даними Національного антикорупційного бюро України (далі – НАБУ) станом на 31 травня 2017 р. в роботі детективів НАБУ налічується 333 провадження за фактами корупції (окрім закінчених, направлених за підслідністю, зупинених, приєднаних до інших кримінальних проваджень), 207 особам у порядку КПК України повідомлено про підозру, а стосовно 108 осіб складено обвинувальні акти, 68 проваджень направлено до суду [469]. У розрізі типології правопорушень, найбільше злочинів, розслідуваних детективами НАБУ, підпадають під кваліфікацію ст. 191 КК України – «Привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем», другою найбільш «поширеною» є ст. 364 КК України – «Зловживання владою або службовим становищем», і третє місце за кількістю посідають злочини, передбачені ст. 368 КК України – «Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою» [187].

Утім навіть така кількість порушених та переданих до суду проваджень за фактами корупційних діянь не співвідноситься з оцінкою, що дає населення та міжнародні установи (результати соціологічних опитувань наведені вище) рівню корупції в Україні. На додаток до цього можна долучити й таку статистику: за даними ГПУ, від загальної кількості облікованих в Україні в 2016 році кримінальних правопорушень злочини у сфері службової та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг (ст.ст. 364–370 КК України), становлять лише 2,5% [162]. Отож, за виявленням у загальній структурі злочинності корупційні злочини не потрапляють й до першого десятку серед видів кримінальних правопорушень. Разом з тим, як уже було зазначено вище, пріоритетність проблеми корупції визнало вдвічі більше громадян (56%) порівняно з тими, хто віддав перевагу проблемі злочинності (24%). Все це, хоча й опосередковано, свідчить про суттєву відмінність у термінах «корупція» та «корупційне правопорушення». Враховуючи великий відсоток латентності у корупційних відносинах, багато з них й залишається просто «корупцією» – частиною загального асоціального явища, не трансформуючись у кваліфікацію «корупційного правопорушення», тобто – без належного правового реагування з боку спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції.

Подібним до поняття «корупційне правопорушення» за фонетичною побудовою та змістовною спрямованістю, але відмінним за ознаками є термін «правопорушення, пов'язане з корупцією». Таке діяння з боку спеціального суб'єкта не містить ознак корупції, але порушує встановлені Законом № 1700-VII вимоги, заборони та обмеження. Закон встановлює за такі правопорушення, крім наведених раніше видів юридичної відповідальності, ще й адміністративну (ст.ст. 172-4–172-9-1 КУпАП). З аналізу дефініції останнього з наведених термінів випливає, що правопорушення, пов'язане з корупцією, є протиправним, шкідливим або суспільно-небезпечним, але не ототожнюється з корупцією у її нормативно-правовому тлумаченні. Наприклад, неповідомлення особою у встановлених законом випадках та порядку про наявність у неї реального конфлікту інтересів або несвоєчасне подання без поважних причин декларації

особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування самі по собі не містять ані суб'єктивних, ані об'єктивних ознак корупції, а є лише умовою або індикатором можливості (приховування) вчинення корупційних дій. Тому вони визнані як шкідливі у правовідносинах, пов'язаних з протидією корупції.

Як зазначають В. П. Кіселичник та М. М. Стефанчук, вказані проблеми правової регламентації питань притягнення осіб до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень та практики застосування норм антикорупційного закону обумовили розмежування цих двох понять та внесення відповідних змін до національного законодавства. Основні завдання цих змін полягали в наближенні правового регулювання відносин у сфері притягнення осіб до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень до позиції групи держав Ради Європи проти корупції (GRECO) стосовно того, що корупція має розглядатися як кримінальне правопорушення, а також були спрямовані на спрощення процесу кваліфікації цих діянь (порушень, пов'язаних корупцією,) як адміністративних правопорушень з тим, щоб для встановлення суб'єктивної сторони складу правопорушення не потрібно було обов'язково доводити умисел на його вчинення, оскільки відповідно до ч. 1 ст. 9 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність [204, с. 95–96].

Подібне розрізнення у нормативній термінології безумовно має позитивний сенс для правильної кваліфікації безпосередніх випадків корупції та порушень антикорупційного законодавства. Але делікти, які пов'язані корупцією, порушують встановлені вимоги та приписи, спрямовані на превентивну (нейтралізують умови виникнення ймовірних корупційних відносин) або сигнальну (створюють умови невідворотного викриття наслідків корупційних правопорушень) функції. Вчинення таких правопорушень передбачає наявність прямого чи непрямого умислу з боку правопорушника (на цьому наголошує Судова палата у кримінальних справах Вищого

спеціалізованого суду України [582]), що опосередковано вказує на корупціогенність такої особи, а невиявлення своєчасно таких порушень фактично створює умови для корупції. Отже, такі дії (бездіяльність) хоча й не є прямим корупційним правопорушенням, втім можуть бути складовою корупційних відносин (елементом змісту цих відносин).

З наведеного можна зробити висновок, що юридичне розуміння корупції не визначає всіх аспектів цього складного соціального феномену. Хоча на цьому догматичному підході базуються дефініції «корупції» багатьох дослідників-правознавців, наприклад В. Д. Гвоздецького [70, с. 16–17], О. В. Скочиляс-Павлів [500, с. 11], І. І. Яцків тощо.

Так, І. І. Яцків фактично зводить корупцію до поняття корупційного правопорушення (система корупційних правовідносин, заснована на корисливих протиправних діяннях публічних посадових осіб з корупційною вигодою та всупереч державним і суспільним інтересам) [592, с. 12]. О. Є. Панфілов взагалі наполягає на тому, щоб удосконалити чинне законодавче визначення терміна «корупційне адміністративне правопорушення», а визначення корупції виключити із законодавства [335, с. 14]. Однак позицію вченого не можна підтримати, оскільки мовне викладення нормативно-правового акта доцільно починати з чіткого визначення змісту застосованих у документі понять і термінів.

Перш ніж виконувати той чи інший правовий припис, суб'єкт правових відносин повинен знати, що від нього вимагають, тобто, що має на увазі законодавець під конкретними поняттями, інакше залишиться незрозумілим, що саме та чому це від нього вимагається [335]. З огляду на те, що термін «корупція» є визначальним не лише у Законі № 1700-VII, а й у низці інших нормативно-правових актів, які регулюють антикорупційну політику держави, виключати його із Закону є вочевидь неправильним. Тим більше, що адміністративне корупційне правопорушення є лише частиною феномена корупції, якому властивий комплексний характер. Отже, якщо взяти нормативну дефініцію корупції у Законі № 1700-VII, то вважаємо, що вона є цілком



достатньою для використання у юриспруденції. Оскільки, як слушно зазначає І. І. Оніщук, юридичний термін мусить бути стислим. Для того, щоб розкрити зміст поняття, слід подати найбільш важливі його ознаки [326, с. 154]. Але таке визначення не є достатнім для того, щоб описати корупцію як композитний соціально-правовий феномен.

Наприклад, Б. Б. Токарєв, розглядаючи корупцію в широкому аспекті, вбачає її як стійку систему певних неформальних відносин, що підмінюють собою відносини, побудовані на легальних правилах, в соціальних інтеракціях між посадовою особою і контрагентом [536, с. 11]. О. З. Захарчук зауважує, що, досліджуючи корупцію, її слід розглядати як складне соціально-правове явище, яке охоплює не лише ті різновиди поведінки службовців, за які українське законодавство передбачає кримінальну чи адміністративну відповідальність, але й ті, що визнані як корупційні в міжнародних політико-правових документах [182, с. 31].

Водночас Є. В. Невмержицький доходить висновку, що корупція – значно ширше поняття, ніж тільки діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави і спрямованих лише на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг. Спроба втиснути розуміння корупції в рамки виключно кримінальних чи адміністративних проявів є помилковим тлумаченням її змісту. Таке «правове» розуміння корупції залишає за його межами політичний, економічний і культурний аспект корупції, оскільки корупція проявляється по-різному, охоплюючи економіку, політику, культуру, етику, мораль, усю соціальну сферу; тобто за своєю сутністю це багатоскладове соціально-політичне явище, важливою ознакою якого є обумовлена цими обставинами поведінка суб'єкта правопорушення. Зв'язок між корупцією та проблемами, що їх породжують, – двосторонній. З одного боку, ці проблеми посилюють корупцію, з іншого, – масштабна корупція загострює їх [307, с. 11–27].

О. І. Добровольський пропонує під поняттям «корупція» розуміти соціально стійке протиправне явище, що відзначається підвищеною суспільною

небезпекою, комплексним характером, специфічною сферою виникнення та проявляється в неправомірних діях (дії чи бездіяльності) посадових і службових осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування, які, користуючись широким спектром своїх можливостей, обумовлених їх відомчим або міжгалузевим правовим статусом (компетенцією), збагачуються за рахунок отримання неправомірної вигоди для себе особисто чи в інтересах третіх осіб в обмін на надання певних протизаконних пільг та привілеїв іншим особам, які пропонують посадовій особі ту чи іншу вигоду [146, с. 30–31]. На думку Г. О. Сатарова, корупція – складне соціально-економічне явище, вияв якого відслідковується у комплексній девіації, яка має місце в контексті соціальних конфліктів, починаючи від класових і закінчуючи груповими [483, с. 23]. Суттєвим доповненням до розуміння феномену корупції є вислів Є. В. Невмержицького, який вказує, що це не лише певні дії, але й система негативних поглядів, переконань та установок, спосіб мислення, котрий обумовлює спосіб життя [306, с. 77].

Є. В. Невмержицький розглядає корупцію, роблячи акцент в основному на трьох її аспектах: 1) політичному, який виражається в проникненні осіб кримінальної орієнтації в структури політичної влади і використанні їх можливостей для задоволення своїх злочинних потреб; 2) соціально-економічному, що полягає у спотворенні (викривленні) корумпованим держапаратом соціально-економічних рішень держави, а також численним випадкам допуску кримінальних елементів до економічних важелів управління, що характерно для сучасної України; 3) правовому, для якого характерне лобювання інтересів, гальмування прийняття необхідних законів і рішень або прийняття таких, що дають можливість їх необмеженого тлумачення і використання з кримінальною метою. Отже, корупція не завжди проявляється однаково і має однакові наслідки та мотивацію. Але коли і де б вона не проявлялась, (незалежно від рівня розвитку країни), – вона завжди шкідлива як з політичної, соціальної, так і з економічної точки зору, оскільки важливі рішення приймаються на підставі прихованих мотивів всупереч суспільним

інтересам [306, с. 12–13].

Цікавим, на наш погляд, є підхід В. Л. Римського до розуміння феномену корупції як дискретного явища. Корупцією в юридичному розумінні вважається злочин, пов'язаний з використанням службового становища або соціального статусу посадової особи в особистих або корпоративних інтересах. Найчастіше такий інтерес зводиться до отримання незаконних доходів, а правопорушення або злочини зводяться до тих чи інших варіантів отримання або надання неправомірної вигоди, а також до підкупу посадових осіб. В економічному розумінні корупцією вважається діяльність посадових осіб державного або муніципального управління та приватного бізнесу, що завдає фінансових втрат і втрат інших ресурсів для держави, місцевих громад, бізнесу, для розвитку галузей економіки країни в цілому, а також в деяких випадках – для розвитку соціальної сфери. До розуміння корупції з позиції адміністрування найчастіше відноситься порушення або руйнування нормального, нормативного, описаного в законах та інших нормативних актах, державного або муніципального управління, що нерідко призводить до системної неефективності управління в результаті того, що особисті або корпоративні інтереси починають домінувати над державними і громадськими. Корупцією в соціологічному розумінні вважається використання неформальних зв'язків і відносин при вирішенні політичних, державних і муніципальних проблем в особистих або корпоративних інтересах. Кожне з наведених розумінь корупції є обмеженим, але містить ті чи інші суттєві ознаки сучасної корупції і тому в сукупності досить ґрунтовно відображує сучасну корупцію [474, с. 2–4].

Для повноти аналізу слід додати ще й психологічне бачення корупції, яке пропонує Л. В. Білінська. Вчена вважає, що корупція – це спосіб мислення, який зумовлює спосіб життя. У країнах, де хабарництво та інші корупційні діяння трапляються порівняно рідко, корупція в громадській свідомості асоціюється з великим злом для держави та її громадян і не має істотного впливу на суспільне життя. У тих країнах, де корупція поширена значною мірою, корумповані відносини все більше витісняють правові, етичні відносини між людьми,

корупція із соціальної аномалії поступово перетворюється в правило і виступає звичним способом розв'язання життєвих проблем, стає нормою функціонування влади і способом життя значної частини суспільства [32, с. 140]. Наведене вище дає підстави тлумачити, що корупція – це феномен композитний (лат. *compositio* – «складання; зв'язування»), тобто явище, складене з окремих компонентів, утворює новий зміст.

Багатоплановість та масштабність проявів корупції обумовлює дискретність поглядів на класифікацію її видів та форм. І. І. Яцків виокремлює чотири типи самодостатніх, на її думку, корупційних явищ: а) кадрова корупція, що базується на взаємозв'язку двох суб'єктів: особи, яка наділена правом призначення на посаду або можливістю здійснити вплив на результати обрання (вибору) персонально визначеної кандидатури, і особи, яка зацікавлена в отриманні цієї посади; б) економічна корупція, що пов'язана з використанням повноважень у сфері контролю і розподілу фінансових потоків, зрощуванням бізнесу і влади (відрізняється від економічної корупції мотивацією корупційної поведінки. Тут завжди додатково присутній конфлікт приватного і державного інтересу); в) ідейна корупція, що пов'язана з монополізацією й обмеженням простору вибору владних рішень, некомпетентністю влади, неефективністю її роботи, низьким рейтингом і авторитетом; г) побутова корупція, з якою ми стикаємось щоденно, оскільки вона торкається багатьох сфер суспільного життя (освіти, охорони здоров'я, дорожнього руху тощо). Небезпека даного виду корупції полягає у тому, що, вражаючи суспільство, вона поступово стає звичним явищем та нормою життя [593, с. 12–13].

М. М. Кінаш виокремлює корупцію «низів» і «верхів», корупцію в державних органах і корупцію в установах [203, с. 7]. Подібних поглядів на це питання дотримується М. Ф. Гацко [68, с. 4]. Розподіл корупції на верхівкову та низову здійснює також М. А. Піменов, який вважає, що привабливість низової корупції полягає в тому, що при мінімальному ризику для обох сторін вона має специфічну цінність не лише для одержувача (вимагача) хабара, але й для хабародавця. Хабар допомагає йому оперативно вирішувати свої проблеми. З

іншого боку, це частина плати за можливість дрібних порушень законів. Разом з тим, автор застерігає, що масштабна низова корупція вкрай небезпечна, оскільки, по-перше, створює сприятливий психологічний фон для існування інших форм корупції і, по-друге, плекає вертикальну корупцію [340, с. 21–22]. На небезпечності наслідків низової корупції також акцентує увагу В. Є. Шинкевич [575, с. 167]. Л. Н. Єнгібарян досліджує два різновиди корупції: «інституційну» та «індивідуальну». Інституційній (управлінській) корупції властивий «елітарний» характер, до неї залучена верхівка чиновницького апарату, яка обростає зв'язками з транснаціональними корпораціями, великими національними компаніями і дозволяє останнім шляхом зловживання повноваженнями отримувати непропорційно високі прибутки за рахунок обмеження конкуренції, монополізму, отримання всіляких урядових пільг тощо. Індивідуальна корупція має «низовий», «службовий» характер [156, с. 8–9].

Прояв корупційної поведінки має свою специфіку залежно від конкретної суспільної сфери діяльності, в якій реалізуються ті чи інші практики. З цієї точки зору В. П. Кутицький виокремлює кілька основних сфер проявів корупційних практик: 1) корупція у сфері державного управління (уряд, державні установи, місцеві органи влади та ін.); 2) політична корупція (парламент, політичні партії); 3) корупція в судовій системі та правоохоронних органах (суди, прокуратура, слідчі органи, поліція); 4) корупція у сфері громадських послуг (охорона здоров'я, освіта, соціальна підтримка тощо); 5) корупція в приватному секторі (транснаціональні компанії, середній та малий бізнес); 6) корупція в «третьому» секторі (громадські асоціації, неурядові організації) [254, с. 108]. О. В. Бутков та І. В. Ільїн навіть зазначають, що аналітики часто використовують щодо корупції такі поняття, як «чорна», «сіра», «біла» корупція. Як правило, з цих трьох видів «біла» корупція відносно терпляче сприймається як правлячою елітою, так і більшістю пересічного населення [44, с. 18–19].

Найбільш розгалуженою та різноплановою є типологія корупційних відносин, яку пропонує Н. І. Крюкова: 1) залежно від того, хто зловживає службовим становищем, можна виділити: державну (корупція держчиновників);

комерційну (корупція менеджерів фірм); політичну (корупція політичних діячів) корупції; 2) залежно від того, хто є ініціатором корупційних відносин, виділяють: вимагання хабарів за ініціативою посадової особи; підкуп з ініціативи прохача; 3) залежно від того, хто є хабародавцем: індивідуальний хабар (з боку громадянина); підприємницький хабар (з боку юридичної особи чи її представника); кримінальний підкуп (з боку кримінальних підприємців – наприклад, наркомафії); 4) залежно від форми вигоди, яку одержує хабароотримувач: грошові хабарі; обмін послугами (патронаж, непотизм); 5) залежно від мети корупції з точки зору хабародавця: з метою прискорення вирішення питання або гальмування; хабар «за добре ставлення»; 6) залежно від ступеня централізації корупційних відносин: децентралізована корупція (кожен хабародавець діє за власною ініціативою); централізована корупція «знизу вгору»; централізована корупція «згори донизу»; 7) залежно від рівня поширення корупційних відносин: низова корупція (в нижньому та середньому ешелонах влади); верхівкова корупція (у вищих чиновників і політиків); міжнародна корупція (у сфері трансгосподарських відносин); 8) залежно від ступеня регулярності корупційних зв'язків: епізодична корупція; систематична (інституційна) корупція; клептократія (корупція як невід'ємний компонент владних відносин) [249, с. 32–33].

Зважаючи на погляди вчених, пропонуємо таку класифікацію видів корупції як соціально-правового феномену:

1) залежно від сфери суспільно-правових відносин: а) корупція у публічному секторі (державному управлінні); б) корупція у муніципальному секторі (місцевому самоврядуванні); в) корупція у приватному секторі (управлінні юридичних осіб приватного права); г) корупція у громадському секторі (громадському самоврядуванні тощо);

2) залежно від рівня поширення корупційних відносин: а) низова корупція; б) верхівкова корупція; г) криміналізована корупція (організована злочинність);

3) залежно від національних масштабів розповсюдження корупційних відносин: а) корупція на місцевому рівні (як то кажуть, «на місцях»); б) корупція

на регіональному рівні; в) корупція на національному рівні (внутрішньодержавна корупція); г) міжнародна (транснаціональна) корупція;

4) залежно від рівня централізації: а) децентралізована корупція; б) централізована корупція;

5) залежно від систематичності корупційних дій: а) поодинокі випадки; б) епізодичні випадки; в) корупційні схеми; г) систематична (інституційна) корупція;

б) залежно від галузевої спрямованості суспільних відносин, у яких реалізуються ті чи інші корупційні прояви: а) корупція у сфері державного управління; б) політична корупція; в) корупція в судовій системі та правоохоронних органах; г) економічна корупція; д) корупція в галузях соціального забезпечення; е) корупція в галузі житлово-комунального забезпечення; ж) побутова корупція;

7) залежно від ставлення населення до цієї проблеми: а) «суспільно-корисна» корупція; б) «суспільно-виправдана» корупція; в) допустима корупція; г) недопустима корупція;

8) залежно від ступеня суспільної небезпеки корупційних діянь: а) шкідлива; б) суспільно-небезпечна; в) корупція як потенційна загроза національній безпеці країни; г) корупція як реальна загроза національній безпеці країни; д) корупція як загроза міжнародній безпеці;

9) залежно від суб'єкта корупції: а) посадова особа публічного права; б) посадова особа приватного права; в) фізична особа;

10) залежно від суб'єкта ініціювання корупційних відносин: а) владна (правомочна) особа стосовно іншого контрагента цих взаємовідносин; б) підвладна (умовно кажучи, «залежна») особа стосовно іншого контрагента цих взаємовідносин; в) третя особа (посередник);

11) залежно від способу вчинення корупційних дій: а) зловживання владою або службовим становищем; б) нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням; в) пропозиція чи обіцянка надати

неправомірну вигоду, а так само надання такої вигоди; г) прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди; д) незаконне збагачення; е) підкуп; ж) зловживання впливом;

12) залежно від форми неправомірної вигоди: а) грошові кошти; б) будь-яке майно; в) переваги; г) пільги; д) послуги; е) нематеріальні активи; ж) будь-які інші вигоди нематеріального чи негрошового характеру, які обіцяють, пропонують, надають або одержують без законних на те підстав тощо [123, с. 19].

Враховуючи, що корупція – це надзвичайно складне та багатогалузеве явище, В. Д. Гвоздецький слушно наголошує, що протидія їй потребує такого ж комплексного підходу, дієвих механізмів превенції, яка має розпочинатися з розробки антикорупційної ідеології, антикорупційної політики, адміністративно-правових та організаційних засад запобігання корупції. До них належать: наявність рішучої політичної волі у вищого керівництва країни для протидії корупції; достатнє фінансове та матеріально-технічне забезпечення суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення; вжиття заходів відповідальності щодо обох сторін корупційного правопорушення; забезпечення неухильного дотримання принципу верховенства права і невідворотності та рівності для всіх суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення; захист осіб-інформаторів, які повідомляють про факти корупції; реформування принципів просування по службі працівників спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, посилення їх соціального захисту; підвищення довіри громадян до державної служби і до осіб, які не є державними службовцями, але надають публічні послуги; реальна незалежність судової влади; суворота підзвітності суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення перед реально незалежним органом, що має здійснювати моніторинг чистоти діяльності таких суб'єктів; заходи з максимального обмеження політичної корупції (вдосконалення виборчого законодавства і законодавства, яке б виключало корупцію при формуванні виконавчої і судової влади та в їх діяльності тощо) [70, с. 25–26].



За таких умов протидія корупції має стати предметом комплексної державної політики, яка знайшла нормативне втілення у низці як міжнародних, так і національних правових актів. Зокрема це Конвенція ООН проти корупції від 31.10.2003 р. [222], Хартія Україна-США про стратегічне партнерство від 19.12.2008 р. [554], Угода про асоціацію між Україною та ЄС від 27.06.2014 р. [545], Закони України: «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. [389], «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14.10.2014 р. [421], Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки від 14.10.2014 р. [390], «Про основи національної безпеки України» від 19.06.2003 р. [431], укази Президента: «Про Стратегію національної безпеки України» від 26.05.2015 р. [515], «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» від 12.01.2015 р. [452], постанова Кабміну України «Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015-2017 роки» від 29.04.2015 р. [394] тощо.

Українському керівництву необхідно продемонструвати політичну волю до вирішення проблеми корумпованості суспільства, яка має реально втілюватися через проведення широкої антикорупційної кампанії, що складатиметься з таких ключових заходів: 1) проведення скоординованої державної політики у сфері кримінальної юстиції; 2) подолання дефіциту антикорупційної стратегії; 3) усунення недоліків чинного законодавства, зокрема положень, що регулюють питання протидії корупції; 4) вирішення проблеми інституційного забезпечення антикорупційної політики; 5) вирішення низки конкретних питань протидії корупції в окремих сферах – регуляторній, податковій, земельній, дозвільній тощо, висвітлені засобами масової інформації (далі – ЗМІ) найбільш резонансних випадків корупції; 6) впровадження систематичного дієвого моніторингу рівня корупції в державі на основі Національної системи оцінювання рівня корупції, яка має бути створена тощо [271, с. 154].

О. Ю. Шостко та Ю. П. Дзюба вважають, що антикорупційна політика є однією зі складових кримінально-правової політики держави, що обумовлена

сферою суспільних відносин, охоронюваних певною групою кримінально-правових норм. Така диференціація видається природною, і саме в її межах формується кримінально-правова політика держави у сфері протидії корупції. У кримінологічному аспекті основний зміст антикорупційної політики виявляється у протидії кримінально караним корупційним та іншим проявам (таким, що продукують корупцію або виступають її похідними наслідками,) з обов'язковим використанням превентивних антикорупційних засобів, що мають міжгалузеву специфіку [579, с. 64].

Не єдиним, але, як вважає Н. В. Шинкаренко, найбільш оптимальним є адміністративний метод протидії корупції, завдяки якому наразі можна зупинити темпи зростання корупції [574, с. 210]. Пріоритетність адміністративно-правових заходів у протидії корупції підкреслюють у своїх наукових роботах В. Д. Гвоздецький [70, с. 24], П. Т. Гега [71, с. 42–43]. Слід згадати і про наукові праці С. С. Рогульського [475, с. 53–59], О. В. Скочиляс-Павлів [500, с. 11], І. І. Яцків [592, с. 12–13] та інших учених. Незважаючи на те, що питання запобігання корупції в науковій літературі досить детально досліджено, на практиці комплексний механізм запобігання корупції в Україні не дає бажаних результатів.

Проаналізувавши результати дослідження корупції як соціально-правового феномену та об'єкта адміністративно-правової протидії, можна дійти таких висновків:

1. Встановлено, що корупція як соціально-правовий феномен – це історично сформоване, стійке, композитне явище соціальної девіації (як індивідуального, так і суспільного характеру), що відзначається підвищеною суспільною небезпекою та у правовому вимірі розуміється як використання особою публічного чи приватного права наданих їй службових повноважень або пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки (пропозиції) такої вигоди для себе чи інших осіб, або відповідно обіцянка (пропозиція) чи надання неправомірної вигоди такій особі або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з

метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей [124, с. 68].

2. Запропоновано авторську класифікацію видів корупції, яка здійснена за ознаками залежності від: сфери суспільно-правових відносин; рівня поширення корупційних відносин; національних масштабів розповсюдження корупційних відносин; рівня централізації; систематичності корупційних дій; галузевої спрямованості суспільних відносин, у яких реалізуються ті чи інші корупційні прояви; ставлення населення до цієї проблеми; ступеня суспільної небезпеки корупційних діянь; суб'єкта корупції; суб'єкта ініціювання корупційних відносин; способу вчинення корупційних дій; форми неправомірної вигоди.

3. З'ясовано, що корупція характеризується наявністю правових наслідків, які пов'язані з викриттям корупційних правопорушень, притягненням винних осіб до юридичної відповідальності, відшкодуванням збитків, шкоди, завданих державі внаслідок вчинення корупційного правопорушення, скасуванням нормативно-правових актів, рішень, виданих (прийнятих) з порушенням вимог антикорупційного законодавства, відновленням прав і законних інтересів та відшкодуванням збитків, шкоди, завданих фізичним та юридичним особам внаслідок вчинення корупційного правопорушення тощо.

## **1.2. Поняття, завдання та сфера впливу антикорупційної політики в Україні**

Теоретико-методологічне визначення державної антикорупційної політики становить важливе науково-практичне завдання в контексті пошуку оптимальних форм і методів протидії корупції, оскільки від юридичного змісту й обсягу вказаного поняття безпосередньо залежать конкретні напрями, способи та механізми антикорупційної діяльності, що регулюються чинними нормативно-правовими актами. Виходячи з подібного розуміння важливості коректного, комплексного та юридично обґрунтованого визначення поняття «антикорупційна

політика», слід розглянути доктринальні підходи до інтерпретації політики і державної політики загалом як соціального, правового та адміністративно-управлінського явища повсякденної суспільної дійсності, оскільки антикорупційна політика держави є різновидом та напрямом державної політики в цілому, що всебічно охоплює та реалізує всю сукупність функцій, притаманних будь-якій державі, виражаючи тим самим її сутність та цінність для соціуму.

Основні підходи до визначення поняття «політика» можна звести до таких, найбільш акцентованих у науковій суспільствознавчій літературі [52]: а) політика – це мистецтво (наука чи практика) керування державою або різними політичними утвореннями [36, с. 344]; б) політика – це одна з найбільш вагомих сфер громадського життя (поряд з економічною, соціальною, духовною), яка пов'язана з відносинами між соціальними суб'єктами з приводу встановлення, організації, функціонування та зміни влади як у суспільстві, так і в державі [34]; в) політика – це певний тип стосунків, поглядів (концепцій) та дій у контексті певного державного устрою; сфера діяльності, що виникає в соціально-диференційованому суспільстві за наявності держави [43, с. 308].

З іншого боку, політику можна розглядати як сукупність трьох взаємопов'язаних аспектів: 1) сфера громадського життя; 2) один із видів активності суб'єктів у соціумі; 3) певний тип соціальних відносин (між індивідами, невеликими групами тощо) [349, с. 267]. У свою чергу, державну політику В. В. Тертичка визначає як сукупність специфічних, неординарних дій, заходів та інститутів, за допомогою яких відбувається задоволення різноманітних інтересів диференційованого суспільства. При цьому вчений особливу увагу звертає на взаємозалежність соціально-економічних, політичних, культурних та інших суспільних детермінант і державної політики [529, с. 133–135].

Водночас, існує науковий погляд, відповідно до якого державну політику характеризують як «систему цілеспрямованих заходів, які ставлять за мету розв'язання тих чи інших суспільних проблем, задоволення суспільних інтересів, забезпечення стабільності конституційного, економічного, правового ладу

країни..., специфікою якої є те, що вона реалізується через владні структури, які мають повноваження монопольного права держави на законний примус» [350, с. 35]. Тобто у цьому випадку державна політика розглядається як засіб забезпечення виконання державою власних зовнішніх та внутрішніх функцій, який індивідуалізовано за сферами суспільного життя та можливістю має виключне право на застосування примусових заходів.

Як стверджує В. І. Андріяш, державна політика та її спрямованість завжди пов'язані з процесом забезпечення суспільної стабільності й задоволення суспільних інтересів [10]. Однак слід визнати, що державна політика також виступає індикатором інтересів держави, оскільки суспільна стабільність є умовою нормального функціонування владних інститутів. У свою чергу, І. С. Гладуляк справедливо вказує на таку важливу обставину, як пов'язаність основних суспільних інтересів з системою прав і свобод громадян держави, котрі не лише формально фіксуються в Конституції України, а й мають реально забезпечуватись нею як правовим актом найвищої юридичної сили, якому властива ознака прямої імперативної дії [154, с. 11–12], що одночасно відображає положення, яке закріплене у ст. 8 Конституції України [225].

Отже, вбачається, що державна політика використовується у якості інструмента упорядкування суспільного життя, забезпечення прав і свобод окремих громадян, тобто вона відображає взаємозв'язок інтересів суспільства та держави, які переважно є взаємними. Наприклад, подолання корупції – це не тільки прагнення держави, суспільство також зацікавлене у викоріненні цього негативного явища, адже гармонійний та сталий розвиток України можливий лише за умов прозорості та чесності влади.

На підставі зазначених наукових тлумачень поняття «державна політика» група науковців під керівництвом В. Є. Романова запропонувала декілька теоретичних моделей державної політики, а саме: а) субстантивна політика, яка безпосередньо розподіляє серед людей вигоди і витрати; б) процедурна політика, що містить законотворчу діяльність; в) розподільна політика, за допомогою якої розподіляються вигоди і витрати між цілими сегментами суспільства;

г) регулятивна політика, відмінність її від розподільчої полягає в тому, що тут виникають обмеження щодо тих, кому будуть надані вигоди, а кому – ні;

д) саморегулятивна політика – це політика, в якій обмеження або, навпаки, надання послуг та вигод контролюються самими групами, що регулюються;

ж) перерозподільна політика включає заходи щодо перерозподілу ресурсів серед широких верств населення;

з) матеріальна політика може надавати матеріальні ресурси або владу, а може і накладати додаткові витрати;

і) символічна політика, що відноситься більшою мірою не до людей, а до загальнолюдських цінностей;

й) політика щодо розподілу колективних (неподільних) благ не може передбачати надання цих благ тільки для однієї особи – їх отримують усі;

к) політика щодо перерозподілу приватних благ, спрямована на створення та перерозподіл благ, які можуть бути придбані на ринку або надані урядом [478, с. 45–46].

На нашу думку, антикорупційна політика належить до процедурної, регуляторної моделі державної політики з обов'язковою символічною складовою, адже: 1) реалізація антикорупційної політики відбувається на підставі відповідної законодавчої та підзаконної основи, яка визначає механізми, форми та методи запобігання та протидії корупції; 2) регуляторна складова полягає у впровадженні системи заборон щодо отримання неправомірної вигоди, які поширюються на увесь державний апарат і мають імперативний характер; 3) корупція є прямим зазіханням на загальнолюдські цінності, оскільки її рівень негативно позначається на якості життя громадян, гарантованості їх прав і свобод, а також суспільній моралі.

За узагальненням В. І. Андріяш, в ідеалі державна політика – це оптимальний синтез об'єктивних тенденцій суспільного розвитку і суб'єктивних суджень людей про власні інтереси в суспільстві, тобто державна політика дистанціюється від політики конкретних політичних сил, навіть тих, які мають більшість у представницьких органах влади [10]. При цьому автор пропонує таке обґрунтування зазначеного концептуального підходу. По-перше, це об'єктивна необхідність, щоб державна політика представляла й інтереси меншості, інакше

будуть виникати труднощі при її реалізації. По-друге, державна політика повинна бути досить стійкою, стабільною, мати історичну перспективу. По-третє, державна політика повинна виступати об'єднуючою силою і бути спрямованою на позитивний розвиток суспільства [10].

До переліку вказаних аргументів слід додати і те, що держава, на відміну від політичних сил, має реальні повноваження щодо впливу на конкретні сфери суспільного життя, які зобов'язана виконувати постійно, незалежно від будь-яких обставин. Окрім цього, політика, яка декларується окремими політичними партіями, може мати популістський характер, адже вона пристосована виключно до інтересів виборців. Водночас державна політика є більш реалістичною і не завжди популярною у суспільстві, але виправданою з точки зору загальнодержавних завдань та пріоритетів.

Слід відзначити, що державна політика в будь-якій сфері, в тому числі у сфері протидії корупції у суспільстві, завжди знаходить свій прояв через конкретні владно-управлінські дії та адміністративні процедури, галузеві регламентовані, перш за все, адміністративним правом, тобто практично реалізується через здійснення процесу державного управління уповноваженими суб'єктами – носіями певних публічно-владних повноважень, в яких втілюються функції держави як такої, а тому комплексне адміністративно-правове дослідження поняття, завдань та сфери впливу державної антикорупційної політики вбачається неможливим без ретельного онтологічного, гносеологічного, праксіологічного, телеологічного та аксіологічного наукового аналізу сутності та правової природи державного управління, в межах якого функціонують і щоденно використовуються практично загальні доктринальні уявлення про державну (публічну) політику в її різноманітних конкретних формах та методах.

Категорію «управління» у її найширшому (загальнонауковому) тлумаченні зазвичай визначають як родові поняття, що характеризує множинність елементів або складових частин природи, суспільства, самої людини, причому найчастіше у спеціальній літературі розглядається управління кібернетикою (Н. Винер), предмет та наукова специфіка якої дозволяє відзначити найбільш загальні

(універсальні) якості взаємозв'язків і взаємодій у механічних, біологічних і соціальних системах. Крім того, відповідно до цього розроблені математичні та інформаційні теорії управління (К. Шеннон, У. Росс Ешбі), загальна теорія систем (Л. фон Бернталанфі), синергетика (Г. Хакен), «організмична теорія управління» (А. М. Колмогоров), інші теоретичні конструкції, що відносяться до предмету так званих «точних» (або природних) галузей наукового пізнання [22, с. 21–22].

Загалом, вказані теорії дають підставу для таких загальних для них висновків щодо визначення сутності управління як певного процесу керівного характеру у системі «суб'єкт-об'єкт» [471, с. 341]: а) управління є функцією організованих систем різноманітної природи (біологічних, суспільних, соціальних), що забезпечує їх цілісність, тобто досягнення завдань, що поставлені перед ними, збереження їх структури, підтримання режиму їх діяльності; б) управління слугує інтересам взаємодії елементів, що складають ту чи іншу систему та являють собою єдине ціле із загальними для всієї системи завданнями; в) управління є внутрішньою якістю цілісної системи, основними елементами якої є суб'єкт (керуючий елемент) та об'єкт (елемент, яким керують), що постійно взаємодіють на основі самоорганізації (самоуправління); г) управління передбачає не тільки внутрішню взаємодію елементів, що у своїй сукупності складають систему, а існування багатьох цілісних систем різного ієрархічного рівня, які взаємодіють між собою, тобто необхідним є виконання функцій як внутрішньо системного, так і між системного характеру (в останньому випадку система вищого рівня виступає як суб'єкт управління по відношенню до системи нижчого рівня, що в рамках даної взаємодії виступає як об'єкт управління); д) управління за своєю сутністю зводиться до управляючого впливу суб'єкта на об'єкт, змістом якого є упорядкування системи, забезпечення її функціонування у повній відповідності до закономірностей її існування і розвитку, тобто є цілеспрямованим керуючим впливом, що реалізується (здійснюється) безпосередньо суб'єктом управління, його цілеспрямованими, вольовими, умисними діями; є) управління виступає як реальна категорія тоді,



коли існує відношення підпорядкування об'єкта управління суб'єкту управління, тобто керівний (такий, що впорядковує відносини,) вплив спричиняє саме суб'єкт управління як система більш високого порядку по відношенню до об'єкта управління як системи більш низького порядку (чи такого, що взагалі не складає певної організованої системи взаємопов'язаних внутрішніх елементів).

Особливий інтерес з точки зору дослідження загальнотеоретичних основ сутності державного управління становить управління у суспільстві, що природно являє собою виключно суспільний інститут, адже передбачає наявність як суб'єктів, так і об'єктів цілеспрямованого керуючого впливу (управління). В такому контексті варто відзначити, що на сучасному етапі (так само, як і на всіх попередніх конкретно-історичних етапах розвитку суспільства та суспільних інститутів) управління існує в межах взаємодії людей, тобто на основі суб'єктивного фактора, що є визначальним щодо змісту управлінської діяльності у будь-якій окремій сфері чи галузі.

Отже, виходячи з такого підходу, слід визнати людину єдиним можливим суб'єктом управління як соціологічної та філософської категорії суспільного характеру, в той час як об'єкти можуть мати різноманітну форму: людей, ресурсів, організаційних систем, суспільних благ, всього суспільства в цілому тощо. При чому характер управління визначається під впливом суспільної моралі, загальнолюдських цінностей та приписів нормативно-правових актів. У цьому сенсі антикорупційна політика є достатньо унікальним правовим феноменом, оскільки сама корупція неоднозначно сприймається суспільством. Для деяких це «суспільна вада», яка не дозволяє розвиватися як державі, так і окремому індивіду, а для інших – це шанс посісти відповідну нішу у суспільстві, не маючи для цього потрібних морально-етичних та професійних якостей. Тому реалізація антикорупційної політики має спиратися перш за все на визнані світові стандарти, на підставі яких повинно формуватися вітчизняне законодавство у сфері запобігання та протидії корупції.

Варто підкреслити і той чинник, що управління у людському суспільстві актуалізується в силу того, що суспільство, за твердженням К. Поппера, є

відкритою системою [357, с. 189], у якій майбутнє не детерміноване минулим, а залежить від волі, енергії та організованості дій людей, а історичний спадок є продуктом життєдіяльності попередніх поколінь і також знаходиться у відкритому стані для теперішнього часу у частині оцінки і можливостей серйозного інтелектуального аналізу, а отже, особистісні та соціальні взаємозв'язки відтворюються постійно зусиллями, реальною поведінкою та активною діяльністю людей, без чого, за визначенням Г. В. Атаманчука, «наступає ентропія, хаос, анархія, свавілля, розпад» [22, с. 25].

Іншими словами корупцію у суспільстві не слід списувати на досвід минулого, злочинні режими та менталітет. Вона виникає та існує автономно від цих категорій, маючи в основі інші детермінанти, зокрема: рівень правосвідомості людей, етичні цінності, суспільну мораль тощо. Деформація та нерозвиненість означених категорій призводять до утвердження у суспільстві схвальних думок щодо тих можливостей, які відкриває корупція. При чому окремі представники суспільства необачно вважають, що корупція цілком допустима, коли мова йде про власні інтереси.

Одним із видів суспільного (соціального) управління є державне управління як необхідний засіб та практичне втілення реалізації державної політики, яке характеризується вказаними загальними рисами, тобто здійснюється людьми в рамках особливої, специфічної системи організації суспільства – держави. Поняття держави, у свою чергу, було вдало розкрито у двох вимірах Ю. С. Шемшученком: 1) сукупність людей, території, на якій вони проживають, і суверенної у межах даної території влади; 2) організація політичної влади, головний інститут політичної системи суспільства, який спрямовує й організовує за допомогою норм права спільну діяльність людей і соціальних груп, захищає права та інтереси громадян [57, с. 155].

Крім того, для всіх типів держав характерні ознаки, які відрізняють державу від суспільства та його політичних організацій [57, с. 155]. У цьому зв'язку варто звернути увагу також і на те, що держава є не єдиною в історичному розрізі формою організації суспільства, більше того, вона є

продуктом історичного розвитку суспільних відносин у політичній, соціально-економічній, правовій, культурній сферах життєдіяльності людей [497, с. 28]. Отже, виникнення державного управління та формування державної політики є об'єктивним процесом, що викликаний необхідністю впорядкування принципово нових суспільних відносин та є продуктом історичного прогресу [22, с. 25].

Відповідно, і державна антикорупційна політика є безпосереднім результатом розвитку суспільних відносин, з'являється об'єктивно та відображає потребу суспільства у справедливому розподілі благ, ефективній дії правових норм та правовому захисті життєво важливих інтересів кожної особи – суб'єкта правових відносин шляхом забезпечення належного державного управління у кожній суспільно значущій сфері життєдіяльності соціуму.

Так, у період античності боротьба з корупцією вважалася насамперед справою суспільного контролю та моралі. Відповідно, ризик таємних операцій намагалися звести до мінімуму шляхом виборів членів рад чи зборів у спосіб жеребкування, вважаючи сліпий випадок найліпшою запорукою об'єктивності. Для виборних посад встановлювалися короткі строки без права переобрання [348, с. 29–30]. За часів Римської імперії для боротьби з корупцією було запроваджено покарання за отримання хабара особою, яка наділена публічною владою [48, с. 103].

Давньокитайський мислитель Конфуцій обґрунтував сутність державної влади як механізм керівництва суспільством на засадах народної довіри, чіткого розподілу громадських обов'язків та особистого прикладу високої моральності панівних верств населення. Конфуцій вважав, що турбота (особливо про сім'ю) та доброта є головними чеснотами. Водночас він попереджав, що занадто буквальне дотримання цих чеснот може стати причиною зловживань чиновників, оскільки вони, приймаючи рішення, керуватимуться мотивами кровного споріднення. Тим самим описується явище, що має всі ознаки корупції [286, с. 48]. У сучасному розумінні, за слушним спостереженням І. В. Валюшка, дотримання відповідного балансу інтересів у суспільстві потребує розмежування влади і бізнесу, недопущення конфлікту інтересів, прийняття етичних кодексів

державних службовців [48, с. 103].

Незважаючи на блискучий інтелектуально-мистецький потенціал Італії періоду Відродження та найменшу порівняно з іншими європейськими державами залежність суспільства від влади, у державі процвітали моральна деградація та корупція як її наслідок. Саме на це вказував у своїх працях Н. Макіавеллі, який вважав найліпшим інструментом протидії подальшій деградації суспільства міцну владу монарха, а у разі вкорінення корупції – навіть деспотичне насильство. Водночас для відновлення здеморалізованої держави народ має бути допущений до участі в управлінні, а правитель повинен виконувати свої обов'язки відповідно до законів і з належною повагою до своїх підданих [485, с. 304–322].

Пізніше ідея поєднання сильної державної влади та участі народу в управлінні державою набула опосередкованого вираження у функціонуванні громадянського суспільства як механізму залучення громадян до розробки та реалізації державної політики у різних сферах. Ліберальні перетворення кінця XVIII ст. заклали розуміння того, що державна влада існує для блага суспільства, а уряд утримується в обмін на неухильне дотримання чиновниками законів. Громадяни західних держав почали активніше контролювати якість роботи державного апарату.

Нарешті, в другій половині XX ст. посилена увага світової спільноти до масштабів поширення корупції зумовила її сприйняття як глобальної проблеми, а не виключно внутрішніх негараздів корумпованої держави. Завдяки громадській пропаганді поступово сформувався загальносвітовий антикорупційний консенсус: протидія корупції стала наскрізним пріоритетом державної політики й вимагає злагодженої співпраці всіх політичних сил незалежно від ідеології та кордонів. Заходи протидії корупції поступово увійшли до порядку денного роботи міжнародних організацій.

Протягом 1997-2003 рр. було прийнято чотири спеціальні міжнародні конвенції: про боротьбу з підкупом іноземних посадових осіб при здійсненні міжнародних комерційних угод, про кримінальну відповідальність за корупцію,

про цивільно-правову відповідальність за корупцію та Конвенцію ООН проти корупції. Така активність стала можливою внаслідок здійснення якісних наукових розробок стосовно протидії корупції. За підсумками проведеного в Гавані Генеральною Асамблеєю ООН міжрегіонального семінару з проблем корупції (1990 р.) корупцію було визначено як незаконне отримання державним службовцем особистої чи колективної вигоди, а також зловживання службовим становищем для досягнення такої вигоди [477], що безпосередньо сформувало завдання та сфери впливу сучасної антикорупційної політики у державах, які ратифікували та імплементували до власних національних правових систем вказані міжнародні договори універсального характеру, з чого випливає необхідність практично реалізовувати відповідні заходи антикорупційної політики у повсякденному процесі здійснення державного управління цілісним комплексом соціально значущих сфер суспільних відносин.

В. Б. Авер'янов під державним управлінням у його сучасній концептуально-доктринальній інтерпретації розумів «вид діяльності органів держави виконавчого і розпорядчого характеру, який полягає в організуючому впливі на суспільні відносини в економічній, соціально-культурній та адміністративно-політичній сферах шляхом застосування державно-владних повноважень» [57, с. 169]. На думку Г. В. Атаманчука, державне управління можна визначити як «практичний, такий, що організує та регулює, вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, збереження або перетворення, що спирається на владну силу» [22, с. 38].

В. А. Ліпкан і О. С. Ліпкан розглядають державне управління (у тому числі – сферою протидії корупції як необхідної складової забезпечення національної безпеки держави) як «особливий вид соціального управління..., який має юридично владний характер, забезпечується примусом держави і має ґрунтуватися виключно на основі чинного законодавства» [263, с. 86].

Щодо питання про формально-догматичне правове визначення поняття державного управління та державної політики необхідно відзначити, що значна частина наукових дебатів, що точилися і точаться навколо загальнотеоретичних

проблем державного управління, здебільшого пов'язана з визначенням самого цього поняття, та питанням, чи підлягає воно розширеному тлумаченню. У цьому плані можна стверджувати, що поряд з широким розумінням державного управління як впливу всієї державної влади через систему її органів на суспільні відносини [22, с. 21] існує обмежене тлумачення державного управління, яке асоціює цей вид діяльності з функціонуванням органів виконавчої гілки влади.

Йдеться про поняття «вузького розуміння державного управління» [165, с. 31], оскільки з цієї точки зору терміни «державне управління» і «виконавча влада» виступають «парними». Зокрема, подібний методологічний підхід обґрунтовував Ю. П. Битяк, який характеризував державне управління як самостійний вид державної діяльності, що має організуючий, виконавчо-розпорядчий, підзаконний характер, особливу групу державних органів (посадових осіб) щодо практичної реалізації функцій та завдань держави в процесі щоденного і безпосереднього керівництва економічним, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом [4, с. 261]. Подібних поглядів у своїх працях дотримується Д. М. Овсянко [322, с. 124].

Проте незалежно від того, яку з цих позицій можна зрештою прийняти, насамперед політичним в цьому є те, що у наведених доктринальних підходах процес державного управління тлумачиться виключно з точки зору його суб'єктів, механізмів їх взаємозв'язку, методів впливу на ту чи іншу галузь суспільних відносин, способів їхньої діяльності тощо. Тобто державне управління постає як специфічна техніка управління суспільними справами (іншими словами – державна менеджеріальна діяльність), яка може оцінюватися за певною шкалою ефективності.

Безумовно, такий методологічний підхід до дослідження державного управління дає вагомі практичні результати і дозволяє здійснити перехід від науково-теоретичних узагальнень до безпосередніх практичних дій. Але все ж таки наведене тлумачення державного управління залишає осторонь принаймні одну надзвичайно важливу проблему, якою постає питання цілей і цінностей. Дійсно, якщо державне управління – це спеціальна організована і

регламентована на нормативно-правовому рівні діяльність органів державної влади, то, як і будь-яка діяльність, державне управління повинно мати мету, яка б корелювала з певними цінностями. Ці цінності виконують дві функції. По-перше, легітимують цілі державного управління, а по-друге, дозволяють встановити межі державного управління і визначити коло допустимих і недопустимих методів, якими воно може здійснюватися [274, с. 136].

Подібний підхід до державного управління передбачає розширення його суто технологічної (менеджеріальної) інтерпретації і додання до неї телеологічно-аксіологічного аспекту [502, с. 3]. Фактично одним із перших у вітчизняній адміністративно-правовій науці цю проблему чітко сформулював В. В. Цветков [557, с. 72–87]. Він зазначає, що мета є найважливішою характеристикою державного управління, оскільки воно завжди реалізується з метою певних досягнень. Тобто, за слушним твердженням О. В. Скрипнюка, будь-який науковий дискурс про державне управління має спочатку дати відповідь на два базові запитання: а) для чого реалізується державне управління, чи є у нього якась мета, ціль? б) чи існують певні ціннісні цілі, які зумовлюють вибір загальної мети державного управління, і якщо «так», то які саме? [502, с. 3]. На думку науковця, відповідь на зазначені питання тісно переплетена з проблемою цілей державної діяльності взагалі, у тому числі – у сфері протидії корупції.

Вбачається, що поняття «державна антикорупційна політика» є значно ширшим за обсягом, ніж поняття «державне управління у сфері протидії корупції», оскільки охоплює діяльність усіх державних органів (законодавчих, виконавчих, судових і тих, що не відносяться до жодної з традиційних гілок влади) щодо протидії та запобіганню корупції, в той час як державне управління охоплює антикорупційну діяльність саме виконавчої гілки влади, що втілюється у реалізації відповідних повноважень вищими, центральними, місцевими органами виконавчої влади та їх посадовими особами в процесі повсякденного управління суспільними процесами.

Зважаючи на означену аргументацію, використання дефінітивного поняття

«державна антикорупційна політика» є найбільш доцільним і таким, що відображає необхідність застосування комплексного підходу до протидії та запобігання корупції як негативному соціальному явищу на всіх рівнях функціонування державного апарату та активної діяльності громадянського суспільства.

За подібного комплексного підходу специфічною ознакою антикорупційної політики, яка дає змогу охопити усі важливі сфери суспільних відносин, є необхідність активної законодавчої діяльності держави у напрямі створення належної антикорупційної нормативно-правової бази, що складає спеціальне антикорупційне законодавство, а також створення на законодавчому рівні таких умов суспільного життя, що виключають або суттєво зменшують негативні корупційні прояви у тій чи іншій конкретній сфері, що відображає загальну якість нормотворчості, одним з важливих показників ефективності якої є низька корупціогенність та здатність забезпечувати справедливий розподіл матеріальних і нематеріальних благ у суспільстві.

Подібні якісні перетворення антикорупційної правотворчої діяльності держави завжди потребують відповідного прогнозування та прийняття належних програмних засад та цілей протидії корупції, адже, за слушним твердженням В. К. Бабаєва, будь-яка суспільна трансформація, що стосується базових основ життєдіяльності суспільства, має супроводжуватися прийняттям програми правового розвитку, де чітко було б визначено основні положення щодо правової політики держави [321, с. 97–98].

Іншим важливим аспектом реалізації сучасної антикорупційної політики вбачається необхідність формування державної антикорупційної ідеології, яку, на відміну від будь-яких вузьких партійних, групових чи інших суто політичних ідеологем, слід розглядати виключно як різновид та необхідний елемент ідеології правової держави, фундаментально побудованої на принципі верховенства права як найвищому принципі виникнення та здійснення правових відносин у певному суспільстві. При цьому дієздатною така антикорупційна ідеологія правової держави може бути лише за умови наявності сталого високого рівня правової



культури населення, що зайвий раз демонструє безпосередній зв'язок між ефективністю антикорупційних заходів та загальним рівнем правового розвитку держави на відповідному конкретно-історичному етапі.

Отже, антикорупційна політика як іманентна функція сучасної правової держави фундаментально має спиратися, з одного боку, на авторитет та легітимність державної влади, а з іншого – бути спрямованою на зміцнення інститутів громадянського суспільства, підтримувати антикорупційні ініціативи окремих громадян та громадських організацій, сприяти максимальному підвищенню рівня правової культури та правової свідомості суспільства, формуючи тим самим суспільний консенсус щодо несприйняття будь-яких форм корупції, який, у свою чергу, і має бути основою антикорупційної діяльності державного апарату, що здійснюється за допомогою міцних інститутів громадянського суспільства, приватних юридичних та фізичних осіб – резидентів відповідної держави.

Тому не викликає сумнівів, що антикорупційна політика є одним з найважливіших пріоритетів сучасної правової, соціальної, демократичної держави, оскільки спрямована на створення дієвої системи протидії корупції, визначення основних напрямів антикорупційної діяльності держави на довгострокову перспективу, розробку комплексних заходів для протидії корупції, виявлення та подолання соціальних передумов та негативних наслідків корупційних правопорушень.

При цьому реалізація антикорупційної політики потребує комплексної адміністративної діяльності за кількома напрямками, до яких С. Роуз-Аккерман відносить правоохоронний, просвітницький та профілактичний функціонально-праксеологічні напрями [480, с. 68], і два останніх безпосередньо пов'язані саме із забезпеченням достатнього загального рівня правової культури та правової свідомості у суспільстві як необхідних складових реалізації функцій правової держави.

Правоохоронний напрям антикорупційної політики передбачає обмеження чи усунення принципових корупціогенних чинників у суспільних відносинах;

нормативне визначення етичних меж поведінки осіб, які виконують певні функції держави; недопущення конфліктів інтересів у публічній сфері; забезпечення невідворотності притягнення до юридичної відповідальності осіб, винних у вчиненні корупційних правопорушень; належне визначення ознак та складів корупційних правопорушень, особливо тих, що відносяться до злочинів; встановлення достатньо жорстких санкцій щодо посадових осіб, які скоїли корупційні правопорушення у публічній сфері; належне законодавче та організаційно-управлінське врегулювання діяльності правоохоронних органів, що безпосередньо реалізують компетенцію у сфері протидії корупції, у тому числі – тих, що спеціально створені з антикорупційною метою.

Структуру державної антикорупційної політики у сучасному суспільстві складають її об'єкти, рівні, форми, сфери впливу, заходи впливу, суб'єкти реалізації антикорупційної політики. При цьому, як вбачається, саме завдання, сфери впливу на суспільні відносини та конкретні заходи антикорупційного впливу у сукупності складають юридичний зміст антикорупційної політики, від якого безпосередньо залежить її ефективність та здатність досягти поставленої у профільних нормативно-правових актах мети.

Як справедливо відзначає П. Р. Добродумов, правове поняття антикорупційної політики є фундаментальною структурною одиницею, що зв'язує усі інші елементи державно-правового механізму протидії корупції з безпосередніми реальними формами її прояву, тобто відображає реально існуюче явище та вводить його у межі правового поля [147, с. 55]. Виходячи з подібного методологічного підходу, С. З. Ідрисова визначає антикорупційну політику як «систему правових, організаційних, економічних та інших заходів, спрямованих на протидію корупційним проявам» [188, с. 32]. Слід відзначити, що подібне тлумачення поняття та змісту антикорупційної політики є не досить повним, оскільки, на наш погляд, повинно відображати не тільки протидію корупції, але також її профілактику, запобігання, попередження, усунення причин та умов, що сприяють корупційним проявам тощо.

Водночас наведене визначення дає можливість виокремити основні сфери

впливу антикорупційної політики у суспільстві, до яких доцільно віднести політичну, правову, економічну, соціальну, культурно-духовну, організаційно-управлінську сфери суспільних відносин. Кожна зі сфер впливу представляє окремі кластери суспільного буття і має свої специфічні ознаки. Однак у сукупності ці сфери утворюють єдину, інтегровану матрицю державного управління у сфері антикорупційної діяльності. Цілісність зазначених сфер впливу є умовою ефективності антикорупційної політики держави, адже поодинокі вони не забезпечать належного результату.

Таким чином, до завдань сучасної державної антикорупційної політики, які одночасно являють собою бажані позитивні наслідки формування та реалізації ефективних антикорупційних заходів, можна віднести такі: а) зменшення кількісного обсягу корупційних проявів у формі кримінальних та адміністративних правопорушень, що здійснюються у певному соціумі; б) обмеження предметних сфер поширення корупції як соціального явища; в) якісні зміни характеру корупційних проявів, що полягають у зменшенні їх об'єктивної суспільної небезпеки або шкідливості; г) мінімізація впливу корупції на економічні, соціальні, політичні, правові та інші важливі суспільні процеси; д) збільшення вірогідності настання юридичної відповідальності для осіб, що вчинили корупційні правопорушення [113, с. 87].

Ефективне вирішення подібного комплексу завдань антикорупційної політики, безумовно, потребує системного підходу до її формування та створення відповідного правового регулювання, в першу чергу – у площині удосконалення антикорупційних адміністративно-правових процедур та засобів. При цьому збалансована антикорупційна політика передбачає як загальні, так і спеціальні заходи її реалізації. До загальних заходів варто віднести профілактику та попередження корупційних проявів у суспільстві (протидія корупції як суспільному явищу), а до спеціальних – організаційні та правові заходи з протидії корупційним злочинам та правопорушенням (попередження та усунення конкретних корупційних фактів, що передбачають кримінальну або адміністративну відповідальність, а також процес притягнення винних осіб до

такої відповідальності).

Отже, на підставі аналізу теоретичного підґрунтя та функціональних особливостей державної антикорупційної політики як адміністративно-правової категорії можна комплексно і системно визначити юридичну сутність досліджуваної категорії та складного правового і суспільно-політичного явища, причому при проведенні такого визначення необхідно виходити з декількох найбільш важливих концептуальних наукових позицій, що становлять характерні ознаки державної антикорупційної політики:

1. Антикорупційну політику розглядають як у широкому, так і вузькому значенні. При цьому суто адміністративно-правовим є вузьке тлумачення, що зводиться до антикорупційної діяльності органів виконавчої влади. Водночас комплексний характер корупції як соціального явища та різноманіття форм, напрямів, завдань, сфер впливу антикорупційної політики потребує розглядати її в широкому сенсі, тобто як скоординовану діяльність усіх державних органів, органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства, громадян, спрямовану на протидію будь-яким корупційним проявам у суспільстві.

2. Антикорупційна політика в адміністративно-правовому значенні є різновидом державної політики та державного управління. Вона не може існувати поза суспільством та є оптимальною формою його реагування на корупційні прояви в рамках держави, а тому не може здійснюватися поза існуванням держави, чим, у свою чергу, об'єктивується обумовленість форм, методів та принципів антикорупційної політики специфічними якостями національної правової системи, елементом якої вона виступає.

3. Державна антикорупційна політика реалізується шляхом здійснення цілеспрямованої, вольової діяльності конкретних людей, що є посадовими особами органів публічної влади (суб'єктів антикорупційної політики), а практично-праксеологічний зміст такої діяльності полягає у виконанні дій адміністративного характеру, спрямованих на дотримання законів, створення нормативних актів, їх реалізації та проведенні організаційних заходів,

спрямованих на протидію корупції як негативному соціальному явищу.

4. Антикорупційна політика має системний характер, оскільки:

- а) здійснюється виключно в межах складної соціальної системи, якою є будь-яке суспільство, та являє собою зв'язуючий елемент цієї системи;
- б) системність є внутрішньою характеристикою антикорупційної політики держави, що забезпечує погодженість, координацію, субординацію, необхідну цілеспрямованість, раціональність та ефективність вказаного процесу;
- в) реалізація антикорупційної політики є постійним щоденним процесом, що характеризує його систематичність як один із найважливіших показників системності.

5. Антикорупційна політика здійснюється виключно на основі чинного законодавства певної держави на певному конкретно-історичному відрізку, тобто має формально визначений, унормований характер, причому для вказаної сфери правового регулювання пріоритетними є профільні норми конституційного (на загальному рівні) та адміністративного (на спеціальному рівні) права.

6. Антикорупційна політика полягає в здійсненні регулюючого та організаційного практичного впливу на об'єкти державного управління, якими є суспільні відносини в будь-якій сфері життєдіяльності суспільства, при цьому відбувається взаємодія суб'єктів та об'єктів у межах єдиної складної системи, а тому суб'єктивний антикорупційний вплив не можна вважати однобічним, навпаки, – форми та методи антикорупційної політики постійно якісно змінюються під впливом суспільних процесів та стратегічного напрямку розвитку соціуму.

7. Загальним завданням антикорупційної політики є реалізація антикорупційної функції держави у правовій, політичній, соціальній, економічній, культурно-духовній та інших соціально важливих сферах регулятивного впливу [96, с. 79].

8. Крім суб'єктів та регулятивного впливу, обов'язковим елементом антикорупційної політики виступають її об'єкти, які у відповідності до основних сфер життєдіяльності суспільства доцільно поділяти на економічні, соціальні та культурно-духовні, а також, до певної міри, політичні [273, с. 54]. Усі названі

об'єкти мають декілька основних властивостей, серед яких особливу увагу слід звернути на наступні: а) здатність до самоорганізації, що реалізується у різноманітних формах, таких, як перетворення оточуючих умов і взаємозв'язків у відповідності до уявлень їх компонентів, встановлення з ними активної взаємодії, що призводить до рівноваги відносин, пристосування до ситуації, що склалася; б) адаптивність, тобто здатність людини (колективу) у різноманітних життєвих проявах відобразити природне та суспільне середовище існування та за принципом зворотного зв'язку сприймати її вплив таким чином, щоб зберігати та розвивати себе, яка виражається у звичній (типовій) реакції, стереотипі вчинків та дій, у конформізмі та залежить від сил людини та співвідношення з нею активного та пасивного начал; в) здатність до самоуправління своєю життєдіяльністю та своїм розвитком [273, с. 57]; г) цілеспрямований характер діяльності людей на об'єкти управління, тобто орієнтація на конкретні предмети, явища, відносини, результати [120, с. 91].

Більше того, рушійною силою антикорупційної політики держави, завжди виступають інтелект і воля людини, а тому цей вплив закономірно містить елемент цілевстановлення, тобто визначення напрямів спільної діяльності, її проміжних і кінцевих результатів, заради досягнення яких і здійснюється управлінський вплив [5, с. 215]. Іншими словами, і особисте, і колективне життя людини складається з постійного визначення цілей і розв'язання завдань задля їх досягнення. Ці цілі зумовлені надзвичайно широким спектром людських потреб – від найпростіших, пов'язаних із забезпеченням існування людини як біологічного виду, до найвищих, інтелектуальних, пов'язаних з пізнанням і перетворенням природи і суспільства.

У соціальному управлінні цілевстановлення супроводжується практичною цілеспрямованістю. На відміну від інших інтелектуальних сфер цілі в управлінні тісно пов'язані з потребами практики. Вони за своєю суттю є завданнями, а останні формулюються з урахуванням реальних можливостей – наявних матеріальних, організаційних, фінансових та інших ресурсів. Складність управлінського цілевстановлення полягає в тому, що серед величезної кількості

можливих цілей необхідно відібрати такі, які можуть бути практично реалізовані, а інакше управління просто втрачає свій сенс [5, с. 219].

Також необхідно відзначити і залежність ефективності реалізації антикорупційної політики від об'єктивних умов та чинників суспільної життєдіяльності та відтворювання їх у своїй організації та функціонуванні, з чого випливає загальнотеоретичне положення про важливість розподілу виконавців антикорупційних заходів у просторі та за функціями, забезпечення їх місцями роботи і засобами праці, налагоджування їх взаємодії у праці й суспільному житті, розширення їхніх творчих можливостей шляхом узгодження і концентрації їх зусиль, завдяки чому належна організація розширює управлінські та регулюючі можливості, надає сукупності людей якостей системи, де ця сукупність досягає результатів, котрі не під силу кожній окремій людині.

Комплексний аналіз поняття та завдань антикорупційної політики України дозволяє запропонувати такі висновки:

1. Сформульовано визначення поняття «антикорупційна політика»: особливий різновид державної політики, що системно та комплексно здійснюється шляхом цілеспрямованої, вольової діяльності належних суб'єктів виключно на підставі чинного законодавства з метою протидії корупції як негативному соціальному явищу і полягає у впровадженні конкретних заходів впливу на об'єкти правових відносин у суспільстві, створенні нормативних актів, проведенні організаційних заходів, спрямованих на реалізацію антикорупційної функції держави.

2. Доведено, що антикорупційна політика належить до процедурної, регуляторної моделі державної політики з обов'язковою символічною складовою, адже: реалізація антикорупційної політики відбувається на підставі відповідної законодавчої та підзаконної основи, яка визначає механізми, форми та методи запобігання та протидії корупції; регуляторна складова полягає у впровадженні системи заборон щодо отримання неправомірної вигоди, які поширюються на увесь державний апарат і мають імперативний характер; корупція є прямим зазіханням на загальнолюдські цінності, оскільки її рівень

негативно позначається на якості життя громадян, гарантованості їх прав і свобод, а також суспільній моралі.

3. Обґрунтовано такі завдання сучасної державної антикорупційної політики: зменшення кількісного обсягу корупційних проявів у формі кримінальних злочинів та адміністративних правопорушень, що відбуваються у певному соціумі; обмеження предметних сфер розповсюдження корупції як соціального явища; якісні зміни характеру корупційних проявів, що полягають у зменшенні їх об'єктивної суспільної небезпеки або шкідливості; мінімізація впливу корупції на економічні, соціальні, політичні, правові та інші важливі суспільні процеси; збільшення вірогідності настання юридичної відповідальності для осіб, що скоїли корупційні правопорушення.

4. Обґрунтовано, що специфічною ознакою антикорупційної політики, яка дає змогу охопити усі важливі сфери суспільних відносин, є необхідність активної законодавчої діяльності держави у напрямі створення належної антикорупційної нормативно-правової бази, що складає спеціальне антикорупційне законодавство, а також створення на законодавчому рівні таких умов суспільного життя, що виключають або суттєво зменшують негативні корупційні прояви у тій чи іншій конкретній сфері, що відображає загальну якість нормотворчості, одним із важливих показників ефективності якої є низька корупціогенність та здатність забезпечувати справедливий розподіл матеріальних і нематеріальних благ у суспільстві.

### **1.3. Принципи реалізації антикорупційної політики в Україні та методологія дослідження процесу її реалізації в контексті розбудови правової держави**

Аналіз принципів реалізації антикорупційної політики та методології цього процесу є одним із завдань даного дослідження. Він надасть можливість усвідомити вихідні засади процесу попередження та протидії корупції, й



відповідно, розкрити волю держави, яка відображена у численних нормативно-правових актах. Характеризуючи принципи антикорупційної політики перш за все необхідно з'ясувати лексичну та правову природу загальної категорії «принципи» та родового поняття «принципи адміністративного права», адже в рамках даного дослідження йдеться про антикорупційну політику та його принципи саме з позицій адміністративно-правового бачення та юридичного нормативного і науково-теоретичного аналізу вказаного предмету.

Словник іншомовних слів розглядає поняття «принцип» (від лат. *princīpium* – основа, начало) у трьох вимірах: 1) основне, вихідне положення якої-небудь теорії, вчення і т. д.; керівна ідея, основне правило діяльності; 2) внутрішня переконаність, погляд на речі, що визначає норму поведінки; 3) основа устрою, дії якого-небудь механізму, пристрою, установки [507, с. 409]. Аналогічні тлумачення пропонують інші енциклопедичні словники [317, с. 585]. Тобто етимологічно термін «принцип» тлумачиться як базис будь-якого процесу чи механізму. Однак чи можна застосовувати таке значення у межах правових реалій?

Аналізуючи термін «принципи права» у контексті подібних методологічних позицій, О. Ф. Скакун визначає їх як «об'єктивно притаманні праву відправні начала, безумовні вимоги (позитивні зобов'язання), що висуваються до учасників суспільних відносин в цілях гармонійного поєднання індивідуальних, групових та суспільних інтересів» або як «своєрідну систему координат, в рамках якої розвивається право, і одночасно вектор, що визначає напрям його розвитку» [497, с. 240] та відносить до основних загальних принципів права наступні: принцип свободи (означає, що право виступає як міра свободи – політичної, ідеологічної, економічної та реалізується через надання свободи вибору суспільного ладу та форми правління, забезпечення захисту прав людини і задоволення основних потреб її життя, формування органів державної влади шляхом народного волевиявлення, створення умов для затвердження у суспільстві норм гуманістичної моралі, користування різними соціальними благами держави та приватних осіб і т. д.); принцип справедливості (означає, що

право виступає як міра справедливості та містить у собі вимогу відповідності між практичною роллю окремих індивідів (соціальних груп) у житті суспільства та їх соціальним становищем, між їх правами та обов'язками, злочином та покаранням, заслугами людей та їх суспільним визнанням, конкретизуючись у принципі формально-юридичної рівності); принцип рівності (означає рівність всіх перед законом, рівність прав і обов'язків, незалежно від національної, релігійної та іншої приналежності, службового та іншого становища, рівну відповідальність перед законом, рівний захист перед судом та з боку суду); принцип гуманізму (розкриває одну з найважливіших характеристик права, що полягає у домінуванні у формуванні та функціонуванні правової системи природних невідчужуваних прав людини); принцип демократизму (знаходить свій прояв у тому, що право і законодавство виражають волю народу, волю всіх і кожного та формуються через безпосередні та представницькі форми народовладдя); принцип законності (виражається у вимогах: якості нормативно-правових актів, несуперечності їх один одному, що означає юридичну субординацію між ними залежно від юридичної сили); суворого дотримання та виконання юридичних норм усіма суб'єктами – громадянами, їх об'єднаннями, посадовими особами державними органами тощо, з чого випливає недопустимість зловживання суб'єктивним правом); невідворотної відповідальності за вину громадян та посадових осіб [497, с. 243–244].

Слід погодитися з О. Ф. Скакун у тому, що «принципи права слугують загальними орієнтирами у правотворчості та правозастосуванні», з чого випливає безпосередній зв'язок та вплив загальних принципів права на принципи реалізації державної антикорупційної політики, оскільки: а) антикорупційна політика здійснюється виключно у державі як формі організації усього суспільства; б) антикорупційна політика здійснюється виключно на підставі юридичних норм, що містяться у чинних нормативно-правових актах конкретної держави; в) антикорупційна політика є невід'ємним елементом конкретної правової системи, що побудована на принципах права, які утворюють дану правову систему та знаходять свій прояв у її джерелах, насамперед – Конституції

України як Основному законі, та втілюються у будь-якому чинному нормативно-правовому акті, у тому числі – в джерелах національного адміністративного права.

Отже, вбачається, що принципи виступають у якості певної об'єктивної категорії, на основі якої формуються межі правореалізації. Такий узагальнюючий підхід цілком прийнятний, адже він поєднує окремі види діяльності, що відбуваються в межах правових реалій (правотворчість, правозастосування та правореалізація). Водночас таке тлумачення відрізняється від етимологічного значення цього слова своєю глибиною, характером та суспільним призначенням.

Виходячи з того, що державну антикорупційну політику варто розглядати, перш за все, як адміністративно-правову категорію, визначити правову природу принципів її практичної реалізації можна лише за умови першочергового аналізу галузевих норм адміністративного права, які виступають видовим поняттям по відношенню до принципів права та встановлення співвідношення принципів адміністративного права та принципів реалізації державної антикорупційної політики, що є частиною предмету правового регулювання вказаної провідної галузі вітчизняного права.

Принципи адміністративного права слід розуміти як засадничі (основні) ідеї, положення, вимоги, що характеризують зміст адміністративного права, відображають закономірності його розвитку і визначають напрями і механізми адміністративно-правового регулювання суспільних відносин [5, с. 80]. Цілком слушною є, на наш погляд, думка деяких дослідників про те, що вивчення принципів адміністративного права дає відповідь на питання: що є головним у системі норм, які регламентують адміністративно-правові відносини; що є постійним супутником цих відносин; без чого не можуть існувати різні інститути адміністративного права. Основне значення принципів адміністративного права полягає в тому, що вони визначають «юридичну долю», життєздатність, практичну організацію і реальне функціонування виконавчої влади й управління [67, с. 193].

При цьому, аналізуючи сутність принципів адміністративного права як

його основоположних ціннісних ідей, слід враховувати ту обставину, що те, що вчора мало засадниче значення, сьогодні як результат фундаментальних суспільних трансформацій може втратити свою актуальність, як, наприклад, принцип демократичного централізму, що у сучасних умовах внаслідок докорінної зміни суспільно-політичної формації змінився на принцип децентралізації державної влади. Звідси випливає висновок, що в різних правових системах загальні принципи адміністративного права можуть тлумачитися по-різному і мати різний правовий зміст (власне, як і загальні принципи права, деякі з яких можна вважати загальними лише в рамках правових систем або, щонайбільше, правових сімей).

Необхідно підкреслити, що у сучасній юридичній літературі принципи адміністративного права майже не досліджуються, що безумовно негативно позначається на теорії адміністративного права. Серед радянських вчених-адміністративістів принципи адміністративного права одним з перших дослідив О. П. Коренев, який виділяв такі загальні принципи адміністративно-правового регулювання суспільних відносин: науковість (об'єктивність); демократичний централізм; єдність рівних прав і рівних обов'язків; соціалістичний інтернаціоналізм; соціалістичну законність [229, с. 74].

В. А. Юсупов виділяв такі загальні принципи адміністративного права: принцип розвиненості економічних і політичних відносин; принцип врахування пріоритету партійних актів; принцип врахування актів громадських і самодіяльних організацій трудящих; принцип врахування системності права; принцип врахування компетенції органу, що приймає адміністративний акт; принцип врахування конституційних прав, свобод і законних інтересів громадян та іноземців; принцип ефективності адміністративного права [589, с. 33].

У сучасній вітчизняній адміністративно-правовій доктрині Ю. П. Битяк пропонує систематизувати принципи адміністративного права на дві групи (внутрішні та зовнішні). Разом з тим це не є самостійні, особливі, незалежні одна від одної категорії, а лише різні аспекти відтворення виконавчої діяльності держави, пов'язані з різними критеріями підходу до наукового аналізу.

Незважаючи на умовність, такий диференційований підхід до аналізу видів і змісту принципів адміністративного права дозволяє повніше й адекватніше їх дослідити та проаналізувати. Внутрішні принципи формування та функціонування адміністративного права України в сучасний період спрямовано на формування соціально справедливого адміністративного права, ефективне врегулювання виконавчої діяльності держави, вивчення й усунення характерних для нього суперечностей.

Серед внутрішніх принципів адміністративного права науковець виокремлює такі: 1) відповідність адміністративного права положенням Конституції України; 2) верховенство адміністративно-правового закону в системі нормативних актів, які містять адміністративно-правові норми; 3) наявність власного підґрунтя формування й розвитку; 4) спеціалізація; 5) відповідність адміністративно-правових законів певним положенням міжнародно-правових договорів із питань адміністративного права, учасницею яких є Україна. Характеризуючи кожен з них, зазначимо, що реалізація принципу відповідності норм адміністративного права положенням Конституції України має на меті забезпечення вираження волі та інтересів українського народу, що повинні бути відображені у нормативно-правових актах, які чітко відповідають положенням Основного закону держави. Важливість цього принципу полягає в тому, що Конституційні норми закріплюють пріоритетні, першочергові завдання й принципи діяльності органів державної виконавчої влади, чим забезпечують внутрішню узгодженість і цілеспрямованість регулюючої дії всього адміністративного права [6, с. 34–35].

Також варто зазначити, що серед принципів сучасного адміністративного права можна виділити загальні і спеціальні. Загальні принципи мають фундаментальне значення для всієї галузі адміністративного права. Як правило, вони виявляються і деталізуються в принципах спеціальних, характерних для окремих інститутів адміністративного права: принципах державної служби, принципах адміністративної відповідальності, принципах адміністративного процесу тощо [5, с. 311].

Отже, наведені вище галузеві принципи адміністративного права свідчать про відсутність єдиного підходу до їх класифікації, однак ототожнювати принципи адміністративного права і принципи реалізації державної антикорупційної політики було б неправильно, хоча вони дуже тісно взаємопов'язані, адже принципи адміністративного права визначають характер механізму адміністративно-правового регулювання суспільних відносин, природу зв'язків, які формуються в процесі цього регулювання. Зі свого боку принципи реалізації державної антикорупційної політики – це основоположні ідеї, які визначають системний порядок здійснення усього комплексу різнопланових, багатопрофільних антикорупційних заходів у державі. Іншими словами, вони є правовими вимогами, обов'язковими для виконання і дотримання в процесі антикорупційної діяльності її уповноваженими суб'єктами.

Також принципи реалізації антикорупційної політики в адміністративно-правовій площині необхідно відрізнити від форм і методів антикорупційної діяльності, адже неправомірне ототожнення вказаних теоретичних конструкцій з методологічної точки зору призводить до неправильного доктринального розуміння сутності антикорупційної діяльності з точки зору співвідношення її цілей та засобів реалізації.

Під формами антикорупційної діяльності слід розуміти відмінні за своїм характером та наслідками способи зовнішнього вираження діяльності уповноважених суб'єктів антикорупційної політики. Форми антикорупційної діяльності відзначаються помітною універсальністю щодо конкретних сфер і галузей суспільного життя. Отже, через вказаний чинник одні й ті самі форми успішно застосовуються і в економіці, і в адміністративно-політичній діяльності, а також при вирішенні внутрішньо-організаційних питань, а тому такого великого значення у методології наукових досліджень процесу реалізації антикорупційної політики сучасної правової держави набуває вміння вільно орієнтуватися у всій різноманітності форм, здатність здійснити обґрунтований вибір найефективніших серед них, а за необхідності – вдосконалювати існуючі форми.

Водночас методи антикорупційної діяльності – це певні способи практичного здійснення органами виконавчої влади та іншими суб'єктами реалізації антикорупційної політики владно-організуючого впливу на керовані об'єкти, що відповідають характеру й обсягу наданих цим суб'єктам функцій та повноважень (компетенцій), а також специфічним особливостям керованих об'єктів.

З такого визначення логічно випливає, що методи антикорупційної діяльності можуть проявити себе тільки під час взаємодії суб'єктів і об'єктів протидії корупції. Це важливо відзначити, оскільки в науковій літературі методами називають графічні, технічні, математичні, соціологічні та інші методи. Зрозуміло, вони так або інакше пов'язані з процесом управлінського впливу (наприклад, з підготовкою управлінського рішення), однак безпосередньо цей вплив не виражають, а тому за своєю суттю не можуть розглядатися власне як методи антикорупційної діяльності. Перелічені прийоми та засоби вирішення певних завдань посідають щодо методів допоміжне місце, використовуються в інтересах внутрішньо-організаційного обслуговування власне процесів реалізації державної антикорупційної політики.

В адміністративно-правовій літературі метод управління (зокрема, це повною мірою стосується і державного управління у сфері протидії корупції) визначається приблизно однаково – як спосіб чи засіб певного цілеспрямованого впливу [5, с. 283]. Так, Д. М. Бахрах розглядає метод управління як спосіб цілеспрямованого впливу суб'єкта влади на колектив, групу чи одну людину [26, с. 185]. Д. М. Овсянко вважає, що метод управління – це спосіб здійснення його функцій, засіб впливу органу виконавчої влади на керовані об'єкти [322, с. 123]. На думку Ю. М. Козлова, метод управління – це засоби і прийоми безпосереднього управлінського впливу виконавчих органів (посадових осіб) на керовані об'єкти (на керуючих) [2, с. 283].

У такому розумінні для методів реалізації державної антикорупційної політики характерні такі риси: а) вони органічно пов'язані з цільовим призначенням антикорупційної діяльності як особливого виду практичної

реалізації іманентних завдань і функцій держави; б) виражають владно-організуючий (тобто управлінський) вплив органів виконавчої влади та інших суб'єктів антикорупційної діяльності на відповідні керовані об'єкти; в) здійснюються у взаємозв'язках між суб'єктами та об'єктами протидії корупції; г) використовуються суб'єктами антикорупційної діяльності як засоби реалізації закріпленої за ними компетенції і безпосередньо виражають повноваження державно-владного характеру; д) завжди мають своїм адресатом відповідні керовані об'єкти (індивідуальні або колективні); є) у відповідному обсязі виражають державний (публічний) інтерес; ж) формалізуються у вигляді правових норм та закріплюються у правових актах управління; з) застосовуються вибірково залежно від особливостей організаційно-правового статусу суб'єктів протидії корупції та керованого об'єкту (наприклад, від форми власності, індивідуального або колективного характеру тощо).

В той же час, принцип реалізації державної антикорупційної політики як теоретичне та практично-прикладне поняття адміністративного права відображає у системі протидії корупції як негативному соціальному явищу закономірності, відносини, взаємозв'язки між її елементами, тобто це специфічне поняття, у якому міститься не стільки сама закономірність, відношення, взаємозв'язок, скільки їх пізнання (гносеологічні аспекти протидії корупції), оскільки принцип за своєю сутністю є фіксацією результатів наукового пізнання.

Загалом, у науковій літературі [22, с. 190] відзначають три основні загальнотеоретичні (методологічно-пізнавальні) аспекти проблематики сутності та правової природи універсальних принципів: по-перше, онтологічний, що розкриває генезис принципів, їх взаємозв'язки з природою, сутністю, місцем та роллю тих закономірностей, відносин та взаємозв'язків, які вони відображають; цей аспект сприяє виявленню підстав, об'єктивних передумов, необхідних для систематизації принципів реалізації державної антикорупційної політики; по-друге, гносеологічний, пов'язаний з аналізом характеру принципів, мовою, логікою та структурою їх адекватної наукової інтерпретації, тобто це викладене у зрозумілій формі і достовірне наукове знання про онтологію (фундаментальну



сутність) принципів реалізації державної антикорупційної політики; по-третє, власне методологічний, що показує роль принципів у теоретичній та практичній діяльності людей у сфері протидії корупції, їх значення як інструменту корисного, бажаного, необхідного перетворення суспільних явищ, умови та способи їх дієвого застосування в управлінській практиці.

Кожний з названих аспектів потребує серйозного дослідження, адже принципи неможливо обумовити заздалегідь, а крім того – вони не можуть функціонувати автоматично. Більше того, крім знання принципів, необхідним елементом ефективною антикорупційної діяльності є бажання та спроможність їх використовувати в управлінських процесах.

Загалом, у проблематиці методології дослідження принципів реалізації державної антикорупційної політики найбільшим чином проявляється діалектика об'єктивного та суб'єктивного пізнання, знання та практичної дії. Вбачається, що принципи об'єктивні за своєю природою та змістом, але суб'єктивні у зовнішній формі вираження, оскільки знаходять свій прояв у суспільній свідомості і, як наслідок, закріплюються у правовій формі. Отже, найважливішим методологічним питанням щодо правової природи принципів реалізації державної антикорупційної політики, яке потребує належного науково-доктринального вирішення, слід визнати питання про співвідношення об'єктивного та суб'єктивного у вказаній суспільно-політичній та адміністративно-правовій категорії.

Іншим важливим питанням при визначенні принципів реалізації державної антикорупційної політики є проблематика набуття ними правової форми через формально-юридичну регламентацію в нормах різних галузей права, перш за все – конституційного та адміністративного. Безумовним у цьому контексті вбачається факт більшої визначеності та впорядкованості суспільних відносин у сфері здійснення антикорупційних заходів за умови нормативної регламентації відповідних принципів у вигляді окремих формально закріплених положень, бажано – на рівні законів, тобто державних нормативно-правових актів найвищої юридичної сили в ієрархії національної системи джерел права.

Отже, коли йдеться про принципи реалізації державної антикорупційної політики та їх правову природу, доцільно відзначити, що їх поняття повинно мати у якості своїх джерел об'єктивні управлінські явища і процеси та розкривати їх природу та управлінську роль, а також правильно, на основі точного відображення дійсності, описувати закономірності, відносини та взаємозв'язки державно-управлінської діяльності; відобразитися у такій формі, що відповідає вимогам діалектичної логіки, показувати у діалектичному розвитку сутність певного державно-управлінського явища, сприяти ефективному використанню наукових знань у практиці протидії корупції [22, с. 197].

Спираючись на вищевикладене, можна вивести такі базові методологічні вимоги до наукового процесу виявлення та обґрунтування системи принципів реалізації державної антикорупційної політики. Вони повинні: а) відображати не будь-які, а тільки найбільш суттєві, головні, об'єктивно необхідні закономірності, відносини та взаємозв'язки антикорупційної діяльності; б) характеризувати виключно стійкі закономірності, відносини та взаємозв'язки у процесі протидії корупції; в) охоплювати переважно такі закономірності, відносини та взаємозв'язки, що властиві державній антикорупційній політиці як цілісному соціальному явищу, тобто мати загальний, а не приватний характер, що обумовлює їх публічно-правову (загальнодержавну, загальносуспільну) природу; г) відображати специфіку антикорупційної діяльності, її відмінність від інших видів державної діяльності та реалізації функцій сучасної правової держави.

Отже, поняття «принцип реалізації державної антикорупційної політики» покликане спочатку в науковій, а потім і в практично-прикладній правовій формі відображати закономірності, відносини та взаємозв'язки, що існують об'єктивно в антикорупційній діяльності держави та мають особливе значення для її організації і функціонування. Відтак, принципи реалізації антикорупційної політики держави відображають усі можливі форми антикорупційної діяльності держави та комплексно охоплюють в цілому будь-які прояви здійснення

сучасною правовою державою притаманні їй антикорупційні функції.

При цьому принципи реалізації антикорупційної політики слід відрізнити від принципів протидії корупції як напрямку спеціальної діяльності правоохоронних органів, а також від принципів провадження в справах про адміністративні корупційні правопорушення, що мають процесуальну юридичну природу та форми реалізації. Потреба такої індивідуалізації пов'язана з особливостями процесуальної діяльності в рамках кожного вищезгаданого напрямку. Зокрема мова йде про процесуальну мету та завдання діяльності, форми та методи досягнення результату, а також характер організаційного впливу.

У вказаному сенсі протидія корупції в системі державного управління потребує розроблення і проведення заходів з метою попередження, виявлення та припинення правопорушень, пов'язаних з корупцією, усунення їх наслідків та покарання винних. Система відповідних заходів має ґрунтуватися на принципах законності, гласності, невідворотності покарання за корупційні правопорушення, відновлення порушених прав, відшкодування громадянам, їх об'єднанням, державі збитку від правопорушень, пов'язаних з корупцією. Ці заходи необхідно розглядати як невід'ємну складову реформи системи державного управління [591, с. 153].

Водночас провадження у справах про адміністративні корупційні правопорушення має ґрунтуватися на таких загальних принципах, які є характерними для будь-якої процесуальної діяльності уповноваженого органу у сфері деліктного провадження: 1) принцип верховенства права 2) принцип законності; 3) принцип об'єктивної істини; 4) принцип правової рівності; 5) принцип оперативності; 6) принцип права на захист; 7) принцип презумпції невинуватості; 8) принцип публічності; 9) принцип мовної політики; 10) принцип охорони інтересів держави й особи; 11) недопущення зворотної сили законів, які встановлюють нову або більш тяжку юридичну відповідальність; 12) невідворотності адміністративного стягнення та особистої відповідальності. До спеціальних принципів провадження у справах про адміністративні

корупційні правопорушення, які характеризують їх специфіку, можна віднести такі: 1) принцип гласності; 2) принцип змагальності сторін; 3) принцип самостійності та незалежності судів у прийнятті рішень; 4) принцип поєднання диспозитивності та імперативності; 5) принцип оперативності й економічності; б) принцип поєднання із дисциплінарним провадженням [164, с. 145–146].

Таким чином, на доктринально-методологічному рівні принципи реалізації державної антикорупційної політики можна охарактеризувати як вихідні ідеї, основи, цілі антикорупційної політики держави, прямо або опосередковано виражені у правовій формі, що мають обов'язковий характер для суб'єктів та об'єктів протидії корупції та відображають об'єктивно існуючі закономірності, відносини, взаємозв'язки у всій системі державного управління або окремих його підсистемах.

Зважаючи на подібне концептуальне визначення принципів реалізації державної антикорупційної політики, необхідним є юридичний аналіз конкретних принципів згідно з метою встановлення їх специфічної правової природи, конкретного юридичного змісту та форм і методів їх втілення у практичному здійсненні антикорупційної діяльності сучасної правової держави. Насамперед, на наш погляд, слід приділити увагу розгляду принципу законності як фундаментальної домінанти протидії корупційним проявам у сучасному соціумі.

Принцип законності в умовах розбудови правової держави передбачає, що всі антикорупційні заходи повинні базуватися на положеннях Конституції та законів України. При цьому жодні міркування не можуть виправдати застосування антикорупційних заходів, які не відповідають закону, а відсутність законодавчої основи для вжиття таких заходів є підставою для розробки і прийняття відповідних нормативно-правових актів [287, с. 304]. Юридичний зміст та правова природа вказаного принципу визначені у ч. 2 ст. 6 Конституції України. Утім при застосуванні цієї норми слід враховувати положення ч. 2 ст. 8 Конституції України, яка встановлює ієрархію актів законодавства [225].

Отже, законність в антикорупційній діяльності держави слід розуміти як

дотримання органами державної влади та їх посадовими особами чинного законодавства, що виражається у реалізації своєї компетенції виключно у тих формах, способах, методах і межах, що встановлені Конституцією та законами держави, які безпосередньо регулюють їх конституційно-правовий та адміністративно-правовий статус при реалізації антикорупційних заходів [97, с. 81]. Цей принцип також поширюється і на деліктні правовідносини, пов'язані з антикорупційними правопорушеннями, і передбачає дотримання чіткого порядку правової оцінки таких діянь і притягнення винних осіб до передбаченої законодавством юридичної відповідальності.

Також принцип законності означає, що органи законодавчої, виконавчої, судової влади та органи місцевого самоврядування при реалізації антикорупційної політики держави мають діяти лише в порядку і в межах компетенції, визначеної Конституцією України, законами, іншими нормативно-правовими актами, і те, що держава здійснює свою антикорупційну функцію виключно правовими засобами і в правових формах. Це зумовлено насамперед значенням діяльності та впливу органів виконавчої влади на всі напрями суспільних відносин, їх правом приймати на основі законів та відповідно до них нормативні та індивідуальні правові акти, розглядати і вирішувати справи про застосування заходів адміністративної та дисциплінарної відповідальності за корупційні правопорушення, тобто здійснювати так звану адміністративну юрисдикцію [506, с. 134].

Слід зазначити, що особливого значення режим законності при проведенні антикорупційних заходів набуває в період політичної, соціально-економічної, культурно-духовної перебудови суспільства, коли необхідна висока організованість діяльності органів виконавчої влади, дисциплінованість посадових осіб та неухильне дотримання ними положень нормативно-правових актів, що складають формально-юридичну основу протидії корупції як негативному соціальному явищу. На нашу думку, сучасна Україна перебуває саме на цьому етапі і намагається переформатувати парадигму відносин «влада – суспільство», відмовившись від корупції, яка за часів президентства

В. Ф. Януковича була чи не основним інструментом діалогу між владою та громадянами.

Іншим важливим принципом реалізації державної антикорупційної політики є принцип об'єктивності, який, на погляд Г. В. Атаманчука, є вихідним та зумовлює необхідність дотримання у всіх антикорупційних заходах вимог об'єктивних закономірностей (природних і суспільно-історичних) і реальних можливостей суспільства, виражаючи за своєю сутністю залежність антикорупційної системи держави від: а) характеру, рівня розвитку та закономірностей суспільства, перш за все, тих його компонентів, що є об'єктами антикорупційної діяльності держави; б) суспільних цілей, що вирішуються на цьому історичному відрізку часу; в) наявних засобів та ресурсів, що підлягають включенню до системи антикорупційних заходів; г) внутрішніх закономірностей функціонування і розвитку антикорупційної політики як певного системного суспільного явища [22, с. 193–194].

Отже, принцип об'єктивності відображає широке коло закономірностей, відносин та взаємозв'язків організації, функціонування і розвитку антикорупційної діяльності держави, пов'язаних з реалізацією у ньому цілей, об'єктивних умов і суб'єктивного складника існування суспільства. Водночас порушення цього принципу призводить до великих втрат у житті суспільства, спрямовує його зусилля в необґрунтовану або негативну сторону, гальмує розвиток, викликає неприйняття людьми державно-управлінських впливів антикорупційного характеру та спрямованості [22, с. 195].

На сучасному етапі одне з першочергових місць у протидії корупції посідає також принцип першочерговості забезпечення прав та свобод людини і громадянина, що випливає з практичної необхідності правильного визначення цілей антикорупційної політики, причому вказана ціль вбачається основною при побудові антикорупційної системи у будь-якій демократичній, правовій державі. У сучасному світі права людини стали об'єктом регулювання не лише окремої держави, а й міжнародного співтовариства. Міжнародне співробітництво держав у галузі прав людини відбувається у формі прийняття універсальних

міжнародно-правових стандартів, які визнаються як основні права людини, що відображено у низці важливих міжнародно-правових актів як декларативного, так й імперативного характеру [224, с. 16–17].

На нашу думку, означений принцип є однією із базових засад реалізації антикорупційної політики держави, адже він логічно витікає з функцій держави, яка повинна гарантувати належний рівень захисту прав і свобод власних громадян, а також забезпечити законність та дисципліну у державному управлінні. Підкреслимо, що саме цей сектор є найбільш корумпованим та проблемним з огляду на стан дотримання прав і свобод громадян.

Принцип демократизму в антикорупційній політиці так само, як і попередні проаналізовані основоположні принципи, тісно пов'язаний та породжується демократичною формою політичного (державного) режиму, встановленого у певній державі на конкретному історичному етапі становлення та розвитку її правової системи. Цей принцип розкриває алгоритм формування антикорупційної політики держави та у своїй основі містить ті цінності, які влада обирає у якості політичного фундаменту для діалогу з суспільством.

Демократія – це така «форма організації суспільства, його державно-політичного устрою, що ґрунтується на визнанні народу джерелом влади, послідовному здійсненні принципу рівності і свободи людей, їх реальної участі у управлінні справами держави і суспільства» [57, с. 149]. Демократія вимагає повної належності влади народу, який здійснює її безпосередньо шляхом прямої участі у вирішенні державних і громадських справ (референдуми, вимоги, збори громадян, демонстрації, мітинги, походи громадян, народні ініціативи тощо) або через обраних ним представників (депутатів) у представницькі органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Через інститути народних засідателів і присяжних відбувається участь громадян у здійсненні судової влади. Представницькі органи і посадові особи у демократичній державі, як правило, обираються. Демократія також передбачає наявність у суспільстві сталої законності й міцного правопорядку, а також послідовне здійснення принципу поділу державної влади за її функціональними

формами на законодавчу, виконавчу й судову [57, с. 149].

У цьому контексті слід відзначити, що, відповідно до ст. 1 Конституції, України [225], Україна є суверенною і незалежною, демократичною, соціальною і правовою державою, що передбачає імперативний юридичний характер принципів поділу влади, демократизму, справедливості, верховенства права та законності у державному управлінні, а тому демократизм є важливим елементом здійснення державною владою України своїх функцій та завдань антикорупційної спрямованості. Позиціонування демократичних цінностей на конституційному рівні апіорі свідчить про те, що принцип демократизму покладено в основу різних напрямів державної політики, зокрема і антикорупційної.

Принцип правової нормативності (упорядкованості) антикорупційної політики у практично-праксеологічному вимірі означає необхідність викладення принципів, форм та методів антикорупційної діяльності органів публічної влади у нормах чинного законодавства, тобто набуття ними правової форми та обов'язкового характеру, причому як для суб'єктів управління (посадових осіб органів державного апарату), так і для керованих об'єктів (нижчих посадових осіб, громадян тощо). У принципі правової нормативності безпосередньо втілюється ідея правової держави, побудова якої визначена у якості норми-декларації та норми-цілі у Конституції України, та яку Ю. С. Шемшученко визначає як «ідеальний тип держави, вся діяльність якої підпорядкована праву» [57, с. 688].

Слід зазначити, що термін «правова держава» був введений у науковий обіг Р. Модем у IX столітті, але саме поняття виникло набагато раніше. Так, окремі ідеї правової держави (зокрема, обмеження державної влади законом) висловлювалися ще античними мислителями Платоном, Аристотелем, Полібієм та ін., але концептуального вигляду ідея правової держави набула у XVIII–XIX столітті. Помітний внесок у це зробили Т. Гоббс, Д. Локк, А. Дайсі, Ж.-Ж. Руссо, Ш.-Л. Монтеск'є, І. Кант, Г. Гегель, Р. Моль, Г. Еллінек. Серед тих, хто підтримував та розвивав ідеї правової держави наприкінці XIX-початку XX



століття, були вітчизняні правознавці – В. М. Гессен, С. С. Дністрянський, Б. О. Кістяківський, М. М. Коркунов, С. П. Котляревський, О. В. Малицький, М. І. Палієнко, Ф. В. Тарановський та ін.

Головне призначення правової держави полягає в максимальному забезпеченні юридичними засобами всебічної охорони й захисту прав та свобод людини і громадянина. Характер відносин між громадянином і державою є ключовим питанням доктрини правової держави. У такій державі досягається юридична рівність між нею та громадянином, причому засобом такої рівності є право, а зв'язаність держави правом є визначальною юридичною засадою забезпечення прав людини і громадянина, функціонування державної влади та її інститутів [115, с. 186].

Таким чином, правова нормативність розкриває природу влади у демократичній правовій державі, яка має в основі громадянське суспільство. Наразі Україна лише стоїть на порозі значних перетворень, які дозволять їй стати цивілізованою європейською державою, а це означає, що правова упорядкованість усіх сфер діяльності влади, виходить на перше місце і стає ключовою умовою досягнення політичних та соціально-економічних цілей.

Ще одним об'єктивно необхідним принципом антикорупційної політики, що прямо впливає із законодавчого проголошення побудови правової держави, є принцип верховенства права, закріплений у ч. 1 ст. 8 Конституції України. Загалом верховенство права у державі та суспільстві можна визначити як панування права у життєдіяльності громадянського суспільства і функціонуванні держави. Термін «верховенство права» або «панування права» (англ. «the rule of law») вперше вжив у ХІХ столітті британський юрист А. Дайсі. Він вважав, що істотною, але не єдиною частиною права є численні судові рішення, які «визначають права приватних осіб в окремих випадках».

Деякі елементи концепції верховенства права містяться у творах давньогрецьких і давньоримських мислителів (Арістотель, Цицерон, Сенека) та релігійних діячів і філософів доби Середньовіччя (Ф. Аквінський та ін.). Ця концепція інтерпретувалася у найширшому її розумінні, тобто як визнання

необхідності підпорядкування «позитивного» (встановленого чи санкціонованого державою) права «непозитивному» (природні права людини, потреби людської природи, вимоги розуму, мораль тощо) [57, с. 70].

Відповідно до ст. 8 Конституції, в Україні визнається і діє принцип верховенства права, а це означає підпорядкованість держави та її інститутів правам людини, визнання пріоритету права перед іншими соціальними нормами (моралі, звичаями тощо) [225]. Слід наголосити на відмінності цього принципу від принципу верховенства закону, яка пов'язана з розбіжністю у розумінні права і закону. Важливе значення має і співвідношення цих понять: принцип верховенства закону є більш конкретним. Панування закону означає насамперед верховенство правового закону, оскільки не кожний закон є саме таким. Відповідність змісту закону праву у широкому сенсі є ще однією ознакою принципу верховенства права, важливим показником правової держави.

Вбачається, що на рівні права відбувається фіксація загальноприйнятих та суспільно визнаних еталонів державного управління, які згодом стають основним інструментом у формуванні політики держави в різних сферах суспільного життя. Як наслідок, діяльність влади не тільки отримує відповідний вектор, а й набуває своєї правової оболонки. Насамперед, такий алгоритм дуже важливий для виконавчо-розпорядчої діяльності, яка охоплює усі аспекти буття суспільства. Щодо антикорупційної політики держави принцип верховенства права характеризується поліфункціональністю, оскільки, з одного боку, він служить основою реалізації вказаної політики, а з іншого – відносить корупцію до числа протиправних діянь, які мають достатньо високий рівень суспільної небезпеки.

Нарешті, принцип публічності антикорупційної діяльності відтворює правову державність, а також забезпечує зв'язок державного управління із суспільством та громадянами, складаючись, на думку Г. В. Атаманчука, з таких основних структурних елементів: а) доступність державного управління для громадян, що пов'язано з їх правом вибору складу відповідних органів та участі у їх діяльності; б) відкритість функціонування органів державної влади та

місцевого самоврядування; в) громадський контроль, у тому числі через засоби масової інформації, за основними державно-управлінськими процесами; г) судовий контроль за дотриманням у процесах державного управління (у тому числі – при проведенні антикорупційних заходів правоохоронними органами) конституційно закріплених прав і свобод громадян [22, с. 197]. Враховуючи те, що на сучасному етапі розвитку одним із пріоритетів політики України є повноцінне впровадження інститутів громадянського суспільства та створення максимально прозорих механізмів їх впливу на владу, цей принцип набуває актуальності.

Серед інших принципів антикорупційної політики можна відзначити ті, що детермінуються безпосередньо європейськими антикорупційними правовими стандартами, а саме: системність протидії корупції як негативному суспільному явищу, комплексність протидії корупції, практична спрямованість антикорупційних заходів, наукова обґрунтованість, економічна доцільність, взаємодія владних структур з інститутами суспільства і населенням, оптимальність та ефективність державної антикорупційної політики тощо [159, с. 158]. Важливим при цьому є визначення головної проблеми протидії корупції і концентрація зусиль на її розв'язанні. Це може бути проблема прийняття відповідного закону, утворення певного державного органу, проведення адміністративної реформи, вдосконалення системи контролю за прибутками та витратами осіб, уповноважених на виконання функцій держави тощо.

Комплексність протидії корупції передбачає органічне поєднання стратегічних і тактичних завдань, профілактичних (соціального, політичного, економічного, організаційно-управлінського, правового, соціально-психологічного та іншого характеру), оперативно-розшукових, процесуальних, репресивних та інших заходів, які здійснюються у різних соціальних сферах різними суб'єктами, з визначенням пріоритету профілактичних заходів загально-соціологічного і спеціально-кримінологічного характеру [487, с. 682–683]. Водночас практична спрямованість антикорупційних заходів потребує чіткого визначення суб'єктів протидії, їх завдань і повноважень, конкретності заходів та

строків їх виконання тощо [573, с. 130].

Принцип наукової обґрунтованості реалізації державної антикорупційної політики зобов'язує суб'єктів протидії корупції піклуватися про повну і всебічну кримінологічну інформацію в країні, регіоні, галузі, установі, а тому, зокрема, передбачає постійне здійснення моніторингу органів державної влади та органів місцевого самоврядування на предмет стану та динаміки корупційних процесів. Такий моніторинг необхідний для оцінки ефективності реалізації в державі антикорупційної політики, зміни її пріоритетів відповідно до ситуації з корупцією, вироблення та втілення нових антикорупційних заходів [232, с. 8]. Цей принцип особливо важливий в умовах тотальної корумпованості української влади, боротьба з якою, вимагає постійного вдосконалення правового та процесуального інструментарію, а також нестандартних підходів до визначення напрямів антикорупційної політики.

Економічну доцільність також слід розглядати як відповідний принцип, який передбачає, що антикорупційні заходи мають бути економічно обґрунтованими як з точки зору їх економічної ефективності, так і можливих негативних побічних наслідків, а також реальної спроможності їх впровадження в життя. Особливого значення цей принцип набуває в умовах жорсткої економії бюджетних коштів, яка викликана ситуацією на сході країни (зокрема, необхідністю відновлення інфраструктури та правового режиму на тимчасово окупованій території України), а також потребою входження до єдиного економічного простору ЄС.

Іншими словами, можливими є планування і розробка лише тих заходів, які на сучасному етапі держава спроможна впровадити в життя з урахуванням наявної економічної ситуації. Однак економічний раціоналізм не означає вимоги мінімізації витрат на протидію корупції, вони повинні обумовлюватися економічними можливостями держави і водночас бути достатніми [224, с. 160]. У цьому сенсі важливим є фінансово-економічне обґрунтування законодавчих пропозицій, особливо тих, що стосуються змін в організаційній структурі суб'єктів, які реалізують антикорупційну політику держави. Окрім цього,

важливе значення має співвідношення між витратами та очікуваним суспільним результатом. Зрештою, це і є основним критерієм ефективності антикорупційної політики держави.

Нарешті, взаємодія владних структур із інститутами громадянського суспільства і населенням в цілому як принцип реалізації державної антикорупційної політики потребує у протидії корупції поєднання зусиль владних структур і суспільних інституцій, оскільки протидія корупції – це, за великим рахунком, справа усього суспільства, кожен суспільний інститут має виконувати свою функцію, у межах своїх повноважень та компетенції вживати всіх можливих антикорупційних заходів, адже обмеження протидії корупції правоохоронною діяльністю відповідних державних органів не забезпечить виконання основних завдань і досягнення мети антикорупційної діяльності [573, с. 131].

Отже, підсумковим теоретико-методологічним та науково-практичним результатом проведеного комплексного аналізу системи принципів реалізації антикорупційної політики у сучасних умовах розбудови правової держави є формування доктринального розуміння особливого, системоутворюючого значення таких принципів, як законність, верховенство права, об'єктивність, першочерговість забезпечення прав та свобод людини і громадянина та публічність реалізації заходів антикорупційної політики.

Виходячи з подібного комплексного підходу до процесу реалізації антикорупційних заходів та його теоретико-методологічних засад, метою подальших наукових пошуків доцільно вбачати визначення юридичного змісту та практичних форм реалізації принципів державної антикорупційної політики, зокрема в частині встановлення співвідношення між принципами верховенства права і законності, а також між економічною доцільністю та публічністю здійснення конкретних антикорупційних заходів.

Дослідження принципів та методології реалізації антикорупційної політики дозволяє узагальнити отримані результати та представити їх у вигляді таких висновків:

1. Доведено, що на доктринально-методологічному рівні принципи реалізації державної антикорупційної політики можна охарактеризувати як вихідні ідеї, основи, цілі антикорупційної політики держави, прямо або опосередковано виражені у правовій формі, що мають обов'язковий характер для суб'єктів та об'єктів протидії корупції та відображають об'єктивно існуючі закономірності, відносини, взаємозв'язки у всій системі державного управління або в окремих його підсистемах [101, с. 47].

2. Запропоновано під формами антикорупційної діяльності розуміти відмінні за своїм характером та наслідками способи зовнішнього вираження діяльності уповноважених суб'єктів антикорупційної політики. Визначено, що великого значення у методології наукових досліджень процесу реалізації антикорупційної політики сучасної правової держави набуває вміння вільно орієнтуватися у всій різноманітності форм, здатність здійснити обґрунтований вибір найефективніших серед них, а за необхідності – вдосконалювати існуючі форми.

3. З'ясовано, що методи антикорупційної діяльності можуть проявити себе тільки під час взаємодії суб'єктів і об'єктів протидії корупції. При цьому концептуальні та методологічні особливості процесу реалізації державної антикорупційної політики вказують на необхідність застосування широкої міждисциплінарної методології наукових досліджень у цій площині, яка повинна системно включати, окрім загальних наукових методів наукового пізнання, також спеціальні юридичні, економічні, психологічні, політологічні методи, що дозволить отримати комплексну модель державної антикорупційної політики як сукупності різнопланових антикорупційних заходів, що реалізуються в суспільному житті.

#### **1.4. Розмежування між адміністративними та іншими видами правовідносин, які виникають під час реалізації антикорупційної політики в Україні**

Антикорупційна політика як прояв іманентної функції сучасної правової держави є комплексним явищем, що охоплює усі важливі сфери життєдіяльності суспільства та полягає у заходах різного юридичного змісту, характеру та галузево-інституціональної приналежності. При цьому окреме місце серед правових відносин, які виникають під час здійснення державної антикорупційної політики займають адміністративно-правові відносини, оскільки основною сферою протидії корупції є діяльність органів публічної влади з реалізації завдань державного управління, що пояснюється сутністю корупційних проявів як протиправного використання певних владних повноважень з метою особистого збагачення. Окремо слід відзначити, що реальність антикорупційної політики, її практично-праксеологічне втілення в поведінку учасників забезпечується завдяки регулятивним властивостям правових норм, на основі яких виникають та відбуваються відповідні правові відносини.

Отже, саме в межах правовідносин приписи правових норм антикорупційного змісту втілюються в поведінку суб'єктів права, які при цьому реалізують свої права та обов'язки чи здійснюють передбачені законодавством повноваження. На думку В. М. Хропанюка, «правовідносини виступають засобом втілення загальних установок правових норм (об'єктивного права) у конкретні (суб'єктивні) права й обов'язки учасників суспільних відносин» [556, с. 307], що є цілком справедливим міркуванням і щодо правовідносин, які виникають у процесі практичної реалізації державної антикорупційної політики.

За слушним твердженням Р. О. Халфіної, «правовідносини – це та форма, у якій абстрактна норма права отримує своє реальне буття, втілюючись у реальні, конкретні суспільні відносини. Вони виражають особливий різновид зв'язку права з регулюючими суспільними відносинами, у яких діалектично

співвідносяться абстрактні норми з конкретністю даного життєвого відношення» [552, с. 6]. Отже, в межах правовідносин щодо реалізації антикорупційної політики відображається не тільки воля держави, а й загальнолюдські цінності, які панують у суспільстві, точніше кажучи, повинні панувати за ідеальних умов.

Загалом, у правовій науці висловлено достатню кількість точок зору щодо розуміння правовідносин. Наприклад, у сучасній юриспруденції досить поширеним є підхід, що правовідносини являють собою суспільні відносини, врегульовані правом: «правові відносини – суспільні відносини, які регулюються правом» [586, с. 44; 524, с. 473] (як варіант: соціальні відносини, врегульовані правом [522, с. 353] чи суспільні відносини, врегульовані нормами права [523, с. 262]).

Слід зазначити, що адміністративно-правові відносини є формою (однією із форм) існування соціальних відносин. Переважною сферою їх виникнення є сфера державного управління [217, с. 69]. При цьому адміністративно-правові відносини складають взаємопов'язану систему публічно-владних відносин, що реалізується єдиною державною владою, а тому правовий аналіз їх застосування в антикорупційній політиці на прикладі функціонування сучасної національної правової системи України доцільно проводити комплексно, розглядаючи суспільно-політичні та структурні засади реалізації адміністративно-правових відносин як певну сукупність, що складає юридичну основу організації та діяльності компетентних органів та посадових осіб державно-управлінського характеру.

Формально-юридичний аналіз повноважень суб'єктів реалізації антикорупційної політики дає змогу виділити такі основні їх функції:

а) соціально-політична функція як обов'язковий елемент політичної системи [351, с. 139] (створення належних соціальних умов для подолання корупційних проявів у суспільному житті, правове виховання громадян у дусі неприйняття корупції у будь-яких її формах, розробка програм, стратегій, концепцій державної антикорупційної політики, налагодження міжнародного співробітництва у сфері запобігання та протидії корупції тощо);



б) правозастосовна функція (безпосереднє застосування антикорупційного законодавства у повсякденному житті, видання індивідуальних актів, виконання норм антикорупційного законодавства у власній діяльності та діяльності підпорядкованих об'єктів);

в) правоохоронна функція (застосування заходів адміністративної відповідальності до суб'єктів, які скоїли адміністративні корупційні правопорушення. До речі, деякі фахівці [143] вказують на юридичну невизначеність в українському законодавстві понять «правозастосовна функція» та «правоохоронна функція»);

г) функція координації (координація діяльності інших державних органів з протидії корупції на центральному, регіональному та місцевому рівнях, а також координація антикорупційної політики держав на міжнародному рівні. Вчені вважають, що координація як функція управління забезпечує його безперервність та послідовність [281, с. 39];

д) функція державного регулювання (встановлення в підзаконних актах норм і правил, спрямованих на недопущення корупційних правопорушень та усунення корупціогенних чинників у житті суспільства та функціонуванні публічної влади);

є) функція державного контролю і нагляду (реалізація уповноваженими суб'єктами державної антикорупційної політики контрольних та наглядових повноважень щодо відповідних об'єктів управління. Вчені вважають контроль найважливішою умовою забезпечення правильного і своєчасного виконання завдань, що стоять перед органами виконавчої влади [205, с. 144]. Водночас під наглядом розуміється здійснення спеціальними державними структурами цільового спостереження за дотриманням виконавчо-розпорядчими органами, підприємствами, установами й організаціями та громадянами правил, передбачених нормативними актами [218, с. 105].

Під час реалізації своєї адміністративної правосуб'єктності державна влада нерозривно пов'язана з політичною владою, знаходить у ній своє продовження. Цей зв'язок проявляється у соціально-політичній функції виконавчої влади, яка

спрямовує владно-політичну та владно-адміністративну діяльність усієї системи виконавчих органів на чітке і неухильне виконання законів та інших нормативно-правових актів і безпосереднє керівництво об'єктами управління [498, с. 34]. Саме через політико-правовий характер діяльності державних органів буває досить важко розрізнити адміністративно-правові та суміжні з ними конституційно-правові відносини, що виникають під час реалізації такими органами антикорупційної політики.

Наприклад, єдиним законодавчим органом в антикорупційній сфері, так само як і в інших сферах суспільних відносин, є Верховна Рада України, загальні засади статусу якого визначаються конституційно-правовими нормами, тобто реалізація парламентом його законодавчої компетенції відноситься до конституційно-правових категорій та режимів, більше того, складає один із ключових інститутів вітчизняного конституціоналізму.

Більше того, за твердженням В. Л. Федоренка, «у ХХІ ст. спостерігається тенденція щодо розширення предмета правового регулювання різних галузей права», а тому «конституційне та інші галузі права охоплюють своїм цілеспрямованим регулятивним впливом усе більше коло суспільних відносин» [547, с. 162], що сприяє не лише вдосконаленню, але й урізноманітненню галузевих механізмів їх правового регулювання. У вітчизняній юридичній науці висловлювалася також думка про те, що конституційно-правові відносини – це суспільні відносини, врегульовані нормами конституційного права України, змістом яких є юридичний зв'язок між його суб'єктами у формі взаємних прав і обов'язків, передбачених відповідною нормою конституційного права [223, с. 18].

Відмінністю даного типу правовідносин, що виникають під час реалізації державної антикорупційної політики, є те, що конституційно-правові відносини, на відміну від адміністративно-правових відносин, здебільшого носять політико-правовий характер, оскільки пов'язані з правовим регулюванням політико-правових процесів у державі. Вони впливають із політико-правових відносин, пов'язаних із реалізацією органами державної влади внутрішньої і зовнішньої

політики країни, з поділом державної влади і взаємодією органів законодавчої, виконавчої, судової, контрольно-наглядової влади, функціонуванням політичних партій і громадських організацій, виборами депутатів парламенту, органів місцевого самоврядування тощо.

Як стверджує В. О. Лучин, «...по суті вони (конституційно-правові відносини) являють собою квінтесенцію політико-правових відносин, що мають місце в суспільстві. Звичайно, не всі й не будь-які політичні відносини стають конституційно-правовими... З переведенням політичних відносин в конституційно-правові загальносоціальні гарантії співвідношення політики і права доповнюються особливими юридичними гарантіями... Таким чином, конституційні правовідносини – це особлива, взята в єдності найбільш узагальнених і соціально значимих характеристик юридична форма політичних відносин» [265, с. 112–113]. О. Є. Кутафін доповнює цю позицію наступним чином: «говорячи про високий політичний потенціал конституційно-правових відносин, В. О. Лучин має на увазі головним чином відносини, що регулюються конституційними нормами. Однак, думається, що цю характеристику цілком можна перенести на всі конституційно-правові відносини» [253, с. 312]. Варто зазначити, що адміністративне розпорядництво у сучасній правовій державі має координуючий, корегуючий, реєстраційний, наглядовий та правоохоронний характер, тобто дозволяє комплексно, але зазвичай опосередковано, а не прямо, впливати на відповідні об'єкти державного управління.

Отже, законодавче визначення об'єктів у даній галузі, як і в інших галузях управління як учасників адміністративно-правових відносин, є одним з головних конституційних завдань Верховної Ради України, оскільки діяльність органів виконавчої влади є вторинною, похідною від конкретного об'єкта управління. Саме від об'єкта управління залежить ступінь державного впливу на нього, визначення відповідних форм і методів управлінської діяльності. Це зайвий раз підкреслює діалектичний взаємозв'язок між адміністративно-правовими та конституційно-правовими відносинами, що виникають під час реалізації державної антикорупційної політики.

Виходячи з наведених міркувань про реалізацію державної антикорупційної політики в адміністративно-правових відносинах, учасником яких є органи виконавчої влади в Україні, можна визнати вдалим дефінітивне визначення виконавчої влади О. Ф. Фрицького, відповідно до якого вона є «відносно самостійною формою єдиної державної влади України, ...має притаманні лише їй функції, які здійснюються системою органів виконавчої влади на підставі визначеного правового механізму реалізації законів та інших нормативно-правових актів за допомогою державного управління з метою реалізації прав і свобод людини і громадянина» [550, с. 236].

Більш складним з адміністративно-правової точки зору є комплексний аналіз застосування правових норм про протидію корупції у діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування в Україні (місцеве самоврядування також умовно входить у загальне поняття «державне управління» в частині науково-практичного визначення принципів, форм і методів діяльності компетентних суб'єктів владно-розпорядницького характеру).

Формування місцевого самоврядування в Україні виявилось одним із найважчих завдань державного будівництва. На шляху цього процесу стояли і стоять донині цілий комплекс економічних, фінансових, соціальних, політичних і правових проблем, пов'язаних із тривалим процесом переходу до ринкових реформ; хронічною обмеженістю дохідної бази і незбалансованістю місцевих бюджетів; розпадом існуючої соціальної інфраструктури, що субсидіювалася із коштів державного бюджету, і різким, істотним зниженням рівня життя населення; падінням його довіри до будь-яких інститутів влади; нарешті, зі збереженням рудимента радянської системи – повним дублюванням повноважень різних рівнів місцевих рад [41, с. 83].

Особливу роль відіграє місцеве самоврядування в процесах інституціоналізації громадянського суспільства. У цьому аспекті досить важливими є висновки В. Ф. Сіренка, який вважає, що «громадянське суспільство – це царство інтересів», а «інтерес – мова громадянського суспільства, найперший засіб спілкування між людьми і разом з тим причина дій,

що спонукує людей» [490, с. 6], адже, як зазначає Ю. Л. Панейко, «метою самоврядування може бути будь-який інтерес, що проявляється колективом населення певної території» [334, с. 132].

Наведені визначення дозволяють сформулювати чітко уявлення про суб'єкт й об'єкт місцевого самоврядування. Як суб'єкт виступає саме населення (територіальна громада) або обрані ним (нею) органи – сільські, селищні, міські ради і їхні виконавчі органи (ч. 3 ст. 140 Конституції України), а як об'єкт – питання місцевого значення (тобто питання безпосереднього забезпечення життєдіяльності територіального колективу).

Варто зазначити, що з адміністративно-правової точки зору процес державного управління реалізується у діяльності конкретних людей – державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування, причому поза суб'єктивним фактором втілення принципів державного управління у практичній діяльності окремих органів вбачається неможливим (що стосується всієї системи державного управління). Ефективне і стабільне функціонування державної служби на сучасному етапі розвитку суспільства в Україні в значній мірі залежить від ефективного впровадження в зазначену сферу науково обґрунтованої кадрової політики, рганічним і важливим елементом якої є нормативно врегульована процедура добору кандидатів для зарахування на державну службу, що базується на сучасних, науково обґрунтованих методологіях, що є одним з пріоритетних завдань кожного державного органу [408].

У зв'язку із зазначеним доречним є вислів А. Ф. Ноздрачева з цього питання: «Нестабільна і недостатньо ефективна діяльність державного апарату, посилення негативних тенденцій соціального і професійного характеру серед державних службовців, зростання корупції та кримінальні прояви в їхньому середовищі призводять не просто до зниження авторитету державної влади, а й до відчуження державного апарату від народу, утруднюють проведення позитивних реформ у суспільстві й державі» [319, с. 313].

Однією з основних причин зазначених вище негараздів може бути

здійснення кадрової політики під впливом негативних суб'єктивних факторів. У зв'язку з цим такою кадровою політикою важко керувати, майже неможливо прогнозувати її наслідки, що, у свою чергу, призводить до відставання кадрового потенціалу від потреб, які стоять перед державною службою, державою та суспільством в цілому. Невід'ємною складовою адміністративної реформи є реформування системи державної служби, а саме: «вдосконалення кадрового потенціалу, створення оновленого, потужного і дієздатного державного апарату, становлення професійної, політично нейтральної та авторитетної державної служби» [451].

При цьому окремо слід відзначити особливу групу правових відносин, що породжуються адміністративно-правовими механізмами та зв'язками, але стосуються кадрових питань, що передбачає їх реалізацію на підставі галузевих норм трудового права, тобто йдеться про кадрові (трудові) правові відносини. У контексті прикладів реалізації кадрових (трудових) правових відносин, що виникають під час реалізації антикорупційної політики, можна назвати, наприклад, конкурсні відбори на керівні посади в державних органах, одним із першочергових завдань яких є відсіювання від державної служби кандидатів, схильних до корупційних проявів; спеціальну перевірку кандидатів на посади в органах державної влади; тестування на знання чинного антикорупційного законодавства як обов'язкової вимоги до кандидатів на певні посади або на виконання деяких видів публічно-владної, зокрема – правоохоронної діяльності; процедуру підписання контрактів з державними службовцями керівної ланки, що забезпечує їх незалежність від зовнішнього впливу на прийняття суб'єктивних рішень у межах компетенції відповідного державного органу.

У зв'язку з цим заслуговує на увагу досвід США щодо сучасної практики правового регулювання добору кандидатів на державну службу. Так, у США посади керівників вищої, середньої і нижньої ланок, а також спеціалістів і виконавців високої кваліфікації, група професійних (кар'єрних) посад (посади 9-15 класу (від O5-9 до O5-15) тарифної сітки Генерального розкладу комплектується, як правило, виключно на підставі конкурсного добору.

Диференціація державних службовців США відповідно до чинних кваліфікаційних стандартів та функціональних обов'язків здійснюється стосовно тих, хто належить до категорії так званих «білих комірців» і які за характером праці поділяються на керівників (25%), спеціалістів та інженерно-технічних працівників (20-25%), адміністративно-управлінський персонал (20-25 %), конторських клерків (30%).

До так званих «синіх комірців» належать працівники, зайняті переважно фізичною працею. Виділяються й працівники, які здійснюють допоміжні функції. Щодо певної категорії державних робітничих спеціальностей (це в основному працівники виробничих та ремонтних підприємств Міністерства оборони США) тарифікація здійснюється за особливою системою оплати праці (Wage Grade System) [230, с. 84–85], а це є предметною сферою галузевих норм трудового права, тобто зарубіжний досвід доводить необхідність враховувати при розробці адміністративно-правових механізмів протидії корупції також і форми та методи правового регулювання, властиві трудовим правовідносинам, тобто норми трудового права виступають певною мірою допоміжними щодо норм адміністративного права, особливо при розв'язанні питань кадрової політики та персонального формування державного апарату.

У цьому контексті зауважимо, що в Україні структура державних посад визначена відповідними нормами Закону України «Про державну службу» [384], хоча останній і не дає розгорнутого поняття «державний службовець» і в порівнянні із спеціальною науковою літературою звужує коло осіб, які належать до державних службовців, тобто постає практично-прикладне питання про розповсюдження усього комплексу адміністративно-правових норм та загальних положень трудового законодавства на таких службовців.

Посади державних службовців, згідно із зазначеним вище законом, «класифікуються з урахуванням організаційно-правового рівня органу, обсягу і характеру компетенції на конкретній посаді, ролі й місця посади в структурі державного органу». Ним встановлено сім категорій посад державних службовців, яким відповідають 15 рангів. Його положеннями передбачається

прийняття громадян на державну службу на підставі конкурсного добору насамперед на посади державних службовців третьої-сьомої категорій. Однак Законом передбачена й інша процедура, визначена Кабміном України та законами України. Таким чином, законом встановлюються винятки із зазначеного вище принципу щодо обіймання посад державних службовців за конкурсом, згідно з яким не всі посади навіть згаданої категорії підлягають конкурсному заміщенню [230, с. 85].

Отже, необхідно виокремити кадрові (трудові) правові відносини як особливий різновид правових відносин, що можуть складатися під час реалізації антикорупційної політики. На відміну від адміністративно-правових відносин, вони фундаментально базуються на загальних положеннях чинного трудового законодавства та стосуються кадрових питань, виступаючи основою кадрової політики держави у публічно-владній сфері, що має бути побудована на недопущенні осіб, потенційно схильних до вчинення корупційних правопорушень, до роботи в органах державної влади шляхом проведення якісного, незалежного, ефективного конкурсного відбору. До механізму цього відбору на рівні нормативно-правових актів мають бути закладені антикорупційні норми та відповідна кінцева мета впровадження подібних засобів реалізації кадрового напрямку антикорупційних заходів.

Аналогічним чином регулюється інститут служби в органах місцевого самоврядування, основним нормативно-правовим актом щодо якого є Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 р., відповідно до якого службою в органах місцевого самоврядування є професійна на постійній основі діяльність громадян України, які обіймають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом [445].

Як вбачається, ті відносини, що виникають безпосередньо на рівні територіальної громади та є формою реалізації норм чинного законодавства про місцеве самоврядування, становлять окрему групу правовідносин –



муніципально-правові відносини, які виникають на локальному рівні соціуму та не є державними за своєю правовою природою. Вказані правовідносини слід відрізнити як від адміністративно-правових, так і від конституційно-правових відносин, що виникають під час реалізації державної антикорупційної політики за тією ознакою, що означені правовідносини.

Іншими словами, якщо адміністративно-правові та конституційно-правові відносини в антикорупційній сфері спрямовані на забезпечення загальнодержавних інтересів, то муніципально-правові відносини мають на меті захист від корупційних проявів інтересів територіальної громади (наприклад, процедури кадрових конкурсів чи обов'язкових тендерних закупівель в органах місцевого самоврядування). У даному випадку, як вбачається, при формальних ознаках, властивих іншим видам правових відносин, особливістю саме муніципально-правових відносин є їх реалізація без участі державного органу, оскільки муніципальна влада є самостійним, незалежним, специфічним різновидом публічної влади, а також відповідний рівень вказаних правовідносин, обмежений виключно окремою територіальною громадою та її законними інтересами.

Окремим питанням розмежування правових відносин в антикорупційній сфері є проблеми, пов'язані з реалізацією правоохоронної функції держави, тобто йдеться про розмежування адміністративно-правових відносин від кримінально-правових на підставі відмежування адміністративних правопорушень від кримінальних злочинів корупційного характеру. В цьому контексті слід зазначити, що на сучасному етапі європейської міждержавної інтеграції України та сприйняття рамкових європейських правових стандартів здійснюється гуманізація економічних та корупційних правопорушень. Ключовими у цій сфері є положення Конвенції Ради Європи про кримінальну відповідальність за корупцію № ETS173 (Страсбург, 27 січня 1999 р.), відповідно до якої держави – члени Ради Європи та інші держави переконані у необхідності здійснювати у невідкладному порядку спільну кримінальну політику, спрямовану на захист суспільства від корупції, включаючи ухвалення відповідних нормативно-

правових актів і вжиття превентивних заходів [244].

Основним мотивом гуманізації при цьому є розширення переліку суспільно небезпечних діянь, які держава визнає караними, при одночасній лібералізації суворості покарання. Наприклад, особа, яка допустила корупційне діяння (бездіяльність), має бути покарана не позбавленням волі, а матеріально, тобто необхідністю відшкодувати нанесені збитки та здобути такий адміністративно-правовий статус, який би не уможливив здійснення подібних вчинків у майбутньому. Зазначені заходи здійснюються як на основі норм адміністративного, так і на основі норм кримінального права. Після введення в дію чинного, побудованого на європейських принципах і стандартах, антикорупційного законодавства в Україні, на практично-прикладному рівні проблема розмежування адміністративних та кримінальних корупційних правопорушень стала особливо актуальною [55, с. 46].

Як зазначає Г. М. Котович, «наскільки буде якісним процес імплементації європейських антикорупційних стандартів у законодавство України як складової адаптації законодавства в цілому, настільки й буде правильною реалізація завдань, пов'язаних із необхідністю забезпечення відповідності адміністративного законодавства України європейським стандартам. Адже адміністративному законодавству належить основне місце у забезпеченні прав і свобод людини і громадянина, що органічно та нерозривно пов'язане з діяльністю виконавчої влади та інститутів державного управління. Саме його норми покликані забезпечити встановлення і розвиток демократичних відносин між громадянином і апаратом управління, які на сьогодні є критерієм оцінки внутрішньої та зовнішньої політики всіх держав світової співдружності» [239, с. 208].

У чинному законодавстві України встановлено адміністративну відповідальність за порушення обмежень щодо використання службових повноважень і пов'язаних з цим можливостей одержання неправомірної вигоди у розмірі, що не перевищує п'яти неоподаткованих мінімумів доходів громадян, або у зв'язку з прийняттям пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб [213].

Тоді як згідно з ч. 2 ст. 368 КК України: «Одержання хабара у значному розмірі карається штрафом від семисот п'ятдесяти до однієї тисячі п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або позбавленням волі на строк від двох до п'яти років, з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років» [245].

У листі Міністерства доходів і зборів України від 29 липня 2013 р. № 7692/6/99-99-10-04-02-15/2667 вказано, що якщо норми інших законів містять посилання на неоподатковуваний мінімум доходів громадян, то з метою їх застосування використовується сума в розмірі 17 гривень, крім норм адміністративного та кримінального законодавства в частині кваліфікації злочинів або порушень, для яких сума неоподаткованого мінімуму встановлюється на рівні податкової соціальної пільги, визначеної у підп. 169.1.1 п. 169.1 ст. 169 Кодексу для відповідного року [346]. Згідно з ст. 5 КК України, закон про кримінальну відповідальність, що скасовує злочинність діяння, пом'якшує кримінальну відповідальність або іншим чином поліпшує становище особи, має зворотну дію у часі, тобто поширюється на осіб, які вчинили відповідні діяння, до набрання таким законом чинності, зокрема на осіб, які відбувають покарання або відбули покарання, але мають судимість.

Отже, аналізуючи співвідношення між адміністративною та кримінальною відповідальністю за корупційні діяння, можна цілком погодитися з думкою Я. В. Ващука, що вчинення суспільно небезпечного корупційного діяння, передбаченого ст. 368 КК України, формально не підпадає під кримінальну відповідальність, якщо сума незаконної винагороди не перевищує значного розміру, і саме розмір незаконної винагороди у цьому випадку є підставою для наукового та практичного розмежування адміністративно-правових і кримінально-правових відносин, які виникають під час реалізації державної антикорупційної політики [54].

Окремою групою є податкові правовідносини, до яких слід віднести оподаткування хабара («оподаткуванню податком на доходи фізичних осіб підлягають: кошти або майно (нематеріальні активи), отримані платником

податку як хабар, ... у сумах, які визначені обвинувальним вироком суду незалежно від призначеної ним міри покарання» (підп. 164.2.12 п. 164.2 ст. 164 ПК України). Вважаємо, що, встановивши таку норму, держава переслідує не фіскальні цілі наповнення Державного бюджету України (що є одним із основних завдань державного податкового менеджменту [347, с. 35], а реалізує свою антикорупційну політику через застосування принципу переконання. Тобто особі пропонується утриматися від протизаконних дій під загрозою настання негативних наслідків, зокрема додаткових податкових обтяжень.

Таким чином, податкові норми зберегли схожість з адміністративно-правовими у зв'язку зі спільною історичною основою їх утворення, і тому розмежувати їх, здебільшого, можливо лише через галузеву спрямованість нормативного акта, який їх містить, тобто критерієм розмежування податкових правових відносин від адміністративно-правових у досліджуваному напрямі державної політики є галузеве походження антикорупційних механізмів у сфері оподаткування доходів громадян та юридичних осіб.

У цілому, аналізуючи розмежування адміністративно-правових відносин від інших видів правових відносин, що виникають під час реалізації державної антикорупційної політики, можна визначити такі специфічні ознаки адміністративно-правових відносин як основного, фундаментального, системоутворюючого виду правових відносин в антикорупційній сфері:

– адміністративно-правові відносини конструюються у межах адміністративно-правових норм, тобто норми містять абстрактні конструкції відносин, а реалізуються відповідні норми у процесі практичного здійснення конкретних антикорупційних заходів підзаконного, практично-прикладного, розпорядчого характеру;

– адміністративно-правові відносини у сфері протидії корупції об'єктивуються з виникненням юридичних фактів, передбачених адміністративно-правовими нормами, тобто корупційних правопорушень або загальних причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень;

– одним із суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері протидії корупції завжди є носій владних повноважень з відповідною компетенцією щодо інших учасників, якими його наділяють конституційно-правові або адміністративно-правові норми [217, с. 299];

– адміністративно-правові відносини об'єктивуються переважно в особливій сфері суспільного життя – сфері державного управління, як правило, у зв'язку зі здійсненням органами державного управління своїх управлінських функцій, тобто у процесі виконавчо-розпорядчої діяльності за обов'язкової участі відповідного органу державного управління або іншого носія повноважень державно-владного характеру. Ця особливість адміністративних правовідносин у сфері державного управління випливає з державно-владної природи державного управління і розповсюджується на муніципально-правові відносини, що виникають на рівні територіальної громади за участі органів місцевого самоврядування та/або їх посадових осіб – службовців органів місцевого самоврядування [217, с. 300];

– адміністративно-правові відносини можуть виникати як за ініціативою суб'єкта реалізації антикорупційної політики (наприклад, НАЗК), так і за ініціативою приватної особи (фізичної чи юридичної), тобто критерій наявності публічно-владних повноважень не є обов'язковою ознакою ініціатора їх виникнення, але в подальшому форми та методи участі суб'єктів у даних правовідносинах безпосередньо залежать від обсягу їх нормативно визначеної компетенції;

– позасудовий порядок є основним способом вирішення адміністративно-правових спорів, що жодним чином не позбавляє учасників їх конституційно гарантованого права та реальної можливості звертатися до суду з приводу будь-яких правовідносин;

– порушення адміністративно-правових антикорупційних норм є підставою для притягнення винної особи до юридичної відповідальності. Ця особливість є спільною з кримінально-правовими відносинами, що виникають з приводу реалізації антикорупційної політики, але відмінною рисою адміністративно-

правових відносин та адміністративно-правової відповідальності, у порівнянні з суміжними кримінально-правовими категоріями є відсутність суспільної небезпеки діянь, які відносяться до адміністративних корупційних правопорушень. Наявність у складах таких діянь суспільної шкідливості є значно меншим ступенем негативного впливу на суспільні відносини порівняно зі складами корупційних злочинів, під час протидії яким виникають кримінально-правові відносини з усім комплексом специфічних юридичних наслідків, передбачених чинним кримінальним законодавством, включаючи стан судимості винної особи [118, с. 223].

Вказані ознаки повністю корелюються з основоположними теоріями адміністративно-правового регулювання суспільних відносин, які передбачають, що реалізація державної політики не можлива без виконавчо-розпорядчого інструментарію. Тому значна присутність адміністративно-правового елемента обумовлена об'єктивними чинниками і не може бути піддана сумніву або спростована [367, с. 351].

Підсумовуючи проведене дослідження щодо розмежування адміністративно-правових від інших видів правових відносин, що виникають під час реалізації державної антикорупційної політики, можна дійти таких висновків:

1. Встановлено, що основними формами правових відносин у сфері реалізації антикорупційної політики України є адміністративно-правові, конституційно-правові, муніципально-правові, кримінально-правові, трудові (кадрові) та податкові. При цьому основною формою практичної реалізації антикорупційних норм є адміністративно-правові відносини, оскільки вони відбуваються у сфері державного управління, охоплюють усі основні види антикорупційних заходів, поширюються на дії державних службовців та реалізуються органами державної виконавчої влади шляхом підзаконних, розпорядчих, повсякденних дій та рішень з протидії корупції.

2. Визначено, що специфічними ознаками адміністративно-правових відносин як основного, фундаментального, системоутворюючого виду правових відносин в антикорупційній сфері є: конструювання у межах адміністративно-

правових норм, які реалізуються у процесі практичного здійснення конкретних антикорупційних заходів; об'єктивізація з виникненням юридичних фактів; притаманність суб'єктам владних повноважень відповідної компетенції; зв'язок з виконавчо-розпорядчою діяльністю; дуалізм процесу ініціювання відносин; переважання позасудового порядку вирішення адміністративно-правових спорів; наявність механізмів притягнення до адміністративної відповідальності.

3. Визначено, що адміністративно-правові та конституційно-правові відносини в антикорупційній сфері спрямовані на забезпечення загальнодержавних інтересів, а муніципально-правові відносини мають на меті захист від корупційних проявів інтересів територіальної громади.

### **1.5. Правові засади реалізації антикорупційної політики в Україні та місце серед них адміністративно-правового регулювання**

Формування та практичне втілення антикорупційної політики у сучасній державі є комплексним процесом, який охоплює усі важливі сфери життєдіяльності суспільства, що передбачає необхідність міжгалузевих нормативно-правових забезпечення антикорупційних заходів та визначення концептуальних засад запобігання корупційним проявам. Серед національних джерел правових (як матеріально-правових, так і процесуально-процедурних) засад реалізації антикорупційної політики слід відзначити наступні загальні й спеціальні закони та підзаконні акти:

- Конституція України від 28 червня 1996 р. [225];
- Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р., Розділ XVII «Злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг» [245];
- Кримінальний процесуальний кодекс України від 5 листопада 2012 р. [246];
- Закон України «Про організаційно-правові основи боротьби з

організованою злочинністю» від 30 червня 1993 р. № 3341-XII [430];

– Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення національного законодавства у відповідність із стандартами Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією» від 18 квітня 2013 р. № 221-VII (зміни до ст.ст. 354, 368, 369, 370 КК України) [375];

– Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реалізації державної антикорупційної політики» від 14 травня 2013 р. № 224-VII [376];

– Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» від 7 квітня 2011 р. № 3207-VI [373];

– Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889- VIII [384];

– Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р. № 2939-VI [388];

– Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки» від 14 жовтня 2014 р. № 1699-VII [390];

– Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII [389];

– Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 р. № 1698-VII [421];

– Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері державної антикорупційної політики у зв'язку з виконанням Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України» від 13 травня 2014 р. № 1261-VII [371];

– Закон України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР [416];

– постанова Кабміну України від 13 червня 2000 р. № 950 «Про затвердження Порядку проведення службового розслідування стосовно осіб,



уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування» [409];

– постанова Кабміну України від 29 квітня 2015 р. № 265 «Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015-2017 роки» [394];

– наказ Міністерства юстиції України (далі – Мін'юсту) від 24 квітня 2017 р. № 1395/5 «Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи» [397];

– інструкція про порядок обліку кримінальних та адміністративних корупційних правопорушень, затверджена спільним наказом ГПУ, МВС, СБУ, Міністерства доходів і зборів, Міністерства оборони і Державної судової адміністрації України від 22 квітня 2013 р. № 52/394/172/71/268/60 [193] тощо.

Аналіз зазначених нормативно-правових актів дає змогу відзначити найважливіші загальні засади реалізації державної антикорупційної політики, в яких відображено основні завдання, напрями, форми та методи її формування та здійснення уповноваженими публічно-владними суб'єктами. Як відзначається у п. 2 закону України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки» (далі – закон № 1699-VII) [390] «Формування та реалізація державної антикорупційної політики», стратегічною метою вказаної сфери державної політики є створення в Україні системи прийняття рішень щодо антикорупційної політики на основі результатів аналізу достовірних даних про корупцію та чинників, які до неї призводять, зокрема статистичних спостережень, моніторингу виконання цих рішень та їх впливу на стан справ з питань запобігання корупції незалежним спеціалізованим органом із залученням представників громадянського суспільства, а також формування суспільної підтримки у подоланні корупції, для чого пропонуються такі практичні заходи:

1) визначити на законодавчому рівні засади організації та діяльності спеціально уповноваженого органу щодо запобігання корупції, відповідального,

зокрема, за комплекс заходів із формування та реалізації антикорупційної політики. Зазначений орган повинен мати гарантії незалежної діяльності із забезпеченням широкої участі в ній представників громадянського суспільства і на нього мають бути покладені, зокрема, такі функції: підготовка щорічного звіту про стан виконання Антикорупційної стратегії та проекту доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики; аналіз стану справ з питань корупції, підготовка пропозицій щодо заходів нормативно-правового, організаційного, кадрового характеру; моніторинг та координація виконання антикорупційної програми; контроль за дотриманням законодавства про конфлікт інтересів та декларування майна, доходів, видатків та зобов'язань фінансового характеру; залучення громадськості до формування, реалізації та моніторингу антикорупційної політики; поширення інформації про корупцію, проведення заходів із формування світогляду неприйняття корупції;

2) розробка проекту акта Кабінету Міністрів України щодо схвалення загальнонаціональної методики оцінки рівня корупції відповідно до стандартів ООН, щорічне проведення із залученням громадськості дослідження: щодо сприйняття корупції та довіри населення до органів, відповідальних за запобігання корупції; готовності населення брати участь у заходах щодо запобігання корупції; поширеності та видів моделей корупційної поведінки; корупціогенних ризиків у відповідних сферах;

3) проведення щорічних слухань у Верховній Раді України щодо національного звіту про стан справ з питань запобігання корупції, що готуватиметься спеціально уповноваженим органом з питань антикорупційної політики, та оприлюднювати звіт разом із висновками та рекомендаціями парламентських слухань;

4) забезпечення імплементації міжнародних стандартів співпраці влади та громадськості у прийнятті рішень у сфері антикорупційної політики, зокрема закріплених у Кодексі кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень, ухваленому конференцією міжнародних неурядових організацій Ради Європи 1 жовтня 2009 року, та перехід до нових форм співпраці, таких як діалог

та партнерство;

5) проведення на постійній основі інформаційних кампаній, орієнтованих на різні соціальні групи та спрямованих на усунення толерантного ставлення до корупції, підвищення рівня співпраці влади та громадян у протидії корупції.

Основним та пріоритетним напрямом реалізації державної антикорупційної політики при цьому цілком слушно визначено запобігання корупції в органах публічної влади, що становить профільну адміністративно-правову сферу нормативного регулювання суспільних відносин, адже безпосередньо стосується державного управління та місцевого самоврядування, зокрема таких адміністративно-правових інститутів, як державна служба, служба в органах місцевого самоврядування, адміністративно-господарська діяльність суб'єктів публічної влади, реалізація функцій публічного управління, а тому адміністративно-правове антикорупційне регулювання відносин у сфері здійснення владних повноважень є фундаментом та ключовим елементом правового механізму реалізації державної антикорупційної політики, що відповідно до чинного законодавства властиве у тому числі й національній правовій системі України, яка побудована на спільних для європейських держав принципових засадах нормотворчості та правореалізації [105, с. 55].

Подібне місце, роль та значення адміністративно-правового регулювання серед нормативно-правових засад реалізації державної антикорупційної політики пояснюється з тих позицій, що рівень та масштаби корупції в державі, ефективність протидії корупційним процесам значною мірою залежать від доброчесності виборних посадових осіб, демократичності політичної системи загалом і виборчого процесу зокрема, але декілька останніх виборчих кампаній в Україні, зокрема місцеві вибори 2010 року, парламентські вибори 2012 року та вибори на деяких дільницях 2013 року, свідчать, що грубі порушення демократичних принципів волевиявлення (втручання влади у виборчий процес, підкуп виборців, незаконні судові рішення) призвели до того, що здебільшого на виборні посади потрапляють особи, які не відповідають стандартам доброчесності [390].

При цьому обмеження щодо запобігання корупції на державних підприємствах діє лише стосовно посадових осіб, юридичних осіб публічного права, що не охоплює велику частину працівників державних підприємств. Це спричиняє виникнення конфліктів інтересів (наприклад, укладення контрактів із пов'язаними з менеджментом державних підприємств юридичними особами), непрозорого кадрового добору, що призводить до роботи на одному підприємстві близьких родичів або некомпетентних осіб, наближених до керівництва державного підприємства, ведення власного бізнесу за рахунок ресурсів державного підприємства. Закупівлі за кошти підприємств виведені за межі прозорих процедур, а політика щодо запобігання корупції фактично не проводиться.

Крім того, діяльність державних підприємств є непрозорою, громадськість не має змоги отримати інформацію про мету та підстави їх утворення, економічний ефект від їх діяльності, надане державою майно та фінансові зобов'язання і результати діяльності цих підприємств, що призводить до значних збитків у діяльності державного сектору економіки та неефективного управління державним майном [390], що також має бути ефективно подолано адміністративно-правовими методами, оскільки безпосередньо стосується сфери публічного управління, зокрема управління таким складним та важливим для забезпечення нормальної життєдіяльності суспільства об'єктом, як державне та комунальне майно.

Виходячи з означених основних проблем та реального стану запобігання корупції у публічному управлінні (йдеться як про державне управління, так і про місцеве самоврядування, а також державний сектор економіки, що функціонує у різних організаційно-правових формах), п. 3 Закону № 1699-VII визначено такі основні засадничі антикорупційні заходи для подолання корупції у сфері діяльності органів виконавчої влади:

- 1) внесення змін до законодавства щодо прийняття та періодичного перегляду антикорупційних програм у центральних органах виконавчої влади та на державних підприємствах, причому програми повинні складатися на підставі

результатів проведеного аналізу корупційних ризиків у сфері діяльності відповідного органу влади або підприємства, погоджуватися спеціально уповноваженим органом з питань антикорупційної політики і передбачати, зокрема: визначення засад загальної відомчої політики щодо запобігання та протидії корупції у відповідній сфері, осіб, відповідальних за моніторинг її імплементації, оцінку та періодичний перегляд; методологію оцінки корупційних ризиків у діяльності органу або державного підприємства, корупційні ризики, причини, що їх породжують, та умови, що до них призводять; заходи щодо усунення корупційних ризиків, осіб, відповідальних за їх здійснення, строки та необхідні ресурси; навчання та заходи з поширення інформації про програми антикорупційного спрямування; процедури проведення моніторингу та оцінки виконання програм;

2) створення в органах виконавчої влади та на державних підприємствах комісії у складі працівників підприємств на чолі із заступником керівника органу/державного підприємства, до повноважень яких мають належати визначення пріоритетів, координація та моніторинг виконання програм, надання консультацій та порад з питань запобігання корупції, розгляд інформації про підозри в корупції; запровадити інші механізми запобігання корупції, зокрема такі, як кодекси етики, внутрішні та зовнішні (до спеціально уповноважених органів щодо протидії корупції) канали повідомлення про корупцію і механізми збереження анонімності заявника та його захисту від переслідування, системи виявлення, оцінки корупційних ризиків та реагування на них;

3) ухвалення актів з питань внесення змін до законів та підзаконних нормативно-правових актів щодо: запровадження стандартів і рекомендацій Організації економічної співпраці та розвитку з корпоративного управління на державних підприємствах у діяльність державних підприємств в Україні; поширення стандартів запобігання корупції, визначених законом України «Про запобігання корупції», на державні підприємства, зокрема щодо запобігання конфлікту інтересів, етики поведінки, декларування майна, доходів, витрат та зобов'язань фінансового характеру [390].

Окремо визначено заходи щодо запобігання корупції при адміністративному здійсненні державних закупівель, зокрема:

1) внесення змін до законодавства з метою: вільного доступу до даних Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців через Інтернет, зокрема до даних про кінцевих вигодоодержувачів юридичних осіб, фінансових звітів та статутних документів; розкриття даних Державного реєстру речових прав на нерухоме майно та Державного земельного кадастру через вільний доступ в Інтернеті, у тому числі доступ до даних про об'єкти і суб'єкти прав, про їх обтяження; оприлюднення та створення умов для доступу до інформації про використання публічних коштів, якими розпоряджаються державні установи, суб'єкти господарювання державної і комунальної власності, установи загальнообов'язкового державного страхування і органи Пенсійного фонду України, зокрема шляхом оприлюднення в Інтернеті та створення умов для доступу в режимі реального часу до всіх транзакцій на рахунках центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів; розкриття фінансовими установами інформації про платежі до державного та місцевих бюджетів, які сплачують суб'єкти господарювання, що мають право на видобуток корисних копалин або використання природних ресурсів; створення (визначення) державного органу контролю за додержанням права на доступ до інформації, що відповідатиме стандартам незалежності та ефективності;

2) проведення інвентаризації публічних реєстрів, які містять суспільно важливу інформацію та їх розкриття з урахуванням вимог щодо захисту персональних даних, спрощення доступу (в тому числі здешевлення доступу) до публічних реєстрів;

3) створення нормативно-правових та організаційних основ для запровадження доступу до інформації у формі «відкритих даних» та повторного використання інформації (внесення з цією метою змін до законодавчих актів, прийняття підзаконних нормативно-правових актів для визначення стандартів оприлюднення інформації у формі «відкритих даних», зокрема на єдиному

державному веб-порталі «відкритих даних», визначеного уповноваженого органу з питань впровадження стандартів «відкритих даних», реалізація відповідних положень);

4) забезпечення активної участі України в міжнародних ініціативах прозорості та досягнення високого рівня відповідності стандартам міжнародних ініціатив, зокрема впровадження стандартів ініціатив з прозорості видобувних галузей, будівельного сектору та Індексу відкритості бюджету [390].

Найважливіші нормативно-правові засади державної антикорупційної політики також систематизовано та комплексно сформульовано у спеціальному законі України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. Зазначений законодавчий акт, який є основним джерелом правової регулювання антикорупційних заходів в Україні, визначає поняття та основні напрями державної антикорупційної політики (ст.ст. 18-21). Так, відповідно до п. 1 ст. 18, засади антикорупційної політики (Антикорупційна стратегія) визначаються Верховною Радою України. Отже, відповідний законодавчий акт на 2015-2017 рр., який був детально проаналізований вище, є наразі чинним джерелом концептуальних засад формування та реалізації державної антикорупційної політики.

Антикорупційна стратегія розробляється НАЗК на основі аналізу ситуації щодо корупції, а також результатів виконання попередньої антикорупційної стратегії та реалізується шляхом виконання державної програми, яка розробляється Національним агентством та затверджується Кабміном України, тобто механізм реалізації вказаного документа, на наш погляд, має суто адміністративно-правовий характер та відноситься до повноважень органів виконавчої влади.

Від загальнодержавної Антикорупційної стратегії (стратегічні нормативно-правові засади реалізації антикорупційної політики) слід відрізняти передбачені ст. 19 Закону України «Про запобігання корупції» антикорупційні програми, які приймаються в окремих органах (тактичні нормативно-правові засади антикорупційної політики), а саме: в Адміністрації Президента України, Апараті

Верховної Ради України, Секретаріаті Кабміну України, Секретаріаті Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, ГПУ, СБУ, міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, інших державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України, обласних, Київській та Севастопольській міських державних адміністраціях, державних цільових фондах – шляхом затвердження їх керівниками; Апараті РНБО України – шляхом затвердження Секретарем РНБО України; НБУ – шляхом затвердження Правлінням банку; Рахунковій палаті, ЦВК, ВРП, Верховній Раді АРК, обласних радах, Київській та Севастопольській міських радах, Раді міністрів АРК – шляхом затвердження їх рішеннями [389].

При цьому антикорупційні програми підлягають погодженню НАЗК та повинні обов'язково передбачати такі структурні елементи: визначення засад загальної відомчої політики щодо запобігання та протидії корупції у відповідній сфері, заходи з їх реалізації, а також з виконання антикорупційної стратегії та державної антикорупційної програми; оцінку корупційних ризиків у діяльності органу, установи, організації, причини, що їх породжують, та умови, що їм сприяють; заходи щодо усунення виявлених корупційних ризиків, осіб, відповідальних за їх виконання, строки та необхідні ресурси; навчання та заходи з поширення інформації щодо програм антикорупційного спрямування; процедури щодо моніторингу, оцінки виконання та періодичного перегляду програм; інші спрямовані на запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням заходи.

У свою чергу, НАЗК готує проект щорічної національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики, який не пізніше 1 квітня подається до Кабміну України та відображає такі відомості:

1) статистичні дані про результати діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції з обов'язковим зазначенням таких даних: а) кількість зареєстрованих кожним зі спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції повідомлень про кримінальні корупційні правопорушення та правопорушення, пов'язані з корупцією; б) кількість



оперативно-розшукових справ, заведених спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції, та їх результативність; в) кількість осіб, щодо яких складено обвинувальні акти щодо вчинення ними кримінальних корупційних правопорушень і правопорушень, пов'язаних з корупцією, а також протоколи про вчинення адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією; г) кількість осіб, щодо яких набрав законної сили обвинувальний вирок суду щодо вчинення ними кримінальних корупційних правопорушень, а також на яких накладено адміністративне стягнення за правопорушення, пов'язане з корупцією; г) кількість осіб, щодо яких набрав законної сили виправдувальний вирок суду щодо вчинення ними відповідних правопорушень, а також щодо яких закрито відповідне адміністративне провадження без накладення стягнення; д) відомості окремо за категоріями осіб і за видами відповідальності за корупційні правопорушення та правопорушення, пов'язані з корупцією; е) кількість осіб, звільнених з посади (роботи, служби) у зв'язку з притягненням до відповідальності за корупційні правопорушення або правопорушення, пов'язані з корупцією, а також осіб, стосовно яких застосоване як основне/додаткове покарання у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю; є) відомості про розмір збитків і шкоди, завданих корупційними правопорушеннями та правопорушеннями, пов'язаними з корупцією, стан та обсяги їх відшкодування; ж) відомості про кошти та інше майно, одержані внаслідок вчинення корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією, конфісковані за рішенням суду, а також кошти у розмірі вартості незаконно одержаних послуг чи пільг, стягнені на користь держави; з) відомості про кошти та інше майно, одержані внаслідок корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією, повернуті в Україну із-за кордону, та розпорядження ними; и) відомості про конфіскацію предметів та доходів від кримінальних корупційних правопорушень; і) кількість пропозицій щодо скасування відповідними органами або посадовими особами нормативно-правових актів, рішень, виданих (прийнятих) внаслідок вчинення корупційного правопорушення, та результати їх

розгляду; і) відомості про визнані незаконними в судовому порядку за заявою заінтересованих фізичних осіб, об'єднання громадян, юридичної особи, державного органу, органу місцевого самоврядування нормативно-правових актів, рішень, виданих (прийнятих) внаслідок вчинення корупційного правопорушення; й) кількість направлених подань про усунення причин і умов, що сприяли вчиненню корупційного правопорушення та правопорушення, пов'язаного з корупцією, або невиконанню вимог антикорупційного законодавства; к) співпрацю з відповідними органами інших держав, міжнародними організаціями і зарубіжними недержавними організаціями та укладені з ними угоди про співробітництво; л) співпрацю з недержавними організаціями і засобами масової інформації; м) штат спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, кваліфікацію та досвід їх працівників, підвищення їх кваліфікації; н) діяльність підрозділів внутрішньої безпеки спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції; кількість повідомлень про вчинення правопорушень їх працівниками, результати розгляду таких повідомлень, притягнення працівників підрозділів внутрішньої безпеки до відповідальності; о) обсяги фінансування спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції; п) інші відомості, що стосуються результатів діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції та виконання їх повноважень;

2) узагальнені результати антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів;

3) інформація про результати виконання органами державної влади заходів щодо запобігання та протидії корупції, у тому числі в рамках міжнародного співробітництва;

4) узагальнений аналіз ситуації щодо корупції із зазначенням: а) виявлених державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування корупціогенних факторів у їх діяльності та реалізації ними заходів щодо усунення зазначених факторів; б) результатів соціологічних і аналітичних досліджень з вивчення ситуації щодо корупції, проведених

державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим (далі – АРК), органами місцевого самоврядування, міжнародними організаціями, громадськими об'єднаннями; в) стану виконання міжнародно-правових зобов'язань у сфері запобігання і протидії корупції; г) впливу здійснюваних заходів на рівень корупції на основі статистичних даних та результатів соціологічних досліджень;

5) звіт про стан виконання Антикорупційної стратегії;

б) висновки та рекомендації [389].

У свою чергу, спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції, інші державні органи, органи влади АРК, органи місцевого самоврядування до 15 лютого подають до Національного агентства інформацію, необхідну для підготовки національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики. Результатом підготовки вказаних документів є механізм, відповідно до якого Кабмін України щороку не пізніше 15 квітня розглядає та схвалює проект національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики, який протягом десяти робочих днів з дня схвалення направляється до Верховної Ради України (ст. 20).

Отже, розгляд та схвалення Кабміном України проекту національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики безпосередньо впливає відповідно до його результатів та висновків на зміст і якість антикорупційних програм й державної антикорупційної стратегії на наступний період, оскільки саме на органи виконавчої влади покладено завдання щодо поточної, повсякденної реалізації антикорупційних заходів у суспільному житті.

Таким чином, під адміністративно-правовим регулюванням реалізації державної антикорупційної політики слід розуміти сукупність норм, принципів та механізмів реалізації антикорупційної політики, спрямованих на протидію корупції у сфері публічно-владних відносин, зокрема – державної служби, діяльності органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, а також норм, що встановлюють відповідальність за адміністративні корупційні правопорушення та процедуру її застосування. Іншими словами,

адміністративно-правове регулювання спрямоване на реалізацію антикорупційних заходів, метою яких є забезпечення нормального порядку державного управління та функціональної діяльності публічної влади [114, с. 4].

Подібна позиція концептуально відображає ті фундаментальні теоретико-методологічні позиції, що сформувалися у вітчизняній адміністративно-правовій науці. Так, З. С. Гладун вважає, що адміністративно-правовий механізм боротьби з корупцією охоплює встановлення норм права, які забороняють вчинення корупційних діянь, а також заходів адміністративної відповідальності у випадку їх вчинення, визначення переліку суб'єктів боротьби з корупцією та їх повноважень [73, с. 169].

Розвиваючи вказану точку зору, Д. І. Йосифович зазначає, що механізм адміністративно-правової протидії корупції як категорія є обсяжною, а також допускає можливість застосування різних підходів і дозволяє розглядати його в різних аспектах. Для підвищення його ефективності велике значення має чітке визначення змісту та спрямованості адміністративно-правових заходів протидії корупції, проведення яких і повинен забезпечувати згаданий механізм. Важливо, щоб цей механізм не тільки забезпечував протидію, яка би перешкоджала корупції, але й створювала умови для подальшого розвитку нових вимог антикорупційного законодавства, апробованих світовою спільнотою. Зважаючи на те, що корупційні правопорушення можуть проявлятися у різних галузях і сферах суспільного життя, система організації протидії корупції повинна мати міжгалузевий характер [189, с. 119–120].

Саме з подібних позицій координації, як вбачається, визначається місце адміністративно-правового регулювання серед інших видів правового регулювання реалізації державної антикорупційної політики, причому ефективною протидією корупції у державі може бути за виключної умови комплексного застосування механізмів різних галузей, що входять до національної системи права, але саме адміністративно-правовому регулюванню належить визначальна роль у практичній реалізації антикорупційних заходів, оскільки публічне управління є основною предметною сферою протидії корупції,

а суб'єкти антикорупційної політики, у свою чергу, також здійснюють свої повноваження в адміністративно-правовому порядку, оскільки їх статус як носіїв публічної влади, включаючи форми та методи діяльності, визначається адміністративно-правовими нормами.

До основних складових елементів адміністративно-правового механізму протидії корупції Д. І. Йосифович відносить: правовідносини у сфері протидії корупції як різновид суспільних відносин, що регламентуються правовими нормами і забезпечують взаємодію останніх з відповідними суб'єктами протидії корупції; норми права, що визначають права та обов'язки суб'єктів протидії корупції; нормативно-правові акти, які регламентують різноманітні сторони протидії корупції і формують комплексне та універсальне антикорупційне законодавство; державні органи, що покликані протидіяти корупції у процесі своєї повсякденної діяльності; адміністративна відповідальність як складова адміністративного примусу, що застосовується до суб'єктів корупційних правопорушень за умови порушення ними вимог чинного антикорупційного законодавства України [189, с. 120].

При цьому саме нормативно-правові акти, які регламентують різноманітні сторони протидії корупції і формують комплексне та універсальне антикорупційне законодавство, складають основу адміністративно-правового регулювання реалізації антикорупційної політики, а тому всі такі чинні акти слід розглядати в єдиному діалектичному взаємозв'язку та цілісності, відзначаючи ті норми, які безпосередньо спрямовані на забезпечення нормального порядку здійснення публічного управління та діяльності органів державної влади і, зокрема, суб'єктів протидії корупції як адміністративно-правових галузевих органів.

Таким чином, адміністративно-правове регулювання реалізації державної антикорупційної політики має державно-владну, організаційно-розпорядницьку, виконавчо-підзаконну природу та складається зі структурних елементів, спрямованих на забезпечення нормального порядку державного управління у суспільному житті, а саме: а) норм, що регулюють організацію та діяльність

суб'єктів реалізації антикорупційної політики; б) норм про організацію та діяльність державних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, зокрема стосовно їх повноважень публічно-владного змісту; в) норм, що встановлюють відповідальність за адміністративні корупційні правопорушення та процедуру її застосування уповноваженими суб'єктами.

Окремо слід наголосити на суттєвому впливі на нормативно-правове, зокрема адміністративно-правове, регулювання реалізації державної антикорупційної політики міжнародно-правових стандартів протидії корупції, особливо – європейських правових антикорупційних засад, на формування національного антикорупційного законодавства в сучасних умовах європейської міждержавної інтеграції України, зважаючи на підписання та ратифікацію Угоди про асоціацію з ЄС, положення якої визначають боротьбу з корупцією як одне з найважливіших завдань та принципів основ співробітництва між Україною та ЄС [283].

Загалом, слід зазначити, що одним із перших рамково-засадничих міжнародних документів універсального характеру, яким засуджуються всі види корупції, включаючи хабарництво, є ухвалена 15 грудня 1975 р. Резолюція Генеральної Асамблеї ООН 3514 (XXX) «Заходи проти корупції, яка практикується транснаціональними й іншими корпораціями, їх посередниками та іншими причетними до цього сторонами» [355]. Зазначений документ закликає уряди всіх держав вжити на національному рівні всіх необхідних заходів щодо запобігання та протидії корупції, які вони вважатимуть доцільними, включаючи законодавчі. Із цього часу визначені завдання не змінювалися. Вони уточнювалися, деталізувалися в різних документах, прийнятих у рамках ООН, в актах європейського права, права ЄС та національному праві окремих держав, набуваючи лише нових форм та методів реалізації, але при цьому залишилися незмінними у своїй фундаментальній основі та формують на рамковому рівні міжнародно-правові засади реалізації антикорупційної політики [355].

Серед джерел права ЄС, які безпосередньо формують засади антикорупційної політики України, необхідно окремо відзначити Комюніке

Європейської Комісії від 28 травня 2003 р. про комплексну політику ЄС щодо протидії корупції. У ньому було визначено основні засади боротьби з корупцією в ЄС, окреслено принципи вдосконалення протидії корупції в нових країнах-членах, країнах-кандидатах, третіх країнах. Окрім цього, Рада ЄС видала Рамкове рішення «Про боротьбу з корупцією в приватному секторі» № 568 від 22 липня 2003 р., у якому визначила поняття «активної» та «пасивної» корупції, встановила санкції за вчинення такого роду злочинів або адміністративних правопорушень.

Наслідком широкої та різнобічної імплементації до національної правової системи України міжнародно-правових засад протидії корупції стало ухвалення у 2014 р. низки антикорупційних законів, проаналізованих вище, які вперше у вітчизняній законотворчості комплексно закріпили фундаментальні нормативно-правові засади реалізації антикорупційної політики. Необхідно відзначити, що на якість нормативно-правового, зокрема адміністративно-правового регулювання засад реалізації антикорупційної політики, безпосередньо впливає якість розробки таких засад належне залучення науки, практики та громадськості до попереднього аналізу корупційних загроз та створення ефективних державних механізмів протидії та запобігання корупції як негативному соціальному явищу.

Виходячи з означених загальних засад оцінки ефективності та якості антикорупційних нормативно-правових актів у сучасній правовій державі та її національній правовій системі, слід цілком погодитися з думкою авторського колективу науковців на чолі з О. Л. Копиленком про те, що якість законів, від якої безпосередньо залежить їх практично-праксеологічна ефективність у суспільному житті, складається з цілої системи критеріїв, до яких відносяться: юридичний аспект (нормативність, повнота, конкретність законодавчого регулювання); мовний аспект (простота, лаконічність, ясність, точність); логічний аспект (визначеність, послідовність, несуперечливість); соціологічний аспект (юридична і соціальна ефективність) [227, с. 39].

У свою чергу, ефективність законодавства – це ступінь співвідношення між результатом, досягнутим у процесі реалізації законодавства, і тією метою, задля

якої воно було прийняте, тобто, іншими словами, ефективність законодавства слід вимірювати його внеском у зміцнення правових основ державного і суспільного життя, в забезпеченні прав і свобод людини і громадянина, а тому ефективність законодавства має оцінюватися перш за все результатом дії самого закону, хоча при цьому важливе значення має досконалість самого закону як результат якісної законотворчої діяльності [227, с. 35], і саме таким чином необхідно встановлювати рамки та принципи співвідношення між якістю законодавчого встановлення межі реалізації антикорупційної політики та ефективністю дії антикорупційного законодавства у сучасній правовій державі, концептуально побудованій на засадах конституціоналізму.

Отже, у сучасних правових системах основними параметрами якісної оцінки антикорупційного законодавства та процесу законотворчості у вказаній предметній сфері суспільної життєдіяльності є якість та ефективність відповідних засадничих положень чинних антикорупційних законів і підзаконних актів. При цьому якість законотворчого процесу досягається за рахунок дотримання юридичних, мовних, логічних та соціологічних норм на усіх його стадіях, а ефективність законотворчості та законодавства вимірюється його практичним застосуванням, здатністю належним чином на засадах справедливості та принципу верховенства права регулювати найважливіші суспільні відносини, забезпечуючи у цих відносинах пріоритет забезпечення прав і свобод людини та громадянина, що є ключовою конституційно визначеною метою діяльності будь-якої сучасної правової держави.

Слід відзначити і ту важливу роль, яку відіграє у процесі забезпечення якості та ефективності дії антикорупційного законодавства загальний рівень правової культури суспільства та його правової свідомості, здатність суб'єктів права належним чином розуміти та реалізовувати приписи нормативно-правових актів щодо протидії та запобігання корупції як негативному соціальному явищу та окремим корупційним проявам у повсякденному житті.

Варто зазначити, що ухвалення зазначених законодавчих актів дозволило сформулювати цілісну парадигму державної антикорупційної політики та вже



досягнути певних позитивних практичних результатів, які доцільно вважати прикладами реалізації відповідних основоположних засад стратегічного характеру [272, с. 471–472]. До таких результатів можна віднести такі [272, с. 472]: прийняття низки антикорупційних нормативно-правових актів та внесення до них змін щодо запобігання виникненню корупційних ризиків; урізання повноважень окремих органів (зокрема, органи прокуратури в Україні вже позбавлені функції загального нагляду); зміна вектора діяльності правоохоронних органів (основним нормативним актом, яким це здійснено, є Закон України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 р. № 580-VIII [423], що визначає правові засади організації та діяльності Нацполіції України, статус поліцейських, а також порядок проходження служби в Нацполіції України; у зв'язку з набранням чинності цього нормативно-правового акта відбувається переатестація колишніх працівників міліції, які виявили бажання служити в Нацполіції України, зокрема, здійснюється перевірка їх матеріального стану та його відповідності легально отриманим доходам); призначення директора та відбір 140 детективів НАБУ; створення системи електронних закупівель та електронного урядування (наприклад, система PROZORRO дає можливість на основі використання електронних засобів на кожному етапі закупівельного процесу (визначення вимог до претендентів, подання пропозицій, проведення тендерів, здійснення платежів) здійснювати контроль з боку кожного громадянина за державними закупівлями та значно ускладнює можливість виникнення корупційної складової. За оцінками експертів, ця система не тільки завоювала значну довіру серед замовників (понад 1,5 тис.) та постачальників (близько 5 тис.), а й допомогла зекономити державі за 10 місяців свого функціонування приблизно 400 млн. грн.) [168].

Водночас, поряд з позитивними змінами у нормативно-правовому регулюванні реалізації державної антикорупційної політики слід відзначити деякі проблемні питання та недоліки чинного законодавства, які потребують певного корегування шляхом внесення змін та доповнень до профільних законів і підзаконних актів з метою створення найсприятливіших правових умов для

протидії та запобігання корупції у суспільстві, включаючи корупційні прояви адміністративного характеру у публічно-владній сфері.

До найсуттєвіших недоліків та невіршених досі проблем антикорупційного нормативно-правового регулювання, як вбачається, доцільно віднести такі: а) недосконалість назви закону України «Про запобігання корупції», оскільки термін «запобігання» означає, перш за все, профілактичні дії щодо недопущення корупційних діянь у майбутньому та створення сприятливих умов для зменшення рівня корупції як соціального явища, натомість антикорупційна політика є комплексною категорією, що охоплює також і правоохоронну протидію корупції та притягнення до відповідальності винних осіб, а тому такий напрям, як «протидія корупції» потребує відображення у назві закону, що є одним з показників загальної якості законодавчого акту; б) дещо суперечливий характер має наділення окремих органів державної влади (наприклад, міністерств, місцевих державних адміністрацій та інших) повноваженнями щодо ухвалення антикорупційних програм власної діяльності, оскільки подібні завдання для забезпечення їх обґрунтованості та дієвості виконання має нормативно визначати зовнішній орган, наприклад, для органів державної виконавчої влади такі програми міг би розробляти та затверджувати Кабмін України, забезпечуючи разом з тим ефективний контроль за виконанням цих засадничих документів; в) відсутність у НАЗК конституційно визначеного статусу спеціального органу виконавчої влади, що створює відповідну колізію між положеннями Конституції України та нормами антикорупційного законодавства; г) розмитість та недостатня урегульованість деяких визначень, що використовуються у законі України «Про запобігання корупції», наприклад обов'язок посадових та службових осіб юридичних осіб, інших осіб, які виконують роботу та перебувають з юридичними особами у трудових відносинах, «утримуватися від поведінки, яка може бути розціненою як готовність вчинити корупційне правопорушення, пов'язане з діяльністю юридичної особи», адже у даному випадку є не цілком зрозумілим, що саме мається на увазі під подібною поведінкою зобов'язаних осіб – суб'єктів

потенційних корупційних правопорушень, враховуючи і ту обставину, що «готовність до вчинення» становить скоріше морально-психологічну категорію, ніж реальний склад корупційного діяння, яке підпадає під той чи інший вид юридичної відповідальності.

Як вбачається, з точки зору підвищення якості законодавчого регулювання реалізації державної антикорупційної політики, корисним кроком було б розроблення та прийняття єдиного законодавчого акту, що об'єднав би норми різних галузей права про механізми протидії корупції та діяльність уповноважених суб'єктів – Антикорупційного кодексу України замість цілої низки законів та підзаконних джерел, проаналізованих у даному дослідженні[125, с. 45].

Реалізація подібного кодифікаційного підходу для підвищення якості нормативно-правового регулювання протидії корупції, за нашим глибоким переконанням, дасть змогу усунути дублювання повноважень суб'єктів реалізації антикорупційної політики та прогалини у регулюванні застосування антикорупційних механізмів, створить умови для однакового розуміння антикорупційних норм, вирішить колізійні питання щодо співвідношення деяких корупційних адміністративних правопорушень та кримінальних злочинів, затвердить єдину міжгалузеву термінологію протидії корупції тощо.

Виходячи з необхідності вирішення зазначених проблем та прогалин чинного антикорупційного законодавства, створення єдиного кодифікованого Антикорупційного кодексу з урахуванням усіх вказаних вище зауважень та за умови виправлення відповідних законодавчих недоліків дозволило б, на наш погляд, завершити на рівні нормативно-правового регулювання процес комплексного реформування вітчизняного антикорупційного законодавства та поєднати концептуальні засади протидії корупції з практичними механізмами безпосередньої реалізації державної антикорупційної політики, у тому числі – в публічно-владній сфері, яка становить ключовий напрям протидії корупції у відповідності до універсальних та європейських міжнародно-правових антикорупційних стандартів.

Аналіз правових засад реалізації антикорупційної політики в Україні та місця серед них адміністративно-правового регулювання дозволяє дійти таких теоретико-методологічних та практично-праксеологічних висновків і узагальнень:

1. Встановлено, що концептуальні, основоположні нормативно-правові засади реалізації державної антикорупційної політики визначаються насамперед на законодавчому рівні (але конкретизуються та деталізуються також на рівні підзаконних нормативно-правових актів), що підкреслює виключну важливість та комплексність вказаної сфери правового регулювання. Визначено два рівні формування відповідних засадничих правових норм – стратегічний (загальнодержавний), джерелом якого обов'язково є закони як нормативно-правові акти вищої сили, і тактичний (відомчий), який регулюється підзаконними нормативно-правовими актами, зокрема – антикорупційними програмами органів державної влади та місцевого самоврядування.

2. Доведено, що безпосередній вплив на визначення нормативно-правових засад реалізації державної антикорупційної політики, у сучасних умовах європейської міждержавної інтеграції та підписання і ратифікації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, здійснюють імплементовані до національної правової системи універсальні та європейські рамкові документи з питань протидії та запобігання корупції, прямим наслідком чого є ухвалення низки антикорупційних законів 2014 р., що у сукупності формують цілісну антикорупційну стратегію державної політики.

3. З'ясовано, що обсяг адміністративно-правового регулювання реалізації антикорупційної політики визначається сферою діяльності публічної влади, яка здійснює державне управління як через органи державної влади, так і через органи місцевого самоврядування, порядок створення, функціонування та компетенційна спрямованість діяльності яких має адміністративно-правовий (організаційно-розпорядчий, публічно-владний) характер.

4. Запропоновано під адміністративно-правовим регулюванням реалізації державної антикорупційної політики розуміти сукупність норм, принципів та

механізмів, спрямованих на протидію корупції у сфері публічно-владних відносин, у тому числі – державної служби, діяльності органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, а також норми, що встановлюють відповідальність за адміністративні корупційні правопорушення та процедуру її застосування.

### **Висновки до першого розділу**

Теоретико-методологічна характеристика основних категорій антикорупційної політики в Україні дозволяє автору зазначити про наступні, найбільш вагомні результати дослідження:

1. Встановлено, що корупція як правовий феномен представляє собою композитне явище, що відзначається підвищеною суспільною небезпекою, та у правовому вимірі розуміється як використання особою публічного чи приватного права, наданих їй службових повноважень або пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки (пропозиції) такої вигоди для себе чи інших осіб з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей.

2. Запропоновано авторську класифікацію видів корупції, яка здійснена за наступними ознаками: залежно від сфери суспільно-правових відносин; залежно від рівня поширення корупційних відносин; залежно від національних масштабів розповсюдження корупційних відносин; залежно від рівня централізації; залежно від систематичності корупційних дій; залежно від галузевої спрямованості суспільних відносин у яких реалізуються ті чи інші корупційні прояви; залежно від ставлення населення до цієї проблеми; залежно від ступеня суспільної небезпеки корупційних діянь; залежно від суб'єкта корупції; залежно від суб'єкта ініціювання корупційних відносин; залежно від способу вчинення корупційних дій; залежно від форми неправомірної вигоди.

3. Сформульовано визначення поняття «антикорупційна політика»: особливий різновид державної політики, що системно та комплексно здійснюється шляхом цілеспрямованої, вольової діяльності належних суб'єктів виключно на підставі чинного законодавства з метою протидії корупції як негативному соціальному явищу і полягає у впровадженні конкретних заходів впливу на об'єкти правових відносин у суспільстві, створенні нормативних актів, проведенні організаційних заходів, спрямованих на реалізацію антикорупційної функції держави.

4. Обґрунтовано наступні завдання сучасної державної антикорупційної політики: зменшення кількісного обсягу корупційних проявів у формі кримінальних злочинів та адміністративних правопорушень, що відбуваються у певному соціумі; обмеження предметних сфер розповсюдження корупції як соціального явища; якісні зміни характеру корупційних проявів, що полягають у зменшенні їх об'єктивної суспільної небезпеки або шкідливості; мінімізація впливу корупції на економічні, соціальні, політичні, правові та інші важливі суспільні процеси; збільшення вірогідності настання юридичної відповідальності для осіб, що скоїли корупційні правопорушення.

5. Встановлено, що принципи реалізації державної антикорупційної політики представляють собою вихідні ідеї, основи, цілі антикорупційної політики держави, прямо або опосередковано виражені у правовій формі, що мають обов'язковий характер для суб'єктів та об'єктів протидії корупції та відображають об'єктивно існуючі закономірності, відносини, взаємозв'язки у всій системі державного управління або окремих його підсистемах.

6. З'ясовано, що концептуальні та методологічні особливості процесу реалізації державної антикорупційної політики вказують на необхідність застосування широкої міждисциплінарної методології наукових досліджень у цій площині, які повинні системно включати, окрім загальних наукових методів наукового пізнання, також спеціальні юридичні, економічні, психологічні, політологічні методи, що дозволить отримати комплексну модель державної антикорупційної політики як сукупності різнопланових антикорупційних заходів,

що реалізуються у суспільному житті.

7. Визначено, що специфічними ознаками адміністративно-правових відносин як основного, фундаментального, системоутворюючого виду правових відносин в антикорупційній сфері є: конструювання у межах адміністративно-правових норм, які реалізуються у процесі практичного здійснення конкретних антикорупційних заходів; об'єктивізація з виникненням юридичних фактів; притаманність суб'єктам владних повноважень відповідної компетенції; зв'язок з виконавчо-розпорядчою діяльністю; дуалізм процесу ініціювання відносин; переважання позасудового порядку вирішення адміністративно-правових спорів; наявність механізмів притягнення до адміністративної відповідальності.

8. Запропоновано під адміністративно-правовим регулюванням реалізації державної антикорупційної політики розуміти сукупність норм, принципів та механізмів реалізації антикорупційної політики, спрямованих на протидію корупції у сфері публічно-владних відносин, у тому числі – державної служби, діяльності органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, а також норми, що встановлюють відповідальність за адміністративні корупційні правопорушення та процедуру її застосування.

9. Обґрунтовано, що адміністративно-правове регулювання реалізації державної антикорупційної політики має державно-владну, організаційно-розпорядницьку, виконавчо-підзаконну природу та складається з сукупності структурних елементів, спрямованих на забезпечення нормального порядку державного управління у суспільному житті.

## РОЗДІЛ 2

### АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС СУБ'ЄКТІВ, ЯКІ ВІДПОВІДАЮТЬ ЗА ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЮ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

#### **2.1. Поняття та види суб'єктів, які формують та реалізують антикорупційну політику в Україні: проблеми класифікації**

Важливу роль у процесі вироблення нової парадигми державної антикорупційної політики відіграє інституціональний механізм, який здійснює адміністративно-правовий вплив на сферу публічних та приватних відносин в Україні. Під інституціональним механізмом (в межах дослідження державної інформаційної політики) Ю. О. Мосенко розуміє сукупність суб'єктів інформаційних відносин, що беруть участь у процесі формування, реалізації та контролю за виконанням державної інформаційної політики України [293, с. 61–62]. Обов'язковою передумовою формування ефективної антикорупційної політики є визначення кола учасників цього процесу, об'єктивна оцінка їх можливостей і фактичної ролі в цілеспрямованій реалізації покладених завдань. Е. К. Ліпман з цього приводу слушно зазначає: «... для побудови грамотної, дієвої політики потрібне чітке уявлення про її механізми, технології, процедури, а головне – про систему її суб'єктів» [261, с. 141].

Слід наголосити, що попри наявність в Україні низки законів антикорупційної спрямованості («Про запобігання корупції», «Про засади державної антикорупційної політики в Україні», «Про Національне антикорупційне бюро України», «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» та ін.), узагальненого, нормативно визначеного терміну «суб'єкти антикорупційної політики» досі не сформовано. Серед визначення



основних термінів законодавець згадує про «спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції», втім зазначене поняття не є абсолютно ідентичним терміну «суб'єкти антикорупційної політики» і співвідноситься з ним лише як «частка» та «загальне».

Стаття 2 Модельного закону «Основи законодавства про антикорупційну політику», який був прийнятий у 2003 р. Міжпарламентською Асамблеєю держав – учасниць СНД, містила тлумачення терміну «суб'єкти антикорупційної політики» – це народ держави, органи державної влади та місцевого самоврядування, установи, організації та особи, уповноважені на формування і реалізацію заходів антикорупційної політики, громадяни [332]. Втім, запропонована дефініція так і не знайшла відображення в українському національному законодавстві. Бракує цього терміну і в наукових роботах. Науковці віддають перевагу дефініції «суб'єкт протидії (запобігання) корупції». Так, О. І. Добровольський під суб'єктами протидії корупції в органах Державної фіскальної служби України (далі – ДФС) пропонує розуміти визначених на нормативно-правовому рівні осіб, які здійснюють завдання із протидії корупції в зазначеній сфері шляхом активного використання законодавчо закріплених повноважень (комплексу прав та обов'язків), за допомогою яких вони здійснюють регулюючий вплив на такі правовідносини [146, с. 76].

Коли мова йде про антикорупційну політику, згадуючи про зазначених суб'єктів, автори здебільшого обмежуються перерахуванням основних інституцій державного механізму, які задіяні в цьому процесі, а також громадськість. Наглядною демонстрацією цього може стати фрагмент з публікації С. Ж. Лазаренка та К. А. Бабенка, де автори зазначають, що «суб'єктами, які здійснюють вказану діяльність, є: уповноважені підрозділи органів державної влади; місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування; підприємства, установи, організації незалежно від підпорядкованості та форми власності, їх посадові особи, а також громадяни, об'єднання громадян за їх згодою» [257, с. 117]. Якщо взяти для прикладу органи державної влади, які задіяні в реалізації антикорупційної політики, то лише їх

одних виявиться достатньо велика кількість. При цьому кожний з таких органів (підрозділів) відіграє у зазначеній сфері правовідносин персональну роль та має відмінний від інших обсяг завдань та повноважень. Це вказує на диференційовану множинність суб'єктів антикорупційної політики та необхідність їх класифікації.

Невизначеність у тому, яке саме місце посідає певний державний орган чи будь-яке інше підприємство, установа чи організація, або об'єднання громадян у процесі формування, реалізації та контролю за реалізацією державної політики, призводить до дублювання повноважень і виконання одних і тих самих функцій різними органами держави [293, с. 60–62]. Отже, постає проблема розмежування повноважень суб'єктів, що беруть участь у здійсненні антикорупційної політики.

Реформування державного управління в Україні у першу чергу передбачає створення його ефективної системи, що повинна відповідати принципам, стандартам демократичної правової держави із соціально орієнтованою ринковою економікою. Ця система має бути прозорою для суспільства, побудованою на наукових засадах і діяти адекватно цілям і завданням суспільних реформ [255, с. 12]. З доповіді представників міжнародної громадської організації «Transparency International Україна» випливає, що із прийняттям низки антикорупційних законів у 2014 році в Україні здійснено найбільш масштабне та системне реформування антикорупційного законодавства. Зміни у правовому регулюванні усувають певний дуалізм державних органів, відповідальних за антикорупційну політику, який існував до 2014 року. Так, ліквідується посада Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики та започатковується діяльність двох незалежних антикорупційних інституцій, відповідальних за різні аспекти формування та реалізації державної антикорупційної політики: НАЗК, НАБУ.

Також започатковується діяльність консультативно-дорадчого органу при Президенті України – Національної ради з питань антикорупційної політики (далі – Національна рада). Окрім вище перерахованих суб'єктів у формуванні та реалізації державної політики беруть участь такі інституції: Верховна Рада

України та Кабмін України [555, с. 1–2]. І хоча наведена інформація не розкриває поняття суб'єкта антикорупційної політики та не дає повного уявлення про перелік названих органів, у цій доповіді звернуто увагу на одну з визначальних ознак класифікації видів таких суб'єктів – їх функціональну спрямованість та повноваження. Між тим, І. І. Яцків застерігає, що збільшення кількості суб'єктів боротьби з корупцією не завжди відповідає вимогам підвищення ефективності цієї боротьби. Взаємодія між цими суб'єктами протидії не завжди відбувається на належному рівні, і їх кількісне збільшення загрожує повною втратою керованості протидії корупції [593, с. 114].

Зважаючи на різноманітність суб'єктного складу політикоформування, вітчизняними та зарубіжними вченими неодноразово здійснювались спроби систематизувати його шляхом побудови відповідних класифікацій [88, с. 189]. За період реформування антикорупційного законодавства у науці накопичилося достатньо багато теоретичного матеріалу щодо поділу суб'єктів антикорупційної політики в Україні. Таке розмаїття у підходах з приводу класифікації вказаних суб'єктів навіть утворює певні проблеми усвідомлення їх дійсного місця та призначення у системі протидії корупції.

Т. О. Гуржій вказував, що суб'єкти публічно-владних повноважень відіграють основну роль у формуванні політики. З-поміж усіх інших учасників політичного процесу тільки вони наділені повноваженнями діяти від імені народу, приймати загальнообов'язкові управлінські рішення, примушувати до їх виконання, розпоряджатися загальнонаціональними ресурсами. Втім, узагальнюючи наявні у теорії підходи та враховуючи вітчизняну практику формування галузевих політик, він виділяє такі групи впливу на державну політику у сфері безпеки дорожнього руху: 1) суб'єкти публічно-владних повноважень; 2) об'єднання громадян; 3) комерційні, професійні та інші групи інтересів; 4) засоби масової інформації; 5) «профілюючі» міжнародні організації [88, с. 90]. С. М. Клімова та Т. В. Ковальова вважають, що виконавців заходів антикорупційної політики можна поділити на дві групи: основні й неосновні [206, с. 15].

Є. В. Невмержицький пропонує п'ятирівневу систему антикорупційних суб'єктів: перший рівень – Президент України, Верховна Рада України, Кабмін України, Верховний Суд і Вищі Господарський та Арбітражний суди України; другий рівень – міністерства, державні комітети та інші центральні відомства виконавчої влади України; третій рівень – обласні й прирівняні до них Київська та Севастопольська міські адміністрації, Кабмін АР Крим, відповідні ради народних депутатів; четвертий рівень – виконкоми міських рад, районні державні адміністрації, міські та районні ради народних депутатів; п'ятий рівень – демократичні інститути громадянського суспільства, політичні партії, громадські об'єднання, засоби масової інформації та структури громадського контролю, які мають бути створеними [306, с. 132].

М. І. Мельник, досліджуючи це питання, зазначає, що, виходячи зі змісту антикорупційної діяльності, функціонального призначення та кола повноважень, суб'єктів протидії корупції можна поділити на такі групи: 1) суб'єкти, які визначають і забезпечують реалізацію антикорупційної політики держави; 2) суб'єкти, які створюють та удосконалюють нормативно-правову базу протидії корупції; 3) суб'єкти безпосередньої правоохоронної діяльності у сфері протидії корупції; 4) суб'єкти, які здійснюють судовий розгляд справ про корупційні правопорушення (суд); 5) суб'єкти, діяльність яких спрямована на запобігання корупції; 6) суб'єкти, які здійснюють координацію антикорупційної діяльності; 7) суб'єкти, які реалізують контроль та нагляд за діяльністю суб'єктів безпосередньої правоохоронної діяльності у сфері протидії корупції; 8) суб'єкти, які здійснюють поновлення законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, усунення наслідків корупційних діянь; 9) суб'єкти, які здійснюють фінансове, матеріально-технічне, інформаційне, науково-методичне забезпечення протидії корупції [276, с. 244].

Наведений поділ суб'єктів у подальшому беруть за основу такі вчені як І. В. Коруля [236, с. 39], О. В. Скочиляс-Павлів [501, с. 48–61], додаючи авторські інтерпретації та пояснення щодо включення до тієї чи іншої групи конкретного суб'єкта (залежно від сфери правовідносин: правоохоронна

діяльність чи освіта), але загальний перелік залишається стабільним. Слід зауважити, що представлена ними класифікація суб'єктів (залежно від функціонального призначення) була побудована на нормах Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» (2011 року), який остаточно втратив чинність у 2015 році.

В. Д. Гвоздецький також бере до уваги систематизацію М. І. Мельника, але підходить до її аналізу більш критично. Він вважає, що представлена класифікація має певні вади, оскільки такі класифікаційні групи, як «суб'єкти визначення і забезпечення реалізації антикорупційної політики держави» та «суб'єкти законодавчого забезпечення протидії корупції», є схожими, оскільки йдеться про Верховну Раду України, Президента України та Кабмін України. Це стосується і «суб'єктів здійснення правосуддя у справах про корупційні правопорушення (суд)» та «суб'єктів поновлення законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, усунення наслідків корупційних діянь». Такою, що кореспондує з багатьма іншими групами, є група «суб'єктів контролю та нагляду за діяльністю суб'єктів безпосередньої правоохоронної діяльності у сфері протидії корупції» тощо.

На розсуд В. Д. Гвоздецького, суб'єктів, які здійснюють заходи щодо запобігання і протидії корупції, доцільно об'єднати у такі групи: 1) суб'єкти, які визначають антикорупційну політику держави (Верховна Рада України, Президент України, Кабмін України, Національне агентство з питань антикорупційної політики); 2) суб'єкти безпосередньої правоохоронної діяльності у сфері запобігання і протидії корупції (НАБУ тощо), а також суб'єкти здійснення правосуддя у справах про корупційні правопорушення; 3) суб'єкти, діяльність яких спеціально або внаслідок виконання інших функцій спрямована на здійснення попереджувального й обмежувального впливу на соціальні передумови корупції, запобігання причинам і умовам, що безпосередньо сприяють корупційним правопорушенням (міністерства та відомства, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, громадські організації, підприємства, установи, організації незалежно від підпорядкованості та форми

власності, їх посадові особи, трудові колективи, засоби масової інформації, окремі громадяни); 4) суб'єкти координації антикорупційної діяльності [69, с. 294 –297].

В. Д. Гвоздецький наголошує, що у запропонованій класифікації суб'єктів, які здійснюють заходи щодо запобігання і протидії корупційним правопорушеннями, органи прокуратури в межах своєї компетенції, відносяться до спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції. Це дає підстави для розмежування суб'єктів, які здійснюють заходи щодо запобігання і протидії корупції, ще за такою ознакою, як сфера діяльності: а) суб'єкти, які здійснюють заходи щодо запобігання і протидії корупції, що мають кілька сфер діяльності; б) суб'єкти, які здійснюють заходи щодо запобігання і протидії корупції в одній сфері [69, с. 291].

Р. М. Тучак за функціональним призначенням виділив три групи таких суб'єктів: прямої компетенції, опосередкованої компетенції і координації [541, с. 10]. Близький за змістом є поділ суб'єктів протидії та попередження корупції, який відстоює І. І. Яцків. На її думку, з метою полегшення антикорупційної діяльності таких суб'єктів їх доцільно розподілити на 2 підгрупи: суб'єктів безпосередньої протидії та суб'єктів опосередкованої протидії. До першої підгрупи віднести спеціально уповноважені органи, а до другої – всіх фізичних осіб, громадські організації, підприємства, установи, організації всіх форм власності. У випадках виявлення суб'єктами другої підгрупи фактів корупційних діянь – вони мають звернутись до спеціально уповноважених органів протидії (суб'єктів безпосередньої протидії) для вжиття ними відповідних заходів [593, с. 197]. При цьому серед суб'єктів першої підгрупи автор окремо звертає увагу на ті органи, які здійснюють координацію дій суб'єктів, що безпосередньо ведуть боротьбу з корупцією і таким чином в значній мірі підвищують ефективність цієї роботи. До таких органів І. І. Яцків зараховує прокуратуру та Національний антикорупційний комітет, який діяв до 2014 року [593, с. 119].

О. І. Добровольський вважає, що суб'єктів протидії корупції в органах ДФС України (зважаючи на обсяг їх службових повноважень) можна поділити на

дві великі групи: 1) суб'єкти, які безпосередньо реалізують державну політику в сфері протидії корупції (НАБУ, СБУ, НАЗК, ОВС, прокуратура); 2) суб'єкти, які опосередковано реалізують заходи протидії корупції в органах ДФС (Спеціалізована антикорупційна прокуратура, РНБО України, Комітет Верховної Ради України з питань запобігання і протидії корупції, Головне управління власної безпеки при ДФС України, Мін'юст, громадські організації, діяльність яких має антикорупційну спрямованість) [146, с. 37–39]. Нагадаємо, що подібний поділ був властивий іншим вченим (наприклад, І. І. Яцків).

У вузькому ж розумінні система суб'єктів протидії корупції в органах ДФС, на думку О. І. Добровольського, повинна мати таку градацію: 1) залежно від функціонального призначення: а) такі, що провадять наукову та науково-дослідну діяльність; б) такі, що провадять юрисдикційну діяльність; в) такі, що надають правову допомогу (методичні рекомендації, роз'яснення норм законодавства, консультації) працівникам суб'єктів податкової та митної справи; г) такі, що організують процес досудового розслідування в кримінальних провадженнях щодо злочинів, пов'язаних з корупцією в органах ДФС України; г) такі, що здійснюють громадський контроль за діяльністю суб'єктів надання адміністративних послуг у вказаному секторі держави; 2) за організаційно-правовою формою: а) органи державної влади (в т. ч. постійні чи тимчасові дорадчі органи); б) громадські організації; в) громадські спілки; 3) залежно від особливостей застосування правового механізму протидії корупції у фіскальних органах: а) суб'єкти прямого застосування важелів впливу на відзначене негативне явище; б) суб'єкти, які сприяють вжиттю заходів реагування за вказаним напрямом; в) суб'єкти – координатори [146, с. 103–103].

Дещо відмінним від попередніх є бачення В. М. Довжанина. Проаналізувавши систему суб'єктів правовідносин із адміністративно-правового забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупції, він об'єднує їх у три групи: перша група (надають послуги та/або опосередковано протидіють корупції). До цієї групи належать особи, які тим чи іншим чином постійно або тимчасово виконують функції держави або місцевого

самоврядування, або постійно чи тимчасово обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків у юридичних особах як публічного, так і приватного права, а також іноземні та міжнародні організації та установи. Інакше кажучи, до цієї (основної) групи суб'єктів належать працівники органів державної влади, місцевого самоврядування, юридичних осіб публічного права, від яких залежить якість та швидкість надання адміністративних послуг, а також юридичних осіб публічного права, від яких залежить належне надання послуг, визначених їх установчими документами.

Друга група (отримують послуги, а їх активна позиція в правовідносинах є елементом запобігання корупції). До цієї групи належать громадяни України, іноземці, особи без громадянства, об'єднання громадян, інші фізичні та юридичні особи, які отримують адміністративні та інші послуги від суб'єктів першої групи.

Третя група (безпосередньо протидіють корупції за допомогою спеціально-юридичних заходів та засобів). Ця група складається із суб'єктів, які здійснюють заходи щодо запобігання і протидії корупції. Це в першу чергу посадові особи та органи державної влади, які за законом покликані не допускати проявів корупції у відносинах, які виникають між суб'єктами першої та другої групи [148, с. 84–85].

Слушною є думка В. М. Довжанина, що запобігання корупції може здійснюватися на двох рівнях: загальносоціальному та спеціально-кримінологічному. Перший рівень запобігання корупції передбачає діяльність органів законодавчої, виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з виявлення, нейтралізації та усунення соціальних передумов корупційних діянь. Спеціально-кримінологічні ж заходи запобігання проявам корупції – це цілеспрямована діяльність правоохоронних та інших органів, які ведуть боротьбу з корупцією, що передбачає використання спеціальних кримінологічних засобів з метою недопущення, запобігання та розкриття корупційних правопорушень (по суті така діяльність здійснюється суб'єктами третьої групи запропонованої вище



класифікації) [569, с. 20]. Заходи соціально-кримінологічного запобігання корупції спрямовані на певний вид корупційних правопорушень, а заходи загальносоціального запобігання здійснюють профілактику, як правило, всього комплексу соціальних передумов корупції, причин та умов виникнення більшості видів корупційних правопорушень [148, с. 93]. Останній поділ є відображенням прийнятої у кримінологічній науці системи заходів запобігання злочинності (зокрема, й корупційних злочинів). Прикладом є праці В. В. Голіни та Б. М. Головкина [77, с. 408–409], М. І. Мельника [276, с. 244–245] тощо.

На офіційному сайті Головного управління Пенсійного фонду України в Луганській області розміщена інформація, що серед суб'єктів, яких держава уповноважує вживати заходи із запобігання і протидії корупції та щодо яких вона окреслює загальні напрями здійснення їхніх повноважень, можна виділити три групи: 1) суб'єкти із загальними повноваженнями; 2) суб'єкти зі спеціальними повноваженнями; 3) суб'єкти з повноваженнями учасника антикорупційних заходів [516].

М. О. Сич пропонує таку класифікацію суб'єктів, які здійснюють заходи щодо запобігання і протидії корупції: а) суб'єкти, які відповідають за розроблення та реалізацію заходів державної антикорупційної політики (Президент України, Верховна Рада України, Кабмін України, центральні органи державної влади, спеціально уповноважений орган); б) спеціально уповноважені суб'єкти у сфері запобігання і протидії корупції, які здійснюють захист інтересів та прав особи (правоохоронні та судові органи); в) суб'єкти, які здійснюють антикорупційні заходи відомчого чи галузевого спрямування із врахуванням можливих корупційних явищ відповідно до специфіки галузі чи сфери прояву корупційних діянь (уповноважені структурні підрозділи виконавчої та місцевої влади); г) суб'єкти, які безпосередньо беруть участь у запобіганні та протидії корупції (посадові особи органів державної та місцевої влади, юридичних осіб публічного і приватного права (підприємств, закладів, установ) [495, с. 186–187].

Т. Х. Абдулнабі вважає, що законодавство України поділяє суб'єктів, які ведуть боротьбу з корупцією, виходячи з особливостей їх компетенції. При

цьому виділяються органи, які: а) здійснюють заходи щодо запобігання та протидії корупції (Президент України, Верховна Рада України, інші органи державної влади в межах повноважень, визначених законами та іншими підзаконними нормативно-правовими актами) [389]; б) безпосередньо реалізують заходи щодо виявлення, припинення та розслідування корупційних правопорушень (спеціально уповноважені органи з питань антикорупційної політики); в) беруть участь у запобіганні та виявленні, а в установлених законом випадках – у здійсненні заходів щодо припинення корупційних правопорушень, відновленні порушених прав чи інтересів фізичних та юридичних осіб, інтересів держави, а також в інформаційному і науково-дослідному забезпеченні здійснення заходів щодо запобігання і протидії корупції, у міжнародному співробітництві в цій сфері (уповноважені підрозділи органів державної влади, місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від підпорядкованості та форми власності, їх посадові та службові особи, а також громадяни, об'єднання громадян за їх згодою) [539, с. 83].

Утім вказаний науковець доходить висновку, що всю систему суб'єктів протидії корупції в Україні та в Іраку можна розділити на дві групи. При цьому першу групу складають спеціалізовані суб'єкти, які визначають основні напрямки державної політики у сфері протидії корупції, забезпечують розробку і прийняття законів, розподіляють функції між органами виконавчої влади, координують їх діяльність тощо. До другої групи належать неспеціалізовані суб'єкти, пов'язані зі спеціалізованими суб'єктами єдиними цілями, а також інформаційними, координаційними і правовими зв'язками [539, с. 102–103]. Подібний розподіл стосовно переліку суб'єктів, які повинні здійснювати заходи щодо запобігання та протидії корупції, пропонує і О. З. Захарчук [182, с. 159].

Таким чином, аналіз представленого емпіричного матеріалу дає можливість зробити певні узагальнення. По-перше, у сучасній юридичній науці помітно бракує досліджень, пов'язаних зі з'ясуванням такої понятійної категорії, як «суб'єкт антикорупційної політики», також із систематизацією їх видів. По-

друге, серед науковців не існує єдиного погляду навіть на систему суб'єктів запобігання, протидії або боротьби з корупцією. Серед наявних класифікацій можна виокремити декілька основних найпоширеніших різновидів:

1) поділ суб'єктів залежно від функціонального призначення на дев'ять груп (М. І. Мельник та ін.); 2) основні і неосновні суб'єкти; 3) спеціалізовані та неспеціалізовані суб'єкти; 4) суб'єкти прямої (безпосередньої) компетенції, опосередкованої компетенції та координації; 5) суб'єкти із загальними повноваженнями, зі спеціальними повноваженнями, з повноваженнями учасника антикорупційних заходів; 6) суб'єкти, що здійснюють запобігання корупції на загальносоціальному та спеціально-кримінологічному рівнях тощо.

По-третє, у наявних класифікаціях суб'єктів протидії (запобігання) корупції помітні розходження поглядів авторів щодо віднесення до тієї чи іншої групи (підгрупи) суб'єктів одних й тих самих органів (підрозділів). Крім того, більшість з них не враховує останніх змін вітчизняного законодавства щодо сучасного переліку та завдань цих суб'єктів.

Зазначені висновки, в першу чергу, підкреслюють наявність проблем у класифікації видів суб'єктів протидії корупції, але таке положення справ цілком можна віднести й до класифікації суб'єктів антикорупційної політики. Для початку слід вказати, що зазначені вище суб'єкти мають багато спільного (фактично вони є одними й тими ж самими органами). Але з позиції наукового пізнання слід визначити, що протидія корупції та антикорупційна політика є близькими і взаємообумовленими, але не тотожними категоріями [116, с. 45].

«Публічна політика» в сенсі «politics» розуміється як цілеспрямоване здійснення владним органом певного політичного курсу, спрямованого на досягнення певного соціального ефекту в тій чи іншій соціальній сфері, в якій вона реалізується [30]. Американські фахівці визначають публічну (державну) політику як систему курсів дій, регуляторних заходів, законів та пріоритетів фінансування щодо певної тематики, оприлюдненої державною установою або її представниками. Розробка державної політики є безперервним процесом, який має багато циклів зворотного зв'язку. Перевірка та оцінка необхідні для

функціонування цієї системи [599].

Синтезуючи підходи західних учених (Е. Янга та Л. Куїнн), російських дослідників (Г. В. Атаманчука, Л. В. Сморгунова, В. А. Холопова), І. В. Петеренко дає комплексне визначення поняття «державна політика» – це діяльність органів державної влади з управління та керівництва суспільством на основі єдиних цілей, принципів і методів, яка передбачає розробку, законодавче закріплення та впровадження державних цільових програм у різних сферах суспільного життя з метою розв’язання нагальних проблем чи задоволення потреб суспільства [338, с. 21–24]. Лаконічно але змістовно трактує державну політику Ю. В. Палагнюк – це ухвалене на конституційних засадах із залученням громадськості стратегічне рішення з чітким визначенням результатів, яке є засобом забезпечення суспільних потреб у тій чи іншій сфері і реалізується органами державного управління [333, с. 67].

Протидія корупції (у вузькому розумінні) – це система заходів політичного, правового, організаційно-управлінського, ідеологічного, соціально-психологічного та іншого характеру, спрямованих на зменшення обсягів корупції, зміну характеру корупційних проявів, обмеження взаємовпливу корупції та соціальних процесів, збільшення ризику для осіб, які вчиняють корупційні правопорушення, нейтралізацію дії та усунення чинників корупції, виявлення, припинення та розслідування проявів корупції, притягнення винних у вчиненні корупційних правопорушень осіб до юридичної відповідальності, поновлення законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, усунення наслідків корупційних діянь [276, с. 215]. Розглядаючи співвідношення понять «державна політика» і «протидія корупції», М. І. Мельник вдало підкреслює, що протидія корупції є безпосереднім виразом антикорупційної політики, яка визначає ідеологію і стратегію антикорупційних заходів. Зміст і спрямованість антикорупційної політики держави визначається багатьма факторами об’єктивного і суб’єктивного характеру. Ефективність здійснення антикорупційної політики залежить від адекватності обраних засобів протидії корупції [276, с. 216]. Дослідивши наявні дефініції щодо визначення термінів

«державна (публічна) політика», «суб'єкти протидії корупції», можна запропонувати власне бачення терміну «суб'єкти антикорупційної політики», під якими пропонуємо розуміти державні та недержавні інституції, юридичні та фізичні особи, які відіграють стрижневу чи додаткову роль у формуванні та втіленні стратегічного рішення, спрямованого на зменшення рівня корупції в країні шляхом упровадження превентивних заходів, зміцнення режиму законності, а також формування у суспільстві нетерпимого, негативного ставлення до корупції як суспільно небезпечного явища за допомогою спільних зусиль державних та громадських структур [112, с. 95].

Аналіз правових актів та аналітичних звітів незалежних експертів на предмет визначення завдань та повноважень державних та недержавних інституцій у формуванні та реалізації антикорупційної політики дозволяє сформулювати уявлення про спільні та специфічні риси таких суб'єктів.

В. О. Купрій відносить до суб'єктів формування державної політики: по-перше, осіб, які ухвалюють політико-правові рішення (органи влади, виборні й призначені посадовці); по-друге, осіб, які беруть участь у підготовці рішень (адміністративний апарат органів влади, експерти, аналітики, консультанти, дослідники); по-третє, групи інтересів/групи тиску (політичні партії, громадські організації, лобістські групи); заінтересовані сторони (асоціації, бізнес-структури тощо) [251, с. 79]. Здатність і бажання держави (в особі відповідних інституцій та окремих осіб) ефективно запобігати корупції втілюється у такій політологічній категорії, як політична воля в антикорупційній сфері.

Кабмін України бере участь у формуванні антикорупційної політики через схвалення державної програми з реалізації антикорупційної стратегії, коригування її за результатами парламентських слухань щодо стану справ з корупцією, затвердження підготовленого НАЗК проекту національної доповіді про стан справ з корупцією і т. ін. Іншим центральним органом виконавчої влади, який не лише забезпечує формування державної антикорупційної політики, а й активно сприяє її реалізації, є НАЗК. При цьому законодавець визначає його як орган зі спеціальним статусом (ст. 4 Закону України «Про

запобігання корупції»). Отже, першу групу суб'єктів антикорупційної політики за функціональним призначенням можна визначити як суб'єкти, що формують таку політику (визначення головних пріоритетів в антикорупційній сфері, законодавче забезпечення, координація спільних зусиль).

Наступну групу за названим критерієм становлять суб'єкти, що задіяні лише у реалізації вказаної політики. Серед них слід виділити таку підгрупу, як спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції, до яких закон відносить органи прокуратури, Нацполіцію України, НАБУ, НАЗК. У ГПУ утворюється (на правах самостійного структурного підрозділу) Спеціалізована антикорупційна прокуратура (далі – САП) [440]. Правове закріплення, а в подальшому і правове регулювання діяльності спеціалізованих державних антикорупційних органів П. О. Кабанов вважає найважливішим напрямком інституціоналізації політики протидії корупції [197, с. 1776].

Припускаємо, що окреслений у п. 1 ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» перелік таких суб'єктів є неповним, оскільки не містить серед них СБУ. Разом з тим, СБУ є державним правоохоронним органом спеціального призначення, до завдань якого також входить попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів проти миру і безпеки людства, тероризму, корупції тощо (ст.ст. 1 та 2 Закону України «Про Службу безпеки України») [444]. Більш детально правовий статус перерахованих вище суб'єктів буде розглянуто у наступних главах. Крім того, ознайомлення із Законом України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» (далі – Національне агентство) дає підстави віднести до цієї ж підгрупи суб'єктів антикорупційної політики і вказане у законі агентство, яке є «центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, що забезпечує формування та реалізацію державної політики...» (п. 1 ст. 2) [420].

До другої підгрупи суб'єктів реалізації антикорупційної політики необхідно віднести інші центральні органи виконавчої влади (загальної компетенції), на які законом або іншими нормативно-правовими актами

покладаються певні обов'язки щодо реалізації заходів антикорупційної політики [108, с. 161]. Наприклад, здійснення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів Закон України «Про запобігання корупції» покладає на Мін'юст. Пункт 5 Додатку 1 до Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015-2017 роки закріплює перелік виконавців заходів до цієї Програми, серед яких: Мін'юст, Мінекономрозвитку, Міненерговугілля, МЗС, Мінінфраструктури, МОН, Міноборони, Мінрегіон, Мінсоцполітики, Мінфін, Бізнес-омбудсмен, Адміністрація Держспецзв'язку, Держкомтелерадіо, Держстат, Держфінмоніторинг, Нацдержслужба, Фонд державного майна, Антимонопольний комітет, Рада міністрів АР Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації, за участю Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Верховного Суду України, ГПУ, Національної школи суддів України, Центральної виборчої комісії, науково-дослідних установ, громадських (неурядових) організацій тощо [394]. Наведені інституції, серед інших основних завдань пов'язаних з наданням публічних послуг у межах загальної компетенції, здійснюють реалізацію окремих заходів антикорупційної політики відповідно до вимог нормативно-правових актів. Втім, такий стан справ не позбавлений об'єктивної критики.

Деякі автори слушно зауважують, що поєднання в компетенції одного органу повноважень з надання адміністративних послуг та контролюючих функцій породжує корупційні ризики, пов'язані з «розмиванням місії» відповідного органу, зменшенням об'єктивності розгляду та перегляду адміністративних справ. Адже очевидно, що агентський (обслуговуючий) тип діяльності та інспекційний тип діяльності потребують різних методів та форм. Очевидно, що у випадку порушення правил видачі певного дозволу (ліцензії) орган, що інспектуватиме діяльність приватної особи, з одного боку, не буде зацікавлений у виявленні (фіксації) «помилки», припущеної своїм же «відомством», з іншого боку, фактично опиняється поза межами зовнішнього контролю, що також є підґрунтям для зловживань [11, с. 103].

Окреслена ситуація може здаватися патовою, адже, як варіант, вимагає утворення або необмеженого кола спеціальних суб'єктів з відповідними контрольними функціями (за кожним більш-менш відокремленим напрямком), або одного-двох спеціальних суб'єктів з надмірно широкими функціями. Обидва варіанти не є досконалими. Тому вказане вимагає налагодження подвійного контролю, а саме – реалізації постійного моніторингу за контрольними заходами суб'єктів загальної компетенції з боку спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції.

Наявність у деяких вищих органів державної влади та центральних органів виконавчої влади України зі спеціальним статусом контрольних повноважень у сфері реалізації антикорупційної політики (зміст та природа таких повноважень будуть розкриті у наступних параграфах монографії) дозволяє виокремити їх у самостійну групу суб'єктів, що беруть участь як у формуванні, так і в реалізації антикорупційної політики України.

Окремою ланкою у системі суб'єктів, що формують та реалізують антикорупційну політику, на наш погляд, є судові органи загальної та конституційної юрисдикції. Аналіз законодавчої бази дозволяє виділити такі функції судів: 1) гарантування верховенства Конституції України як Основного Закону держави на всій території України, зокрема сюди слід включити: а) прийняття Конституційним Судом України (далі – КСУ) рішення щодо неконституційності правових актів антикорупційної спрямованості повністю чи в їх окремих частинах; б) перевірку справи КСУ й отримання його висновку про додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про імпічмент Президента України у разі вчинення ним корупційного злочину; 2) здійснення правосуддя судами загальної юрисдикції у провадженнях (справах) щодо корупційних правопорушень, а також правопорушень, пов'язаних з корупцією; 3) вирішення інших юридичних спорів, пов'язаних з корупцією: а) визнання незаконними в судовому порядку нормативно-правових актів, рішень, а також правочинів, виданих (прийнятих, укладених) з порушенням вимог закону України «Про запобігання корупції»; б) відновлення прав і



законних інтересів фізичних та юридичних осіб, порушених внаслідок вчинення корупційного правопорушення; в) вилучення незаконно одержаного (внаслідок вчинення корупційного правопорушення) майна. Слід підкреслити, що окреслені функції є виключною прерогативою судових органів. Їх делегування, а також привласнення іншими органами чи посадовими особами не допускається. Кваліфікувати факт, який містить ознаки корупції або пов'язаний з нею як корупційне правопорушення (правопорушення, пов'язане з корупцією), можна лише після набрання законної сили відповідним рішенням суду. Розгляд справ, пов'язаних з корупцією, у майбутньому має здійснювати Вищий антикорупційний суд, який діятиме як суд першої інстанції. Він має бути утворений протягом дванадцяти місяців з дня набрання чинності законом, що визначатиме спеціальні вимоги до суддів цього суду (п. 16 Прикінцевих та перехідних положень закону України «Про судоустрій і статус суддів» 2016 року). Однак станом на 1 січня 2018 року такого закону, не зважаючи на вимоги Міжнародного валютного фонду (далі – МВФ), не прийнято.

Згідно з вимогами Закону України «Про запобігання корупції» юридичні особи забезпечують розробку та вжиття заходів, які є необхідними та обґрунтованими для запобігання і протидії корупції у діяльності такої юридичної особи. Керівник, засновники (учасники) юридичної особи забезпечують регулярну оцінку корупційних ризиків у її діяльності і здійснюють відповідні антикорупційні заходи. Для виявлення та усунення корупційних ризиків у діяльності юридичної особи можуть залучатися незалежні експерти, зокрема для проведення аудиту. Крім того, в юридичних органах публічного та приватного права мають прийматися антикорупційні програми, які затверджуються їх керівниками або схвалюються рішенням загальних зборів (якщо орган колегіальний).

Стосовно осіб, які претендують на посади відповідального або особливо відповідального становища, а також посади з підвищеним корупційним ризиком, перелік яких затверджується НАЗК, проводиться спеціальна перевірка, у тому числі щодо відомостей, поданих особисто. Комплексно зазначені заходи можна

охарактеризувати як участь відповідного суб'єкта в антикорупційній політиці. До такої участі доцільно включити й здійснення фінансового, матеріально-технічного, інформаційного, науково-методичного забезпечення протидії корупції.

В одній із наведених раніше різновидів класифікації суб'єктів протидії корупції згадувалося про суб'єктів з повноваженнями учасника антикорупційних заходів. З цього приводу Г. О. Ганова зазначає, у кримінально-правовій науці (ст. 3 КПК України) законодавче унормування інституту учасника кримінального і судового провадження та його змістовного наповнення лише у вигляді дефініції обумовило полярність думок, наявність тривалих й поки що безплідних дискусій у наукових колах стосовно самого поняття «учасник» чи «суб'єкт» кримінального процесу [7, с. 23]. У господарському праві закон окремо називає засновників та учасників товариства (ст. 3 Закону України «Про господарські товариства» [380]). Стаття 26 цього закону, вважає В. С. Щербина, спеціально встановлює функції засновників і тим самим відмежовує цих осіб від учасників. Засновниками є особи, які виконують передбачені законом дії щодо заснування товариства. Основна особливість їхнього правового статусу полягає в тому, що вони несуть відповідальність як перед тими, хто підписався на акції, так і перед третіми особами за зобов'язаннями, що виникли до реєстрації товариства. Учасники – це особи, які виконують обов'язки підписчиків на акції перед товариством засновників та акціонерів перед акціонерним товариством [581, с. 63].

У теорії права під суб'єктом правовідносин розуміють учасника суспільних відносин, який виступає як носій юридичних прав і обов'язків (О. Р. Дашковська) [174, с. 338]. У дослідженні, присвяченому аспектам регіональної промислової політики держави, Л. В. Антонова підкреслює, що суб'єкти такої політики не рівнозначні за своїми завданнями. Зокрема, органи регіональної та місцевої влади виконують значно більше завдань, будучи не лише виконавцями, але й авторами змістовного наповнення політики легітимним відповідальним процесом. Інші суб'єкти реалізації регіональної промислової політики є такими

лише в тій мірі, в якій органам влади вдалося їх залучити до процесу реалізації цієї політики як через створення стимулюючих умов, так й іншими шляхами [19, с. 15].

Проводячи певні аналогії стосовно антикорупційної політики, також можна констатувати, що її суб'єкти є «нерівними» не лише за обсягом повноважень, але й за обсягом та характером відповідальності. Суб'єкти, які реалізують основні завдання антикорупційної політики несуть відповідальність (звітують) перед суб'єктами, які формують цю політику, останні ж, у свою чергу, – перед суспільством (народом), якщо ж досліджувати цей процес з точки зору політтехнологій – перед електоратом (виборцями).

Суб'єкти ж, що залучаються до цієї діяльності (антикорупційної політики), відповідно до положень нормативно-правових актів чи за власною громадською позицією (хоча така діяльність для них не є основною) при недотриманні антикорупційного законодавства несуть, відповідальність передбачену законом (наприклад, за ст. 172-9 КУпАП «Невжиття заходів щодо протидії корупції» і т. под.). а тому цілком обґрунтованим буде визначити їх як суб'єктів з повноваженнями учасника антикорупційних заходів.

До таких суб'єктів слід віднести а) юридичних осіб публічного та приватного права в частині розробки та вжиття заходів, які є необхідними та обґрунтованими для запобігання і протидії корупції у діяльності цих юридичних осіб; б) громадські об'єднання, їх членів або уповноважених представників, діяльність яких пов'язана із заходами щодо запобігання корупції; в) засоби масової інформації; г) окремих громадян з активною антикорупційною позицією, юристів, які займаються антикорупційною діяльністю тощо. Отже, суб'єктів антикорупційної політики залежно від завдань та повноважень таких інституцій у формуванні та реалізації цієї політики пропонується розподілити таким чином:

1) суб'єкти, що формують антикорупційну політику: а) Рахункова палата; б) Національна рада; в) РНБО України;

2) суб'єкти, що формують та реалізують антикорупційну політику (визначають головні пріоритети в зазначеній сфері; здійснюють законодавче

забезпечення, координацію спільних зусиль інших суб'єктів, а також контроль реалізації засад антикорупційної політики): а) Президент України; б) Верховна Рада України; в) Кабмін України; г) НАЗК;

3) суб'єкти, що задіяні у реалізації антикорупційної політики: а) спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції (САП, Нацполіція України, НАБУ, НАЗК, СБУ, Національне агентство; б) інші центральні органи виконавчої влади загальної компетенції;

4) судові органи загальної та конституційної юрисдикції: а) КСУ; б) Вищий антикорупційний суд (з моменту його створення);

5) суб'єкти з повноваженнями учасника антикорупційних заходів: а) юридичні особи публічного та приватного права в частині розробки та вжиття заходів, які є необхідними та обґрунтованими для запобігання і протидії корупції у діяльності цих юридичних осіб; б) громадські об'єднання, їх члени або уповноважені представники, діяльність яких пов'язана із заходами щодо запобігання корупції; в) ЗМІ; г) окремі громадяни.

Враховуючи те, що коло та назви деяких суб'єктів антикорупційної політики з часом можуть зазнати змін, ми пропонуємо тлумачення одного з основних термінів антикорупційного законодавства, а саме – «спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції», викласти у новій редакції: «державні органи, спеціальний статус, функції та завдання щодо реалізації антикорупційної політики яких закріплено у відповідних законах».

Здійснене дослідження понятійно-категоріальних особливостей системи суб'єктів формування та реалізації антикорупційної політики України дає підстави для формулювання таких висновків:

1. Встановлено, що суб'єктами антикорупційної політики є державні та недержавні інституції, юридичні та фізичні особи, які відіграють стрижневу чи додаткову роль у формуванні та втіленні стратегічного рішення, спрямованого на зменшення рівня корупції в країні шляхом упровадження превентивних заходів, зміцнення режиму законності, а також формування у суспільстві нетерпимого, негативного ставлення до корупції як суспільно небезпечного явища за

допомогою спільних зусиль державних та громадських структур.

2. З'ясовано, що у сучасній юридичній науці бракує досліджень, пов'язаних із визначенням понятійної категорії «суб'єкт антикорупційної політики» та систематизацією їх видів; у наукових колах не вироблено одностайного погляду на систему суб'єктів запобігання, протидії або боротьби з корупцією; у наявних класифікаціях суб'єктів протидії (запобігання) корупції помітні розходження поглядів авторів щодо віднесення до тієї чи іншої групи (підгрупи) суб'єктів одних й тих самих органів (підрозділів); більшість із досліджень не враховують останніх змін в українському законодавстві з приводу переліку та завдань суб'єктів запобігання та протидії корупції.

3. Обґрунтовано розподіл суб'єктів антикорупційної політики залежно від завдань та повноважень на такі групи: суб'єкти, що формують антикорупційну політику (Рахункова палата, Національна рада, РНБО України); суб'єкти, що формують та реалізують антикорупційну політику (Верховна Рада України, Президент України, Кабмін України, НАЗК); суб'єкти, що задіяні у реалізації антикорупційної політики: (САП, Нацполіція України, НАБУ, НАЗК, СБУ, Національне агентство); судові органи загальної та конституційної юрисдикції; суб'єкти з повноваженнями учасника антикорупційних заходів (юридичні особи публічного та приватного права, громадські об'єднання, ЗМІ, окремі громадяни).

## **2.2. Президент України та Верховна Рада України як суб'єкти формування та реалізації антикорупційної політики в Україні**

Відповідно до глави 2 («Формування та реалізація державної антикорупційної політики») Зasad державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки, в Україні окремими повноваженнями щодо формування та реалізації антикорупційної політики наділені кілька інституцій, серед яких – Національний антикорупційний комітет, Мін'юст, Урядовий уповноважений з питань антикорупційної політики. Проте

такий розподіл функцій формування та реалізації антикорупційної політики між органами з різним правовим статусом та обсягом повноважень не відповідає міжнародним стандартам щодо органів, уповноважених на її формування та реалізацію, ні за критеріями спеціалізації, ні за критеріями незалежності [390]. Тому в результаті масштабного та системного реформування антикорупційного законодавства посада Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики була ліквідована [413], а Національний антикорупційний комітет [15] змінив свій формат на Національну раду з питань антикорупційної політики [353], кардинально оновивши при цьому свій склад. Мін'юст також втратило свої активні позиції після утворення таких спеціалізованих органів, як НАЗК та НАБУ. Тому, керуючись класифікацією Є. В. Невмержицького [306, с. 232], почнемо дослідження з першого рівня суб'єктів формування та реалізації антикорупційної політики – Президента України.

Аналіз антикорупційного законодавства, яке залишалося чинним до 2014 року, доводить, що Президент України мав можливість впливати на стан формування антикорупційної політики держави під час свого головування в Національному антикорупційному комітеті шляхом видання указів [424; 226; 418; 422] та розпоряджень [386; 385]. В. Д. Гвоздецький вважає видання Указів найголовнішим способом Президента України впливати на процеси запобігання і протидії корупції в державі [69, с. 329]. Однак інші вчені відзначають, що далеко не всі антикорупційні укази Президента підтримуються виконавчою та законодавчою гілкою влади. Наприклад, указом № 742/2006 затверджувалася Концепція подолання корупції в Україні, але конкретного плану заходів щодо реалізації цієї Концепції не було розроблено [495, с. 77]. Законодавці також піддають критиці практичну цінність нормотворчої діяльності Президента України у досліджуваній галузі. У Законі України № 1699-VII зазначено, що «Національна антикорупційна стратегія на 2011-2015 затверджена указом Президента України від 21 жовтня 2011 року № 1001, так і не стала ефективним інструментом антикорупційної політики» [390].

Дійсно, напрями боротьби з корупцією, що містяться в цих указах, є

декларативними, а сформульовані на їх підставі практичні заходи являють собою лише запізнілу реакцію на руйнівні корупційні процеси, які глибоко укорінилися в усіх сферах суспільного життя. Однак незважаючи на це, укази відіграли важливу роль у тім, що, по-перше, привернули додаткову увагу політичних кіл до проблеми репутації України на міжнародному рівні як надзвичайно корумпованої держави, а також необхідності покращення ситуації з корупцією, а по-друге, закріпили аутентичні базисні категорії (характерні риси корупції, основні корупційні ризики тощо), чим створили умови для доктринальних правових дискусій і подальшої нормотворчості. Президент першим звернув увагу у своїх указах на те, що «поняття корупції потребує більш чіткого визначення» [424], заходи щодо вдосконалення законодавства з питань боротьби з корупцією мають фрагментарний характер, а корупційні діяння можуть бути вчинені також в інших формах, ще не визначених законодавством [226].

Автори громадської оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики в Україні (2017 рік) зазначають, що у 1997–2013 роках ключовим носієм політичної волі у сфері запобігання корупції формально був Президент, який брав на себе роль визначення головних пріоритетів в антикорупційній сфері. Уряд же позиціонував себе як основного виконавця більшості заходів, спрямованих на втілення в життя цих пріоритетів. У 2014 році відбувся принциповий перерозподіл повноважень різних суб'єктів державної влади у формуванні та реалізації антикорупційної політики. Ключовим носієм політичної волі у сфері запобігання корупції став Парламент. Він не тільки затвердив Антикорупційну стратегію на 2014–2017 роки, а й надалі, як резюмують експерти, визначатиме засади антикорупційної політики (Антикорупційну стратегію) [470, с. 10]. Таке положення справ цілком відповідає вимозі п. 5 ст. 85 Конституції України (до повноважень Верховної Ради України належить визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики) та впливає зі змісту ч. 1 ст. 18 закону України «Про запобігання корупції».

Що стосується сучасного етапу, то повноваження Президента України у формуванні антикорупційної політики у законі України «Про запобігання

корупції» чітко не прописані (лише згадується про визначення однієї особи до складу конкурсної комісії з обрання членів НАЗК). Проте аналіз низки інших законів свідчить, що реалізацію цієї функції Голова держави здійснює через діяльність РНБО України (Закон України «Про основи національної безпеки України»), оскільки поширення корупції в органах державної влади, зрощення бізнесу і політики є загрозою національній безпеці держави, а також – Національна рада (указ Президента України від 14 жовтня 2014 р. № 808/2014). Наприклад, одними із завдань цієї ради є підготовка та подання Президентові України пропозицій щодо визначення, актуалізації та вдосконалення антикорупційної стратегії; поліпшення координації та взаємодії між суб'єктами, які здійснюють заходи у сфері запобігання і протидії корупції тощо [353]. Президентом України також утворюється НАБУ, призначається та звільняється його директор.

До прийняття закону № 1700-VII затвердження порядку проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на посади з підвищеним корупційним ризиком, також здійснювалося Президентом України. З цього приводу В. М. Довжанин [148, с. 117–118] зазначає, що спеціальна перевірка кандидатів на державні посади вже тоді не була новелою законодавства. Так, до 1 січня 2012 року подібна перевірка проводилася щодо значно меншої кількості посад, а саме відповідно до Порядку проведення обов'язкової спеціальної перевірки відомостей, що подають кандидати на зайняття посад державних службовців, який був затверджений Президентом України у 2001 році, обов'язкова спеціальна перевірка проводилась стосовно кандидатів на зайняття посад державних службовців, призначення або погодження призначення на які здійснюється Президентом України або Кабміном України, Головою Адміністрації Президента України, Керівником Державного управління справами. Зокрема, перевірки підлягали відомості, повідомлені кандидатом на зайняття посади, зазначені у деклараціях про доходи, зобов'язання фінансового характеру, майновий стан його та членів його сім'ї, а також додержання ним вимог, установлених законодавством про державну службу, боротьбу з



корупцією, про державну таємницю [179]. Від себе додамо, що указ Президента України від 25 січня 2012 р. № 33/2012 «Про Порядок проведення спеціальної перевірки відомостей щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування» [437] був чинний ще протягом п'ятнадцяти місяців після того, як Кабмін України, діючи на підставі ст. 57 Закону № 1700-VII, затвердив свій Порядок проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад відповідального або особливо відповідального становища та посад з підвищеним корупційним ризиком [410], чим створював певну правову колізію.

А. М. Цирін, підкреслюючи важливість «фігури» Президента держави в ініціюванні низки правових актів антикорупційного характеру, обґрунтовує їх значимість (слід нагадати, що перший пакет антикорупційних законів «Про засади запобігання та протидії корупції», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення», «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень» підготував, користуючись правом законодавчої ініціативи, саме Президент України). За переконанням А. М. Циріна, однією з головних причин, що породжують так зване «свавілля корупції», є «відсутність дійсної політичної волі», у даному випадку президентської [234, с. 249–252].

Автор цього дослідження цілком погоджується з такою оцінкою, адже дійсно, факт затвердження Антикорупційної стратегії на 2014–2017 роки на рівні закону не забороняє Гаранту Конституції висловлювати особисте бачення щодо подальшого стану боротьби із корупцією і позиціонувати його у власних указах. Однак останні два роки глава держави цією можливістю не користується, що можливо пов'язано з послабленням його політичної позиції. Й хоча «міжнародними стандартами не передбачено й не вважається ефективним розподіл функцій щодо формування та реалізації антикорупційної політики між органами з різним правовим статусом та різним обсягом повноважень» [495, с. 77], вбачається, що Президент України має активніше використовувати всі передбачені законодавством важелі впливу на формування державної політики,

зокрема в антикорупційній сфері.

Важливими функціями інституту Президентства є представлення держави в міжнародних відносинах, здійснення керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави, проведення переговорів та укладання міжнародних договорів України (п. 3 ст. 106 Конституції України). Саме Президент формує зовнішньополітичний імідж держави, одним із ключових інструментів формування якого є дипломатія, в першу чергу – публічна [525, с. 9]. Однак важливу роль у процесі формування іміджу держави відіграють також безпосередні зустрічі глав держав, участь у роботі різноманітних організацій, форумів, міжнародних конференцій, членство в міжнародних організаціях тощо.

Так, у 2017 році Президент України провів зустріч з Президентом Групи країн Ради Європи проти корупції Маріном Мчелою, на якій високо оцінив розроблені Групою держав Ради Європи проти корупції (далі – GRECO) для нашої держави рекомендації щодо посилення протидії корупції, наголосив на потребі у постійній допомозі у справі протидії корупції й запропонував розглянути можливість направлення в Україну представника GRECO з високим статусом, який працюватиме на постійній чи періодичній основі [364]. Направлення делегації України для участі в роботі GRECO та затвердження її складу також входить до повноважень Президента України [382].

Діяльність Верховної Ради України у сфері формування державної антикорупційної політики полягає у прийнятті законодавчих актів, ратифікації міжнародних договорів щодо її запобігання, прийнятті власних актів для проведення обов'язкової антикорупційної експертизи. Однак основна робота, на наш погляд, покладена на створений Постановою Верховної Ради України від 4 грудня 2007 р. № 4-VI [433] Комітет з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією (з 2014 року Комітет з питань запобігання і протидії корупції (далі – Комітет) [434]).

До предмету відання Комітету відноситься: формування та реалізація антикорупційної політики; проведення антикорупційної експертизи законопроектів, поданих суб'єктами права законодавчої ініціативи; запобігання

та протидія корупції; запобігання корупції в діяльності юридичних осіб; запобігання та врегулювання конфлікту інтересів; правила етичної поведінки на публічній службі; фінансовий контроль стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування; відповідальність за вчинення корупційних правопорушень та правопорушень, пов'язаних з корупцією; правове регулювання діяльності НАБУ; правове регулювання діяльності НАЗК; діяльність інших правоохоронних і державних органів у частині їх повноважень у сфері запобігання та протидії корупції; державний захист осіб, які надають допомогу в запобіганні й протидії корупції (Додаток до постанови Верховної Ради України від 4 грудня 2014 р. № 22-VIII).

Аналіз наведеного доводить, що саме цей Комітет здійснює законопроектну роботу, готує, попередньо розглядає питання, віднесені до повноважень Парламенту, та виконує контрольні функції у сфері протидії корупції. Попри те, що останнім часом «діяльність Комітету була зосереджена не стільки на ухваленні законопроектів про внесення змін у закони антикорупційної сфери, як на кропіткій роботі з провадження вже чинних законів у цій сфері», Комітет тільки за перше півріччя 2017 року підготував 473 експертних висновки щодо проектів нормативно-правових актів, з яких 34 (7,2%) законопроекти визнані такими, що містять корупціогенні фактори та не відповідають вимогам антикорупційного законодавства [186]. Слід окремо наголосити, що ці висновки завершують багатоступеневу антикорупційну експертизу законопроектів, що легко простежується на прикладі Концепції Антикорупційної стратегії на 2018-2020 роки.

Зазначена концепція була підготовлена міжвідомчою робочою групою з питань підготовки нової Антикорупційної стратегії, яка складалась з представників органів влади, голови Громадської ради при НАЗК, експертів Програми розвитку ООН в Україні, ОБСЄ, наукових установ. Концепція була обговорена на засіданні НАЗК та пройшла його внутрішню антикорупційну експертизу. Підготовлений з урахуванням пропозицій учасників робочої групи проект Антикорупційної стратегії мав бути оприлюднений на офіційному веб-

сайті НАЗК для громадського обговорення [237].

Як зазначають Є. В. Невмержицький та Ф. П. Шульженко, спочатку слід здійснити кваліфіковану наукову експертизу, забезпечити широке обговорення серед населення, а вже після цього передавати для схвалення Верховною Радою України з визначенням строків подання проектів законів та конкретних виконавців [309, с. 36]. Однак сплинуло кілька місяців, перш ніж текст проекту було оприлюднено. Після того як етап громадського обговорення і наступного доопрацювання буде завершено, проект Антикорупційної стратегії переадресують до Кабміну України (якому НАЗК підконтрольне та підзвітне). Як суб'єкт законодавчої ініціативи Уряд буде зобов'язаний провести ще одну антикорупційну експертизу, керуючись уже власною методологією її проведення [397] й тільки після цього документ оформиться у Проект закону України «Про Антикорупційну стратегію на 2018-2020 роки», пройде реєстрацію у Верховній Раді України і надійде до Комітету з питань запобігання і протидії корупції для фінальної експертизи. Отже, після такого ретельного аналізу і доопрацювання документа є висока вірогідність звести шанс виникнення корупціогенних чинників до нуля.

Експерти ООН, ЄС відзначають, що до вчинення багатьох корупційних діянь призводять дефекти законодавчих та нормативно-правових актів, поява яких обумовлюється як з причин недоопрацювання законопроектів, так і заздалегідь прогнозованою корупційною метою [65, с. 3]. З іншого боку, наслідком надмірного доопрацювання є те, що у 2018 рік Україна вступила без чітко окресленого плану боротьби із корупцією. Бажання Голови НАЗК дочекатися «перших результатів оцінювання рівня корупції в Україні за три попередніх роки, які будуть використані при підготовці Стратегії» [237] частково пояснює, хоч і не виправдовує, затягування строків.

Парламент України не тільки формує державну антикорупційну політику, а й бере участь у її реалізації. С. А. Косінов виділяє дві форми такого контролю: «безпосередньо (шляхом заслуховування звітів Кабміну України, проведення «години запитань», парламентських слухань) і через свої повноважні органи

(комітети, тимчасові слідчі комісії), окремих народних депутатів, а також органи зі спеціальною компетенцією (Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та Рахункову палату) [238, с. 14].

Слід зауважити, що парламентські слухання на тему «Стан реалізації засад антикорупційної політики в Україні» проводяться вже другий рік поспіль [439; 438], причому забезпечення підготовки і проведення зазначених парламентських слухань також доручається Комітету Верховної Ради України з питань запобігання і протидії корупції. Тоді як Кабмін України готує і подає до Верховної Ради України схвалений проект щорічної національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики та інші інформаційно-аналітичні матеріали з питань парламентських слухань, тиражовані для народних депутатів України, відповідні пропозиції до рекомендацій парламентських слухань та визначає доповідача із зазначеного питання.

Під час слухань Голова НАЗК презентує щорічну національну доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики, яка перед цим пройшла обговорення і затвердження на засіданні Комітету. Учасники парламентських слухань (народні депутати України, посадові особи ГПУ, МВС, СБУ, НАБУ, НАЗК, громадяни України, представники громадських організацій тощо) у своїх виступах, письмових та усних пропозиціях надають свій аналіз стану реалізації засад антикорупційної політики в Україні, висвітлюють проблемні питання антикорупційного законодавства та пропонують шляхи його вдосконалення [186]. За результатами обговорення щорічної національної доповіді за 2016 рік Комітетом внесено на розгляд Верховної Ради України проект постанови № 6557 «Про затвердження і оприлюднення щорічної національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики у 2016 році» [186]. Станом на 1 січня 2018 року доповідь ще не оприлюднена, однак основні її тези були висвітлені акредитованими на парламентських слуханнях 24 травня 2017 року представниками ЗМІ.

Також Комітетом проводяться відкриті громадські слухання (за участю керівника САП, представників ЗМІ та громадськості) звіту директора НАБУ з

основних питань діяльності НАБУ, виконання покладених завдань, додержання законодавства прав і свобод осіб. Для забезпечення основних напрямів діяльності у Комітеті активно діють підкомітети, працюють створені Комітетом робочі групи. За результатами засідань до відповідних органів державної влади направляються депутатські звернення. Члени Комітету регулярно беруть участь у заходах, на яких обговорюються питання запобігання і протидії корупції в Україні: засідання круглих столів, окремі зустрічі пов'язані із взаємодією з представниками відомих міжнародних організацій тощо. Зокрема, 20 березня 2017 року Комітет провів зустріч (у форматі круглого столу) із Незалежним антикорупційним комітетом з питань оборони (НАКО), де було обговорено прогрес реформ та координацію дій, спрямованих на зниження рівня корупції, підвищення рівня прозорості та цивільного контролю в оборонному секторі. Метою НАКО є зменшення корупційних ризиків у секторі безпеки та оборони України шляхом моніторингу, оцінки та аналізу антикорупційних реформ та надання відповідних рекомендацій.

Для вивчення, підготовки і попереднього розгляду окремих питань у сфері антикорупційної політики Верховна Рада України відповідно до ст. 89 Конституції України може створювати тимчасові спеціальні комісії, а для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес, – тимчасові слідчі комісії. Одним із характерних прикладів останніх років є утворення Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України з питань перевірки використання коштів, перерахованих громадянами України на підтримку Збройних сил України та інших військових формувань, і видатків Державного бюджету України, спрямованих на потреби Збройних сил України та інших військових формувань [459].

Формування та реалізація антикорупційної політики окремими народними депутатами України полягає у здійсненні права законодавчої ініціативи щодо правового регулювання проблем запобігання корупції; участі в обговоренні законопроектів та інших питань, пов'язаних з порядком проходження державної служби, держаними закупівлями тощо, на засіданнях Верховної Ради України,

«Днях Уряду України», парламентських слуханнях, у парламентських комітетах і комісіях; надсилання депутатських запитів до керівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які зобов'язані у встановлений законом строк повідомити народного депутата України про результати розгляду його запиту.

Що стосується Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (далі – Уповноважений), то ним, окрім виконання основних функцій, здійснюється аналіз відповідності законодавства України положенням міжнародних конвенцій, до яких планується приєднатися, наприклад, Конвенції про доступ до офіційних документів, приєднання до якої сприяло б покращенню ситуації з подоланням корупції завдяки більшій інформаційній відкритості. На підставі аналізу Кабміну України було рекомендовано вжити необхідних заходів для прийняття рішення про підписання Конвенції у порядку, встановленому Законом України «Про міжнародні договори України» [342].

Визнаючи важливість прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування та зниження рівня корупції, Уповноваженим укладаються Меморандуми з місцевими органами влади [280], планується створення регіональних представництв Уповноваженого (з акцентом на антикорупційній діяльності та захисті прав викривачів – громадян, що допомагатимуть викривати факти корупції у місті), а також інноваційного антикорупційного органу – інститут омбудсмена-адвокат довіри, який прийматиме та опрацьовуватиме заяви про корупційні дії і факти в органах місцевого самоврядування [542]. Також Уповноважений бере участь у засіданнях Комітету, звертається із поданнями про виявлені факти порушення окремими міністерствами антикорупційного законодавства та готує пропозиції про внесення змін до законів України. Антикорупційна діяльність Уповноваженого регулярно висвітлюється на його офіційній інтернет-сторінці та у Щорічній доповіді «Про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні» [584].

На нашу думку, Уповноважений виконує повноваження у сфері реалізації антикорупційної політики України, тобто він задіяний у цьому процесі, однак

його повноваження мають похідний характер від правозахисної функції, яка є для нього основною. Інакше кажучи, захищаючи права, свободи та законні інтереси людини, Уповноважений реагує на корупційні прояви, які стають причиною правопорушень. Тобто корупція у такому випадку повинна розглядатися через призму конституційно-правових засад правового статусу людини і громадянина.

Фінансування діяльності спеціальних суб'єктів формування та реалізації антикорупційної політики здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України та інших джерел, не заборонених законом. Контроль за використанням коштів Державного бюджету України, що виділяються на потреби боротьби із корупцією, здійснює від імені Верховної Ради України Рахункова палата, керуючись Законом України «Про Рахункову палату» [442], Бюджетним кодексом України [45] та іншими законами України. Результати контролю Рахункова палата не менше одного разу на рік доводить до Верховної Ради України у формі звіту, паралельно інформуючи про це громадськість через засоби масової інформації.

Не викликає сумнівів, що через фінансування, зокрема його обмеження, існує можливість впливати на будь-які сфери державного управління. Й хоча «боротьба з корупцією була оголошена пріоритетом номер один на шляху до зближення з Європейським Союзом» [148, с. 38], соціальний резонанс цієї діяльності має відповідати, а ще краще, перевищувати видатки на вказану сферу (детальніше про йдеться у наступних розділах роботи).

Слід також розглянути й питання застосування Президентом права вето, яке він активно використовує щодо антикорупційних законів та поправок до них. 16 лютого 2016 року Верховна Рада України прийняла закон про електронне декларування, який входив до пакету законів, ухвалення яких необхідне для запровадження безвізового режиму з Європейським Союзом для громадян України. Президент України ветоував цей закон і подав свої пропозиції, більшість з яких полягали у пом'якшенні відповідальності за неподання та несвоєчасне подання декларації особою, уповноваженою на виконання функцій держави або



місцевого самоврядування. Втім депутати висловили низку зауважень до тексту законопроекту щодо запровадження адміністративної та кримінальної відповідальності за недостовірні дані в декларації.

Певні зауваження викликає Розділ VII «Фінансовий контроль» Закону України «Про запобігання корупції», відповідно до ст. 48 якого НАЗК проводить повну перевірку декларацій. Порядок проведення передбачених цією статтею видів контролю, а також повної перевірки декларації визначається НАЗК.

На нашу думку, перевірки та моніторинги зазначених осіб, проведені цивільними фахівцями НАЗК, все одно будуть грубо порушувати режим таємності і сприяти розкриттю факту їх негласної діяльності. А у зв'язку з тим, що сфера державної безпеки має вищий пріоритет, ніж антикорупційна політика, порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів щодо зазначених осіб має відбуватися в межах підрозділів, у яких вони несуть службу. Тому пропонуємо вивести осіб, які здійснюють контррозвідальну та розвідальну діяльність або претендують на зайняття таких посад, зі сфери регулювання закону України «Про запобігання корупції» і перекласти вчинення превентивних заходів по боротьбі з правопорушеннями, пов'язаними з корупцією, на відділи внутрішньої безпеки відповідних органів (формувань) [122, с. 42]. Слід позитивно відмітити той факт, що НАЗК бере до уваги не тільки пропозиції науковців, отримані під час громадських обговорень проектів нормативно правових актів. та зауваження, оголошені на засіданнях агентства, а також активно моніторить наукові публікації.

У лютому 2017 року пропозиції були апробовані на конференції, Голова НАЗК звернувся до Комітету з інформацією про необхідність внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» у частині обмеження відображення у відкритому доступі декларацій осіб, які належать до окремих державних органів і особового складу військових формувань (правоохоронних органів), що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, безпосередньо беруть участь в обороні, забезпеченні державної безпеки, охороні правопорядку, боротьбі з тероризмом, з метою забезпечення національної безпеки або захисту життя,

здоров'я, майна суб'єктів декларування та членів їх сімей. За результатами обговорення Комітет звернувся до правоохоронних органів, Державної служби зв'язку та захисту інформації України з проханням інформувати Комітет про факти настання негативних наслідків за результатами оприлюднення у відкритому доступі декларацій вище зазначених категорій суб'єктів декларування [186].

Поки збиралася ця інформація проблема була вирішена іншим чином. Спочатку Апеляційний суд міста Києва відмовив НАБУ в праві вивчити електронні декларації співробітників СБУ [161]. А потім Окружний адміністративний суд міста Києва, розглянувши у порядку письмового провадження адміністративну справу щодо оприлюднення декларації Голови та посадових осіб СБУ, ухвалив рішення – повністю відмовити позивачу («Центр протидії корупції») у задоволенні позову. Під час розгляду адміністративного позову суд побачив конфлікт між захистом державної таємниці та зберіганням даних декларантів [517].

Суд прийшов до висновку, що даний конфлікт має бути вирішений у спосіб, передбачений Законом України «Про запобігання корупції», шляхом затвердження відповідного порядку. Наразі триває узгодження даного порядку з усіма установами, де працюють декларанти, що мають доступ до державної таємниці. Водночас СБУ, послуговуючись інтересами захисту державної таємниці, зберегла ці дані у спосіб, який був їй доступний. За таких підстав колегія суддів не побачила ознак протиправності в рішенні про віднесення до державної таємниці інформації з електронних декларацій особового складу СБУ [517]. Але, щоб не множити судові рішення з окресленого питання і остаточно врегулювати проблему, слід внести відповідні зміни до ст. 52-1 закону № 1700-VII і вивести осіб, які здійснюють контррозвідувальну та розвідувальну діяльність або претендують на зайняття таких посад, зі сфери регулювання цього закону.

Підсумовуючи аналіз компетенції Президента України та Верховної Ради України як суб'єктів формування та реалізації антикорупційної політики

України, слід зазначити таке:

1. Доведено, що Президент України бере участь у формуванні антикорупційної політики держави шляхом створення консультативних та дорадчих органів (починаючи з Координаційного комітету по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю і закінчуючи Національним антикорупційним комітетом); головування в РНБО і оголошення своєї волі через її рішення; утворення НАБУ, призначенні й звільненні його директора; визначення однієї особи до складу конкурсної комісії з обрання членів НАЗК; видання указів та розпоряджень; ініціації прийняття антикорупційних законів та накладання вето щодо законодавчих ініціатив інших суб'єктів; здійснення керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави (укладання міжнародних договорів, проведення переговорів та безпосередніх зустрічей глав держав, участь у роботі різноманітних організацій, форумів, міжнародних конференцій, членство в міжнародних організаціях, формування складу делегацій тощо).

2. З'ясовано, що діяльність Верховної Ради України у сфері формування та реалізації державної антикорупційної політики полягає у прийнятті законодавчих актів; ратифікації міжнародних договорів, угод про співпрацю, конвенцій, які стають частиною законодавства України у сфері запобігання та протидії корупції; визначенні однієї особи до складу конкурсної комісії з обрання членів НАЗК; проведенні щорічних парламентських слухань з питань ситуації щодо корупції; затвердженні та оприлюдненні щорічної національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики. Окрім цього, встановлено, що у складі Парламенту діє комітет, до предмета відання якого належать питання боротьби з корупцією, до того ж, частину контрольних повноважень від імені Верховної Ради України здійснює Рахункова палата (фінансовий контроль) та Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

3. Доведено факт значного покращення якості законодавства переважно завдяки процесу багатоступінчастої антикорупційної експертизи законопроектів та громадському обговоренню. Однак у недолік слід записати неприпустиму повільність цього процесу. По-перше, стратегічні та програмні документи не

встигають набрати чинності до дати, заявленої у їх назві, що автоматично зменшує час їх реальної дії, а по-друге, корупціонери мають можливість без поспіху ознайомитися з запланованими напрямками боротьби з корупцією і заходами протидії, й змінити формат своєї діяльності, розробити нові схеми і, таким чином, пристосуватися до нових реалій. Запропоновано посилити контроль за вчасністю подання щорічних звітів та прийняттям глобальних стратегій розвитку держави і встановити відповідальність за порушення строків.

4. З'ясовано, що окремі питання антикорупційної політики держави, які були упущені Парламентом під час законотворчої діяльності й не зацікавили Президента при вивченні і підписанні закону, гостро постали під час правозастосовної та судової практики. Тому запропоновано внести зміни до ст. 52-1 Закону України «Про запобігання корупції» і вивести осіб, які здійснюють контррозвідувальну та розвідувальну діяльність або претендують на зайняття таких посад, зі сфери регулювання цього закону.

### **2.3. Компетенція Кабінету Міністрів України у сфері формування та реалізації антикорупційної політики в Україні**

У попередніх розділах роботи обґрунтовано віднесення Кабміну України за функціональним призначенням до групи суб'єктів антикорупційної політики, що формують таку політику (визначають головні пріоритети в антикорупційній сфері, здійснюють законодавче забезпечення, координують спільні зусилля), й розкрили, у чому полягає його основна участь у зазначеній сфері. Однак тільки детальний розгорнутий аналіз здатен визначити всі особливості антикорупційної компетенції Уряду, чітко встановити його роль у боротьбі з цим негативним соціальним явищем та висвітлити потребу оперативного втручання в процес реалізації загальнодержавної системи запобігання та протидії корупції.

Згідно з п. 3 ч. 1 ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», останній вживає заходів щодо захисту прав і свобод, гідності, життя і здоров'я

людини та громадянина від протиправних посягань, охорони власності та громадського порядку, забезпечення пожежної безпеки, боротьби із злочинністю, запобігання і протидії корупції [417]. Основними векторами діяльності Кабміну України у сфері запобігання та протидії корупції в Україні є безпосередня реалізація норм Конституції та інших законів України, актів Президента України; проведення державної політики в правовій сфері [462, с. 96], координація діяльності НАЗК.

І перше, на що слід звернути увагу, – це затвердження Кабміном України Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) (далі – Державної програми) [394]. Зазначене повноваження, хоч і є новим для Кабміну України, але не виходить за рамки його базової компетенції як вищого органа виконавчої влади з функцією реалізації державної політики у певних сферах. Однак проблема криється у занадто повільному темпі його реалізації.

За Законом № 1699-VII Уряду потрібно у тримісячний строк розробити механізм виконання завдань (програму) щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2014-2017 роки. Але програмний документ набув чинності тільки через півроку, що відобразилося на терміні його дії (2015-2017 роки) й призвело до відкладення процесу реалізації засад державної антикорупційної політики. Покарання за це ніхто не поніс, через декларативність принципу солідарної відповідальності Уряду та відсутність реального механізму покарання за несвоєчасне виконання парламентських доручень.

Вертикаль влади в державі побудована таким чином, що зволікання з прийняттям Державної програми тягне за собою відповідні процеси на рівні міністерств та підпорядкованих ним установ. Наприклад, Антикорупційна програма Міністерства внутрішніх справ України затверджується 28 лютого [393], а створена на її підставі Антикорупційна програма Державного науково-дослідного інституту Міністерства внутрішніх справ України – 31 березня [391]. Таким чином, спостерігається постійна практика втрати частини звітного року з

охопленого планом періоду.

У контексті порушеної проблеми вважаємо за доцільне ще раз згадати й про гальмування роботи щодо проекту Закону України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2018-2020 роки». Як ми і прогнозували [93, с. 74], кінець 2017 р. ознаменувався не тільки відсутністю головного стратегічного для держави антикорупційного документа, а й відсутністю навіть активної фази законопроектної роботи над ним. Станом на 1 січня 2018 р. Проект закону не надійшов до Верховної Ради України. Реалізація антикорупційної політики відбувається без належної керівної координації, бо спрямована на досягнення застарілих пріоритетів і базується на застосуванні нерезультативних, неопрацьованих практикою методів.

З урахуванням того, що стратегічне управління є засобом визначення головних напрямів, ключових результатів, засобів їх досягнення для складних соціально-економічних систем різного рівня (компанія, місто, регіон, держава) у довгостроковому періоді розвитку [83, с. 144], сама назва майбутнього закону (Антикорупційна стратегія) викликає сумнів. У масштабі держави засади управління, які плануються всього на 1-1,5 роки, є тактикою, а не стратегією.

Повертаючись до змісту Державної програми, вважаємо за доцільне зупинитися на такому повноваженні Кабміну України, як оцінка стану виконання Державної програми, яка здійснюється Кабміном України щокварталу – за результатами розгляду узагальненої НАЗК інформації, щороку – під час розгляду національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики. Крім того, оцінка ефективності Програми здійснюється Верховною Радою України під час проведення парламентських слухань з питань ситуації щодо корупції та затвердження національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики. З урахуванням результатів оцінки стану виконання Державної програми остання підлягає щорічному перегляду Кабміном України [394]. Але переглядалася вона лише один раз [394].

Здається, що мета Державної програми – «створення ефективної загальнодержавної системи запобігання та протидії корупції на основі нових

засад формування та реалізації антикорупційної політики» – була досягнута через ідеальне планування завдань і заходів, але це не так. Зайвий бюрократизм, що полягає у запізнілому надходженні квартальних звітів «знизу догори» й такий саме повільний зворотній процес їх опрацювання, колегіального розгляду, прийняття й т.п. з наступним оформленням у додатковий перелік завдань призводить до того, що запланована щорічна оцінка стану виконання Державної програми (на прикладі 2016 р.) відкладається на невизначений термін.

Несвоєчасне проведення (у нашому випадку – непроведення) оцінки створює суттєві перешкоди для визначення ступеня досягнення очікуваних результатів й загальної ефективності Державної програми, виключає можливість оперативного втручання у процес й усунення деструктивних чинників, що зводить нанівець високу мету цього програмного документа.

Причина проблеми вбачається у тому, що український уряд вимушений надавати оцінку стану виконання Державної програми з урахуванням аналогічної оцінки, отриманої від Парламенту. З одного боку, це є логічним, ураховуючи вищу компетенцію Верховної Ради України у справі формування державної антикорупційної політики, а з іншого – перешкоджає вищому органу виконавчої влади реалізовувати свою функцію з реалізації державної політики у певній сфері. Отже, через несвоєчасне прийняття Верховною Радою України Постанови Верховної Ради України «Про затвердження та оприлюднення проекту щорічної національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики у 2016 році» Кабмін України не має можливості вчасно підбити підсумки своєї щорічної роботи щодо запобігання та протидії корупції [99, с. 78–80].

Зазначена проблема може бути вирішена шляхом розмежування оціночних повноважень Парламенту та Уряду. Метою прийняття постанови Верховної Ради України «Про затвердження та оприлюднення проекту щорічної національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики у 2016 році» є вдосконалення законодавчих інструментів запобігання і протидії корупції та здійснення періодичної оцінки ефективності антикорупційної діяльності та вироблення заходів щодо її удосконалення [362]. Вважаємо за необхідне

прописати у Проекті державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2018-2020 роки, що «оцінка стану виконання Програми проводиться Кабміном України щороку після схвалення проекту національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики». Зазначена правка уможливить Кабмін України самостійно здійснювати оцінку ефективності антикорупційної діяльності, виробляти заходи щодо її удосконалення й оперативно вводити їх в дію шляхом прийняття власних регуляторних актів. За Верховною Радою України залишиться право надати власну оцінку, а у випадку її розбіжності з оцінкою Кабміну України або при необхідності вдосконалення законодавчих інструментів запобігання і протидії корупції – здійснити необхідне регулювання.

Завдання і заходи з виконання Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії), а також інструменти для отримання достовірної інформації щодо кількісних та якісних показників корупції вбачаються прогресивними, здатними позитивно вплинути на реальне забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян та достатніми для реалізації першого етапу антикорупційної реформи. Позитивно слід оцінити план активного залучення інститутів громадського суспільства і встановлення нових форм співпраці з громадськістю у формуванні та моніторингу реалізації державної антикорупційної політики. Державна програма більш детально, у порівнянні із Законом № 1699-VII, розкриває механізм усунення корупціогенних чинників у діяльності представницьких органів влади тощо.

Слід зазначити, що саме Кабмін України шляхом затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) перетворює декларативні принципи та загальні напрями антикорупційної стратегії на реальні заходи (з окресленими строками виконання та переліком осіб та органів, відповідальних за їх здійснення та координацію). Під час такої діяльності й простежується універсальний статус Уряду як органа, що одночасно формує і реалізує антикорупційну політику



держави.

Кабмін України в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання (ст. 117 Конституції України) [225], а також може скасовувати акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади повністю чи в окремій частині (ст. 21 Закону України «Про Кабінет Міністрів України») [417]. Вважаємо за доцільне навести деякі акти Кабміну України, які були спрямовані на реалізацію засад державної антикорупційної політики:

– постановами Кабміну України «Про стан виконання центральними і місцевими органами виконавчої влади Закону України «Про боротьбу з корупцією» та Національної програми боротьби з корупцією» від 20 березня 1998 р. № 345 [448] та «Про стан виконання центральними і місцевими органами виконавчої влади актів законодавства про державну службу та боротьбу з корупцією» від 3 серпня 1998 р. № 1220 [449] затверджувалися плани дій центральних і місцевих органів виконавчої влади на 1998 рік, спрямованих на боротьбу з корупцією, та програма невідкладних заходів, що спрямовані на боротьбу з корупцією і підлягають здійсненню в 1998 році. Органи виконавчої влади за безпосередньою участю СБУ і ГПУ здійснили ряд організаційних та практичних заходів, оцінку яким надав Кабмін України. За результатами цієї оцінки й були підготовлені зазначені план дій та програма невідкладних заходів;

– своїм розпорядженням від 8 квітня 2009 р. № 535-р «Про затвердження комплексного плану заходів щодо реформування земельних відносин, дерегуляції та подолання корупції у цій сфері на 2009 рік» Кабмін України затвердив комплексний план подолання корупції у сфері земельних відносин на 2009 рік [395]. Не можна не погодитись з В. Д. Гвоздецьким, що час виконання прийнятих програм, планів вичерпано, а поставленого завдання – «подолати корупцію», як і слід було очікувати, виконати не вдалося [69, с. 88]. У майбутньому Уряд урахував цю помилку і ставив перед собою більш реальні завдання («суттєве зменшення гостроти проблеми корупції» [394]);

– методологія проведення антикорупційної експертизи проектів

нормативно-правових актів раніше затверджувалася постановою Кабміну України (постанова від 9 грудня 2009 р. № 1346) [396];

– постанови Кабміну України від 8 грудня 2009 р. № 1336 «Про затвердження Порядку інформування громадськості про результати роботи у сфері протидії корупції» [405] та від 20 жовтня 2011 р. № 1094 «Про затвердження Порядку підготовки та оприлюднення звіту про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції» [407], забезпечували дотримання принципу гласності антикорупційної політики. Нині цю функцію (оприлюднення щорічної національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики у 2016 р. [461]) перебрала на себе Верховна Рада України;

– розпорядженням Кабміну України від 3 лютого 2010 р. № 192-р «Про доповнення плану заходів щодо реалізації Концепції подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності» та державної антикорупційної політики на період до 2011 року» [387] визначався перелік заходів, спрямованих на запобігання та протидію корупції. Причому більшість із них носила реальний характер, з чіткими строки виконання. Від формулювань «здійснювати заходи фінансового контролю: постійно» почали відходити, усвідомивши, що таким шляхом гостроту проблеми корупції не зняти.

Після утворення спеціалізованих антикорупційних інституцій хвиля нормотворчості Кабміну України, як і Президента України, зазнала спаду. Майже втративши виключне право законодавчої ініціативи щодо антикорупційного законодавства й зменшивши обсяг власних регуляторних актів, Уряд, однак, посилив свою роль як суб'єкта реалізації антикорупційної політики, що, на нашу думку, пішло тільки на користь інтересам держави.

Оптимізація роботи центральних органів державної влади також дещо змінила компетенцію Кабміну України у сфері формування та реалізації антикорупційної політики. Протягом 2009-2016 рр. у секретаріаті Кабміну працював Урядовий уповноважений з питань антикорупційної політики, на якого покладалося виконання завдань щодо формування та забезпечення реалізації

державної антикорупційної політики в органах виконавчої влади. Урядовий уповноважений призначався на посаду та звільнявся Кабміном України за поданням Прем'єр-міністра України та підпорядковувався Кабміну України.

До компетенції Урядового уповноваженого належало:

1) розроблення і внесення Кабінетові Міністрів України пропозицій щодо визначення основних напрямів державної антикорупційної політики; розроблення та здійснення заходів, пов'язаних з реалізацією державної антикорупційної політики;

2) формування в межах повноважень державної антикорупційної політики, реалізація антикорупційної стратегії, координація діяльності центральних органів виконавчої влади з реалізації антикорупційної політики;

3) опрацювання проектів нормативно-правових актів з метою виявлення в них норм, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень (корупціогенних чинників та пов'язаних з ними ризиків), та підготовка за його результатами висновків, обов'язкових для розгляду урядовими комітетами і Кабміном України;

4) ініціювання через Прем'єр-міністра України або інших членів Кабміну України прийняття нормативно-правових актів з питань, що належать до компетенції Урядового уповноваженого, та внесення змін до них;

5) проведення системного аналізу діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади у сфері запобігання і протидії корупції із здійсненням комплексу заходів щодо забезпечення їх узгодженої роботи у зазначеній сфері тощо [402]. З утворенням спеціалізованих антикорупційних органів потреба в зазначеній посаді відпала і її було ліквідовано.

На сьогодні у структурі Секретаріату Кабміну України утворено Департамент з питань безпеки, оборони, діяльності органів юстиції та запобігання корупції та Відділ з питань дотримання антикорупційного законодавства [413]. Діяльність першого спрямована на керування зовнішніми процесами, тоді як робота відділу полягає у контролі за дотриманням антикорупційного законодавства в самому Кабінеті Міністрів України.

Аналіз відкритих джерел показує, що Департамент з питань безпеки, оборони, діяльності органів юстиції та запобігання корупції затверджує плани роботи секторів з питань запобігання та виявлення корупції апарату облдержадміністрацій [343], які раніше погоджувалися з Урядовим уповноваженим з питань антикорупційної політики [344], однак нормативних підстав для цього в Положенні про Секретаріат Кабміну України [400] нами не виявлено. Можливо, зазначена компетенція прописана в Положенні про вищенаведений департамент, однак підтвердити чи спростувати це складно у зв'язку із тим, що зазначене положення не публікувалося і не оприлюднювалося на урядовому порталі.

Установча форма діяльності Кабміну України полягає у призначенні й звільненні керівників органів виконавчої влади, глав місцевих державних адміністрацій (вирішення цього питання відбувається в Кабінеті Міністрів України з дотриманням відповідної процедури і чітких стадій), формуванні урядових робочих органів та ін. Що стосується антикорупційної компетенції, слід згадати про НАЗК, яке утворюється Кабміном України і підзвітне йому (ст. 4 Закону № 1700-VII). Члени НАЗК призначаються на посаду Кабміном України строком на чотири роки за результатами конкурсу. Прем'єр-міністр України вносить для призначення Кабміном України на посади членів НАЗК кандидатів, відібраних конкурсною комісією, склад якої затверджує Кабмін України, яка здійснює організацію та проведення конкурсу. Одна з осіб, які входять до складу конкурсної комісії, визначається Кабміном України (ст. 4 Закону № 1700-VII). Гранична кількість працівників апарату НАЗК затверджується Кабміном України за поданням Голови НАЗК. Територіальні органи Національного агентства, територія діяльності яких може не збігатися з адміністративно-територіальним поділом, можуть створюватися рішенням Кабміну України за поданням НАЗК (ст. 8 закону № 1700-VII).

Підзвітність НАЗК полягає у щоквартальному інформуванні Кабміну України про стан виконання Державної програми (п. 4 постанови Кабміну України від 29 квітня 2015 р. № 265). Також сюди можна віднести підготовку

НАЗК проекту щорічної національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики, який подається до Кабміну України не пізніше 1 квітня. Кабмін України щороку не пізніше 15 квітня розглядає та схвалює проект національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики, який протягом десяти робочих днів з дня схвалення направляється до Верховної Ради України (ст. 20 закону № 1700-VII).

Контроль за діяльністю НАЗК з боку Кабміну України забезпечується через Громадську раду при НАЗК, яка утворюється та формується Кабміном України з 15 осіб на підставі результатів конкурсу. Порядок організації та проведення конкурсу з формування Громадської ради при НАЗК визначається Кабміном України (ст. 14 Закону № 1700-VII). Також Кабмін України визначає двох своїх представників до складу Національної ради з питань антикорупційної політики [425].

Відповідно до ст. 19 Закону № 1700-VII в Адміністрації Президента України, Апараті Верховної Ради України, Секретаріаті Кабміну України, Секретаріаті Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, ГПУ, СБУ, міністерствах та деяких інших органах має прийматися антикорупційна програма.

Антикорупційні програми повинні передбачати визначення засад загальної відомчої політики щодо запобігання та протидії корупції у відповідній сфері, заходи з їх реалізації, а також з виконання антикорупційної стратегії та державної антикорупційної програми; оцінку корупційних ризиків у діяльності органу, установи, організації, а також причини, що їх породжують, та умови, що їм сприяють; заходи щодо усунення виявлених корупційних ризиків, осіб, відповідальних за їх виконання, строки та необхідні ресурси; навчання та заходи з поширення інформації щодо програм антикорупційного спрямування; процедури щодо моніторингу, оцінки виконання та періодичного перегляду програм; інші спрямовані на запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням заходи.

Слід звернути увагу, що антикорупційна програма має визначати правила і

процедури щодо запобігання та виявлення корупції не лише в апараті органу влади, а й у сфері діяльності, у якій відповідний орган забезпечує формування чи реалізує державну політику. Також варто пам'ятати, що якісна підготовка та виконання антикорупційної програми кожного органу влади – це запорука зменшення рівня корупції в Україні в цілому та, як наслідок, збільшення рівня довіри населення до органів влади. Саме тому антикорупційна програма не повинна бути імітацією запобігання та протидії корупції в органі влади, а має передбачати конкретні кроки для запобігання та мінімізації порушень посадовими особами норм спеціальних нормативно-правових актів, що є передумовою вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, а також удосконалення відповідних актів у разі відсутності або нечіткості адміністративних процедур [284].

Антикорупційні програми органів влади, як і заходи щодо їхньої підготовки, не повинні носити формальний характер, оскільки направлені на реальне зменшення рівня корупції в усіх сферах діяльності держави через вжиття закріплених у ній тих чи інших заходів, які є оптимальними та найбільш очікуваними для суспільства. Саме тому процес підготовки антикорупційної програми має бути прозорим і відкритим, а заходи, сформовані у ній, – спрямованими на досягнення конкретного результату та максимально зрозумілими для їх реалізації. Тому надзвичайно важливим є залучення до здійснення усіх заходів та дій під час підготовки антикорупційних програм представників громадськості та експертів, які володіють як теоретичними, так і практичними знаннями про особливості роботи органу та сферу його регулювання [284]. Зазначене положення впливає також із § 28 регламенту Кабміну України, затвердженого постановою Кабміну України в редакції від 9 листопада 2011 р. № 1156 [412], згідно з яким Секретаріат Кабміну України забезпечує інформування громадськості про рішення, прийняті на засіданні Кабміну. З метою інформування громадськості надаються прес-релізи, організовуються прес-конференції, брифінги членів Кабміну, оприлюднюються відповідні матеріали у друкованих та електронних засобах масової інформації.

Кабмін України регулярно інформує громадськість через ЗМІ про свою діяльність, залучає громадян до процесу прийняття рішень, що мають важливе суспільне значення (ч. 4 ст. 3 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»). Але, як зазначає О. В. Совгіря, механізми такого інформування чинним законодавством не передбачено. Громадяни про прийняті рішення інформуються *post factum* [508, с. 53].

Антикорупційним комітетом Майдану спільно з Американським центром загального права свого часу було розроблено антикорупційну програму Секретаріату Кабміну України. Програма носила рекомендаційний характер й містила основні базові положення Програми Секретаріату Кабміну України щодо запобігання і протидії корупції в секретаріаті. Окремі програмні положення включали засади загальної політики запобігання та протидії корупції в секретаріаті, оцінку корупційних ризиків, заходи щодо виявлення та усунення корупційних ризиків, порядок здійснення нагляду за дотриманням програмних положень, порядок вжиття заходів щодо виявлення корупційних фактів та ін. Проект антикорупційної програми було викладено на сайті Антикорупційного комітету Майдану для громадського та експертного обговорення, виявлення недоліків, удосконалення програмних положень [13]. Подальша доля цього документа не відома.

У Додатку 2 до Державної програми зазначено, що антикорупційні програми затверджено в усіх органах виконавчої влади відповідно до закону [394]. Секретаріат є постійно діючим органом, що забезпечує діяльність Кабміну України. Допоміжна роль секретаріату впливає з його основних завдань щодо організаційного, експертно-аналітичного, правового, інформаційного, матеріально-технічного забезпечення діяльності Кабміну України, урядових комітетів, Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України, Міністра Кабміну України та міністра, який очолює міністерство [400]. Хоч секретаріат і не відноситься до органів виконавчої влади, однак Законодавець зобов'язав його та деякі інші органи, які забезпечують діяльність державних органів або посадових осіб, приймати власні

антикорупційні програми. Однак у Секретаріаті Кабміну України та Секретаріаті Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини проігнорували норму ч. 1 ст. 19 Закону № 1700-VII щодо погодження антикорупційних програм з НАЗК [18]. Наказ Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини «Про затвердження антикорупційної програми на 2017 рік» розміщено на його сайті, хоч і без погоджувальних відміток НАЗК. Свідчень існування антикорупційної програми Секретаріату Кабміну України відкриті джерела (станом на 1 січня 2018 р.) не містять. Вважаємо цей факт грубим порушенням норм Закону № 1700-VII та рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 19 січня 2017 р. № 31.

Процес підготовки антикорупційної програми має бути прозорим і відкритим, щоб громадськість мала змогу ознайомитись із переліком запланованих в державному органі заходів щодо усунення виявлених корупційних ризиків та запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням. Ненадання антикорупційної програми на погодження до НАЗК може бути кваліфіковано як спроба саботувати окремий напрямок антикорупційної політики держави, що, на нашу думку, підпадає під формулювання «невиконання вимог Закону № 1700-VII в інший спосіб» й тягне за собою «проведення службового розслідування» (ч. 3 ст. 65 Закону № 1700-VII), за результатами якого до осіб, які у цьому винні, слід застосувати заходи дисциплінарної відповідальності.

Умови, які сприяють вчиненню вищенаведених порушень, криються у відсутності чітких строків затвердження певними органами своїх антикорупційних програм. Згідно з Державною програмою «забезпечення затвердження антикорупційних програм у центральних та місцевих органах виконавчої влади» має відбуватися «щороку до 1 березня». Таке формулювання виключає з переліку завдань та заходів органи, які забезпечують діяльність державних органів або посадових осіб. Найоптимальнішим для усунення даної неузгодженості вважаємо шлях застосування відсилочної норми, для чого рекомендуємо викласти пункт 14 розділу 2 Додатку 2 до Державної програми



наступним чином: «забезпечення затвердження антикорупційних програм в органах влади, зазначених у частині 1 статті 19 Закону України «Про запобігання корупції», «щороку до 1 березня».

Що стосується зовнішньої політики, слід зазначити, що Україна є учасницею низки міжнародних договорів і конвенцій, що мають обов'язковий характер. Кабмін України відіграє у цьому не останню роль. У ст. 19 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» закріплено таку функцію вищого органу виконавчої влади, як «розв'язання інших завдань зовнішньої політики». У ст. 20 зазначеного закону уточнюються окремі повноваження Уряду щодо реалізації зовнішньої функції держави за сферами суспільних відносин. Зокрема, Кабмін України:

– забезпечує у межах своїх повноважень зовнішньополітичну діяльність України, розробляє та затверджує державні програми в цій сфері, погоджує програми перебування офіційних закордонних делегацій, до складу яких входять представники Кабміну України, та інші пов'язані з цим документи;

– забезпечує відповідно до закону про міжнародні договори вирішення питань щодо укладення та виконання міжнародних договорів України [417].

Виконання міжнародних зобов'язань, взятих Україною в рамках членства в ГРЕКО, також входить у сферу компетенції Кабміну України. Розвиваючи напрями вдосконалення вітчизняного законодавства в аналізованій сфері, Уряд також приділяє особливу увагу співпраці з неурядовими міжнародними організаціями у сфері запобігання та протидії корупції. При Кабінеті Міністрів України функціонує Громадська рада, утворено на постійній основі та забезпечується функціонування Інтернет-ресурсу «Антикорупційний портал» [153, с. 169]. При загостренні ситуації навколо корупції Кабмін України може створити спеціальний урядовий комітет або комісію (позитивний досвід роботи таких органів можемо побачити в деяких іноземних країнах, наприклад Албанії [600]).

Таким чином, аналіз правового статусу Кабміну України дає підстави виділити нормотворчу, правозастосовну, кадрову, установчу, організаційну та

контрольну форму діяльності у сфері формування та реалізації антикорупційної політики України. Однак це стосується тільки Уряду в цілому, тоді як окремі міністерства також мають певні антикорупційні повноваження.

Так, незважаючи на утворення НАЗК, типові види, критерії та способи оцінки, а також способи виявлення та усунення корупціогенних факторів у нормативно-правових актах та проектах нормативно-правових актів досі визначаються Мін'юсом [397].

Мін'юст та ГПУ, відповідно до закону України «Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції» [441], визначено центральними органами, котрі зобов'язані та уповноважені одержувати запити про надання взаємної правової допомоги та виконувати їх, або пересилати для виконання компетентним органам. Опрацювання Проекта національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики, підготовленого НАЗК, та пропонування до нього (за необхідності) пропозицій, також відноситься до компетенції Мін'юста [262].

МВС забезпечує в межах повноважень, передбачених законом, здійснення заходів щодо запобігання і протидії корупції, контроль за їх реалізацією в апараті МВС, територіальних органах, закладах, установах і на підприємствах, що належать до сфери управління МВС [398]. З метою забезпечення виконання завдань у сфері запобігання та протидії корупції МВС має право «отримувати в установленому порядку безоплатно від міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування необхідні для виконання покладених на нього завдань інформацію, документи і матеріали» [398].

До утворення НАБУ та НАЗК МВС було центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовувалася Кабміном України на запобігання і протидію корупції. Воно було головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань формування і реалізації державної політики у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, зокрема щодо боротьби із корупцією. Окремі

антикорупційні повноваження мають також Міністерство економічного розвитку і торгівлі, Міненерговугілля, МЗС, Мінінфраструктури, МОН, Міноборони, Мінрегіон, Мінсоцполітики, Мінфін.

Таким чином слід визнати, що реформування державного управління, оптимізація центральних органів виконавчої влади, ухвалення нової антикорупційної стратегії держави та утворення спеціалізованих антикорупційних органів, призвело до суттєвого зменшення компетенції Кабміну України у досліджуваній сфері та її переорієнтації з формування антикорупційної політики України у бік реалізації останньої. Однак, незважаючи на це, сукупна роль Кабміну України все ще залишається доволі відчутною.

У межах нормотворчої форми діяльності Кабмін України приймає власні регуляторні акти та має право законодавчої ініціативи; правозастосовна форма полягає у виконанні норм антикорупційного законодавства в рамках своєї основної діяльності; кадрова реалізується під час призначення і звільнення керівників органів виконавчої влади, глав місцевих державних адміністрацій; установча – у формуванні урядових робочих органів та НАЗК, призначенні двох представників до складу Національної ради з питань антикорупційної політики; основною організаційною формою роботи уряду є засідання (чергові та позачергові), на яких розглядаються поточні питання, обговорюється доцільність прийняття регуляторних актів, затверджується підготовлений НАЗК проект національної доповіді про стан справ з корупцією тощо; контрольна форма діяльності переважно простежується під час координації діяльності НАЗК, розгляді проекту національної доповіді про стан справ з корупцією, заслуховуванні звітів. Вчені виділяють й інші форми діяльності Кабміну України [133, с. 184–188], але антикорупційна складова в них майже не простежується, що дозволяє нам оминати їх увагою у своєму дослідженні.

Дослідження компетенції Кабміну України у сфері формування та реалізації антикорупційної політики держави дозволяє запропонувати такі висновки і рекомендації:

1. Встановлено, що вертикаль влади в державі побудована таким чином,

що зволікання з прийняттям Державної програми тягне за собою відповідні процеси на рівні міністерств та підпорядкованих ним установ. Внаслідок цього спостерігається постійна практика втрати звітного року з охопленого планом періоду. З'ясовано, що причина проблеми полягає у тому, що Уряд вимушений надавати оцінку стану виконання Державної програми з оглядом на аналогічну оцінку, проведену Парламентом.

2. Встановлено, що Кабмін України шляхом затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) перетворює декларативні принципи та загальні напрямки антикорупційної стратегії на реальні заходи (з окресленими строками виконання та зазначенням посадовців, відповідальних за їх здійснення та координацію). Визначено, що під час такої діяльності й простежується універсальний статус Уряду як органа, що одночасно формує і реалізує антикорупційну політику держави.

3. Обґрунтовано, що антикорупційні програми повинні передбачати визначення засад загальної відомчої політики щодо запобігання та протидії корупції у відповідній сфері, заходи з їх реалізації, а також з виконання антикорупційної стратегії та державної антикорупційної програми; оцінку корупційних ризиків у діяльності органу, установи, організації, причини, що їх породжують, та умови, що їм сприяють; заходи щодо усунення виявлених корупційних ризиків, осіб, відповідальних за їх виконання, строки та необхідні ресурси; навчання та заходи з поширення інформації щодо програм антикорупційного спрямування; процедури щодо моніторингу, оцінки виконання та періодичного перегляду програм; інші спрямовані на запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням заходи.

4. Виділено нормотворчу, правозастосовну, кадрову, установчу, організаційну та контрольну форму діяльності Кабміну України у сфері формування та реалізації антикорупційної політики. Аргументовано, що реформування державного управління, оптимізація центральних органів виконавчої влади, ухвалення нової антикорупційної стратегії держави та

утворення спеціалізованих антикорупційних органів призвело до суттєвого зменшення компетенції Кабміну України у досліджуваній сфері та її переорієнтації з формування антикорупційної політики в Україні у бік реалізації останньої.

5. Визначено такі перспективні шляхи усунення неузгодженостей компетенції Кабміну України у формуванні та реалізації антикорупційної політики держави: прив'язка часу проведення процедури оцінки проекту національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики до часу схвалення цього проекту на засіданні Уряду; більш чітке окреслення переліку органів, зобов'язаних приймати антикорупційні програми, й строків їх подання на затвердження до НАЗК.

#### **2.4. Правовий статус спеціальних суб'єктів, які забезпечують реалізацію антикорупційної політики в Україні**

Одним із центральних завдань державної політики є боротьба з корупцією та створення ефективної системи запобігання і протидії корупції, виявлення та подолання її передумов і наслідків, порушення провадження та притягнення до відповідальності осіб, винних у вчиненні корупційних дій. На жаль, «населення пристосовується до корупційного середовища, пасивно ухвалюючи існуючий порядок, слідує безпринципно і некритично думці та досвіду більшості щодо корупційних відносин у суспільстві, через що у суспільстві затверджується ще одна з форм проявів деформації правосвідомості – конформізм. Отже, корупція стає своєрідним способом мислення, який обумовлює спосіб життя» [484, с. 116]. Звідси витікає, що будь-які спроби боротьби з корупцією, які не вплинуть на її причини, виявляться лише імітацією, а тому задача реалізації державної антикорупційної політики є вельми складною.

Як слушно зазначає С. А. Задорожний, «у державній антикорупційній політиці поряд із загальносоціальними важлива роль припадає на заходи

державно-правового регулювання. У свою чергу, правові заходи боротьби з корупцією повинні включати в себе широкий спектр законів, причому не тільки вузько галузевих, а й комплексних, що призводять сукупність різноманітних правових засобів впливу на корупцію в єдину систему» [176, с. 109–110]. Особливе місце в реалізації зазначених заходів належить спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції, які зазначені у розділі I Закону № 1700-VII [389]. До їх складу відносять: а) органи прокуратури; б) Нацполіцію України; в) НАБУ; г) НАЗК.

Для того, щоб з'ясувати сутність реалізації антикорупційної політики, спочатку розкриємо поняття та юридичний зміст цієї адміністративно-правової категорії. Енциклопедичний словник трактує термін «реалізація» (від давньогрецького *realis* – речовий, дійсний) як «втілення, здійснення життєвого плану, ідеї» [510, с. 118]. Новий тлумачний словник української мови пропонує слово «реалізувати» розуміти як процес здійснення чогось, перетворення чогось на реальність, втілення чого-небудь у життя, виконання завдань, планів тощо [58, с. 104]. У філософії поняття «реалізація» – це «перехід від припущення реального до власне його пізнання. «Реалізувати що-небудь» означає усвідомити реальність факту його існування» [548, с. 569–570]. Реалізувати – здійснювати, робити реальним, втілювати що-небудь у життя, виконувати завдання, плани тощо [315, с. 881]. Поєднання терміну «реалізація» та виведеного нами раніше визначення «антикорупційна політика» дозволило сформулювати тлумачення категорії «реалізація антикорупційної політики», під яким пропонується розуміти «втілення завдань та планів антикорупційної стратегії в практичну діяльність усіх державних органів, органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства, громадян задля протидії будь-яким корупційним проявам у суспільстві».

Як зазначає Сар Дж. Пундей, корупція не є інфекцією, яку раптом може підхопити здорове суспільство. Вона є наслідком явищ і тенденцій політики, економіки та загалом розвитку конкретної держави [336, с. 43]. До останнього часу діяльність правоохоронних органів по боротьбі з корупцією мала

здебільшого формальний характер, а виявлення корупційних проявів і притягнення до відповідальності корупціонерів, особливо із числа урядовців високого рівня, було у кращому разі епізодичним [51, с. 4]. Вказане зумовлює необхідність покращення антикорупційної політики держави та удосконалення боротьби з корупцією правоохоронними органами, центральне місце серед яких посідає прокуратура.

Тому не можна погодитись з О. П. Мусієнко, що «в умовах комплексного реформування прокуратури, а також революційних змін антикорупційного законодавства діяльність прокуратури щодо протидії корупції наповнюється якісно новим змістом» [296, с. 106]. Завдання щодо боротьби з корупцією з 2014 року покладені на САП, яка утворена в системі прокуратури України законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності НАБУ та Національного агентства з питань запобігання корупції» [374]. Цим законом внесені відповідні зміни в Закон України «Про прокуратуру» (далі – Закон № 1697-VII) [440]. САП утворюється на правах структурного підрозділу в ГПУ, і на неї покладаються такі функції (ч. 5 ст. 8 Закону № 1697-VII):

- здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування НАБУ;
- підтримання державного обвинувачення у відповідних провадженнях;
- представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених цим Законом і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями.

В межах реалізації своїх функцій САП здійснює міжнародне співробітництво. На додаток до цього ГПУ видала наказ від 12 травня 2016 р. № 149 «Про затвердження Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України» [401], визначивши завдання і функції, що має виконувати САП, які суттєво відрізняються від тих, що містяться у законі № 1697-VII. Зокрема, функція міжнародного співробітництва визначає САП як самостійного суб'єкта міжнародного співробітництва, що суперечить

положенням розділу XI «Міжнародне співробітництво» закону № 1697-VII, згідно з якими суб'єктом може виступати тільки ГПУ. Наявність подібної розбіжності ставить наказ ГПУ у розріз з профільним законом, що не сприяє дієвому правозастосуванню і налагодженню продуктивного міжнародного співробітництва.

Отже, САП законодавчо утворюється на правах структурного і самостійного підрозділу ГПУ та має такі характерні ознаки: особливий предмет діяльності – корупційні або пов'язані з корупційними правопорушення; особливий об'єкт діяльності – НАБУ [481, с. 174]. Це дозволяє зробити висновок, що САП забезпечує реалізацію функцій прокуратури відносно НАБУ.

Також необхідно наголосити, що Україна – перша держава, яка на пострадянському просторі створила антикорупційну прокуратуру. Наприклад, «у Грузії відсутня спеціалізована прокуратура по боротьбі з корупцією, а також відповідні спецпідрозділи в прокуратурах» [279, с. 91]. Однак, як зазначає Європейська Комісія, незважаючи на те, що створення цієї нової Спеціалізованої антикорупційної прокуратури почалося, необхідно ще забезпечити, щоб її незалежність та непідкупність не викликали сумнівів. Недоліки в процесі відбору керівництва антикорупційної прокуратури, зокрема відсутність об'єктивних критеріїв щодо попереднього досвіду роботи для призначення членів конкурсної комісії та кандидатів, засвідчили необхідність відповідної правової та інституційної бази, яку потрібно додатково поліпшити, щоб повною мірою гарантувати незалежність та непідкупність прокуратури.

Для досягнення цієї мети порядок відбору, призначення та звільнення керівництва та інших працівників прокуратури повинні відповідати більш суворим гарантіям незалежності й непідкупності. Початок функціонування САП має першочергове значення, це є невід'ємним компонентом ефективної й незалежної інституційної бази для боротьби з корупцією на високому рівні [578]. Тобто результат аналізу на відповідність цим якостям залежить від світогляду осіб, які обирають членів конкурсної комісії. Водночас «значний досвід діяльності у сфері запобігання або протидії корупції» визначається дискреційним



шляхом, хоча його можна було б визначити чіткіше, вказавши на конкретну кількість років такої діяльності. Для однієї людини (яка почала свою трудову діяльність у сфері протидії корупції) значним досвідом може бути декілька років, а для іншої –, можливо, й п'ять років буде замало. Такий підхід уже на початку створення конкурсної комісії залишає можливість для «ручного» регулювання процесу формування кадрового складу САП, зловживання та корупції.

З приводу незалежності САП доречно навести думки фахівців. Керуючий партнер Національної антикризової групи Тарас Загородній зауважив, що «фактично антикорупційний прокурор повністю залежний. У нього немає ні власного балансу, умовно кажучи, ні власного розпорядження коштами, тобто він залежний від генерального прокурора на всі 150%» [16]. А. А. Романова також зазначає, що антикорупційний прокурор не може бути цілком і повністю незалежним від Генпрокуратури. «У нього зараз немає важелів подолати саме VIP-корупцію, він залежний від генпрокурора у той чи інший спосіб» [17]. Член громадського люстраційного комітету Карл Волох, навпаки, вважає, що залежність чи незалежність антикорупційної прокуратури знаходиться в компетенції самих працівників відомства. «Закон дає їм достатньо повноважень та функцій. Якщо вони дозволять собою маніпулювати, то це означатиме, що ми створили ще одне відомство за великі гроші, а результату не буде. А якщо вони не дозволять нікому дзвонити та віддавати накази, то й результат, відповідно, буде» [567]. Разом з цим, в судах України відбувається повний саботаж справ, переданих НАБУ і САП. Деякі справи, які НАБУ і САП направляють до суду, не розглядаються більше року. Як зазначає директор НАБУ А. С. Ситник, справи місяцями просто не слухаються в суді. Причому нескладні справи, але по ним довгий час не приймається рішення. На його думку, єдиний вихід з такої ситуації – створення Антикорупційного суду, що буде їх розглядати [519].

На підставі викладеного можна зробити висновок, що обсяг функцій, покладених на САП, є досить об'ємним та достатнім для повноцінної реалізації державної антикорупційної політики. Однак деякі напрями діяльності потребують додаткової формалізації. Так, двозначне трактування у Законі

України «Про прокуратуру» поняття «значний досвід діяльності» вимагає заміни на чітко визначений строк, наприклад 5 років. Для уточнення статусу САП як самостійного суб'єкта міжнародного співробітництва положення Закону України «Про прокуратуру» мають бути узгоджені з підзаконними нормативно-правовими актами, прийнятими на його підставі [106, с. 71].

Наступний орган, що забезпечує реалізацію антикорупційної політики, – Нацполіція України, що виступає центральним органом виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. Аналіз Закону України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 р. № 580-VIII13 (далі – Закон № 580-VIII) [423] показав, що поліція протидіє зовнішнім і внутрішнім корупційним проявам, зокрема:

1) наповнює та підтримує в актуальному стані бази (банки) даних, що входять до єдиної інформаційної системи МВС, стосовно зареєстрованих кримінальних та адміністративних корупційних правопорушень, осіб, які їх учинили, і результатів розгляду цих правопорушень в судах (п. 9 ч. 1 ст. 26);

2) повноваження члена поліцейської комісії припиняються в разі застосування до члена поліцейської комісії заходів адміністративної відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією (п. 9 ч. 8 ст. 51);

3) особа, яка бажає взяти участь у конкурсі на посаду поліцейського, подає у визначеному порядку до поліцейської комісії серед основних документів письмову заяву про участь у конкурсі, у якій також зазначається про надання особою згоди на проведення спеціальної перевірки відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» і на обробку персональних даних відповідно до Закону України «Про захист персональних даних», декларацію, визначену Законом України «Про запобігання корупції» (ч. 1 ст. 54);

4) на поліцейських поширюються обмеження, визначені Законами України «Про запобігання корупції», «Про Національну поліцію» та іншими законами України, в частині того, що не може бути поліцейським особа, до якої були

застосовані заходи адміністративної відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією (ст. 61);

5) поліцейський звільняється зі служби в поліції, а служба в поліції припиняється в разі набрання законної сили рішення суду щодо притягнення до відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, або кримінального правопорушення (п. 10, ч. 1 ст. 77).

Звернення до постанови Кабміну України від 28 жовтня 2015 р. № 877 «Про затвердження Положення про Національну поліцію» [399] дає можливість констатувати, що Нацполіція України з метою організації своєї діяльності забезпечує в межах повноважень, передбачених законом, здійснення заходів щодо запобігання корупції, порушень законності, службової дисципліни і контроль за їх реалізацією в центральному органі управління Нацполіції України, територіальних органах, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери її управління.

З метою посилення кадрового контролю в середовищі поліцейського корпусу, який зараз формується, та належного виконання законів України «Про протидію корупції» та «Про очищення влади», у Нацполіції України створено Управління з питань кадрового контролю, протидії корупції та проведення люстрації (далі – Управління). Дане Управління займається підбором кадрів та моніторингом якості кадрового складу Нацполіції України.

Згідно з Антикорупційною програмою Нацполіції України на 2017 рік [12], вищезазначене Управління має такі завдання, як: моніторинг корупційних ризиків і загроз у поліцейській діяльності, контроль за додержанням антикорупційного законодавства працівниками поліції, забезпечення координації зв'язків органів та підрозділів Нацполіції України з громадськістю (викривачами), у тому числі функціонування «гарячої лінії», та разом з іншими органами або самостійно відповідає за певні напрямки роботи (для зручності об'єднаємо їх у групи):

1. Моніторинг конфлікту інтересів:

- створення ефективної системи виявлення, запобігання та врегулювання

конфлікту інтересів;

– забезпечення на основі результатів аналізу корупційних ризиків проведення моніторингу дотримання законодавства щодо конфлікту інтересів та притягнення до відповідальності осіб, винних у його порушенні, а також відшкодування шкоди, заподіяної рішеннями, прийнятими в умовах конфлікту інтересів, або діями, вчиненими в таких умовах;

## 2. Оцінка корупційних ризиків:

– впровадження системного підходу до запобігання корупції в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування на основі аналізу корупційних ризиків;

– запровадження виконання антикорупційних програм в органах виконавчої влади відповідно до Закону України «Про запобігання корупції»;

– забезпечення моніторингу стану виконання Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015-2017 роки та Антикорупційної програми Нацполіції України на 2017 рік. Подання відповідної інформації до МВС та НАЗК;

– утворення в Нацполіції України комісії з оцінки корупційних ризиків та моніторингу виконання Антикорупційної програми Нацполіції України;

– затвердження робочого плану та проведення оцінки корупційних ризиків в діяльності органів та підрозділів Нацполіції України. Підготовку за результатами оцінки корупційних ризиків відповідного звіту;

## 3. Дорадча діяльність:

– забезпечення участі представників Нацполіції України у семінарах-нарадах з керівниками підрозділів (відповідальними особами) з питань запобігання та виявлення корупції центральних органів виконавчої влади, підконтрольних Міністрові, закладів, установ, підприємств, що належать до сфери управління МВС (це та більшість з наведеного нижче вчені відносять до неправових (організаційних) форм діяльності щодо запобігання і протидії корупції [3, с. 103–110]);

## 4. Коригування організаційно-розпорядчих документів:

– забезпечення опрацювання чинних організаційно-розпорядчих документів, що регламентують діяльність Нацполіції України у розрізі вимог Закону України «Про запобігання корупції», та у разі потреби здійснення їх корегування;

#### 5. Контрольна діяльність:

– здійснення заходів щодо удосконалення роботи з викривачами та їх захисту; контролю за процесом отримання інформації від викривачів та результатами опрацювання вказаної інформації;

– забезпечення додаткового контролю за зверненнями, що надходять поштовим, телефонним та електронним зв'язком щодо порушень поліцейськими антикорупційного законодавства, у тому числі анонімними зверненнями і зверненнями від працівників поліції;

– забезпечення додаткового контролю та перевірки інформації (звернень), які надходять до CALL-Центру Нацполіції України щодо порушень поліцейськими антикорупційного законодавства;

– відповідно до вимог Закону України «Про запобігання корупції» здійснення контролю за своєчасністю подачі декларацій, а також повідомлення у встановленому порядку НАЗК про випадки неподання чи несвоєчасного подання таких декларацій;

– з метою запобігання та виявлення корупційних правопорушень та правопорушень, пов'язаних з корупцією проводити перевірки органів та підрозділів Нацполіції України, особливо у сферах діяльності, що містять підвищений корупційний ризик;

#### 6. Роз'яснювальна діяльність:

– організація проведення тренінгів з операторами CALL-Центру Нацполіції України щодо роз'яснення норм антикорупційного законодавства;

#### 7. Просвітницька діяльність:

– у межах компетенції Нацполіції України брати участь у заходах з питань виконання вимог антикорупційного законодавства в частині запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, зокрема в інформаційній кампанії щодо

роз'яснення поняття конфлікту інтересів, інших питань антикорупційного законодавства; участь у відповідних заходах, організованих іншими органами влади, громадськими та міжнародними організаціями;

#### 8. Облікова діяльність:

– забезпечення ведення обліку працівників поліції, притягнутих до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією (із зазначенням прізвища, імені, по батькові працівника, посади, виду правопорушення);

– у межах компетенції Нацполіції України брати участь у заходах з питань виконання вимог антикорупційного законодавства в частині дотримання вимог фінансового контролю, зокрема в інформаційній кампанії щодо роз'яснення порядку заповнення та подання декларацій;

– та деякі інші.

Отже, на Управління покладено широкий спектр зобов'язань, які воно повинно виконувати щомісяця, за відповідними запитами або щоквартально та надавати звіти. Однак за весь час існування даного підрозділу на офіційному сайті Нацполіції України (або інших інформаційних ресурсах) не було розміщено жодного звіту: щодо виконаної роботи; обліку працівників поліції, притягнутих до відповідальності за вчинення корупційних або інших правопорушень; контактні дані, за якими були б надіслані звернення щодо порушень поліцейськими антикорупційного законодавства тощо, а також структура самого Управління. На нашу думку, це є порушенням як власної Антикорупційної програми, затвердженої відповідним наказом МВС, так і грубим порушенням принципів відкритості та прозорості, закріпленими у ст. 9 закону № 580-VIII.

Можна зробити висновок, що Нацполіція України, згідно із законом № 580-VIII, спрямовує свої зусилля на протидію корупції як у внутрішньо організаційній діяльності, так і за її межами. Однак сам закон № 580-VIII, на відміну від Антикорупційної програми Нацполіції України (затвердженої наказом Нацполіції України від 24 лютого 2017 р. № 176), не містить детального переліку функцій, які направлені на реалізацію антикорупційної політики, що

можна вважати суттєвим недоліком цього законодавчого акта.

Як зазначає Ю. В. Ковбасюк, «сфера діяльності таких багатофункціональних органів, як прокуратура та Нацполіція України, охоплює більш широке коло правовідносин, не обмежуючись тільки антикорупційними заходами» [129, с. 172]. Тому не можна погодитись з С. О. Шатравою в тім, що «лише два органи можна безпосередньо віднести до спеціальних антикорупційних інституцій – НАБУ та Національне агентство з питань запобігання корупції» [572, с. 224].

НАБУ створено і діє на підставі Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 р. № 1698-VII (далі – закон № 1698-VII) [421], відповідно до ч. 1 ст. 1 якого НАБУ є державним правоохоронним органом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових. Ми погоджуємося з думкою О. М. Юрченка, який вважає, що «не доцільно вживати у редакції даної статті поняття «попередження» та «запобігання» як різноманітні, тому що в науці вони ототожнюються, оскільки означають одне і те ж явище, а саме: систему заходів, спрямованих на протидію процесам детермінації деліктності, що має на меті ресоціалізацію потенційних правопорушників, недопущення вчинення суспільно небезпечних діянь» [587, с. 72]. Однак це не єдина неузгодженість досліджуваного законодавчого акта.

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. Це завдання реалізується в життя під час виконання зазначених у ст. 16 Закону № 1698-VII обов'язків НАБУ, серед яких є й ті, що безпосередньо стосуються реалізації антикорупційної політики, а саме:

– здійснення оперативно-розшукових заходів з метою попередження, виявлення, припинення та розкриття кримінальних правопорушень, віднесених законом до його підслідності;

- здійснення досудового розслідування 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, віднесених до підслідності НАБУ, здійснення діяльності щодо зберігання коштів та іншого майна, на яке накладено арешт;

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

- забезпечення на умовах конфіденційності та добровільності співпраці з особами, які повідомляють про корупційні правопорушення.

Необхідно також навести права НАБУ, що зазначені у ст. 7 Закону № 1698-VII:

- заводити оперативно-розшукові справи на підставі постанови, що затверджується начальником відповідного підрозділу НАБУ, та здійснювати на підставах і в порядку, установлених законом, гласні та негласні оперативно-розшукові заходи;

- за рішенням Директора НАБУ, погодженим з прокурором, витребувати від інших правоохоронних органів оперативно-розшукові справи та кримінальні провадження, що стосуються кримінальних правопорушень, віднесених законом до підслідності НАБУ, та інших кримінальних правопорушень, які не відносяться до його підслідності, але можуть бути використані з метою попередження, виявлення, припинення та розкриття кримінальних правопорушень, віднесених законом до його підслідності;

- витребувати за рішенням керівника структурного підрозділу НАБУ та одержувати в установленому законом порядку у вказаному в запиті вигляді та формі від інших правоохоронних та державних органів, органів місцевого самоврядування інформацію, необхідну для виконання обов'язків НАБУ, в тому числі відомості про майно, доходи, видатки, фінансові зобов'язання осіб, що ними декларуються у встановленому законом порядку, відомості про



використання коштів Державного бюджету України, розпорядження державним або комунальним майном;

– знайомитися в державних органах, органах місцевого самоврядування із документами та іншими матеріальними носіями інформації, необхідними для попередження, виявлення, припинення та розслідування кримінальних правопорушень, віднесених законом до підслідності НАБУ, в тому числі такими, що містять інформацію з обмеженим доступом;

– надсилати державним органам, органам місцевого самоврядування обов'язкові до розгляду пропозиції та рекомендації щодо усунення причин і умов, які сприяють вчиненню кримінальних правопорушень, віднесених до підслідності НАБУ, а також отримувати від цих органів протягом 30 днів інформацію про розгляд таких пропозицій та рекомендацій;

– здійснювати співробітництво з фізичними особами, в тому числі на договірних засадах, дотримуючись умов добровільності та конфіденційності цих відносин, матеріально і морально заохочувати осіб, які надають допомогу в попередженні, виявленні, припиненні й розслідуванні кримінальних правопорушень;

– здійснювати правове співробітництво із компетентними органами іноземних держав, міжнародними організаціями з питань проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування на підставі законів та міжнародних договорів України;

– та інші.

Виходячи з наведеного вище, кінцевий результат, на який спрямовані обов'язки НАБУ, знаходяться у сфері кримінальних правовідносин, однак на шляху до його досягнення активно використовуються методи адміністративної діяльності. Так, як зазначає І. І. Коротич, у сфері діяльності НАБУ в більшості випадків можна говорити про комплексне використання методів переконання і примусу. Метод примусу поширений у діяльності НАБУ оскільки є одним із засобів боротьби зі злочинністю і спрямований на забезпечення законності, охорону прав і свобод громадян та перевиховання злочинців. Переконання і

примус реалізуються також у превентивній роботі для пошуку причин та умов, що сприяють учиненню правопорушень тощо [233, с. 69].

Ще одним не менш необхідним методом, на нашу думку, є метод виховної роботи, «який полягає у проведенні групових та індивідуальних бесід з метою формування в індивіда розуміння необхідності дотримання норм закону та неприпустимості їх порушення» [233, с. 69]. Однак зауважимо, що метод виховної роботи не використовується у діяльності НАБУ. Бесіди, консультації тощо проводяться тільки із власними співробітниками (п.п. 8, п. 2 ст. 27 Закону № 1698-VII), тоді як на підконтрольних суб'єктів виховні функції не поширюються, принаймні це впливає із Закону № 1698-VII.

Вказані методи дозволили НАБУ досягти деяких позитивних результатів, зокрема у 2017 році бюро направило до суду 25 позовів про визнання недійсними правочинів між суб'єктами господарювання, що повністю або частково належать державі. Загальна сума цих правочинів сягає двох мільярдів гривень. Здебільшого це підприємства енергетичної, промислової галузей та транспорту, які, на думку детективів НАБУ, завдали значної шкоди інтересам держави. Усі вищевказані позови були підготовлені в рамках кримінальних проваджень [301].

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 (ст. 27 Закону № 1698-VII). Підрозділи внутрішнього контролю здійснюють моніторинг способу життя працівників Національного бюро з метою встановлення відповідності рівня життя працівника майну і доходам цього працівника та його членів сім'ї згідно з декларацією особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що подається ним відповідно до закону (ч. 1, ст. 29 Закону № 1698-VII).

Як зауважив директор НАБУ А. С. Ситник, моніторинг способу життя – теж дуже важлива частина системи контролю. Цікавість викликають факти

придбання співробітником нерухомості, особистого автомобіля, його поведінка в позаслужбовий час – куди ходить, що купує [492]. Моніторинг способу життя здійснюється із додержанням законодавства про захист персональних даних та не повинен передбачати надмірного втручання у право на недоторканність особистого і сімейного життя особи (ч. 2, ст. 29 Закону № 1698-VII). Виникають логічні питання: що таке «спосіб життя» у розумінні НАБУ та які способи моніторингу підпадають під «надмірне втручання» і підлягають забороні? На нашу думку, необхідно створити відповідний Порядок здійснення даного моніторингу, в якому слід зазначити чіткий механізм проведення перевірок співробітниками підрозділу внутрішнього контролю НАБУ, зокрема виключний перелік способів моніторингу, частоту його проведення та тлумачення термінів.

Ще одним органом, який забезпечує реалізацію та формування антикорупційної політики, є НАЗК. Основним нормативно-правовим актом, що регламентує його діяльність, виступає Закон № 1700-VII. «НАЗК створено як багатоцільову установу з метою реалізації комплексного підходу та зосередження в межах однієї установи всіх основних функцій щодо попередження і боротьби з корупцією. Така модель багатоцільового агентства з питань боротьби з корупцією забезпечує реалізацію багатьох функцій: розробка політики, аналітична діяльність, технічна допомога, взаємодія з громадянським суспільством, здійснення відкритого доступу до інформації, моніторинг, слідча діяльність» [63].

Відповідно до ст. 12 Закону № 1700-VII НАЗК наділено комплексом прав, які умовно можна поділити на декілька основних груп: інформаційні (право одержувати в установленому законом порядку за письмовими запитами інформацію, необхідну для виконання покладених завдань, та мати прямий доступ до інформаційних баз даних державних органів); консультативні (право залучати до виконання окремих робіт науковців, працівників органів влади; створювати комісії та робочі групи, організовувати конференції, семінари і наради з питань запобігання і протидії корупції); контрольні (право проводити перевірки організації роботи із запобігання і виявлення корупції в державних

органах, органах влади АРК, органах місцевого самоврядування, зокрема щодо підготовки та виконання антикорупційних програм); методичні (право 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); правозастосовні (право ініціювати проведення службового розслідування, вжиття заходів щодо притягнення до відповідальності осіб, винних у вчиненні корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень, складати протоколи про адміністративні правопорушення).

Окрім прав, ключовим елементом компетенції НАЗК є його обов'язки. Проаналізуємо основні з них.

1. Проведення за власною ініціативою у встановленому порядку антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів, що вносяться на розгляд Верховної Ради України або Кабміну України (у рамках реалізації цього обов'язку рішенням НАЗК № 1 від 28 липня 2016 р. було затверджено Порядок проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів Національним агентством з питань запобігання корупції [443]. До 24 квітня 2017 р. НАЗК користувалося методологією проведення антикорупційної експертизи, затвердженою наказом Мін'юста від 23 червня 2010 року № 1380/5 «Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи», яка, за словами Р. Рябошапки, «визначає суто технічний підхід до аналізу норм проекту акта у відриві від аналізу фактичної ситуації, реального життя». Нова методологія антикорупційної експертизи була затверджена наказом Мін'юста від 24 квітня 2017 р. № 1395/5 та позбавлена цього недоліку, адже її положення переважно спрямовані на аналіз змісту проектів нормативно-правових актів [397]. Сподіваємося, що власна методологія НАЗК, що зараз знаходиться на стадії проекту і проходить громадське обговорення, буде позбавлена цих недоліків) [46].

2. Розроблення проектів Антикорупційної стратегії та державної програми з її виконання, здійснення моніторингу, координації та оцінки ефективності

виконання Антикорупційної стратегії, підготовка та подання проекту національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики до Кабміну України (вперше проект національної доповіді було представлено під час парламентських слухань 24 травня 2017 р. «На підставі цієї інформації були сформовані пропозиції щодо формування та коригування антикорупційної політики. Зокрема, про ратифікацію та імплементацію міжнародних конвенцій, завершення реформування прокуратури, більш активну співпрацю з громадськістю» [298]).

3. Формування та реалізація антикорупційної політики, розроблення проектів нормативно-правових актів із цих питань; організація проведення досліджень із питань вивчення ситуації щодо корупції (НАЗК активно співпрацює з провідними інститутами гуманітарних досліджень як вітчизняними [151], так і іноземними, а також міжнародними організаціями [288]. Додатково слід зазначити, що більша частина цих досліджень проводиться за грантові кошти, а тому не потребує додаткових витрат з Державного бюджету, що дозволяє використовувати вивільнені ресурси на інші напрямки боротьби з корупцією).

4. Обмін інформацією з компетентними органами іноземних держав та міжнародними організаціями (зادля реалізації всіх вищенаведених обов'язків у структурі НАЗК створено Департамент антикорупційної політики, перед яким поставлена мета – створити систему запобігання корупційним проявам на основі нових засад формування та реалізації антикорупційної політики, а також здійснювати періодичний перегляд та забезпечення відповідності актуальним корупційним викликам і загрозам).

5. Здійснення моніторингу та контролю за виконанням актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб (станом на 1 грудня 2017 року у НАЗК розпочато і триває 159 перевірок щодо дотримання законодавства про конфлікт інтересів [302]).

6. Здійснення державного контролю за дотриманням встановлених законом обмежень щодо фінансування політичних партій, за законним та цільовим використанням політичними партіями коштів, виділених із державного бюджету (зазначений обов'язок у структурі НАЗК виконує Департамент з питань запобігання політичній корупції. Посилення контролю за отриманими партіями коштами та введення відповідальності за подання завідомо недостовірних відомостей у звітах призвело до того, що деякі партії починають відмовлятися від державного фінансування [303]).

7. Забезпечення ведення Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення (незважаючи на технічні перешкоди, що виникали на початку, зараз реєстр працює у штатному режимі і містить 1 млн. 448 тис. 804 декларації. Але вчені висловлюють слушне застереження, що «з метою забезпечення особистої безпеки суддів та членів їх сімей інформація про місце проживання судді та розташування його нерухомого майна має бути закритою для доступу, її не можна оприлюднювати на веб-сайті, адже ці відомості можуть бути використані з метою неправомірного тиску на суддів» [323, с. 202]. Зазначена пропозиція не позбавлена сенсу).

Певні зауваження викликає обов'язок проводити перевірку декларацій. Зміст цього обов'язку розкрито у ст. 50 Закону № 1700-VII і полягає у з'ясуванні достовірності задекларованих відомостей, точності оцінки задекларованих активів, перевірці на наявність конфлікту інтересів та ознак незаконного збагачення і може здійснюватися у період здійснення суб'єктом декларування діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, а також протягом трьох років після припинення такої діяльності. Не зменшуючи вагомості такого контрольного заходу у сфері запобігання корупції в Україні, нами вбачається неправильним відсутність обмежень щодо частоти (періодичності) та строку проведення повної перевірки.

У зв'язку з тим, що повна перевірка може полягати у викликах суб'єкта

декларування для дачі усних або письмових пояснень, витребуванні у нього додаткових підтверджувальних документів або перевірці об'єктів декларування за місцем їх розташування, відсутність нормативно регламентованих строків такої перевірки може становити загрозу для зловживань з боку співробітників НАЗК та значно порушує права суб'єкта декларування. Зокрема, може сильно відволікати його від виконання покладених на нього публічних функцій і у підсумку стати заходом політичної боротьби.

У такому випадку слід застосовувати аналогію з податковим правом і чітко прописати у Законі України «Про запобігання корупції» періодичність та строки планових (позапланових) повних перевірок декларацій, а також підстави їх призначення та порядок проведення. Такі важливі особливості організаційних засад функціонування системи запобігання корупції в Україні не мають визначатися у «ручному режимі» рішеннями НАЗК.

Підсумовуючи проведені дослідження правового статусу спеціальних суб'єктів, що забезпечують реалізацію антикорупційної політики України, можна зазначити таке:

1. Встановлено, що для виконання одного з визначальних аспектів сучасної державної політики в Україні – запобігання і протидії корупції – створена суттєва нормативно-правова база. Однак для досягнення успіху в цьому процесі антикорупційне законодавство, незважаючи на свою ґрунтовність та обсяги, потребує певного удосконалення, зокрема у напрямку контрольної діяльності вищезазначених суб'єктів.

2. Встановлено, що для остаточного формування статусу спеціалізованої антикорупційної прокуратури як самостійного суб'єкта міжнародного співробітництва положення Закону України «Про прокуратуру» мають бути взаємоузгоджені з підзаконними нормативно-правовими актами, прийнятими на його підставі. Порядок відбору та призначення керівництва та інших працівників прокуратури повинен відповідати більш суворим гарантіям незалежності й непідкупності, для чого запропоновано замінити у ч. 2 ст. 8-1 Закону України «Про прокуратуру» формулювання «значний досвід діяльності» на чітко

визначений строк, наприклад 5 років.

3. Доведено, що зневажливе ставлення до контролю за виконанням власних наказів, що має внутрішньо-організаційний характер, призвело до грубого порушення таких принципів Нацполіції України, як відкритість та прозорість. Рекомендовано Управлінню з питань кадрового контролю, протидії корупції та проведення люстрації вчасно і в повному обсязі доводити до громадськості (зокрема через сайт Нацполіції України) звіти про результати своєї роботи, задля виконання якої зазначене Управління було створено. Обґрунтовано доцільність закріплення переліку функцій Нацполіції України, які спрямовані на реалізацію антикорупційної політики, у профільному Законі України «Про Національну поліцію».

4. Запропоновано розробити та прийняти Порядок здійснення моніторингу способу життя, у якому слід встановити чіткий механізм проведення перевірок діяльності працівників НАБУ, розтлумачити словосполучення: «спосіб життя» та «надмірне втручання». Запропоновано більш чітко формалізувати у Законі України «Про запобігання корупції» питання періодичності та строків планових (позапланових) повних перевірок декларацій, а також підстави їх призначення та порядок проведення, що усуне можливість для зловживання співробітниками НАЗК своїми правами.

## **2.5. Роль та місце інститутів громадянського суспільства у реалізації антикорупційної політики в Україні**

Корупція не може розглядатися відокремлено від суспільства, в якому вона виникає і розвивається. Від того, як оцінюється корупція населенням, яку реакцію отримують корупційні прояви у всіх сферах суспільного життя, чи ініціюються і чи підтримуються заходи боротьби з цим явищем свідомими громадянами держави, залежать і перспективи антикорупційної політики. Тому антикорупційна політика – це продукт суспільно-політичний. Подолання



корупції можливе лише за умови плідної співпраці органів державної влади та інститутів громадянського суспільства. Як зазначає А. О. Собакарь, модернізація суспільства не може відбутися без підтримки державних інститутів, в яких сконцентровані необхідні матеріально-фінансові та адміністративно-владні ресурси. Ефективне функціонування громадянського суспільства, забезпечення соціальної безпеки та стабільності передбачають взаємозв'язок органів публічної влади і представників громадськості у формі здійснення контролю. Це один із базових, фундаментальних принципів організації та діяльності демократичної держави [504, с. 292].

Категорія «інститути громадянського суспільства» розглядається науковцями у філософському, політологічному та юридичному вимірах [247, с. 63]. Попри велику кількість досліджень у цьому напрямі, оптимального визначення словосполучення «інститути громадянського суспільства» й досі не винайдено. Враховуючи неможливість розглядати цю категорію у відриві від категорії «громадянське суспільство», зазначимо, що під останнім розуміється суспільство вільних індивідів, які реалізують свої потреби та інтереси на засадах добровільності та самоорганізації через систему відносин, що виникають між приватними особами та створеними ними організаціями, а також відносин, що розгортаються поза родинними та комерційними зв'язками [275, с. 7].

Суттєвим здобутком для розкриття суті категорії «інститути громадського суспільства» є Постанова Кабміну України від 5 листопада 2008 року № 976 «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади». Як зазначили самі розробники, завдяки цьому документу інститути громадянського суспільства вперше були унормовані як система суб'єктів, наділених відповідними правами та обов'язками для відстоювання своїх легітимних інтересів та участі в управлінні державними справами [24, с. 8]. Утім вважаємо, що нормативно-правовий акт встановлює скоріше кількісне, ніж сутнісне тлумачення цього терміну. Інститутами громадянського суспільства відповідно до зазначеної вище постанови є громадські об'єднання, професійні спілки та творчі спілки, організації роботодавців та їх

об'єднання, благодійні і релігійні організації, органи самоорганізації населення, недержавні ЗМІ, інші непідприємницькі товариства та установи, які легалізовані відповідно до законодавства [411].

Щодо сутності, то в юридичній науці допускається варіативне тлумачення цієї категорії. У визначеннях «інститутів громадянського суспільства» найчастіше відображається суб'єктний склад категорії; характер суспільних відносин, які утворюють інститути громадянського суспільства; норми конституційного та інших галузей права, якими вони керуються; конституційно-правовий статус цих інститутів; форми діяльності, які вони реалізують; принципи, за якими вони утворюють та діють; потенціал для розвитку громадянського суспільства [98, с. 136].

Найважливішими ознаками інститутів громадянського суспільства є незалежність від органів влади та місцевого самоврядування, відсутність мети отримання та розподілу прибутку від діяльності, ініціативний характер утворення та самоврядний характер існування. Важливо підкреслити, що діяльність інститутів громадянського суспільства спрямована на забезпечення власного і водночас колективного інтересу у спосіб, який не суперечить закону [130, с. 9].

Найчисленнішими серед інститутів громадянського суспільства є громадські організації. За даними органів державної статистики, за 2016 рік про результати своєї роботи доповіли 23 237 керівних органів громадських організацій. Загальна кількість членів таких організацій досягає 24,4 млн. осіб. Враховуючи показник чисельності населення України на 1 вересня 2017 року, понад 57% мешканців України беруть участь у діяльності громадських організацій. Як звітує Державна служба статистики України, у 2016 році вказаними інститутами громадянського суспільства було отримано 6,2 млрд. гривень, що були використані на 89,3% [468]. Слід погодитися з І. В. Валюшко, що громадські організації є найвпливовішою формою організації інститутів громадянського суспільства [49, с. 210].

Посилення активності громадських організацій сьогодні зумовлено багатьма чинниками. Безперечним є факт, що останні законодавчі зміни значно

спростили процедуру реєстрації цих утворень, а також забезпечили зменшення адміністративного тиску на них. Незважаючи на те, що в законі України «Про громадські об'єднання» встановлено визначення словосполучень «громадське об'єднання» та «громадська організація», у літературі й досі допускається змішування та синонімічне застосування цих категорій між собою та зі словосполученням «об'єднання громадян». Необхідно розрізняти, що об'єднання громадян – це узагальнююче поняття для різних форм громадської активності [214, с. 460], у той час як громадське об'єднання – це добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав, свобод і задоволення суспільних інтересів. Громадська організація є організаційно-правовою формою існування громадського об'єднання, яке засновується фізичними особами.

Водночас, як зазначає О. О. Юлдашев, вказані законодавчі визначення не вирішують проблему сплутування й підміни понять повністю. Науковець наводить приклади, коли в літературі та на практиці щодо організацій додаються терміни «недержавна», «некомерційна», «непідприємницька». Завдяки такому поєднанню до них відносять і громадські об'єднання, і благодійні фонди, і некомерційні корпорації тощо. Така ситуація виникла під впливом у тому числі й закордонної практики. В іноземній юридичній літературі та нормативних актах застосовується словосполучення «неурядова організація», тож непоодинокими є пропозиції закріпити в законі визначення недержавної громадської організації [585, с. 139].

Як свідчать дані сучасних досліджень, саме громадські організації, у тому числі завдяки своїй кількості, взяли на себе обов'язок від імені інститутів громадянського суспільства брати участь у реалізації антикорупційної політики України [172, с. 8].

Враховуючи проблематику нашого дослідження, неможливо оминати увагою і такий важливий інститут громадянського суспільства, як засоби масової комунікації (далі – ЗМК). В умовах сьогодення він виступає і джерелом думок громадськості, і засобом формування громадянського суспільства та правової

держави, і ефективним інструментом контролю за державною владою. Основними завданнями недержавних ЗМК є надання об'єктивної інформації, на підставі якої можна проаналізувати стан забезпечення свободи думки і слова, а також прав у відстоюванні своєї громадянської позиції, здійснити контроль за роботою різних гілок влади, зокрема, шляхом порушення актуальних питань щодо державної політики і відстежування вирішення важливих для держави проблем [345, с. 178].

Відповідно до закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», ЗМІ уповноважені проводити власне дослідження й аналіз діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, а також давати їй оцінку і оприлюднювати коментарі [436]. Сучасний стан ЗМІ в Україні характеризується суттєвими перетвореннями: реформуються державні й комунальні друковані засоби, створюються суспільне телебачення і радіомовлення України тощо. Такі зміни забезпечують, у тому числі й додаткові можливості ЗМІ у реалізації антикорупційної політики. Як зазначає Єврокомісар з питань юстиції, прав споживачів та гендерної рівності В. Юрова, саме ЗМІ мають забезпечити «нульову толерантність» громадянського суспільства до корупції [158]. Як громадські організації, так і ЗМІ здатні реалізувати широку інформативну кампанію задля формування правильного розуміння сутності проблеми і шляхів її вирішення.

Ефективна взаємодія органів державної влади та інститутів громадянського суспільства є безумовною передумовою політичної демократизації. З одного боку, інститути громадянського суспільства захищають приватні й суспільні інтереси, відстоюють незалежність окремої людини від держави, а з іншого – потребують адекватної швидкої реакції держави на виявлені запити і потреби. Як зазначено у роз'ясненнях Мін'юста, взаємодія інститутів громадянського суспільства і держави відбувається у таких правових формах: участь у нормотворчій, правозастосовній і правоохоронній діяльності [61]. Не обмежуючись лише вказаними правовими формами, К. О. Меркулова

визначає такі напрями взаємодії громадських організацій та державних органів: установчий; контрольний; організаційний; представницький; консультативний; захисний; нормотворчий; фінансовий. На її погляд, вони реалізуються у трьох формах: партнерство, делегування повноважень, громадський контроль [282, с. 38].

Проблеми і перспективи участі інститутів громадянського суспільства у реалізації державної політики, зокрема, антикорупційної, справедливо викликали і продовжують викликати зацікавленість науковців і практиків в Україні й за її межами. Так, В. А. Завгородній, розглядаючи ці питання, приділяє увагу взаємодії громадських організацій з органами внутрішніх справ [173, с. 159], П. О. Кабанов опікується формами роботи інститутів громадянського суспільства з органами місцевого самоврядування [196], Л. І. Ільчук, Н. Б. Ларіна та Л. М. Фугель досліджують механізми співпраці громадянського суспільства з органами державної влади [191, с. 72]. Усі вказані, а також багато інших науковців приєднуються до Д. Г. Заброди у тому, що інститути громадянського суспільства фактично є суб'єктами боротьби з корупцією [170, с. 276].

Після Революції Гідності в умовах реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства співпраця інститутів з органами державної влади у реалізації антикорупційної політики стає все помітнішою. На це в своїй роботі, присвяченій запобіганню і протидії корупції в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування, звертає увагу О. П. Мусієнко [297, с. 14].

І. В. Валюшко, розглядаючи діяльність інститутів громадянського суспільства в антикорупційній політиці України, звертає увагу на абсолютно нову для України тенденцію антикорупційної діяльності інститутів громадянського суспільства: самостійну ініціативну протидію корупції, яка реалізується профільними громадськими організаціями в умовах неспроможності державних владних структур оперативно реагувати на корупційні прояви [50, с. 163].

Нормативно-правову базу участі інститутів громадянського суспільства у

реалізації антикорупційної політики держави складають міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, закони та підзаконні нормативно-правові акти. Серед них особлива роль відведена Конвенції ООН проти корупції, ратифікованої Верховною Радою України 18 жовтня 2006 р. У преамбулі документа викорінювання корупції іменується обов'язком держави, для реалізації якого вона повинна плідно співпрацювати з особами і групами, які не належать до державного сектора, для чого передбачається перелік заходів, спрямованих на залучення громадян до процесів прийняття рішень, інформування населення про діяльність органів влади та існування корупційних ризиків в обсязі, достатньому для їх виявлення і попередження. Державі доручається реалізовувати освітні заходи, а також забезпечувати політику свободи щодо пошуку і розповсюдження інформації про корупцію [222]. Стаття 38 Конституції України встановлює право громадян брати участь в управлінні державними справами, а ст. 36 – об'єднуватися у громадські організації для здійснення і захисту своїх прав, свобод та законних інтересів [225]. Конкретний перелік прав, якими наділені інститути громадянського суспільства, при реалізації заходів, спрямованих на боротьбу з корупцією, передбачений ст. 21 закону України «Про запобігання корупції» [389]. В першу чергу, такі права стосуються збору, запитування і поширення інформації щодо корупційних правопорушень. Громадські об'єднання, їх представники, члени, а також окремі громадяни уповноважуються повідомляти про виявлені факти корупції в державні органи, установи та організації [264, с. 13]. В законі передбачена можливість замовлення громадської антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та їх проектів, а також участь представників громадськості в їх обговоренні. Інститути громадянського суспільства також мають право здійснювати наукові, соціологічні дослідження щодо корупції і вносити пропозиції щодо покращення правового регулювання відносин у сфері запобігання їй. Особливий захід, який отримав відображення у законі, – це громадський контроль реалізації законів, спрямованих на протидію корупції. Таким чином, у законі України «Про запобігання корупції» зроблено спробу

уніфікувати основні напрямки участі інститутів громадянського суспільства в реалізації антикорупційної політики держави [291, с. 8].

Утворення в державі двох нових органів виконавчої влади у сфері протидії корупції супроводжувалося й створенням громадських рад при них. Так, відповідно до ст. 14 Закону України «Про запобігання корупції», при НАЗК існує Громадська рада, яка заслуховує інформацію щодо діяльності органу, надає висновки за результатами експертиз проектів його актів, бере участь у його засіданнях, а також залучається до проведення антикорупційної експертизи. Відповідно до ст. 31 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», Рада громадського контролю при НАБУ заслуховує інформацію про його діяльність, надає висновки щодо неї, а також входить у склад дисциплінарної комісії [421].

Крім цього, форми залучення громадськості до заходів протидії корупції передбачені Законами України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про судоустрій і статус суддів» тощо. Мова йде, наприклад, про залучення представників громадських об'єднань, наукових установ, навчальних закладів, експертів до складу конкурсних комісій для прийняття рішень за результатами конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби, дисциплінарних комісій для прийняття рішень про притягнення державних службовців до відповідальності тощо.

На тлі загального розширення нормативно-правової бази щодо залучення інститутів громадянського суспільства до реалізації антикорупційної політики недоречними є окремі зміни до Закону України «Про запобігання корупції». Так, відповідно до ст. 45, фізичних осіб, які в рамках реалізації антикорупційних програм отримують кошти чи майно, а також тих, які систематично надають послуги щодо імплементації стандартів у цій сфері, зобов'язано щорічно подавати декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та нести відповідальність за недостовірність їх заповнення. Як вважають громадські експерти, такі зміни «містять явні ознаки дискримінації за ознакою роду діяльності та відкривають широкі можливості для тиску на

антикорупційних активістів» [8, с. 168]. Слід погодитися з думкою фахівців, що заходи, спрямовані на підвищення прозорості діяльності антикорупційних громадських організацій, потрібні, але у такому вигляді вони швидше стримують ініціативу активістів, ніж забезпечують їх стимулювання.

Сучасний стан та перспективи розвитку нормативно-правового забезпечення участі інститутів громадянського суспільства у реалізації державної політики відображено у Національній стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки, затвердженій указом Президента України від 26 лютого 2016 року № 68/2016. Зокрема, у рамках наряду забезпечення процедур залучення громадськості до формування і реалізації державної політики стратегія передбачає закріплення у законах вичерпного переліку випадків, коли консультації з громадськістю щодо проектів нормативних актів не проводяться; вичерпного переліку обставин, коли мирні зібрання можуть бути обмежені; порядку проведення конференції територіальних громад; обов'язку територіальних громад затверджувати їх статuti.

Важливим для встановлення ролі і місця інститутів громадянського суспільства у реалізації антикорупційної політики держави є окреслення існуючих проблем розвитку громадянського суспільства у цілому [356, с. 27]. На початку 2016 року Президент України звернув увагу на такі обставини у цій сфері: слабкість громадського контролю, незадовільний рівень залучення представників громадськості до реалізації державної політики, відсутність ефективних стимулів для інвестування коштів у соціальні проекти, неповноцінне використання потенціалу громадських інституцій, відсутність ефективної державної політики щодо популяризації активності задля задоволення суспільних потреб, наявність бюрократичних перепон для нормального функціонування інститутів громадянського суспільства [447]. Недостатня розвиненість громадянського суспільства та слабкість взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами державної влади та місцевого самоврядування призводять до:



- низького рівня авторитету влади в суспільстві, утвердження думки про відстороненість державних посадовців від проблем звичайних громадян;
- зменшення ефективності окремих напрямів державної політики через неузгодженість державних та суспільних інтересів і прагнень;
- гальмування процесів реформування і очищення влади, впровадження нових суспільних інститутів, інтеграції до Європейського співтовариства;
- укорінення корупції у владі через відсутність дієвих механізмів громадського контролю та моніторингу;
- поглиблення конфлікту між владою та суспільством через відсутність реальних прикладів врахування думки громадськості щодо реалізації державної політики.

Незважаючи на вкрай низький рівень оцінки залучення інститутів громадянського суспільства до реалізації державної політики у 2016 році, уже сьогодні, на наш погляд, можна констатувати наявність позитивних зрушень щодо їх участі у антикорупційній політиці держави. Фактично першим масштабним досягненням співробітництва громадських організацій з органами державної влади у цьому напрямку стала Урядово-громадська ініціатива «Разом проти корупції». Її результатом було затвердження 83 заходів щодо запобігання корупції у міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади. Як свідчать звіти міністерств та державних агентств, протягом 2017 року вказані заходи вже частково реалізовані [583].

У широкому розумінні існує два основних механізми залучення населення до реалізації антикорупційної політики. Це безпосередня і опосередкована участь громадян. Перший варіант передбачає запрошення індивідів до громадських обговорень, слухань, консультацій, індивідуальну ініціативність громадян щодо повідомлення про корупційні факти відповідних органів і служб, у тому числі із застосуванням «гарячих ліній», подання інформаційних запитів для отримання інформації, пов'язаної із корупційними ризиками, присутність на масових заходах протесту. Другий механізм передбачає участь громадян у роботі громадських об'єднань антикорупційної спрямованості [21, с. 8].

Щодо другого механізму, то важливим напрямом запобігання корупції є моніторинг та контроль з боку громадянського суспільства за діяльністю органів влади та місцевого самоврядування, який реалізується, зокрема, шляхом діяльності громадських рад при державних та місцевих інституціях. Відповідно до розпорядження Кабміну України від 5 квітня 2017 р. № 231-р «Про утворення Громадської ради при Національному агентстві з питань запобігання корупції та затвердження її складу», до складу вказаної ради увійшли представники таких громадських організацій: «Муніципальна ліга Києва», «Запорізьке обласне громадсько-політичне об'єднання «Українська справа», «Бюро аналізу політики», «Спілка громадських організацій України «Народна Рада», «Новітнє суспільство», «Громадський люстраційний комітет», «Народний контроль та захист», «Центр ЮЕЙ», «Шевченківський Рух», «Інститут аналітики і адвокації», «Центр політичних студій», «Центр громадського моніторингу та досліджень», «Центр політичних студій та аналітики», «Сила народного контролю – ЧОП», «Центр політичних студій та аналітики ЕЙДОС» [458]. За даними звітів Громадської ради, основним напрямом її роботи була участь у законотворчій діяльності, зокрема, підготовці проектів змін до закону України «Про протидію корупції», Антикорупційної стратегії на 2018-2020 роки, а також рекомендацій щодо подання декларацій фізичних осіб. У подальшому Громадська рада планує продовжувати аналізувати антикорупційні програми органів державної влади і готувати висновки щодо виявлених конфліктів інтересів [86].

У червні 2017 року шляхом рейтингового Інтернет-голосування громадян, які проживають в Україні, відбувся конкурс для формування актуального складу Ради громадського контролю при НАБУ. В результаті конкурсу членами ради стали представники таких громадських організацій: «АВТОМАЙДАН», «Стоп корупції «Transparency International Україна», «Платформа Громадський контроль», «Антикорупційний штаб», «Ужгородська громадська рада», «Стоп корупції», «Асоціація правників України», «Антикорупційний штаб», «Харківський антикорупційний центр», «Всеукраїнське об'єднання «Антикорупційний блокпост», «Офіс регіонального розвитку» [467].

Спираючись на висвітлення діяльності Ради громадського контролю на офіційному сайті, з червня по жовтень 2017 року нею виконані такі дії: забезпечена допомога в обранні кандидатів на посади до НАБУ, зокрема, проведені співбесіди, перевірки, прийнято участь у засіданнях конкурсних комісій; розглянуті звернення і пропозиції від громадян; сформовані і подані до органів державної влади заяви і пропозиції; взято участь у дисциплінарних провадженнях щодо співробітників НАБУ; висвітлено власне бачення проблем і конфліктів представників органів влади і громадськості; оприлюднені результати дисциплінарних проваджень щодо посадовців [463].

Відповідно до ст. 87 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», для сприяння Вищій кваліфікаційній комісії суддів у здійсненні перевірки кандидата на посаду судді діє Громадська рада доброчесності. Склад вказаної ради формується зборами представників громадських об'єднань, які скликаються Головою Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. Діючий склад ради забезпечив збір, перевірку, аналіз і надання інформації щодо кандидатів на посади суддів оновленого Верховного Суду [453]. Реалізація громадського контролю шляхом створення громадських рад при стратегічно важливих органах та інституціях – це ефективний механізм попередження корупційних ризиків, що мають місце як на етапі призначення посадовців, так і на етапі виконання покладених на них обов'язків.

Разом з цим, неможна оминати увагою певні складності, якими супроводжується залучення представників громадських організації до реалізації антикорупційної політики в такий спосіб. Наприклад, як стверджує Вища кваліфікаційна комісія суддів України, під час спільної роботи Громадська рада доброчесності суттєво перевищувала свої обов'язки, а також використовувала ненадійні джерела інформації, вдавалася до переоцінки судових рішень, спиралася на факти, які не були об'єктами перевірки, неоднаково підходила до оцінки однакових обставин і фактів [194]. Незважаючи на те, що Громадська рада доброчесності намагалася спростувати таку інформацію, на погляд автора, подібні факти свідчать про недостатню підготовленість представників

громадськості до реалізації покладених на них важливих обов'язків. Вирішення цієї проблеми не може бути покладено винятково на громадські організації, адже протидія корупції, у тому числі, шляхом залучення інститутів громадянського суспільства, є спільним завданням держави і громадськості. Як обґрунтовано доводить А. О. Галай, ефективна взаємодія державних органів і недержавних інституцій повинна будуватися на принципах незалежності і взаємоповаги до свободи поглядів, правовладдя, рівноправності і забезпечення рівних можливостей, відкритості та взаємної відповідальності за результат [66, с. 205].

На погляд автора дослідження, необхідно створити ефективний механізм співпраці між громадською радою і органом, комісією, асоціацією, для громадського контролю за діяльністю яких вона обирається. Показово, що протистояння з громадською радою відбулося саме у Вищій кваліфікаційній комісії суддів України, до складу якої входять діючі судді, судді у відставці, адвокати, науковці, експерти і громадські активісти. Автор вважає, що це відображає недостатність мотивації комісії щодо залучення представників громадськості до виконання покладених на неї обов'язків. Недостатньо лише закріпити у законі обов'язок створення громадської ради, необхідно забезпечити ефективність існування цього новоутворення, зокрема, розробити механізм адаптації учасників до їхніх прав і обов'язків (зокрема, шляхом просвітницьких заходів: семінарів, тренінгів, практикумів), механізм успішної взаємодії ради з органом (у тому числі на стадії планування роботи, реалізації завдання, підведення підсумків), механізм самовдосконалення і розвитку громадської ради. Лише таким чином громадський контроль буде не декларативним, а реальним ефективним інструментом реалізації антикорупційної політики.

Найважливішим показником ефективності діяльності громадських організацій антикорупційної спрямованості є широке залучення громадян до боротьби із корупцією. Чим більше людей знайомі з політикою громадської організації, чим вона популярніша, тим більш вагомим є її внесок у реалізацію антикорупційної політики. За даними І. В. Валюшка, сьогодні в Україні понад 150 організацій задекларували свої наміри боротися з корупцією, однак

статутною діяльністю займаються не більше кількох десятків [50, с. 162].

Найпопулярнішими громадськими організаціями антикорупційного спрямування, на наш погляд, можна вважати тих, які були підтримані громадянами під час відкритого голосування, наприклад, при формуванні складу Ради громадського контролю при НАБУ. Однією з таких організацій є «Трансперенсі інтернешнл Україна», яка являє собою відділення глобального руху «Transparency International». Сьогодні організація реалізує три основні стратегічні пріоритети щодо протидії корупції, іменовані як: «Відкрите та належне врядування»; «Нульова толерантність до корупції»; «Ефективні борці з корупцією».

Задля досягнення поставленої мети щодо першого пріоритету громадська організація ініціює створення моніторингової інфраструктури для підвищення доброчесності й ефективності публічних закупівель і продажів, супроводжує належне впровадження в Україні стандартів глобальної Ініціативи «Партнерство Відкритий Уряд». Другий пріоритет реалізується шляхом інформаційно-мобілізаційних антикорупційних кампаній, моніторингу ефективності розслідування зловживань колишніх представників державної влади, консультування бізнесу щодо антикорупційних політик, моніторингу конфліктів інтересів у роботі державних діячів України, сприяння вільному доступу громадян до державних баз і реєстрів. Третя ініціатива передбачає багатосторонню підтримку борців з корупцією, у тому числі викривачів шляхом просвітницьких заходів, розвитку партнерських мереж, моніторингу дотримання прав інформаторів про факти корупції [514].

Відповідно до ст. 53 Закону України «Про запобігання корупції», викривачем є особа, яка надає допомогу у запобіганні і протидії корупції шляхом сумлінного повідомлення про порушення вимог законодавства про корупцію іншою особою. Такий громадянин може сподіватися на: правові, організаційно-технічні та інші заходи захисту від протиправних посягань, передбачені законом України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві»; захист від звільнення його та членів його сім'ї, притягнення до

дисциплінарної відповідальності, а також застосування інших негативних заходів впливу за місцем роботи; нерозголошення інформації про нього як викривача під час провадження за корупційним правопорушенням [389].

Порівняно із Законом України «Про засади запобігання та протидії корупції», який раніше регулював положення викривачів, актуальний закон значно зменшив настання негативних наслідків для осіб, які повідомляють про корупцію. Разом з цим, як наголошують науковці й практики, сферу захисту таких осіб потрібно розширювати. Важливим є забезпечення надійних механізмів надання, отримання і перенаправлення до компетентних структур інформації про корупцію всередині державних органів влади, органів місцевого самоврядування та юридичних осіб публічного права [310]. Особливої уваги також потребує захист викривачів у рамках закону України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві». Механізм такого захисту має бути вдосконалено з урахуванням європейських стандартів та найкращих практик зарубіжних країн. Доопрацювання потребують заходи, які спрямовані на забезпечення безпеки, система оцінки реальності загрози, перелік органів, що приймають рішення про застосування заходів тощо [486, с. 123]. Викривачі повинні бути впевнені в особистій безпеці та добробуті свої сім'ї. Тільки таким чином є шанс налагодити ефективну систему взаємодії громадян із уповноваженими органами під час реалізації антикорупційної політики.

Як уже зазначалося, значний внесок від імені інститутів громадянського суспільства у боротьбу з корупцією вносять у першу чергу громадські організації та ЗМІ. У сучасних реаліях такі інститути іноді об'єднують свої зусилля задля отримання найкращого результату. Наприклад, громадська організація «Стоп корупції» бере участь у реалізації антикорупційної політики шляхом проведення журналістських розслідувань і правозахисної діяльності. Команда збирає інформацію про факти незаконної діяльності місцевої і середньої ланки державних посадовців, висвітлює її через спеціальні телевізійні програми на національних і регіональних каналах і передає результати розслідувань до уповноважених органів влади для притягнення цих посадовців до

відповідальності. Крім того, задля залучення до боротьби з корупцією широкого кола мас, громадська організація стимулює до співпраці пересічних громадян, використовуючи «краудсорсинговий журналізм», соціальні медіа та мережі. На відміну від інших ЗМК, вони ставлять своєю метою доведення факту переборності корупції і встановлення справедливості [290].

Як свідчать дані соціальних досліджень, за підсумками 2016 року, довіра населення до ЗМК впала з 26% до 2%, у той час як до громадських організацій – зросла з 9% до 13% [50, с. 79]. Одна з причин такого стану справ – інституційна залежність ЗМІ від власників, що призводить до використання їх як інструменту у політичній боротьбі. Крім цього, як стверджують самі громадяни, систематичне висвітлення фактів корупції у пресі створює враження безперспективності боротьби з цим явищем, його всепоглинаючого характеру. Помітною є відсутність реакції уповноважених органів влади на інформацію у ЗМІ або їх небажання співпрацювати з метою демонстрації результатів своєї діяльності. Все це призводить до посилення правового нігілізму і звикання населення до корупції.

Варто зауважити, що чинний КПК України, на відміну від попереднього, не містить переліку приводів, зокрема, «повідомлень, опублікованих в пресі» для початку кримінального провадження. Відповідно до ст. 214 Кримінального процесуального кодексу України, таке провадження сьогодні розпочинається не пізніше 24 годин після подання заяви, здійснення повідомлення або самостійного виявлення слідчим, прокурором обставин, що свідчать про вчинення кримінального правопорушення [246]. Разом з цим, інформація про злочин може бути отримана з будь-якого джерела, у тому числі із ЗМК. Однак ініціювати її внесення до Єдиного державного реєстру досудових розслідувань повинні особи, яким вона відома, або самі слідчі й прокурори в результаті її виявлення. Враховуючи особливий статус органів, у складі яких діють слідчі і прокурори, автор вважає, що саме вони повинні систематично моніторити ЗМК на предмет наявності важливих даних про корупційні правопорушення й ініціювати початок досудового розслідування за кожним виявленим фактом. При цьому, враховуючи

пріоритети діяльності інститутів громадянського суспільства у сфері боротьби з корупцією, вони зобов'язані сприяти державним органам у проведенні відповідних перевірок. Членів громадських організацій та ЗМК необхідно мотивувати на повідомлення про виявлені факти.

Ще одна форма участі громадських організацій у реалізації антикорупційної політики держави – це створення і популяризація уніфікованих платформ. Одна з них, наприклад, служить допоміжним інструментом у доступі громадян до публічної інформації в рамках однойменного закону. Вона дозволяє запитувати дані в електронній формі в спрощеному порядку (зокрема, із застосуванням режиму «одного вікна») [50, с. 140].

Результативним сьогодні є і напрям індексування діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. Наприклад, громадянська мережа «ОПОРА» щорічно здійснює вимірювання Індексу публічності органів місцевого самоврядування в обласних центрах країни й оприлюднює його результати [50, с. 141]. Подібними до індексування є такі форми участі інститутів громадянського суспільства у реалізації антикорупційної політики, як рейтингування, моніторинги, перевірки. Результатами таких заходів є звіти, на підставі яких розробляються рекомендації щодо усунення встановлених недоліків і вдосконалення актуальних механізмів боротьби з корупцією.

Наприклад, масштабний звіт підготовлено Центром політико-правових реформ за результатами оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики в Україні протягом жовтня 2016 – березня 2017 років. Одним із завдань дослідження був аналіз ефективності залучення інститутів громадянського суспільства до вироблення і моніторингу реалізації антикорупційної політики держави, зокрема, шляхом публічних обговорень проектів нормативно-правових актів, створення робочих груп за участю представників громадських організацій та бізнесу, аналізу результатів індивідуальних звернень громадян, врахування рекомендацій інститутів громадянського суспільства, розробки і моніторингу реалізації секторальних антикорупційних програм тощо [8, с. 67].



У результаті опрацювання масиву інформації громадські експерти дійшли висновку, що ефективній співпраці інститутів громадянського суспільства та органів влади заважають такі явища: недовіра до рекомендацій громадських організацій, невміння посадовців працювати із громадськістю, орієнтація виключно на свої сили навіть у збиток державним інтересам, брак державного фінансування та часу для організації успішної співпраці з громадськістю, політична та комерційна ангажованість владних структур. Ефективній взаємодії заважають і відверті втручання в діяльність громадських організацій з боку органів виконавчої влади. Так, у Єдиному реєстрі судових рішень непоодинокими є справи з приводу намагань органів доходів і зборів спинити юридичну особу громадської організації, хоча вони не є уповноваженими на це за законодавством України [360]. Показовими також є позови про безпідставні відмови державних податкових інспекцій щодо внесення громадських організацій до Реєстру неприбуткових установ та організацій [359].

На підставі викладеного варто констатувати, що, незважаючи на формальну готовність органів виконавчої влади до взаємодії з представниками громадянського суспільства, фактично лише деякі з них раціонально застосовують потенціал суспільних ініціатив для реалізації антикорупційної політики. Очевидною є необхідність підвищення кваліфікації державних посадовців щодо інструментів взаємодії з громадськістю.

Окрім конфліктів та ігнорування державними посадовцями, діяльність громадських установ супроводжується і внутрішніми проблемами. В умовах нестабільності джерел фінансування громадській організації легко втратити незалежність і початкову орієнтованість на реалізацію соціально важливих завдань. З тиском політичних сил, державних установ і представників бізнесу вдається впоратися лише певному колу авторитетних організацій [549]. За таких умов надзвичайно важливо зміцнити крихкий стан активності інститутів громадянського суспільства у протидії корупції шляхом усунення невиправданих перешкод і створення додаткових гарантій для їхньої діяльності. Для забезпечення правової визначеності вважаємо за доцільне закріпити у доктрині

поняття «інститути громадянського суспільства», що долучаються до реалізації антикорупційної політики держави, під якими пропонується розуміти суб'єктів, які створюються, існують і розвиваються, систематично здійснюючи ініціативну незалежну цілеспрямовану діяльність (як самостійно, так і у взаємодії з державними органами влади), спрямовану на постійне зниження рівня корупції у суспільстві. Це визначення підкреслює основну мету існування таких інститутів, принципи їх діяльності, а також специфічну рису – необхідність ефективної співпраці з державою для досягнення поставленої мети.

Виокремлення цілої групи авторитетних громадських організацій, які долучаються до реалізації антикорупційної політики, є своєрідним викликом для держави сьогодні. Потенціал цієї групи має бути ефективно застосований на користь інтересам громадянського суспільства, у той час як потреби і вимоги – задоволені у спосіб, прийнятний для держави. На підставі викладеного додатковими завданнями за стратегічним напрямом «забезпечення ефективних процедур участі громадськості під час формування та реалізації державної, регіональної політики, вирішення питань місцевого значення», передбаченим указом Президента України № 68/2016 «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні», вважаємо створення ефективного механізму взаємодії громадських рад з посадовцями державних органів, відомств, агентств, для громадського контролю за якими вони утворені. Для реалізації цього завдання необхідна організація та проведення просвітницьких заходів для державних посадовців щодо ефективного використання потенціалу інститутів громадянського суспільства, залучених для реалізації антикорупційної політики.

Додатковими завданнями за стратегічним напрямом «створення сприятливих умов для формування та інституційного розвитку організацій громадянського суспільства» пропонується:

- запровадження однакового підходу до звітності інститутів громадянського суспільства та декларування фінансового та майнового стану їхніх членів незалежно від напрямів статутної діяльності;

- створення з урахуванням кращих практик Європейського Союзу

ефективної системи впровадження стандартів відкритості й прозорості в діяльності організацій громадянського суспільства.

Виконання останніх двох завдань вимагає плідної співпраці суб'єктів законодавчої ініціативи з інститутами громадянського суспільства. Лише публічне обговорення таких делікатних питань, як звітування, контролювання, декларування може допомогти забезпечити винайдення оптимального варіанту задоволення потреб держави і вимог громадських інституцій. З урахуванням вищенаведеного пропонуємо внести зміни до розділів 4.1 та 4.2 Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки, додавши до існуючих стратегічних напрямів сформульовані нами завдання.

Теоретико-правовий аналіз місця та ролі інститутів громадянського суспільства у формуванні та реалізації антикорупційної політики держави дозволяє автору зупинитися на наступних висновках:

1. Визначено, що ефективна взаємодія органів державної влади і інститутів громадянського суспільства є безумовною передумовою політичної демократизації, адже з одного боку, інститути громадянського суспільства захищають приватні й суспільні інтереси, відстоюють незалежність окремої людини від держави, а з іншого – потребують адекватної швидкої реакції держави на виявлені запити і потреби.

2. З'ясовано, що слабкість взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами державної влади у сфері реалізації антикорупційної політики призводять до таких недоліків: низького рівня авторитету влади в суспільстві, утвердження думки про відстороненість державних посадовців від проблем звичайних громадян; зменшення ефективності державної антикорупційної політики через неузгодженість державних та суспільних інтересів і прагнень; гальмування процесів реформування й очищення влади, впровадження нових суспільних інститутів; укорінення корупції у владі через відсутність дієвих механізмів громадського контролю та моніторингу; поглиблення конфлікту між владою та суспільством через відсутність реальних прикладів врахування думки громадськості щодо реалізації державної антикорупційної політики.

3. Встановлено, що ефективній співпраці інститутів громадянського суспільства та органів влади заважають такі явища: недовіра до рекомендацій громадських організацій, невміння посадовців працювати із громадськістю, орієнтація виключно на свої сили навіть у збиток державним інтересам, брак державного фінансування та часу для організації успішної співпраці з громадськістю, політична та комерційна ангажованість владних структур.

4. Запропоновано закріпити на законодавчому рівні поняття «інститути громадянського суспільства, що долучаються до реалізації антикорупційної політики держави», під якими слід розуміти суб'єктів, які створюються, існують і розвиваються, систематично здійснюючи ініціативну незалежну цілеспрямовану діяльність (як самостійно, так і у взаємодії з державними органами влади), спрямовану на постійне зниження рівня корупції у суспільстві.

5. Обґрунтовано необхідність внесення змін до розділів 4.1 та 4.2 Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки. Запропоновано доповнити перелік стратегічних напрямів співробітництва влади та інститутів громадянського суспільства наступними завданнями: запровадження однакового підходу до звітності інститутів громадянського суспільства та декларування фінансового та майнового стану їхніх членів незалежно від напрямів статутної діяльності; створення з урахуванням кращих практик Європейського Союзу ефективної системи впровадження стандартів відкритості й прозорості в діяльності організацій громадянського суспільства».

## **Висновки до другого розділу**

Комплексне дослідження адміністративно-правового статусу суб'єктів, які відповідають за формування і реалізацію антикорупційної політики в Україні дає підстави зупинитися на наступних результатах:

1. Систематизовано суб'єктів антикорупційної політики, до числа яких

можна віднести: державні та недержавні інституції, юридичних та фізичних осіб, які відіграють стрижневу чи додаткову роль у формуванні та втіленні стратегічного рішення, спрямованого на зменшення рівня корупції в країні шляхом упровадження превентивних заходів, зміцнення режиму законності, а також формування у суспільстві нетерпимого, негативного ставлення до корупції як суспільно небезпечного явища за допомогою спільних зусиль державних та громадських структур.

2. Обґрунтовано розподіл суб'єктів антикорупційної політики, залежно від завдань та повноважень на наступні групи: суб'єкти, що формують антикорупційну політику (Рахункова палата, НРАП, РНБО України); суб'єкти, що формують та реалізують антикорупційну політику (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, НАЗК); суб'єкти, що задіяні у реалізації антикорупційної політики: (САП, Національна поліція, НАБУ, НАЗК, СБУ, Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів); судові органи загальної та конституційної юрисдикції; суб'єкти з повноваженнями учасника антикорупційних заходів (юридичні особи публічного та приватного права, громадські об'єднання, ЗМІ, окремі громадяни).

3. Доведено, що Президент України бере участь у формуванні антикорупційної політики держави шляхом: створення консультативних та дорадчих органів (починаючи з Координаційного комітету по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю і закінчуючи Національним антикорупційним комітетом; головування у РНБО і оголошення своєї волі через її рішення; утворення НАБУ, призначенні і звільненні його директора; визначення однієї особи до складу конкурсної комісії з обрання членів НАЗК; видання указів та розпоряджень; ініціації прийняття антикорупційних законів та накладання вето щодо законодавчих ініціатив інших суб'єктів; здійснення керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави (укладання міжнародних договорів, проведення переговорів та безпосередніх зустрічей глав держав, участь у роботі різноманітних організацій, форумів, міжнародних конференцій,

членство в міжнародних організаціях, формування складу делегацій тощо).

4. З'ясовано, що діяльність Верховної Ради України у сфері формування та реалізації державної антикорупційної політики полягає у: прийнятті законодавчих актів; ратифікації міжнародних договорів, угод про співпрацю, конвенцій, які стають частиною законодавства України в сфері запобігання та протидії корупції; визначенні однієї особи до складу конкурсної комісії з обрання членів НАЗК; проведенні щорічних парламентських слухань з питань ситуації щодо корупції; затвердженні та оприлюдненні щорічної національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики. Окрім цього встановлено, що у складі Парламенту діє комітет, до предмета відання якого належать питання боротьби з корупцією, до того ж, частину контрольних повноважень від імені Верховної Ради України здійснює Рахункова палата (фінансовий контроль) та Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

5. Встановлено, що Кабінет Міністрів України, шляхом затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії), перетворює декларативні принципи та загальні напрямки антикорупційної стратегії на реальні заходи (з окресленими термінами виконання та переліком посадовців відповідальних за їх здійснення та координацію). Визначено, що під час такої діяльності й простежується універсальний статус Уряду, як органа, що одночасно формує і реалізує антикорупційну політику держави.

6. Виділено нормотворчу, правозастосовну, кадрову, установчу, організаційну та контрольну форму діяльності Кабінету Міністрів України у сфері формування та реалізації антикорупційної політики. Аргументовано, що реформування державного управління, оптимізація центральних органів виконавчої влади, ухвалення нової антикорупційної стратегії держави та утворення спеціалізованих антикорупційних органів, призвело до суттєвого зменшення компетенції Кабінету Міністрів України у досліджуваній сфері та її переорієнтації з формування антикорупційної політики в Україні у бік реалізації

останньої.

7. Встановлено, що для остаточного формування статусу спеціалізованої антикорупційної прокуратури, як самостійного суб'єкта міжнародного співробітництва, положення закону України «Про прокуратуру» мають бути взаємоузгоджені з підзаконними нормативно-правовими актами прийнятими на його підставі. Порядок відбору та призначення керівництва та інших працівників прокуратури повинен відповідати більш суворим гарантіям незалежності й непідкупності, для чого запропоновано замінити у ч. 2 ст. 8-1 закону України «Про прокуратуру» формулювання «значний досвід діяльності» на чітко визначений строк, наприклад 5 років.

8. Рекомендовано Управлінню Національної поліції з питань кадрового контролю, протидії корупції та проведення люстрації вчасно і в повному обсязі доводити до громадськості (зокрема через сайт НПУ) звіти про результати своєї роботи, задля виконання якої зазначене Управління було створено. Обґрунтовано доцільність закріплення переліку функцій НПУ, які направлені на реалізацію антикорупційної політики, у профільному законі України «Про Національну поліцію».

9. Запропоновано розробити та прийняти Порядок здійснення моніторингу способу життя, у якому слід встановити чіткий механізм проведення перевірок діяльності працівників НАБУ, розтлумачити словосполучення: «спосіб життя» та «надмірне втручання». Запропоновано більш чітко формалізувати у законі України «Про запобігання корупції» питання періодичності та строків планових (позапланових) повних перевірок декларацій, а також підстави їх призначення та порядок проведення, що усуне можливості для зловживання співробітниками НАЗК своїми правами.

10. Встановлено, що ефективній співпраці інститутів громадянського суспільства і органів влади заважають такі явища: недовіра до рекомендацій громадських організацій, невміння посадовців працювати із громадськістю, орієнтація виключно на свої сили навіть у збиток державним інтересам, брак державного фінансування та часу для організації успішної співпраці з

громадськістю, політична та комерційна ангажованість владних структур.

11. Запропоновано закріпити на законодавчому рівні поняття «інститути громадянського суспільства, що долучаються до реалізації антикорупційної політики держави», під яким слід розуміти суб'єктів, які створюються, існують і розвиваються, систематично здійснюючи ініціативну незалежну цілеспрямовану діяльність (як самостійно, так і у взаємодії з державними органами влади), спрямовану на постійне зниження рівня корупції у суспільстві. Обґрунтовано, що це визначення підкреслює основну мету існування таких інститутів, принципи їх діяльності, а також специфічну рису – необхідність ефективної співпраці з державою для досягнення поставленої мети.



## РОЗДІЛ 3

### АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

#### **3.1. Рівні та напрями реалізації антикорупційної політики як основа протидії корупції в Україні**

Реалізація будь-якого виду державної політики вимагає здійснення діяльності на різних рівнях та в межах індивідуальних напрямів. Не є виключенням і антикорупційна політика, адміністративно-правовий механізм реалізації якої передбачає наявність зазначених елементів, які різняться змістом та функціональною спрямованістю. У цьому розділі дослідження буде проаналізовано рівні та напрями антикорупційної політики, що у подальшому надасть можливість сконцентруватися на природі окремих адміністративних антикорупційних процедур.

Як слушно зазначає Т. П. Мінка, кожна держава повинна забезпечувати власні інтереси, інтереси суспільства та громадян у сфері оборони, захисту державного кордону, подолання надзвичайних ситуацій, забезпечення необхідного прожиткового мінімуму населення, припинення злочинності, підтримання правопорядку, вільної торгівлі, свободи совісті й віросповідання тощо [289, с. 44]. На нашу думку, цей перелік слід доповнити і протидією корупції, оскільки означений вид протиправної поведінки шкодить державі не менше, аніж сепаратизм та зовнішня військова агресія. У цьому контексті слід звернути увагу на проблему ефективності реалізації антикорупційної політики, яка безпосередньо пов'язана з такими категоріями, як рівень захищеності національних інтересів держави, рівень економічного та соціального розвитку суспільства, результативність реформ тощо.

Ефективність реалізації державної антикорупційної політики не в останню чергу залежить від правильного визначення її пріоритетних рівнів та напрямів,

що у сфері публічно-владних відносин є одним із найважливіших завдань адміністративно-правового регулювання протидії корупції в сучасній правовій державі завдяки комплексному характеру антикорупційних заходів. Необхідність застосування комплексного підходу до визначення рівнів та напрямів реалізації антикорупційної політики пояснюється з тих позицій, що корупційні прояви простежуються у будь-якій сфері життєдіяльності суспільства, де здійснюються певні публічно-владні повноваження та ухвалюються вольові управлінські рішення з тим чи іншим ступенем дискреційності.

Так, у сучасному українському суспільстві серед інших сфер, що потребують проведення послідовної, системної, науково-обґрунтованої антикорупційної політики, можна відзначити судову та правоохоронну діяльність, оподаткування та митне оформлення, освіту, охорону здоров'я, надання адміністративних послуг, державне регулювання господарської діяльності (зокрема в частині проведення державних закупівель) тощо. Водночас комплексний характер державної антикорупційної політики може бути досягнутий за умови розробки антикорупційних заходів на всіх рівнях публічно-владних відносин з одночасним охопленням такими заходами самих цих рівнів, оскільки корупція, з одного боку, є актуальним напрямом діяльності органів та посадових осіб публічної влади, а з іншого – становить важливий напрям їх функціональної компетенції, об'єктивуючись у відповідних законодавчо встановлених повноваженнях вищих, центральних, місцевих органів державної влади, а також органів регіонального і місцевого самоврядування у межах окремих територіальних громад чи об'єднань на основі їх спільних інтересів.

Варто зазначити, що категорія «рівень» у її загальному тлумаченні в теоретико-правовій та адміністративно-правовій доктрині тісно пов'язана з поняттям «організація», тобто шляхом визначення певних рівнів розробки і реалізації антикорупційних заходів здійснюється організаційне забезпечення реального виконання державної антикорупційної політики в межах публічно-владного механізму конкретної держави на відповідному історичному етапі її становлення та розвитку, який відображає сутність державного управління,

сукупність його форм і методів в межах кожного організаційного рівня.

У словниках термін «організація» (франц. *organization* – упорядкування, від лат. *organum* – інструмент, знаряддя) пояснюється у його широкому розумінні як «побудова, устрій чого-небудь» [507, с. 358], іншими словами, як сукупність певних рівнів здійснення тих чи інших дій. Є. Б. Кубко і В. П. Нагребельний наводять шість визначень вказаного терміну, серед яких заслуговує на увагу перше, відповідно до якого організація – це «властивість будь-якого матеріального об'єкта, що виявляється у впорядкованості структури, внутрішньої будови. Організація означає сукупність пов'язаних між собою складових частин (елементів) відповідного об'єкта, а також зв'язків (взаємовідносин) між ними та іншими об'єктами, в результаті чого утворюється певне зовнішнє організаційне середовище. Організація розглядається також як об'єктивне явище, притаманне всім керованим соціальним об'єктам. У такому розумінні воно використовується поряд з поняттям «управління» [57, с. 569].

Виходячи з подібної уяви про організацію, варто констатувати неможливість пізнання будь-якого об'єкта поза дослідженням його організаційної складової, тобто його елементів і зв'язків між ними та іншими об'єктами, що в площині встановлення сутності рівнів реалізації державної антикорупційної політики означає доцільність розгляду тих рівнів соціуму та його управлінської системи, що безпосередньо стосуються внутрішньої побудови організаційної структури державного управління як певного об'єкта матеріальної дійсності та визначають ефективність, системність і раціональність функціонування цілісного державно-управлінського антикорупційного механізму у вузькому, адміністративно-правовому значенні цього поняття.

Керуючись подібним доктринальним підходом, варто назвати такі основні принципи формування рівнів реалізації антикорупційної політики у сучасній правовій державі: 1) принцип єдності системи суб'єктів антикорупційної політики, що забезпечує цілісність, злагодженість та ефективність реалізації державної антикорупційної політики на усіх структурних рівнях; 2) територіально-галузевий принцип, який обумовлює залежність виокремлення

рівнів реалізації антикорупційної політики від території, галузі виробництва та обслуговування, сфери суспільної життєдіяльності; 3) принцип багатовекторної (горизонтальної та вертикальної) взаємодії, що проявляється у багатоманітності організаційних зв'язків органів державної влади та місцевого самоврядування на кожному рівні реалізації антикорупційної політики; 4) принцип управлінського симбіозу, викликаний специфікою організаційної побудови та порядку діяльності окремих органів державної влади й місцевого самоврядування і відповідним поєднанням колегіальності та єдиноначальності; 5) лінійно-функціональний принцип, що розкриває обсяг і зміст підпорядкованості та управлінської взаємодії в межах організаційної структури державного управління з метою визначення конкретних рівнів та притаманних їм форм і методів протидії корупції, а також встановлення кола виконавців таких заходів на кожному рівні реалізації антикорупційної політики.

Водночас на кожному з рівнів реалізації антикорупційної політики необхідною умовою наповнення протидії корупції реальним управлінським змістом є чітке та взаємоузгоджене визначення напрямів такої політики, виходячи з предметних сфер суспільних відносин, а також функціонального інструментарію органів і посадових осіб публічної влади, який використовується у тому чи іншому випадку для подолання корупційних проявів та їх негативних наслідків.

Отже, рівнем реалізації антикорупційної політики слід вважати певну ієрархічну ланку організаційної побудови державного управління у сфері протидії корупції, відокремлену з метою ефективного здійснення повноважень суб'єктів антикорупційної політики. При цьому категорія «рівень реалізації антикорупційної політики» є дихотомічною за своєю сутністю. З одного боку, критерієм віднесення антикорупційних заходів до того чи іншого організаційно-розпорядчого рівня є адміністративно-правовий статус суб'єктів реалізації державної антикорупційної політики, а з іншого – йдеться також і про місце об'єктів антикорупційної протидії у системі суспільно-правових відносин [117, с. 216].

Указаний підхід має важливе практичне значення, оскільки для досягнення завдань антикорупційної політики необхідною передумовою є відповідність суб'єктного складу реалізації антикорупційних заходів об'єктам того рівня, на якому здійснення таких заходів є можливим, доцільним та максимально ефективним. Зважаючи на важливість та актуальність формування стандартизованої антикорупційної політики у сучасних умовах міждержавної інтеграції, цілком природним є виділення міжнародного (універсального) рівня розробки та реалізації антикорупційної політики на підставі розуміння протидії корупції як самостійного об'єкта міжнародно-правового регулювання.

Варто зазначити, що на міжнародно-правовому рівні стандарти протидії корупції формуються, перш за все, у формі рекомендаційних джерел, класичним прикладом яких за юридичною силою та механізмом прийняття рішень є спеціальна Конвенція ООН проти корупції, прийнята на 58 сесії Генеральної Асамблеї ООН у жовтні 2003 року [222]. Конвенція визначає пакет стандартів, заходів та правил, які всі країни можуть застосувати для зміцнення своїх правових норм та режимів державного регулювання у сфері боротьби з корупцією. Вказану конвенцію, зважаючи на універсальний рівень її ухвалення, можна вважати антикорупційним документом глобального значення та ефективним інструментом міжнародного співробітництва в боротьбі з корупцією. Йдеться про визнання корупції однією з глобальних проблем, що перешкоджає нормальній життєдіяльності соціуму та прямо чи опосередковано впливає на якість суспільних відносин у масштабі світового співтовариства.

Аналізуючи діяльність у сфері протидії та запобігання на міжнародно-правовому (глобальному) рівні, можна відзначити одну з найважливіших особливостей вказаного рівня реалізації антикорупційної політики, яка полягає у тому, що універсальні антикорупційні угоди посилюють політичні зобов'язання держав у боротьбі з корупцією і визначають основоположні міжнародні норми і процедури протидії цьому явищу, тим самим створюючи безпосередній вплив на визначення напрямів антикорупційної протидії на внутрішньодержавному рівні.

Зважаючи на поглиблені інтеграційні процеси в ЄС, окремо слід

відзначити наднаціональний (інтеграційно-регіональний) рівень реалізації антикорупційної політики, джерелом якого є вторинне право ЄС, що має обов'язковий характер та пряму автоматичну дію для держав-членів ЄС, а тому в адміністративно-правовому сенсі може розглядатися як безпосередні акти державного управління, причому такі, що мають пріоритетну юридичну силу в системі джерел національного права держави-учасниці ЄС.

Водночас важливою особливістю антикорупційного права ЄС є провідне місце документів Ради Європи у нормативно-правовому забезпеченні протидії корупції, що вказує на тісний взаємозв'язок міжнародного та наднаціонального рівнів реалізації антикорупційної політики в частині формування їх джерельної нормативно-правової бази. Загалом необхідно виділити три найважливіші антикорупційні конвенції Ради Європи, що формують засади інтеграційно-регіонального рівня реалізації антикорупційної політики та встановлюють загальноєвропейські антикорупційні стандарти: 1) Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією [559]; 2) Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією [244]; в) Конвенція про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом.

Варто зазначити, що у Цивільній конвенції відповідно до традиційного підходу до питань, пов'язаних з визначеннями, запропоновано визначення корупції для цілей самої Конвенції. Це не означає, що Сторони обов'язково мусять прийняти саме таке визначення корупції у своєму внутрішньому законодавстві, хоча, якщо бажатимуть, то можуть зробити й так. Насправді головними цілями цього визначення є уточнення терміну «корупція» в контексті цієї Конвенції та створення належної законодавчої бази, у рамках якої діятимуть інші зобов'язання, що з неї випливають [144].

Однією з основних характеристик Цивільної конвенції є відносно широка сфера її застосування, яка відбиває комплексний підхід Ради Європи до боротьби з корупцією як із загрозою не тільки міжнародним діловим операціям або фінансовим інтересам, але також демократичним цінностям, верховенству права, правам людини та соціально-економічному прогресу, що в цілому відповідає тим

цілям і завданням реалізації антикорупційної політики, що встановлені законами та підзаконними актами України, у тому числі – в адміністративно-правовій (публічно-управлінській) сфері антикорупційної діяльності. Пункт 1 ст. 3 Цивільної конвенції містить її головну мету, а саме – забезпечення права на компенсацію шкоди, заподіяної внаслідок корупційних дій. Цей пункт від усіх держав-ратифікантів конвенції вимагає передбачати у своєму внутрішньому законодавстві права на подання цивільного позову в справах, пов'язаних з корупцією. При цьому у кожній конкретній справі рішення про те, існують умови для компенсації чи ні, прийматиме суддя.

Іншими словами, важливою складовою частиною та фундаментальною ідеєю європейських правових стандартів реалізації антикорупційної політики є забезпечення дотримання приватного інтересу фізичних та юридичних осіб, які є потерпілими від корупційних правопорушень, паралельно з публічно-правовими видами юридичної відповідальності, тобто гарантування судового способу захисту щодо відшкодування матеріальних збитків, що виникли внаслідок корупційних діянь. Іншою специфічною особливістю європейського регіонально-інтеграційного рівня реалізації антикорупційної політики є спрямованість на протидію легалізації коштів, одержаних від злочинної діяльності, у тому числі, і в першу чергу – від систематичного вчинення корупційних правопорушень різного типу та матеріального розміру, оскільки без реальної можливості подальшої легалізації корупційних доходів корупція як форма індивідуальної чи колективної протиправної діяльності фактично втрачає свій сенс, оскільки відсутність такої можливості виключає задоволення єдино можливого корисного мотиву будь-якого корупційного діяння [103, с. 53].

Варто окремо відзначити достатньо специфічний інституціонально-суб'єктний механізм реалізації антикорупційної політики на регіональному (європейському) рівні. Відповідно до Додаткового протоколу до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією, який набув чинності 1 березня 2005 р. [149], контроль за виконанням положень цього фундаментального документу було покладено на засновану у 1999 р. спеціальну міжнародну організацію – суб'єкта

протидії корупції, яким є Група держав проти корупції (ГРЕКО), що встановлює антикорупційні стандарти до діяльності держави (тобто йдеться про адміністративно-правовий напрям протидії корупції у публічно-владних відносинах) та контролює відповідність внутрішньої правозастосовної практики цим стандартам.

Отже, набувши членства в Раді Європи, Україна взяла на себе низку зобов'язань у сфері реформування чинного законодавства й системи публічного управління на основі норм і стандартів цієї міжнародної організації. Водночас регіонально-інтеграційний рівень реалізації антикорупційної політики органічно доповнюється джерелами права ЄС, включаючи базові міжнародно-правові договори, що визначають форму співробітництва між Україною та ЄС на сучасному етапі. Так, відповідно до ст. 22 «Боротьба зі злочинністю та корупцією» Угоди про асоціацію України з ЄС, сторони угоди повинні співробітничати в боротьбі з кримінальною та незаконною організованою чи іншою діяльністю, а також з метою її попередження [545]. Таке співробітництво, зокрема, спрямовується й на подолання корупції як у приватному, так і в державному секторі.

При цьому фундаментальною основою антикорупційної політики ЄС є концепція *good governance* («добре врядування»), яку слід вважати комплексним механізмом запобігання та протидії корупції в державах ЄС, а запровадження її принципів в Україні у перспективі повинно стати одним з найважливіших напрямів антикорупційної політики держави. У широкому розумінні цей термін означає демократичне, відповідальне, ефективне, прозоре та підзвітне врядування на місцевому й регіональному рівнях. Забезпечення доброго місцевого й регіонального врядування у державах-членах Ради Європи стосується низки завдань, зокрема щодо внутрішніх взаємовідносин між місцевою і регіональною владою, їх відносин з іншими органами влади і громадянами тощо. Важливе та визначальне місце в цьому процесі серед інших напрямів антикорупційної політики інтеграційного об'єднання та окремих держав посідає запобігання корупції в органах публічної влади.



На розвиток зазначеної концепції у Стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні, рекомендованій до впровадження 15-ю сесією Конференції європейських міністрів, відповідальних за місцеве і регіональне управління (м. Валенсія, 15-16 жовтня 2007 р.), закріплено 12 принципів «доброго врядування»: чесне й відкрите проведення виборів; зворотній зв'язок з населенням; ефективність та результативність системи управління; відкритість і прозорість місцевих органів влади відповідно до правил та вимог чинного законодавства, верховенство права; етична поведінка; компетентність і спроможність посадовців і службовців; інноваційність і відкритість до змін; сталий розвиток суспільства (громади) і стратегічна орієнтація; раціональне управління фінансами; права людини, культурне різноманіття та соціальна згуртованість; підзвітність [150, с. 16].

Таким чином, можна зробити загальний висновок про формування у сучасних умовах правової глобалізації та міждержавної інтеграції універсального міжнародно-правового (основним суб'єктом правотворчості виступає ООН та її головні й допоміжні органи, а також спеціалізовані установи) і регіонально-інтеграційного (Рада Європи, ЄС) рівнів реалізації антикорупційної політики. Розроблені на вказаних рівнях рамкові стандарти та контрольні механізми імплементуються до національного законодавства, що визначає їх значний вплив на формування і здійснення державної антикорупційної політики.

У межах компетенції держави доцільно виокремити три вектора протидії корупції: державний (вищі та центральні органи державної влади), локальний (місцеві органи державної влади та органи місцевого самоврядування) та приватний (протидія корупції у приватному секторі, зокрема у господарсько-підприємницьких відносинах приватних юридичних і фізичних осіб). У цьому контексті слід погодитися з Г. В. Петровою, що право ЄС регулює не тільки відносини між державами-членами, а й встановлює права і обов'язки приватних осіб і організацій, будучи частиною національного правопорядку, а тому протидія корупції у приватному секторі, так само як щодо публічно-владних відносин, має джерелом європейські стандарти, регламентовані актами Ради

Європи та спільних інститутів ЄС [339].

Як вбачається, особливо важливу практичну роль у реалізації антикорупційної політики з точки зору її системності, ефективності та послідовності має принцип єдності системи державної влади, а тому вказаний принцип потребує додаткового юридичного аналізу у науково-практичному контексті. Так, Верховна Рада України як єдиний законодавчий орган повинна своєю нормотворчо-правовою роботою будувати єдину систему національного права, а виконавча влада – здійснювати свої повноваження шляхом застосування відповідних норм права, як правило, централізовано, всіма ланками системи виконавчої влади, а тому суб'єктом розробки антикорупційної політики, форм, методів, напрямів і механізмів її реалізації на законодавчому рівні є виключно парламент.

Водночас ст. 132 Конституції України передбачає поєднання централізації та децентралізації у діяльності саме органів виконавчої влади. Зокрема, згідно зі ст. 1 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», місцеві державні адміністрації у межах своїх повноважень здійснюють виконавчу владу на території відповідної територіальної одиниці [419]. Разом з тим, вказане централізоване здійснення державної влади поєднується з децентралізацією, тобто з реалізацією повноважень місцевого самоврядування, делегованих їм відповідними радами, але реалізація антикорупційної політики місцевими державними адміністраціями є невід'ємною складовою саме державного рівня, виходячи з адміністративно-правової державницької природи виконавчої гілки влади.

Особливе місце у реалізації антикорупційної політики на державному рівні посідає Президент України, який не входить безпосередньо до жодної з гілок влади. Утім статус глави держави наділяє його повноваженнями, згідно з якими він є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції, прав і свобод людини і громадянина. Оскільки ці повноваження в тій чи іншій мірі властиві всім органам державної влади, Президент, здійснюючи об'єднанчу функцію, безпосередньо впливає на їх

діяльність у процесі здійснення державної влади та виступає через політико-правові важелі гарантом ефективної реалізації антикорупційної політики, не здійснюючи при цьому спеціальних антикорупційних повноважень правозастосовного чи правоохоронного змісту [550, с. 139].

Отже, за такого підходу до організації державного рівня реалізації антикорупційної політики у сучасній правовій державі можна стверджувати, що держава як форма організації суспільства та впорядкування суспільних відносин має основною метою забезпечення, з одного боку, нормального порядку державного управління у суспільстві, а з іншого – належного дотримання прав і свобод людини та громадянина. Саме ці соціальні цінності, в першу чергу, зазнають руйнації від будь-яких корупційних проявів, адже корупція не тільки порушує законодавчо встановлений порядок соціального управління, але і створює умови для систематичного порушення прав, свобод та інтересів громадян у процесі їх участі у будь-яких суспільних відносинах, в яких присутні державно-владні можливості впливу на їх кінцевий результат.

Загалом, розкриваючи сутність державного рівня реалізації антикорупційної політики, можна погодитися з визначенням, яке дає єдиній державній владі в Україні О. Ф. Фрицький: «сутність конституційно-правового інституту державної влади в Україні полягає в її легітимності, яка знаходить своє законодавче закріплення у Конституції завдяки волі народу як єдиного джерела влади і здійснюється згідно з основоположними принципами суверенітету, розподілу влади та верховенства права законодавчим, виконавчими і судовими органами на основі загальнодержавних програм, спрямованих на забезпечення прав і свобод людини як найвищої соціальної цінності з метою досягнення гідних умов її життя» [550, с. 148].

Слід зазначити, що у сфері протидії корупції таким загальнодержавним програмним документом є Антикорупційна стратегія, ухвалена Верховною Радою України на 2014-2017 рр. у формі закону, і саме цей документ визначає основні напрями реалізації антикорупційної політики, щоправда, не систематизуючи їх, так само як і рівнів, до окремої статті чи розділу. Ще однією

особливістю державного рівня реалізації антикорупційної політики є те, що у процесі виконавчо-розпорядчої діяльності державних органів, передусім органів виконавчої влади, вирішується величезний обсяг індивідуально-конкретних справ, що стосуються різноманітних суб'єктів – громадян та інших фізичних осіб, органів, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян тощо [5, с. 161].

У цих випадках вказані суб'єкти вступають в адміністративно-правові відносини, які врегульовуються не лише матеріальними, а й процесуальними нормами адміністративного права. Адміністративно-процесуальні норми забезпечують реалізацію на практиці приписів матеріальних норм адміністративного права. З огляду на це сукупність адміністративно-правових відносин, врегульованих процесуальними нормами адміністративного права, становить специфічне і відносно самостійне явище, яке прийнято називати адміністративним процесом [5, с. 162], тобто реалізація державної антикорупційної політики передбачає постійне, систематичне, уніфіковане здійснення певного набору адміністративних процедур, чітко регламентованих чинним законодавством.

У державно-управлінській сфері адміністративного процесу (тобто прийняття владно-розпорядчих актів та вчинення юридично значущих дій органами державної виконавчої влади, місцевого самоврядування та їх посадовими особами) Г. В. Атаманчук виокремлює такі основні структурно-процесуальні принципи: 1) принцип відповідності елементів (методів, форм і стадій) управлінської діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування їх функціям та організації; 2) принцип конкретизації управлінської діяльності та особистої відповідальності за її результати; 3) принцип стимулювання раціональної та ефективної управлінської діяльності [22, с. 197].

Останній принцип тісно пов'язаний із загальною проблематикою застосування принципів державного управління, адже закономірності, відносини та взаємозв'язки, що відображаються через поняття принципів державного

управління, є за своєю природою суспільними (соціальними) та існують у реальній дійсності переважно як тенденція та об'єктивна передумова, можливість, здатність, які для свого дійсного втілення потребують активної, цілеспрямованої, організованої діяльності, а отже, такі принципи можна вважати відкритими явищами.

Більше того, державний рівень реалізації антикорупційної політики функціонально ґрунтується на адміністративно-правових процедурах та охоплює як розробку антикорупційних програм і стратегій загальнодержавного рівня, так і безпосередньо протидію корупції в органах державної влади вищої та центральної ланки публічного управління, а також реалізацію антикорупційних заходів у системі державної служби. Нарешті, на рівні місцевих органів державної влади та, насамперед, органів місцевого самоврядування сформувався ще один самостійний рівень реалізації антикорупційної політики – локальний.

Сучасні дослідники, враховуючи умови децентралізації публічної влади та розбудови правової держави в Україні, пропонують такі основні завдання реалізації антикорупційної політики на локальному рівні:

- визначити пріоритети розвитку місцевого самоврядування на сучасному етапі державотворення в Україні;
- розробити концепцію розвитку місцевого самоврядування в Україні, яка фактично стане вектором подальшої імплементації європейських стандартів у національне законодавство;
- запропонувати систему європейських стандартів, що мають значення для розвитку місцевого самоврядування в Україні та можуть бути застосовані в межах вітчизняної політико-правової формації;
- з'ясувати суб'єктний склад системи місцевого самоврядування;
- вирішити проблему конкуренції компетенції між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями шляхом функціонального та інституційного реформування;
- упорядкувати використання принципів «децентралізації» та «субсидіарності» в місцевому самоврядуванні з урахуванням реалізації концепції

муніципального дуалізму на місцевому рівні;

– удосконалити організаційну структуру органів місцевого самоврядування, дозволивши районним і обласним радам формувати власні виконавчі органи та на рівні статутів територіальних громад визначати особливості структурного характеру органів місцевого самоврядування;

– вирішити питання щодо статусу виборних осіб місцевого самоврядування та їх взаємовідносин з виборцями (можливості та механізми їх відкликання виборцями);

– підвищити роль статутів територіальних громад у системі актів органів місцевого самоврядування;

– врегулювати питання добровільних об'єднань територіальних громад;

– передбачити обов'язкове застосування форм участі територіальної громади у місцевому житті, зокрема, під час вирішення питань щодо зміни території громади;

– конкретизувати питання здійснення державного контролю за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування;

– встановити основні засади фінансової забезпеченості місцевого самоврядування, зокрема, адекватності фінансових ресурсів місцевого самоврядування його функціям;

– запровадити нові форми відносин органів місцевого самоврядування з органами державної влади, пов'язані з проведенням консультацій та інших організаційних заходів щодо питань роботи органів місцевого самоврядування;

– відобразити принцип служіння територіальній громаді інших суб'єктів місцевого самоврядування;

– закріпити принцип поділу повноважень органів місцевого самоврядування на головні та інші повноваження;

– врахувати пріоритет повноважень органів місцевого самоврядування перед місцевими державними адміністраціями у випадку їх збігу;

– закріпити принцип повноти повноважень органів місцевого самоврядування, що означатиме їхню достатність для ефективного здійснення

всіх покладених на органи місцевого самоврядування функцій;

– опрацювати можливі шляхи підвищення застосування органами місцевого самоврядування та членами територіальних громад існуючого інструментарію конституційного подання і конституційного звернення для захисту своїх прав і законних інтересів у сфері муніципальної діяльності в Україні;

– визначити чіткі підстави і механізми конституційно-правової відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальною громадою і державою;

– підвищити вимоги до органів місцевого самоврядування щодо необхідності застосування стратегічного планування розвитку населених пунктів відповідно до загальнодержавних галузевих і регіональних програм розвитку;

– визначити місце і роль актів територіальної громади та її органів у системі нормативно-правових актів, які становлять правову основу місцевого самоврядування;

– створити на законодавчому рівні дієвий механізм передачі окремих повноважень та матеріально-фінансових ресурсів органам самоорганізації населення;

– створити належний механізм надання міжбюджетних трансфертів, який забезпечить ефективний розподіл та використання фінансових ресурсів бюджетів усіх рівнів, вирівнювання можливостей реалізації на всій території держави мінімального рівня соціальних гарантій, створення умов щодо підвищення соціально-економічного розвитку територій [503, с. 17–19].

Реалізація зазначених напрямів дозволить значно зменшити рівень корупції на локальному рівні публічного управління через усунення причин та умов, які сприяють вчиненню корупційних правопорушень та спонукають посадових осіб до неправомірних дій, створюючи відповідні небажані для держави і суспільства організаційно правові та компетенційно-функціональні передумови. Специфічним окремим рівнем реалізації антикорупційної політики є також приватний сектор, що охоплює сферу приватно-правових відносин суб'єктів

господарювання між собою з комерційною або некомерційною метою, а також відносини юридичних осіб з органами та посадовими особами публічної влади.

На відміну від рівня поняття «напрямок» означає певний вектор спрямування зусиль суб'єктів реалізації державної політики, комплекс їх дій, що мають спільну мету та відображають конкретну групу функцій і повноважень органу чи посадової особи публічної влади. Іншими словами, рівні реалізації державної антикорупційної політики відображають її організаційну складову, а напрями є втіленням функціональної компетенції публічно-владних суб'єктів, яка розглядається у контексті нормативно встановлених цілей та завдань у сфері протидії корупції.

Отже, на кожному рівні впровадження антикорупційної політики одночасно реалізується весь цілісний комплекс її нормативно визначених напрямів, які складають єдину функціональну основу антикорупційної діяльності держави, ґрунтуючись на основоположному принципі єдності державної влади та процесу державного управління. У вказаному контексті слід погодитися з думкою Є. Д. Скулиша, який, аналізуючи антикорупційну нормативно-правову базу ЄС, визначив такі найважливіші (стратегічні) напрями державної антикорупційної політики: а) належне законодавче забезпечення, тобто формування комплексу нормативно-правових приписів, що визначають, регулюють і допускають здійсненність механізмів запобігання корупції та відповідальність за вчинення корупційних правопорушень; б) формування дієвої системи державних органів; в) забезпечення належної координації антикорупційної політики; г) здійснення превентивних заходів щодо запобігання корупції та її подолання; д) побудова цілісної інституційної системи протидії корупції відповідно до європейських стандартів [503, с. 23].

Водночас необхідно ще раз привернути увагу до того, що у чинному антикорупційному законодавстві України відсутня систематизація як рівнів, так і напрямів реалізації антикорупційної політики, що певною мірою заважає сформулювати системний, комплексний підхід до протидії корупції у суспільстві загалом, а тому доцільно законодавчо закріпити у формі окремого розділу



перелік рівнів та основних, найважливіших напрямів протидії корупції як негативному соціальному явищу. При цьому оптимальним варіантом є включення відповідного розділу до Антикорупційного кодексу України, на необхідності розробки та прийняття якого наголошувалося вище. Наразі Закон № 1699-VII [390] дозволяє визначити основні напрями реалізації антикорупційної політики лише завдяки доктринальному тлумаченню окремих його положень у загальному змістовному контексті вказаного документа.

Аналізуючи зазначений законодавчий акт стратегічно-програмного характеру, можна виокремити такі нормативно встановлені напрями реалізації антикорупційної політики: а) запобігання корупції у представницьких органах влади; б) створення добросовісної публічної служби; в) запобігання корупції у діяльності органів виконавчої влади; г) запобігання корупції у сфері державних закупівель; д) запобігання корупції у судовій системі та органах кримінальної юстиції; е) запобігання корупції у приватному секторі; ж) забезпечення ефективного доступу до інформації, якою володіють органи публічної влади; з) забезпечення ефективної юридичної відповідальності за корупційні правопорушення; і) створення системи інструментів, які дадуть змогу ефективно виявляти та розслідувати корупційні злочини, конфісковувати майно, яке було предметом злочинної діяльності або набуто внаслідок такої діяльності, притягувати до відповідальності осіб, причетних до вчинення корупційних злочинів; к) формування через правове виховання та підвищення правової культури і правової свідомості в суспільстві ідеї нетерпимості до проявів корупції; л) імплементація міжнародних антикорупційних стандартів до національного законодавства України [390].

Цінність належного нормативного визначення вказаних напрямів реалізації державної антикорупційної політики полягає у тому, що подібний комплексний підхід дає змогу не лише системно протидіяти корупційним проявам, але і формувати цілісну методологічну парадигму здійснення державою своєї антикорупційної функції, спираючись на універсальні та європейські правові стандарти, імplementовані в чинне національне законодавство. Окремо

зазначимо, що за сучасних умов для зменшення корупції важливим напрямом реалізації антикорупційної політики є чітке, прозоре й підзвітне формування, бюджетування та облік державних доходів, управління державними видатками та фінансовий аудит, тобто бюджетно-фінансовий напрям.

Вказаний напрям полягає у прагненні до реальних бюджетів, що ліквідує ситуацію бюджетного дефіциту або значного профіциту, за яких різко розширюється сфера «власного розсуду» при прийнятті рішень посадовцями. Дієвим шляхом є скорочення готівкового обігу, поширення сучасних електронних засобів розрахунку, упровадження сучасних форм звітності, що полегшує контроль за рухом коштів, зменшує можливості надання неправомірної вигоди готівкою. Зважаючи на означену аргументацію, бюджетно-фінансовий напрям протидії корупції має бути більш системно та послідовно врегульований на рівні профільного антикорупційного законодавства з якомога повним визначенням інструментів запобігання корупційним проявам у вказаній сфері на всіх публічно-владних рівнях.

Напрями реалізації антикорупційної політики держави у вузькому, репресивно-юридичному, сенсі також можна класифікувати відповідно до видів юридичної відповідальності, який виступає формою державного примусу щодо того чи іншого корупційного правопорушення, а саме: 1) кримінально-правовий; 2) адміністративно-правовий; 3) цивільно-правовий; 4) дисциплінарний напрям реалізації антикорупційної політики. Кримінально-правовий напрям антикорупційної політики держави безпосередньо пов'язаний із забезпеченням невідворотності та дієвості покарань, передбачених КК України за вчинення корупційних злочинів. Водночас основним, пріоритетним у сфері державного управління і таким, що найчастіше застосовується у поточній практиці, напрямом реалізації антикорупційної політики, який безпосередньо пов'язаний зі сферою публічно-владних відносин, є адміністративно-правовий.

Главою 13-а КУпАП визначено такі корупційні правопорушення, за вчинення яких передбачено адміністративну відповідальність: порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 172-

4); порушення встановлених законом обмежень щодо одержання дарунка (пожертви) (ст. 172-5); порушення вимог фінансового контролю (ст. 172-6); порушення вимог щодо повідомлення про конфлікт інтересів (ст. 172-7); незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень (ст. 172-8); невжиття заходів щодо протидії корупції (ст. 172-9) [213].

Цивільно-правовий напрям реалізації антикорупційної політики полягає у тому, що шкода, заподіяна фізичній або юридичній особі незаконними рішеннями, дією чи бездіяльністю органу державної влади, органу АРК або органу місцевого самоврядування, відшкодовується державою, АРК або органом місцевого самоврядування незалежно від вини цих органів (ст. 1173 ЦК України) [562]. Шкода, заподіяна фізичній або юридичній особі незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю посадової або службової особи, органу державної влади, органу влади АРК або органу місцевого самоврядування, відшкодовується державою, АРК або органом місцевого самоврядування незалежно від вини цієї особи (ст. 1174 ЦК України). Шкода, заподіяна фізичній або юридичній особі внаслідок прийняття органом державної влади, органом влади АРК або органом місцевого самоврядування нормативно-правового акта, що був визнаний незаконним і скасований, відшкодовується державою, АРК або органом місцевого самоврядування незалежно від вини посадових і службових осіб цих органів (ст. 1175 ЦК України) [561, с. 382].

Нарешті, дисциплінарний напрям реалізації антикорупційної політики у формально-юридичній площині означає, що в разі притягнення особи до відповідальності за корупційне правопорушення, пов'язане з порушенням обмежень, передбачених Законом України «Про запобігання корупції», вона відповідно до ч. 1 п. 7 ст. 36 КЗпП України [212] підлягає звільненню з посади у триденний строк з дня отримання органом державної влади копії відповідного судового рішення, яке набрало законної сили. Також відповідно до ч. 1 п. 7 ст. 36 КЗпП України, підставою для припинення трудового договору є набрання законної сили вироку суду, яким працівника засуджено (крім випадків

звільнення від відбування покарання з випробуванням) до позбавлення волі або до іншого покарання, яке виключає можливість продовження даної роботи.

Теоретико-правовий аналіз основних рівнів та напрямів реалізації антикорупційної політики, які є фундаментом протидії корупції в Україні, дозволяє дійти до таких найважливіших висновків і узагальнень:

1. Запропоновано під рівнем реалізації антикорупційної політики розуміти певну ієрархічну ланку організаційної побудови державного управління у сфері протидії корупції, відокремлену з метою ефективного здійснення повноважень суб'єктів антикорупційної політики. До рівнів реалізації антикорупційної політики у сучасних умовах розбудови в Україні правової держави віднесено: міжнародно-правовий (універсальний), регіонально-інтеграційний (європейський), державний, локальний (місцевий) та рівень приватного сектору.

2. Доведено, що основними рівнями реалізації адміністративно-правових антикорупційних процедур є державний та локальний рівні, оскільки вони охоплюють публічно-владні відносини управлінського та організаційно-розпорядчого характеру в суспільстві. Встановлено, що на кожному з рівнів реалізації антикорупційної політики необхідною умовою наповнення протидії корупції реальним управлінським змістом є чітке та взаємоузгоджене визначення напрямів такої політики, виходячи з предметних сфер суспільних відносин, а також функціонального інструментарію органів та посадових осіб публічної влади, який використовується у тому чи іншому випадку для подолання корупційних проявів та їх негативних наслідків.

3. Встановлено, що напрям антикорупційної політики представляє собою певний вектор спрямування зусиль суб'єктів реалізації державної політики протидії корупції, комплекс їх дій, що мають спільну мету і відображають конкретну групу функцій та повноважень органу чи посадової особи публічної влади.

Запропоновано напрями реалізації антикорупційної політики держави класифікувати відповідно до видів юридичної відповідальності, яка виступає формою державного примусу щодо того чи іншого корупційного

правопорушення, на кримінально-правовий, адміністративно-правовий, цивільно-правовий, дисциплінарний.

4. Встановлено, що у чинному антикорупційному законодавстві України відсутня систематизація як рівнів, так і напрямів реалізації антикорупційної політики, що певною мірою заважає сформувати системний, комплексний підхід до протидії корупції у суспільстві загалом. У зв'язку з цим обґрунтовано доцільність законодавчого закріплення переліку рівнів та основних найважливіших напрямів протидії корупції як негативному соціальному явищу.

### **3.2. Адміністративно-правові форми і методи реалізації антикорупційної політики в Україні**

Антикорупційна політика сучасної правової держави завжди реалізується в межах певних нормативно визначених функцій та повноважень конкретних суб'єктів протидії корупції, що впливає з фундаментального принципу єдності державної влади на основі спільних іманентних функцій держави, однією з яких, що забезпечує нормальну життєдіяльність соціуму в усіх сферах суспільних відносин, є антикорупційна функція. Реалізація цієї функції відбувається в межах окремих адміністративно-правових форм та методів, які забезпечують спрямованість виконавчо-розпорядчої діяльності, її ефективність та зміст.

При цьому варто зазначити, що повноваження суб'єктів реалізації антикорупційної політики держави не можуть існувати поза їх функцій, адже здійснення цих функцій є метою формально-юридичної регламентації відповідних повноважень у законодавчих актах, а тому саме функції, а не повноваження є підґрунтям для визначення форм і методів реалізації антикорупційної політики як засобів ефективного впливу на суспільні відносини з метою протидії будь-яким корупційним проявам в їх комплексному розумінні. Водночас здійснення державою антикорупційної функції є юридично і практично неможливим без нормативно-правової регламентації форм та методів її

реалізації, оскільки відповідно до ч. 2 ст. 6 Конституції України «органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України» [225].

Таким чином, діяльність будь-якого суб'єкта протидії корупції потребує обов'язкової регламентації правовими нормами (на рівні законів та підзаконних актів) конкретних процедурних форм і практичних методів досягнення мети щодо здійснення притаманних їм функцій за допомогою властивих їм повноважень. Іншими словами, форми і методи реалізації антикорупційної політики наповнюють реальним організаційним та праксеологічним змістом функціональне призначення антикорупційної політики.

Також зазначимо, що антикорупційні функції державних органів відповідно до управлінського структурно-функціонального принципу розподілу влади складають основу та значною мірою обумовлюють форми і методи, за допомогою яких досягається нормативно визначена мета щодо максимального недопущення корупційних проявів, зменшення їх кількості у суспільстві в цілому та забезпечення невідворотності негативної юридичної відповідальності за вчиненні корупційні правопорушення різного галузевого характеру.

Отже, в першу чергу слід з'ясувати співвідношення між теоретико-методологічними категоріями «форма» та «метод» реалізації антикорупційної політики, визначити доцільну адміністративно-правову інтерпретацію вказаних понять, встановити їх залежність від функцій суб'єктів протидії корупції, на реалізацію яких спрямовані конкретні повноваження, а також їх обумовленість безпосередньо змістом відповідних повноважень як цілісної функціонально-компетенційної складової антикорупційної політики в Україні.

Словник іншомовних слів містить дев'ять визначень поняття «форма», з яких такими, що не мають спеціального значення і жодного стосунку до суспільствознавчих наук, можна визнати чотири: 1) зовнішній вигляд, зовнішнє окреслення; 2) устрій, структура чого-небудь, система організації чого-небудь; 3) встановлений зразок чого-небудь, шаблон; 4) видимість чого-небудь, формальність [507, с. 348–354]. Подібні етимологічні підходи

загальнотеоретичного характеру отримали відображення і в інших словниках [510, с. 1440]. Аналізуючи запропоновані тлумачення, слід відзначити, що найбільш близьким до адміністративно-правової сфери є таке, що розуміє форму як устрій, структуру, організацію чого-небудь (тобто будь-якого об'єкта дійсності, яким у загальному філософському значенні виступає і протидія корупції як юридично-управлінський процес, що фактично існує і виявляє здатність до активної дії вольового характеру).

У такому значенні поняття «форма реалізації антикорупційної політики» є близьким за сенсом до понять «організаційно-правова форма реалізації антикорупційної політики» та «форма управлінської діяльності з протидії корупції», адже йдеться про формально-організаційні аспекти реалізації антикорупційних функцій та повноважень, що обов'язково мають бути визначені законодавчо та здійснюватися відповідно до чітко регламентованих адміністративних процедур, тобто певною мірою виражають процесуально-процедурну складову комплексної реалізації функціонального призначення антикорупційної політики держави.

В адміністративно-правовому значенні, за слушним твердженням В. Я. Малиновського, поняття «форма управлінської діяльності» (у тому числі – в антикорупційній сфері) складається з актів та процедур управлінської діяльності, що застосовуються суб'єктами державного управління відповідно до законодавства і в межах повноважень, а формою державного управління слід вважати будь-яке зовнішнє вираження конкретних однорідних дій державного органу, його структурних підрозділів та службових осіб, котрі здійснюються з метою реалізації функцій управління [269, с. 421–424]. Таке визначення повністю корелюється із законодавством у сфері запобігання і протидії корупції та внутрішньою будовою структури органів, що реалізують антикорупційну політику держави.

У теорії адміністративного права до числа форм управлінської діяльності відносять: видання нормативних актів управління та їх застосування, встановлення норм права, застосування норм права, видання індивідуальних

актів управління, видання адміністративних актів, видання актів управління, здійснення інших юридично значущих дій, правові акти, акти державного управління, організаційну роботу, оперативно-організаційну роботу, проведення безпосередніх організаційних заходів, здійснення громадсько-організаційної діяльності, здійснення матеріально-технічних дій, матеріально-технічні операції, цивільно-правові угоди, укладення договорів, засоби безпосереднього примусу тощо [53, с. 100]. Вбачається, що в межах антикорупційної діяльності держави, вказані форми реалізуються у повному обсязі.

Б. Н. Габричидзе вважає, що для правильного розуміння кожної адміністративно-управлінської форми необхідно комплексно враховувати чинники, без яких неможливим є саме поняття «форма управлінської діяльності», тобто слід говорити про такі елементи, як видання чи прийняття акта, його характер, зміст і форму, які разом становлять поняття певної форми управлінської діяльності [64, с. 195]. Відповідно до цього теоретико-методологічного підходу форми управлінської діяльності вчений класифікує таким чином: а) видання нормативних актів управління; б) видання ненормативних (індивідуальних) актів; в) громадсько-організаційні дії чи діяльність організаційно-інструктивного характеру; г) здійснення матеріально-технічних дій. Подібна класифікація, на думку Б. Н. Габричидзе, хоча й носить певну умовність, але «чітко й найбільш повно відображає фактичний обсяг і види управлінської діяльності» [64, с. 200].

Вважаємо, що форми реалізації антикорупційної політики як певної встановленої у суспільстві моделі здійснення державного управління у сфері протидії корупції доцільно розглядати як комплексні категорії, що об'єднують вид публічно-владної діяльності та управлінські акти, які втілюють рішення і дії уповноважених суб'єктів протидії корупції, а тому досить сумнівною є інтерпретація, наприклад, нормативних актів управління та видання таких актів як окремих форм реалізації антикорупційної політики держави, адже два вказаних явища суспільно-правової дійсності складають єдину нормативну форму реалізації, що передбачає як наявність нормативних актів з питань



протидії корупції, так і діяльність інститутів публічної влади з їх прийняття та забезпечення виконання і дотримання суб'єктами правових відносин – адресатами відповідних нормативних приписів.

Іншими словами, форми реалізації антикорупційної політики мають дихотомічну природу та являють собою діалектичну єдність як певного виду публічно-владної діяльності (внутрішній зміст форми), так і тих актів, якими ця діяльність забезпечується (зовнішнє вираження форми). Виходячи з подібного концептуально-доктринального розуміння форми реалізації антикорупційної політики, можна визначити чотири основні форми, існування яких випливає з чинного антикорупційного законодавства: а) нормативно-правова форма; б) ненормативно-правова форма; в) організаційна форма; г) матеріально-технічна форма реалізації антикорупційної політики [92, с. 45].

Нормативно-правова форма реалізації антикорупційної політики полягає у розробці та виданні нормативно-правових актів (законів та підзаконних актів), що встановлюють загальні засади і конкретні заходи протидії корупції як негативному соціальному явищу. У цьому контексті слід відзначити, що в адміністративно-правовій літературі під нормативно-правовим актом розуміється письмовий офіційний документ, прийнятий (виданий) у відповідній формі правотворчим органом у межах його компетенції і спрямований на встановлення чи скасування правових норм [216, с. 7]. Доктринальне визначення нормативно-правового акту наразі відсутнє, хоча окремі науковці лобюють закріплення зазначеного поняття на законодавчому рівні починаючи з 2001 року [543; 426].

При цьому у сфері протидії корупції характерною ознакою є необхідність закріплення засадничих основ саме у формі законів як актів вищої юридичної сили, прийняття яких входить до виключної компетенції (крім легітимних та призначених відповідно до чинного законодавства референдумів) єдиного законодавчого органу (якщо термін «законодавство» трактувати у вузькому сенсі, як сукупності саме законів) – Верховної Ради України. Особливе значення при цьому має Антикорупційна стратегія на 2014-2017 роки, у якій встановлено поточну модель антикорупційної політики України та яка є обов'язковою для

всіх суб'єктів правових відносин [390].

Як нормативно-правові акти антикорупційні закони мають такі основні ознаки: 1) закон приймається лише законодавчим органом представницького характеру або населенням держави в порядку референдуму; 2) закон у межах своєї дії регулює найважливіші суспільні відносини, що зумовлює його ефективність (більше того, ст. 92 Конституції України встановлює перелік питань, що регулюються виключно законами України, а отже певні сфери суспільних відносин визнаються законодавцем найбільш важливими [225]); 3) закон має вищу юридичну силу в системі нормативних актів країни; 4) закон має загальний характер, а всі інші акти приймаються з метою конкретизації та деталізації положень закону (саме виходячи з подібного розуміння ієрархії та співвідношення між нормативно-правовими актами різного рівня, було прийнято постанову Кабміну України від 29 квітня 2015 р. № 265 «Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015-2017 роки» [394], що є формою підзаконного розпорядчого забезпечення виконавчою гілкою влади Антикорупційної стратегії як акта вищої юридичної сили); 5) закон встановлює загальнообов'язкові правила поведінки; 6) закон є стабільним нормативним актом; 7) закон має відповідну структуру (організацію змісту, доцільне розміщення нормативних приписів та правові атрибути); 8) закон є нормативним актом, що приймається в особливому процесуальному порядку, що називається законодавчим процесом і складається з ряду послідовних стадій (щодо законодавчого процесу слід зазначити, що його остання стадія полягає в офіційному опублікуванні закону, а набрання ним чинності пов'язано з моментом підписання, опублікування або іншим терміном, вказаним у самому законі); 9) закон охороняється і гарантується державою, яка забезпечує необхідні умови для виконання закону і застосовує заходи примусового характеру до суб'єктів, які не виконують або порушують вимоги закону; 10) закон приймається відповідно до вимог логіки, стилю і мови, що сприяє однаковому і точному його розумінню та застосуванню, підвищенню ефективності системи

нормативних актів у цілому [57, с. 268].

Загальні засади предметно-змістовного співвідношення між базовими нормативно-правовими актами у сфері протидії корупції визначено у постанові Кабміну України від 29 квітня 2015 р. № 265 «Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015-2017 роки» [394]. Згідно з положеннями зазначеного підзаконного акту Антикорупційна стратегія визначає пріоритети державної антикорупційної політики до 2018 року, реалізація яких має створити підґрунтя для подальших реформ у цій сфері, зокрема сприятиме усуненню однієї з основних причин незадовільного стану справ у сфері антикорупційної політики в Україні, якою є фрагментарність і недосконалість законодавчої та інституційної антикорупційної інфраструктури.

Закон № 1700-VII визначає засади формування, моніторингу, координації впровадження антикорупційної політики, залучення інститутів та організацій громадянського суспільства, представників бізнесу до цих процесів, регулює превентивну діяльність державного механізму, спрямовану на усунення можливостей та стимулів для корупційної поведінки як у публічному, так і приватному секторах, а також передбачає утворення Національного агентства з питань запобігання корупції як ключового елемента інституційного забезпечення державної антикорупційної політики.

Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України», а також зміни, що вносяться до кримінального законодавства зазначеним Законом та Законом № 1700-VII, покликані створити законодавчі підстави для кримінального переслідування найбільш небезпечних проявів корупції. Отже, як зазначається у документі, імплементація цих базових антикорупційних актів дасть можливість сформувати систему запобігання та протидії корупції, що суттєво зменшить гостроту проблеми корупції.

Вбачається, що нормативно-правова форма реалізації антикорупційної політики держави являє собою сукупність законодавчо визначених механізмів запобігання та протидії корупції, як соціально деструктивному явищу. Цей

алгоритм є максимально деталізованим та узгодженим з нормами Основного закону України, міжнародно-правовими актами та національним законодавством. Окрім цього, вказана форма характеризується високим ступенем імперативності, тобто формалізація конкретних повноважень або компетенції органу влади не передбачає будь-яких відхилень від законодавчо встановленого антикорупційного курсу.

Іншою формою реалізації державної антикорупційної політики є ненормативно-правова, яка полягає у застосуванні норм антикорупційного законодавства суб'єктами протидії корупції шляхом видання відповідних правозастосовних актів (загальних та індивідуальних) та здійснення юридично значущих дій. Так, органи виконавчої влади, які за своєю природою є основним суб'єктом правозастосування у державі, можуть здійснювати такі юридичні дії: видача дозволів, у тому числі – акредитація, атестація, сертифікація; реєстрація з веденням реєстрів, у тому числі легалізація суб'єктів; легалізація актів та верифікація; надання соціальних управлінських послуг [216, с. 11–12].

Крім того, в адміністративно-правовій літературі до ненормативно-правової форми також відносять укладання цивільно-правових договорів, подання обов'язкових звітів, застосування засобів безпосереднього примусу, участь органів влади як позивачів чи відповідачів у судах, встановлення загальнообов'язкових положень, правил, порядків, інструкцій, застосування економічних санкцій та заходів адміністративного примусу галузевого або відомчого характеру [269, с. 429].

У контексті реалізації антикорупційної політики слід окремо відзначити, що відповідно до п. 3 ст. 20 Закону № 1700-VII спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції, інші державні органи, органи влади АРК, органи місцевого самоврядування до 15 лютого кожного року подають до НАЗК інформацію, необхідну для підготовки національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики, і така інформація є за змістом та правовими наслідками обов'язковим звітом, а його підготовка та подання – прикладом здійснення ненормативно-правової форми реалізації державної антикорупційної

політики [389].

Організаційна форма реалізації антикорупційної політики полягає у здійсненні різноманітних організаційних дій для забезпечення поточної, повсякденної функціональної діяльності суб'єктів протидії корупції як усередині державного органу, так і поза ним [208, с. 81]. Організаційна форма реалізації антикорупційної політики має яскраво виражену поточно-розпорядницьку спрямованість, регулюється нормами адміністративного права та втілюється через засідання, наради, семінари та інші види заходів. Народою у теорії адміністративного права та державного управління вважається організаційно-правова форма діяльності, яка забезпечує колегіальне обговорення завдань і прийняття рішень з їх виконання. При цьому наради поділяються на інформаційні, оперативні (диспетчерські) та дискусійні.

Засідання є організаційно-правовою формою діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, на яких приймаються нормативно-правові акти в межах компетенції відповідного органу (наприклад, засідання Кабміну України, під час якого приймаються постанови та розпорядження з питань протидії корупції). Семінари проводяться з метою підвищення ділової кваліфікації і надання методичних консультацій з питань законодавства і управлінської діяльності [269, с. 430], тобто сприяють підвищенню професійної компетентності кадрового складу суб'єктів реалізації антикорупційної політики, а отже, і посилюють ефективність проведення самих різноманітних антикорупційних заходів. Слід зазначити, що періодичні наради (переважно дискусійного характеру) з питань протидії корупції є обов'язковим організаційним заходом для будь-якого державного органу, органу місцевого самоврядування, державної установи, підприємства, організації, порядок проведення яких визначається відповідними програмами та планами, затвердженими на відповідному інституціональному рівні.

Так, згідно з повідомленням на офіційному сайті НАЗК 19 жовтня 2016 р. у вказаному органі відбулася робоча нарада, присвячена функціонуванню Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій

держави або місцевого самоврядування, зокрема практичним аспектам подання електронних декларацій. Як зазначається у повідомленні, спільно з народними депутатами з Комітету Верховної Ради України з питань запобігання і протидії корупції, представниками від ГПУ, НАБУ, Міністерства внутрішніх справ України, Нацполіції України, Мін'юста України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, САП України та громадських організацій «Антикорупційний захист», «Антикорупційне бюро України», «Transparency International Ukraine», «Інститут розвитку самоорганізації населення» були обговорені юридичні, технічні та правові аспекти електронного декларування.

Зокрема, присутні на нараді проаналізували питання щодо технічних вимог до форми декларації осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та відповідності форми чинному законодавству у зв'язку з потребою технічного корегування системи е-декларування. Були висловлені претензії щодо деяких положень декларації та наголошено на потребі визначення адміністратора Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Учасники наради також обговорили питання відповідності форми електронного декларування як елемента доказовості у притягненні особи до кримінальної відповідальності та доведення умислу особи під час відкриття провадження щодо неї. Представники Нацполіції України наголосили на потребі внесення змін до Закону № 1700-VII стосовно захисту окремих видів персональних даних членів сімей учасників АТО з метою гарантування їхньої безпеки.

Учасники зустрічі вирішили спільно виробити зміни до форми декларації осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, які будуть затверджені НАЗК та зареєстровані в Мін'юсті України найближчими днями. Відповідно до цього рішення, з метою усунення всіх критичних аспектів подання електронних декларацій в найкоротші строки мало бути здійснене технічне корегування форми е-декларації [544].

Прикладом семінару як форми реалізації антикорупційної політики є проведений 21 березня 2017 р. виїзний постійно діючий семінар «Запобігання і

проти́дія корупції в органах державної влади та місцевого самоврядування», у роботі якого взяли участь керівництво та працівники Ямпільської районної державної адміністрації Сумської області, представники органів місцевого самоврядування, установ та організацій Ямпільського району. Навчання проводили заступник начальника Міжрегіонального управління Нацдержслужби України в Харківській та Сумській областях М. П. Гаврилюк, директор Сумського центру післядипломної освіти С. М. Варуха та головний спеціаліст апарату Сумської обласної державної адміністрації (з питань запобігання та проти́дії корупції) О. В. Колодченко. Згідно з інформаційним повідомленням на вказаному семінарі були висвітлені питання щодо обмеження при проходженні державної служби, правила етичної поведінки, відповідальність за корупційні правопорушення, електронне декларування доходів державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Семінар проходив у формі активного діалогу. На всі запитання присутнім доповідачами надано вичерпні відповіді [460].

Ще однією формою реалізації антикорупційної політики є матеріально-технічна, яка включає здійснення суб'єктами проти́дії корупції комплексу матеріально-технічних дій, що забезпечують безпосередньо саму діяльність з проти́дії корупції, не створюючи при цьому правових наслідків у нормативному чи ненормативному форматі, мають допоміжний (технічний, господарський) характер. Матеріально-технічна форма реалізації антикорупційної політики передбачає такі основні матеріально-технічні операції, як діловодство та документування, а також матеріально-технічне забезпечення.

Документообіг, за слушним визначенням Л. В. Коваль, включає підготовку, обробку, зберігання, надання інформації, необхідної для видання актів управління, здійснення управлінських процедур, оформлення будь-яких службових документів, що юридично підтверджують певні факти або право на щось, складання планів, кошторисів, анкет, довідок службового характеру, ведення обліково-статистичної, картотечної роботи, архівів, діловодство (ведення канцелярських справ) [208, с. 82]. Іншими словами, документообіг

забезпечує зовнішні зв'язки суб'єкта реалізації антикорупційної політики та внутрішні організаційні відносини між його структурними підрозділами.

Особливо важливе значення для ефективного реалізації антикорупційної політики має матеріально-технічне забезпечення суб'єктів протидії корупції та безпосередньо антикорупційних заходів, що здійснюються відповідними публічно-владними інституціями. До матеріально-технічного забезпечення відносять такі дії господарсько-фінансових підрозділів суб'єктів реалізації антикорупційної політики, як придбання та ремонт меблів, обладнання, оргтехніки, виготовлення друкованої продукції, забезпечення працівників відповідного органу канцелярським знаряддям, папером, зв'язком, транспортними засобами, квитками для виїзду у відрядження тощо [269, с. 432].

Окремо при цьому слід відзначити таку специфічну сферу матеріально-технічного забезпечення протидії корупції, як технічне забезпечення оперативно-розшукових заходів компетентних правоохоронних органів. За оцінкою Р. С. Белкіна, кінець XIX і початок XX століть ознаменувалися проривом у формуванні дійсно наукових методів і засобів боротьби зі злочинністю, істотно зміненим до того часу і кількісно, і якісно [29, с. 8].

Насамперед першочерговим завданням у сфері правоохоронної протидії корупції є належне забезпечення оперативно-розшукових підрозділів сучасними засобами контролю акустичної інформації (диктофони, магнітофони, мікрофони тощо), засобами контролю візуальної інформації (фотокамери, відеокмери, біноклі, моноклі, прилади бачення в темряві тощо), а також засобами контролю телекомунікаційних каналів та вилучення інформації (прилади для перехоплення, пошуку, вилучення, модифікації, знищення й/або фіксації повідомлень, переданих за допомогою практично будь-яких технічних каналів зв'язку) [553, с. 75].

При цьому особливості процесу доказування складу корупційних правопорушень (перш за все – злочинів) є такими, що у багатьох випадках виключно застосування вказаних технічних засобів дозволяє викрити подію та встановити вину конкретних осіб, а тому якісне виконання матеріально-



технічними підрозділами правоохоронних органів своїх повноважень та їх достатнє бюджетне фінансування є важливим завданням антикорупційної політики сучасної правової держави. Отже, можна констатувати наявність комплексу форм реалізації антикорупційної політики держави, але найважливішими та визначальними формами є нормативно-правова та ненормативно-правова, оскільки саме в цих формах держава встановлює засади протидії корупції та здійснює застосування норм чинного антикорупційного законодавства у конкретних індивідуально визначених правових відносинах.

Водночас будь-яка форма реалізації державної антикорупційної політики не може існувати практично, не є життєздатною у суспільних відносинах та втрачає свій юридичний сенс без конкретних методів реалізації суб'єктами протидії корупції притаманного їм обсягу компетенції в частині функцій та повноважень. У загальному філософському значенні під методом розуміється, з одного боку, «спосіб пізнання, дослідження явищ природи та суспільного життя», а з іншого – «прийом, спосіб або образ дії», і саме друге значення доцільно розглядати у контексті практичної щоденної реалізації антикорупційної політики [57, с. 315].

Крім того, поняття «метод» як спосіб практичної дії суб'єктів реалізації антикорупційної політики слід відрізнити від теоретичної конструкції «метод правового регулювання», під яким Ю. С. Шемшученко розуміє спосіб впливу юридичних норм на суспільні відносини [57, с. 445] (схожу думку висловлює і О. Ф. Скакун, яка метод правового регулювання розуміє як сукупність прийомів та способів правового впливу на суспільні процеси, що відповідає на питання «як?» [498, с. 262]).

В адміністративно-правовій сфері йдеться, насамперед, про методи державного управління, зокрема – у сфері протидії корупції, що повністю виражає одну з найважливіших іманентних функцій сучасної правової держави. На думку М. В. Онищука, вчення про методи управління є одним з найбільш важливих складових частин науки про управління [325, с. 21]. В. Я. Малиновський розуміє під методом управлінської діяльності інструмент

(прийом) приведення в дію об'єктивних закономірностей співіснування явищ, спосіб їх використання [269, с. 364]. Виходячи з того, що метод управління є продуктом діяльності суб'єкта управління та застосовується в управлінській практиці конкретною особою на основі її знань і досвіду, категорія метод, вважає В. В. Цветков, є більш «вільною», творчою, на відміну від багатьох інших категорій теорії управління [509, с. 261].

На думку П. В. Копніна, під методом слід розуміти спосіб діяльності людини, в якому поєднуються в єдине пізнання об'єктивних закономірностей з людською цілеспрямованістю на пізнання об'єкта і його перетворення [228, с. 227]. Слід погодитися з такою позицією науковця, адже для ефективної реалізації антикорупційної політики суб'єкт публічно-владних повноважень спочатку повинен об'єктивно та всебічно усвідомити природу корупції і на підставі проведеного аналізу застосувати цілісний комплекс антикорупційних заходів в межах своїх повноважень.

У вузькому адміністративно-правовому значенні Д. М. Овсянко під методом управління розуміє спосіб реалізації його функцій, засіб впливу органу виконавчої влади на об'єкти управління [322, с. 65]. Водночас, як слушно зауважує І. Л. Бачило, функції державного органу є визначальним чинником вибору методів їх реалізації, але це не тільки не виключає, а більше того, передбачає творчий пошук засобів досягнення поставлених цілей [28, с. 47].

Слід зазначити, що в адміністративно-правовій літературі відзначають певні особливості методів державного управління, серед яких слід назвати такі: а) реалізуються в процесі державного управління; б) виражають керівний (упорядковувачий) вплив суб'єктів управління на об'єкти управління; в) в них завжди міститься воля держави; г) використовуються суб'єктами управління як засіб реалізації закріпленої за ними компетенції; д) мають свою форму, зовнішнє вираження [219, с. 183–184].

Ще однією особливістю формування системи методів державного управління та реалізації державної політики у будь-якій сфері суспільних відносин є те, що вони перманентно розвиваються та вдосконалюються

відповідно до соціально-економічного розвитку суспільства і держави. Як зауважує з цього приводу В. В. Цветков, роздержавлення і демонополізація економіки, запровадження ринкового механізму не звільняють державу від виконання багатогранних економічних, соціальних, гуманітарних та інших основних функцій, а зумовлюють виконання їх в інших формах і за допомогою принципово нових методів [509, с. 13]. Іншими словами, якщо розглядати приклад протидії корупції у приватному секторі, втрата державою значної частини прямого контролю за суб'єктами господарювання в умовах розбудови ринкової економіки не тільки не позбавляє публічну владу антикорупційної функції, але навпаки – об'єктивує та актуалізує пошук нових методів реалізації антикорупційної політики на зазначеному рівні.

Отже, виходячи із загальних визначень поняття «метод», його співвідношення з категорією «форма» та близькими до нього за значенням чи етимологією термінами, а також особливостей реалізації сучасної антикорупційної політики держави, методи реалізації антикорупційної політики слід розуміти як способи практичної реалізації суб'єктами антикорупційної політики своїх нормативно визначених повноважень у сфері протидії корупції. Якщо аналізувати класифікацію методів реалізації державної політики, слід зазначити, що у радянській адміністративно-правовій доктрині зазвичай ішлося лише про два основних методи – переконання та примус, причому основним та пріоритетним для органів публічної влади завжди є метод переконання, а метод примусу використовується виключно за умови порушення правових норм суб'єктами правових відносин як реакція держави на правопорушення [131, с. 225].

Утім усе різноманіття методів реалізації державної політики не обмежується названими двома, особливо зважаючи на постійний розвиток суспільства та формування принципово нових суспільних відносин за умов розбудови в Україні сучасної правової держави. Виходячи з розуміння методу реалізації антикорупційної політики як певного практичного способу публічно-владної дії та враховуючи чинне антикорупційне законодавство, можна

виокремити такі ключові групи методів, що в сукупності та діалектичній єдності складають методологію реалізації державою її антикорупційної функції: 1) адміністративні методи; 2) економічні методи; 3) правові методи; 4) соціально-психологічні методи [108, с. 225].

Під адміністративними методами реалізації антикорупційної політики держави слід розуміти сукупність способів реалізації повноважень суб'єктів протидії корупції, заснованих на використанні об'єктивних організаційних відносин та адміністративному (прямому) розпорядництві у публічно-владній сфері. Даній групі методів притаманні такі найважливіші ознаки: а) прямий вплив на об'єкт управління шляхом встановлення обов'язкових для нього правил поведінки; б) односторонній вибір суб'єктом реалізації антикорупційної політики найближчої та кінцевої мети, завдань, порядку, строків виконання, ресурсного забезпечення, умов виконання завдань на кожному конкретному етапі; в) юридична обов'язковість нормативних та ненормативних правових актів, невиконання яких є підставою для застосування юридичної відповідальності.

Прикладом застосування адміністративного методу може бути створення наказом керівника (ректора) вищого навчального закладу комісії з питань запобігання та виявлення корупції [304]. Отже, адміністративні методи є за своєю правовою природою управлінськими, прямими, безпосередніми та оформлюються зазвичай наказом (розпорядженням) керівника або рішенням органу публічної влади і спрямовуються на організаційне забезпечення діяльності відповідного органу та його посадових осіб з реалізації притаманних їм функцій та повноважень.

Економічні методи реалізації антикорупційної політики є одними з найважливіших у сучасних умовах функціонування ринкової економіки та забезпечення принципу верховенства права у суспільних відносинах. Вказані методи являють собою систему практичних способів реалізації антикорупційної політики, що здійснюються шляхом прямого чи опосередкованого застосування фінансово-економічних законів для запобігання та протидії корупції. До

економічних методів можна віднести такі: індикативне планування, державне регулювання, грошово-кредитна та фінансова політика, конкурентна політика, вплив на ринкове ціноутворення, податкова політика, економічне стимулювання [269, с. 389].

Особливо важливим методом реалізації сучасної ефективної антикорупційної політики є економічне стимулювання доброчесної праці державних службовців та інших посадових осіб органів публічної влади, державних підприємств, установ, організацій належною оплатою праці, соціальними пакетами, преміюванням часткою від прибутку (у випадку, якщо йдеться про прибуткові державні підприємства) тощо. Так, за повідомленнями ЗМІ, заробітна плата колишнього генерального директора ПАТ «Укрзалізниця» В. Балчуна відповідно до умов контракту складала 463 тис. грн. на місяць [181], що за задумом українського уряду, скоріше за все, було спрямоване саме на зменшення корупційних ризиків та стимулювання захисту державних і суспільних інтересів провідним менеджером стратегічного державного підприємства.

Правові методи реалізації антикорупційної політики спрямовані на розробку, прийняття та забезпечення реалізації нормативно-правових актів з питань запобігання та протидії корупції, зміст яких уже було проаналізовано в цьому дослідженні. Правові методи реалізації антикорупційної політики ґрунтуються на застосуванні методів правового регулювання поведінки суб'єктів правових відносин. При цьому дотримання правових норм забезпечується як засобами переконання, так і засобами примусу у разі потреби. Загалом можна виокремити три види правових методів відповідно до рівнів їх реалізації: а) загальнодержавні – розробка та реалізація законів і підзаконних актів; б) відомчі – розробка та реалізація актів міністерств та інших центральних органів державної влади; в) внутрішньосистемні – видання та забезпечення виконання рішень керівників та керівних органів державних підприємств, установ, організацій.

Соціально-психологічні методи реалізації антикорупційної політики

держави являють собою способи, що ґрунтуються на використанні об'єктивних закономірностей соціального розвитку та психології людини, групи, суспільства в цілому. До таких методів можна віднести: підвищення правової культури та правової свідомості суспільства, правове виховання; удосконалення морально-етичних якостей посадових осіб органів публічної влади; підвищення громадської активності, співробітництво з громадськими організаціями у сфері протидії корупції, покращення соціально-побутових умов життя у суспільстві, підвищення рівня загальної та професійної освіти державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування, формування позитивної морально-психологічної обстановки в органах публічної влади, забезпечення нормативно встановлених правил моральної поведінки посадових осіб, тощо.

Загалом варто відзначити доцільність та необхідність комплексного застосування адміністративних, правових, економічних та соціально-психологічних методів реалізації антикорупційної політики у сучасній правовій державі, оскільки виключно цілісне розуміння та застосування всіх можливих практичних способів протидії корупції здатне створити дієву, ефективну модель антикорупційної діяльності. Водночас, незважаючи на існування цілої системи форм і методів реалізації антикорупційної політики та їх забезпечення чинним антикорупційним законодавством, постійний розвиток суспільних відносин спонукає до пошуку нових перспективних видів, які ще остаточно не сформувався у вітчизняній адміністративно-правовій теорії і практиці.

Вважаємо, що за сучасних умов інформатизації суспільства, імплементації світового досвіду електронного обігу, посилення громадського контролю у сфері протидії корупції принципово новою формою реалізації антикорупційної політики, яка потребує розроблення та прийняття окремого законодавства, має стати електронне урядування, під яким сучасні дослідники [337] розуміють форму організації державного управління, що сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення

потреб громадян. Іншими словами, інформаційний обмін між органами державної влади і громадянами здійснюється з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій, трансформованих для державних організацій, ідей електронного бізнесу, в якому уряд також є різновидом корпоративного користувача інформаційних технологій [292, с. 7].

Реалізація антикорупційної політики у формі електронного урядування передбачає формування специфічного практичного способу, який можна визначити як електронно-інтерактивний метод реалізації антикорупційної політики держави. Електронно-інтерактивний метод в антикорупційній діяльності, як показує позитивний світовий досвід, може успішно застосовуватися на різних рівнях, а саме:

1. G2C (government to citizens) або «Уряд – громадянам», тобто організація зворотного зв'язку з громадянами. Із введенням таких систем громадяни зможуть набагато менше стояти в чергах за типовою інформацією, довідками і формами, заощаджуючи при цьому власні ресурси, а бюджетні витрати на адміністрування типових процедур пропорційно зменшуються, так само як і зменшуються корупційні ризики у процесі видачі довідок та форм завдяки комп'ютеризації цієї публічно-владної функції.

2. C2E (government to employees) або «Уряд – службовцям», тобто відносини уряду з чиновниками або службовцями, автоматизація процесів співпраці урядової системи з чиновниками на місцях.

3. G2B (government to business), тобто відносини державних органів та бізнесу, автоматизація податкових виплат, проведення електронних тендерів на постачання продукції, що суттєво знижує корупційні ризики, які існують при податковому та закупівельному адмініструванні суб'єктивного характеру.

4. G2G (government to government), або «Уряд – уряду», тобто автоматизація відносин і документообігу між відомствами, спрямована на виконання таких завдань: 1) керування роботою державного апарату; 2) координація діяльності регіональних управлінь і територіальних підрозділів; 3) ведення внутрішнього діловодства [543].

Як вбачається, електронне урядування як форма реалізації антикорупційної політики та електронно-інтерактивний метод як практичний спосіб її реалізації мають бути належним чином розкриті, деталізовані та унормовані шляхом прийняття спеціального закону про електронне урядування, окремий розділ якого доцільно передбачити для регулювання процесу електронного урядування в антикорупційній сфері.

Дослідження адміністративно-правових форм і методів реалізації антикорупційної політики в Україні, а також перспектив їхнього подальшого вдосконалення дало змогу дійти таких висновків:

1. Доведено, що форми реалізації антикорупційної політики як певної встановленої у суспільстві моделі здійснення державного управління у сфері протидії корупції є комплексними адміністративно-правовими категоріями, що об'єднують як вид публічно-владної діяльності, так і ті управлінські акти, що втілюють рішення та дії уповноважених суб'єктів протидії корупції. При цьому визначено чотири основні форми реалізації антикорупційної політики, існування яких впливає з чинного антикорупційного законодавства: нормативно-правова, ненормативно-правова, організаційна, матеріально-технічна.

2. Запропоновано методи реалізації антикорупційної політики визначити як способи практичної реалізації суб'єктами антикорупційної політики своїх нормативно визначених повноважень у сфері протидії корупції. Систематизовано такі найважливіші групи методів, що у сукупності та діалектичній єдності складають методологію реалізації державою її антикорупційної функції: адміністративні методи; економічні методи; правові методи; соціально-психологічні методи.

3. З'ясовано, що електронне урядування як перспективна форма практичної реалізації антикорупційної політики та електронно-інтерактивний метод мають бути належним чином розкриті, деталізовані та унормовані шляхом прийняття спеціального закону про електронне урядування, окремий розділ якого доцільно передбачити для регулювання процесу електронного урядування в антикорупційній сфері.



4. Обґрунтовано думку про взаємообумовленість та взаємозв'язок між формами і методами реалізації антикорупційної політики держави. Зокрема визначено, що будь-яка форма реалізації державної антикорупційної політики не може існувати без конкретних методів реалізації суб'єктами протидії корупції притаманного їм обсягу компетенції в частині функцій та повноважень.

### **3.3. Поняття та види адміністративних процедур, які здійснюються в рамках реалізації антикорупційної політики в Україні**

Антикорупційна політика держави на індивідуальному рівні конкретних правових відносин у суспільстві втілюється також через здійснення певних передбачених чинним законодавством адміністративних процедур. На думку Ю. Д. Кунєва, підвищення якості реалізації прав і законних інтересів громадян, безпосередньо пов'язане з необхідністю розвитку діяльності публічної адміністрації, яка залежить від наявності дієвих схем адміністративних процедур як на рівні теоретичної моделі, так і на рівні національного законодавства [250, с. 79]. Слід погодитися з думкою вченого, оскільки досконалість адміністративних процедур характеризує їхню функціональність та розкриває сенс існування в системі виконавчо-розпорядчої діяльності.

Словник іншомовних слів визначає термін «процедура» (від лат. *procedere* – просуватися) у двох значеннях, зокрема, як офіційно встановлений порядок дій при обговоренні, проведенні будь-якої справи (наприклад, судова процедура) [507, с. 417]. Ураховуючи таке визначення, під адміністративною процедурою у сфері протидії корупції слід мати на увазі певний офіційно встановлений порядок дій уповноважених органів та посадових осіб публічної влади при реалізації антикорупційних заходів адміністративно-правового характеру.

У науковій літературі питання про визначення, ознаки, принципи та класифікацію адміністративних процедур розглядається досить детально. Так, А. Ю. Осадчий розуміє під адміністративною процедурою встановлений

нормами адміністративного права порядок діяльності органів державного управління з прийняття нормативно-правових актів та вирішення адміністративних справ [201, с. 64]. О. І. Миколенко зазначає, що адміністративну процедуру слід розглядати не як модель, а як безпосередню послідовність дій, врегульованих правилами поведінки та об'єднаних спільністю мети [285, с. 115]. О. С. Лагода визначає адміністративну процедуру як встановлений законом порядок розгляду та розв'язання індивідуальних адміністративних справ органом виконавчої влади і місцевого самоврядування, який закінчується прийняттям адміністративного акта або укладанням адміністративного договору [256, с. 171].

На погляд Т. Ф. Весельської, адміністративною процедурою є визначений законодавством порядок сукупності послідовно здійснюваних адміністративним органом процедурних дій і прийнятих процедурних рішень з розгляду та вирішення адміністративної справи, що завершується прийняттям адміністративного акта і його зверненням до виконання [60, с. 64]. М. В. Джафарова розуміє під адміністративною процедурою офіційно встановлений порядок прийняття та виконання суб'єктами адміністративно-правових відносин управлінського рішення (акта) та порядок учинення адміністративних та організаційних дій (заходів) з метою реалізації і забезпечення прав, свобод, законних інтересів громадян [138, с. 17].

За визначенням С. С. Овчарука, адміністративна процедура – це сукупність матеріальних норм, що детально регламентують правовий статус адміністрації (її службовців), включаючи обов'язки і відповідальність, процедури застосування до них таких важелів, як кримінальна, цивільна та інша відповідальність незалежно від рангу посади за неналежне виконання (невиконання) функцій та обов'язків, дії та акти, внаслідок яких людині й суспільству завдано шкоди; процедури відшкодування моральної та майнової шкоди; процедури внутрішньоорганізаційної діяльності, правила і процедури прийняття й виконання рішень при реалізації адміністрацією (її службовцями) їх функцій і обов'язків та правила їх оформлення; правила розробки, погодження і прийняття

нормативно-правових актів, межі нормотворчої діяльності; процедури здійснення організаційних заходів зі створення гідних умов життя людини шляхом розробки і впровадження програм економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку, контроль за їх виконанням тощо; правила і процедури забезпечення конституційних вимог фізичних та юридичних осіб, захисту їх прав і законних інтересів [324, с. 211].

Водночас деякі автори у досить близькому до наведеного значенні використовують термін «адміністративне провадження», який Ю. С. Педько розглядає як урегульовану процесуальними нормами адміністративного права сукупність дій, спрямованих на вирішення органами державної влади або місцевого самоврядування певних адміністративних справ [57, с. 19]. При цьому вказується, що за характером справ розрізняють два види адміністративних проваджень – юрисдикційні та неюрисдикційні. Юрисдикційні провадження передбачають наявність адміністративного спору, на розгляд і вирішення якого спрямовані процесуальні дії, які становлять зміст такого адміністративного провадження, а також обмежене законодавством України коло суб'єктів адміністративної юрисдикції.

Йдеться про провадження у справах про адміністративні правопорушення, провадження з розгляду скарг фізичних і юридичних осіб, дисциплінарні провадження, серед яких слід виокремити дисциплінарне провадження стосовно державних службовців, дисциплінарне провадження стосовно осіб, до яких застосовуються норми дисциплінарних статутів або положень про дисципліну (наприклад, працівників органів внутрішніх справ), адміністративно-примусові провадження або провадження із застосування адміністративно-примусових заходів, що не обов'язково пов'язані з притягненням до адміністративної відповідальності (наприклад, заходів припинення), але необхідність існування яких пов'язана з виникненням конфліктної адміністративно-правової ситуації. Водночас неюрисдикційні адміністративні провадження характерні для більшості напрямів діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, а саме: нормотворчі провадження (провадження з розробки та

прийняття нормативно-правових актів), правонадільні провадження (реєстраційні провадження, дозвільні провадження тощо) [57, с. 19].

Ще однією категорією, що виникає при формуванні термінологічного інструментарію питання про поняття та види адміністративних процедур, є адміністративний процес, під яким Ю. С. Шемшученко у широкому сенсі розуміє регламентований законом порядок діяльності органів виконавчої влади по реалізації покладених на них функцій, головними стадіями якого є визначення завдання, підготовка до прийняття управлінського рішення, доведення його до адресатів та організація виконання, контроль виконання прийнятих рішень [57, с. 21]. Водночас у вузькому значенні адміністративний процес визначається як регламентований законом порядок діяльності органів (службових осіб) адміністративної юрисдикції та судових установ по розгляду справ про адміністративні правопорушення, що є тотожним поняттю «адміністративне провадження» і виступає одним із видів юридичного процесу в цілому (поряд з кримінальним, цивільним, конституційним, господарським процесами). Адміністративний процес у цьому значенні регулюється КАС України та іншими законодавчими актами.

На думку В. П. Тимошука, поняття «процедура» і «провадження» можуть співвідноситися як статика і динаміка. Іншими словами, процедура – це встановлений порядок розгляду та розв'язання справи (модель провадження), а провадження – це розгляд та розв'язання конкретної справи. Водночас учений зауважив, що його думку поділяють не всі науковці, і згодом фактично обґрунтовував тотожність понять «провадження» і «процедура», зазначивши, що під адміністративною процедурою необхідно розуміти встановлений законодавством порядок розгляду і розв'язання органами публічної адміністрації індивідуальних адміністративних справ, коли кожне провадження відповідає певній процедурі [530, с. 198].

Аналізуючи юрисдикційні адміністративні процедури, що здійснюються в рамках реалізації антикорупційної політики, слід відзначити вагомий вплив на стан протидії корупції у суспільстві ефективного здійснення такої процедури, як

провадження у справах про адміністративні правопорушення корупційного спрямування. Характеризуючи поняття адміністративної відповідальності, чимало вчених-адміністративістів вважають, що цей інститут є формою реагування компетентних державних органів на адміністративне правопорушення, що знаходить своє відображення в засудженні протиправного діяння («негативній оцінці») та застосуванні до правопорушника відповідних каральних адміністративних санкцій [354, с. 47]. Так, для застосування адміністративного стягнення необхідно видання правозастосовного акту – постанови, в якій визначається винність суб'єкта і негативно оцінюється його поведінка, на підставі чого до винної особи застосовуються відповідні каральні адміністративні санкції [560, с. 75; 518, с. 27].

Вбачається, що адміністративна відповідальність за корупційні правопорушення є специфічною формою державного примусу, що передбачає чітку регламентацію процесуальної діяльності судових та правоохоронних органів – суб'єктів реалізації державної антикорупційної політики на усіх стадіях здійснення адміністративного провадження. При цьому слід зазначити, що для правильної кваліфікації конкретного правопорушення і застосування до порушника покарання велике значення має вирішення питання про наявність або відсутність такої ознаки адміністративного правопорушення, як суспільна небезпека. Однак відносно цієї проблеми існують протилежні точки зору: одні вчені вважають, що адміністративні правопорушення є суспільно небезпечними [268, с. 45; 327, с. 19; 328, с. 9; 363, с. 48], інші дотримуються думки, що вони не містять ознак суспільної небезпеки, а є суспільно шкідливими [27, с. 6; 590, с. 163]. На наш погляд, доктринальна позиція щодо суспільної шкідливості адміністративних корупційних правопорушень є більш виваженою, адже дозволяє провести чітке розмежування між фактичними підставами для застосування кримінальної чи адміністративної відповідальності у кожному конкретному випадку.

Розглядаючи особливості адміністративної процедури притягнення до юридичної відповідальності за вчинення корупційних правопорушень, слід

відзначити, що відомості про осіб, притягнутих до такої відповідальності, в обов'язковому порядку вносяться до Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, з відображенням на офіційному веб-сайті. До Реєстру вносяться відомості про осіб, яких притягнуто до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень, щодо яких судами прийняті відповідні рішення, що набрали законної сили, а також відомості про накладення дисциплінарних стягнень за корупційні правопорушення.

Безоплатний цілодобовий доступ до відомостей з Реєстру здійснюється через офіційний веб-сайт Мін'юста України шляхом пошуку та завантаження інформації про осіб, яких притягнуто до відповідальності за вчинення корупційного правопорушення згідно з нормативними документами [160]. Така публічність відомостей про осіб, які вчинили корупційні правопорушення, є важливим чинником впливу як на поведінку цих осіб, так і на поведінку інших осіб. Тому основним завданням створення Реєстру є реалізація функції загальної превенції у протидії корупції, що є важливим стратегічним напрямом державної антикорупційної політики, об'єктом якої є всі суспільні відносини, що виникають у державі.

Отже, як справедливо зазначає О. М. Кочетова, адміністративна відповідальність за корупційні правопорушення передбачена главою 13-А КУпАП «Адміністративні корупційні правопорушення», і «хоча адміністративно-юрисдикційна діяльність, у тому числі органів внутрішніх справ, щодо адміністративних корупційних правопорушень здійснюється за загальними правилами провадження у справах про адміністративні правопорушення, існують певні особливості адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення» [241]. Крім функціонування Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні правопорушення, особливістю адміністративної процедури притягнення до відповідальності є її специфічний суб'єктний склад.

Для всіх категорій справ про адміністративні правопорушення ч. 1 ст. 257

КУпАП встановлює, що протокол надсилається органу (посадовій особі), уповноваженому розглядати справу про адміністративне правопорушення, не зазначаючи при цьому терміну, протягом якого це необхідно здійснити. Виняток становлять адміністративні корупційні правопорушення. Протокол про вчинення адміністративного корупційного правопорушення разом з іншими матеріалами у триденний строк з моменту його складання надсилається до місцевого загального суду за місцем вчинення корупційного правопорушення. У разі вчинення корупційного правопорушення службовою особою, яка працює в апараті суду, протокол разом з іншими матеріалами надсилаються до суду вищої інстанції для визначення підсудності [241].

Публічність притягнення до адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення, крім обов'язку внесення до електронного Реєстру, забезпечується також обов'язком компетентних органів надіслати повідомлення про складення протоколу відносно особи за місцем її працевлаштування, що, на наш погляд, є додатковим мотивуючим стимулом утримуватися від здійснення відповідних дій, що мають корупційні ознаки та є особливо важливим чинником протидії службовій корупції у контексті необхідності очищення від корупційних проявів системи органів публічної влади в Україні.

Нарешті, процедурною особливістю юрисдикційних проваджень щодо адміністративних корупційних правопорушень є і те, що постановою суду про накладення адміністративного стягнення за адміністративне корупційне правопорушення у триденний строк з дня набрання нею законної сили направляється відповідному органу державної влади, органу місцевого самоврядування, керівникові підприємства, установи чи організації, державному чи виборному органу, власнику юридичної особи або уповноваженому ним органу для вирішення питання про притягнення особи до дисциплінарної відповідальності, усунення її згідно із законодавством від виконання функцій держави, якщо інше не передбачено законом, а також усунення причин та умов, що сприяли вчиненню цього правопорушення [241]. Отже, юрисдикційною адміністративною процедурою, яка здійснюється в рамках реалізації

антикорупційної політики в Україні, є процедура притягнення до адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення.

Вказана адміністративна процедура має низку специфічних особливостей, серед яких: а) абсолютна публічність провадження та його правових наслідків, що виражається у внесенні відомостей про осіб, притягнутих до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень, щодо яких судами прийняті відповідні рішення, що набрали законної сили, а також відомості про накладення дисциплінарних стягнень за корупційні правопорушення до Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення з відображенням на офіційному веб-сайті Мін'юста; б) специфічне коло суб'єктів адміністративної відповідальності, яке визначається нормами чинного загального адміністративно-деліктного та спеціального антикорупційного законодавства; в) специфічні особливості порядку та форми провадження у справах про адміністративні корупційні правопорушення; г) розгляд справ про адміністративні корупційні правопорушення та винесення постанови про притягнення до адміністративної відповідальності виключно судом [109, с. 50].

Розглядаючи неюрисдикційні адміністративні процедури, що застосовуються в рамках реалізації державної антикорупційної політики, слід окремо відзначити роль та значення адміністративної процедури прийняття управлінських рішень як нормотворчого, так і індивідуального характеру. Тому слід погодитися з Г. Райтом, на думку якого «ухвалення рішень – основа основ державного управління, як і всієї організованої людської поведінки» [464, с. 125].

До основних ознак управлінських рішень в адміністративно-правовій науці та теорії державного управління зазвичай відносять такі: а) рішення передбачає наявність можливих варіантів дій та вибору одного з них відповідно до існуючих обставин, інтересів і потреб; б) вибір прийняття варіанта дій є результатом свідомої, розумово-психологічної діяльності керівника; в) необхідність та головний зміст рішення визначається метою спільної діяльності; г) управлінське рішення наділене активізуючою та організуючою силою; д) в основі управлінського рішення лежить організаційна діяльність людей [20, с. 101].



У системі державного управління управлінські рішення виконують такі основні функції: спрямовуючу (вказують цілі та завдання функціонування системи управління); забезпечувальну (визначають шляхи і способи, сили і засоби, які гарантують виконання цього рішення і дозволяють функціонувати системі управління у накресленому напрямі і заданому режимі); координаційну (встановлюють порядок узгодження діяльності системоутворюючих структурних елементів при виконанні вказаного рішення і визначають нормативно-правовий режим цієї діяльності); стимулюючу (визначають такі умови, за яких повністю розкриваються і розвиваються здібності працівників при виконанні конкретних службових завдань) [330, с. 54].

У процесі безпосередньої реалізації антикорупційної політики держави рішення, ухвалені з урахуванням їх функціонального призначення (спрямовуючого, забезпечувального, координаційного, стимулюючого) дозволяють розробити та впровадити до практичної діяльності суб'єктів протидії корупції якісні антикорупційні заходи та, з іншого боку, організувати нормальну роботу відповідних інститутів, що втілюється, наприклад, при прийнятті антикорупційних програм органів державної влади, державних підприємств, установ, організацій. Іншими словами, управлінське рішення являє собою вольовий акт наділеної публічно-владними повноваженнями особи, яка його приймає, оформлений у вигляді правового акта (нормативно-правового або індивідуально-правового), якими і є обов'язкові антикорупційні програми [221, с. 20].

Суб'єктами (учасниками) реалізації адміністративних неюрисдикційних (управлінських) процедур публічно-владного характеру у сфері протидії корупції виступають як державні органи, насамперед органи виконавчої влади, їх посадові особи, так і органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, підприємства, установи, організації, об'єднання громадян, їх органи та посадові особи, громадяни України, іноземці та особи без громадянства. Поняття суб'єктів управлінського процесу включає до складу його учасників також осіб, які діють з метою ведення процесу і здатні приймати остаточні рішення. У цьому контексті

цікаво розглянути можливості участі суб'єктів, не наділених публічно-владними повноваженнями (до яких відносяться підприємства, установи, організації, об'єднання громадян, їх органи та посадові особи, громадяни України, іноземці та особи без громадянства) у безпосередній реалізації адміністративних антикорупційних процедур.

Однією з таких досить ефективних адміністративних процедур у сфері протидії корупції є проведення громадської експертизи діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, наприклад, міської ради. Здійснювати вказану процедуру можуть громадські об'єднання, благодійні організації, органи самоорганізації населення та об'єднання співвласників багатоквартирних будинків за умови прийняття конкретною міською радою відповідного Положення «Про порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування». Предметом громадської експертизи є як оцінка діяльності відповідного органу виконавчої влади чи місцевого самоврядування, так і оцінка ефективності виконання рішень, у тому числі – перевірка можливої корупційної складової дій та рішень відповідних органів та посадових осіб [258, с. 4–8].

Ефективній участі громадськості у проведенні експертно-оціночних антикорупційних процедур контрольного спрямування сприятиме також і всебічне впровадження електронно-інтерактивних засобів комунікації між публічно-владними інститутами та населенням. При цьому взаємодія влади та інститутів громадянського суспільства у питаннях подолання корупції має низку проблем (йдеться, зокрема, про неефективність громадських рад при органах виконавчої влади, обмеження громадськості у публічній інформації, застарілість загальної парадигми відносин між владою та суспільством тощо).

Як зазначає у цьому контексті О. С. Дніпров, за сучасних умов діалог між владою та громадянським суспільством має відбуватися шляхом використання новітніх інформаційних технологій. Інформаційне суспільство вимагає впровадження в управлінську діяльність модернових тенденцій розвитку комунікативних технологій. Шляхом впровадження інформаційного врядування

досягаються значні позитивні чинники: покращення діалогу між громадянами та органами державної влади, пришвидшення надання адміністративних послуг, скорочення витратності в управлінській діяльності, зменшення кількості державних службовців та високий рівень кваліфікованості послуг, доступність і швидкість взаємодії людини та владних органів [142, с. 28].

Подібну позицію розділяє і Р. А. Коваль, який стверджує, що одним із пріоритетів побудови інформаційного суспільства є інформатизація органів державної влади й органів місцевого самоврядування, яка повинна сприяти прозорості та відкритості влади, підвищенню ефективності праці чиновників, якісному наданню населенню країни різноманітних інформаційних послуг органами влади, демократизації виборчого процесу, інтеграції зі світовим інформаційним простором тощо [209, с. 23]. Виходячи з означеної аргументації, слід погодитися, що впровадження новітніх інформаційних технологій до адміністративної діяльності дійсно сприятиме підвищенню рівня транспарентності органів публічної влади, зменшить вплив так званого «людського фактора» і відповідно кількість стадій ухвалення управлінських індивідуальних рішень, створивши у такий спосіб умови для суттєвої мінімізації корупційних ризиків на усіх рівнях публічно-владної діяльності.

У власне державно-управлінській сфері адміністративного процесу (йдеться про прийняття владно-розпорядчих актів та вчинення юридично значущих дій органами державної виконавчої влади, місцевого самоврядування та їх посадовими особами з метою реалізації цілей та завдань державної антикорупційної політики) Г. В. Атаманчук відзначає такі основні структурно-процесуальні принципи здійснення процедури прийняття та правової об'єктивації управлінських рішень: 1) принцип відповідності елементів (методів, форм і стадій) управлінської діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування їх функціям і організації; 2) принцип конкретизації управлінської діяльності та особистої відповідальності за її результати; 3) принцип стимулювання раціональної та ефективної управлінської діяльності [22, с. 45].

Останній принцип тісно пов'язаний з загальною проблематикою

застосування принципів реалізації антикорупційної політики держави, адже закономірності, відносини та взаємозв'язки, що відображаються через поняття принципів державного управління, є за своєю природою суспільними (соціальними) та існують у реальній дійсності переважно як тенденція та об'єктивна передумова, можливість, здатність, які для свого дійсного втілення потребують активної, цілеспрямованої, організованої діяльності, а отже, такі принципи можна вважати відкритими явищами. Виходячи з подібних міркувань, раціональне застосування принципів державного управління і, зокрема, принципів реалізації антикорупційної політики держави передбачає досягнення певної єдності, злагодженості, надійного зв'язку між об'єктивною закономірністю, відношенням та взаємозв'язком державного управління і конкретною діяльністю суб'єктивного фактора, головним чином, органів державної влади та місцевого самоврядування.

Доцільним є досягнення тотожності управлінської діяльності в антикорупційній сфері та напрямку, змісту і можливостей відповідної адміністративної управлінської процедури, що досягається за умови дотримання, щонайменше, таких передумов: по-перше, при постійному та глибокому дослідженні закономірностей, відносин та взаємозв'язків державного управління, їх змісту, вимог до суб'єктивної діяльності, проявів у змінюваних суспільних обставинах; по-друге, при існуванні та постійному покращенні механізму застосування принципів реалізації державної антикорупційної політики, що передбачає єдність теорії та практики управління, ефективність процесу удосконалення протидії корупції; по-третє, за наявності системи стимулів, гарантій та захисних засобів, які забезпечують практичну реалізацію державної антикорупційної політики, що безпосередньо пов'язано з належним нормативним закріпленням її процедурних форм.

Головним у вказаній моделі є розуміння діалектичності здійснення адміністративних неюрисдикційних процедур управлінського характеру, оскільки явища, що відображаються ними, перебувають у постійному розвитку, а кількісне зростання одних їх сторін призводить до якісних перетворень інших.

Джерелом такого розвитку виступають внутрішні та зовнішні (системні) протиріччя. У процесах розвитку відбувається заперечення одних сторін при становленні інших, що прямо впливає на характер і результати антикорупційної діяльності уповноважених органів, потребує належного обрання варіантів управлінських рішень відносно конкретних життєвих ситуацій.

Крім того, за різних суспільних та управлінських обставин під впливом багатоманітних управлінських факторів один і той самий антикорупційний захід застосовується у різний спосіб, а тому не можна застосовувати будь-який практичний спосіб (процедуру) протидії корупції абстрактно. Кожного разу необхідно врахувати місце і час здійснення відповідної адміністративної процедури, зважаючи на її індивідуальну визначеність та детермінованість конкретними життєвими обставинами.

Водночас залежність ефективної реалізації управлінських антикорупційних процедур від знань, навичок та дій суб'єктивного фактора обумовлює організацію з боку державних органів цілеспрямованої роботи щодо пошуку засобів, що створюють реальні передумови для правильного та повного вираження регулюючих можливостей, закладених у кожній адміністративній процедурі. За допомогою таких засобів важливо знаходити оптимальну модель взаємодії різних сторін і проявів адміністративних процедур з точки зору забезпечення їх впливу на процес протидії корупції у суспільстві.

Слід зазначити, що всі адміністративні процедури взаємопов'язані між собою (це пояснюється діалектичною єдністю публічного адміністрування у сучасній правовій державі, його цілей і завдань та проявляється на практиці у комплексному характері застосування антикорупційних процедур). Прикладом може виступити зв'язок між процедурою прийняття антикорупційних програм та процедурою їх громадського обговорення на офіційному сайті НАЗК, під час якого «громадськість та експерти можуть висловити пропозиції та зауваження до антикорупційних програм органів влади протягом п'ятнадцяти днів з моменту їх опублікування (з урахуванням колегіальності роботи НАЗК)...» [18]), а тому для забезпечення ефективної управлінської практики у сфері реалізації

антикорупційної політики важливо враховувати очікуваний результат їх сукупного застосування, що виявляється у діяльності єдиної державної влади у широкому значенні та виконавчої гілки влади і місцевого самоврядування у вузькому значенні поняття «реалізація антикорупційної політики».

Виходячи з такої передумови, для ефективного застосування адміністративних антикорупційних процедур необхідним є комплексне врахування: а) одиничного прояву кожної окремої процедури (належне вирішення конкретних справ про корупційні правопорушення); б) специфічного прояву окремих груп адміністративних процедур (юрисдикційних та неюрисдикційних) (аналіз ефективності конкретних адміністративних процедур, наприклад, процедури розроблення та прийняття антикорупційних програм); в) загального (сукупного) прояву цілісної системи адміністративних процедур, передбачених чинним антикорупційним законодавством України (загальна ефективність реалізації антикорупційної політики через повний комплекс відповідних адміністративних процедур).

Загалом, аналізуючи проблемні питання комплексного застосування управлінських адміністративних процедур, варто погодитися з Г. В. Атаманчуком, на думку якого критерієм ефективності такого застосування є «досягнення системності державного управління, а через неї – гармонійності та комплексності суспільного життя в цілому та окремих його сфер і галузей» [22, с. 48]. Однією з таких управлінських процедур є розробка та прийняття антикорупційних програм суб'єктами, визначеними чинним антикорупційним законодавством. Прикладом здійснення вказаної адміністративної процедури є ухвалення антикорупційної програми УДППЗ «Укрпошта», яку розроблено відповідно до положень антикорупційного законодавства з метою запровадження в Українському державному підприємстві поштового зв'язку «Укрпошта» та його філіях механізму запобігання та протидії корупції [14].

На підставі проведеного дослідження особливостей реалізації адміністративні антикорупційні процедури неюрисдикційного характеру виконують забезпечувальну роль, яка проявляється у внутрішньоорганізаційних

процедурах, що внутрішньо організують систему протидії корупції, та у зовнішніх процедурах, котрі визначають правову форму здійснення владно-управлінського впливів в контексті реалізації адміністративного процесу. Вказана класифікація неюрисдикційних адміністративних процедур має суттєве практичне значення, оскільки відображає актуальну проблематику ефективного застосування адміністративних процедур у реальній антикорупційній діяльності уповноважених державних органів, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у межах своєї компетенції, визначеної у чинному законодавстві.

Комплексний аналіз змісту окремих видів адміністративних процедур, які здійснюються в рамках реалізації антикорупційної політики в Україні, дозволяє систематизувати такі теоретичні і практичні висновки:

1. Визначено поняття «адміністративна антикорупційна процедура»: офіційно встановлений порядок дій уповноважених органів та посадових осіб публічної влади при реалізації антикорупційних заходів адміністративно-правового характеру. За характером справ відповідно до наявності чи відсутності адміністративного спору або делікту (правопорушення) виділено два види адміністративних процедур – юрисдикційні та неюрисдикційні [104, с. 128].

2. Встановлено, що юрисдикційною адміністративною процедурою, що здійснюється в рамках реалізації антикорупційної політики в Україні, є процедура притягнення до адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення, яка має такі специфічні особливості: абсолютна публічність провадження та його правових наслідків, специфічне коло суб'єктів адміністративної відповідальності, специфічні особливості порядку і форми провадження у справах про адміністративні корупційні правопорушення, розгляд справ про адміністративні корупційні правопорушення та винесення постанови про притягнення до адміністративної відповідальності виключно судом.

3. З'ясовано, що неюрисдикційні (управлінські) антикорупційні процедури мають забезпечувальну роль у механізмі реалізації антикорупційної політики держави, тобто таку, яка внутрішньо організує систему протидії корупції (внутрішньоорганізаційні процедури) або визначають правову форму здійснення

владно-управлінських впливів у контексті реалізації адміністративного процесу (зовнішні процедури).

4. Доведено, що всі адміністративні процедури взаємопов'язані між собою, що пояснюється діалектичною єдністю цілей і завдань публічного адміністрування у сучасній правовій державі та проявляється на практиці у комплексному характері застосування антикорупційних процедур. У зв'язку з цим забезпечення ефективної управлінської практики у сфері реалізації антикорупційної політики передбачає врахування очікуваних результатів сукупного застосування адміністративних процедур, що виявляється у діяльності єдиної державної влади у широкому значенні та виконавчої гілки влади і місцевого самоврядування у вузькому значенні поняття «реалізація антикорупційної політики».

### **3.4. Організаційні засоби забезпечення та гарантії реалізації антикорупційної політики в Україні**

Необхідною передумовою ефективної реалізації антикорупційної політики держави є належне забезпечення антикорупційної діяльності уповноважених суб'єктів протидії корупції системою організаційних засобів та юридичних гарантій. Під організаційною функцією державного управління (в тому числі у сфері протидії корупції) в адміністративно-правовій доктрині розуміється процес створення управлінської структури, яка дає можливість працівникам ефективно взаємодіяти для досягнення мети організації [269, с. 163].

При цьому в процесі реалізації антикорупційної політики слід застосовувати комплексний підхід до організації вказаного процесу, що розглядає організацію як чимало кількості взаємопов'язаних і певним чином упорядкованих елементів. Зокрема, Н. П. Тарнавська та Р. М. Пушкар відносять до таких елементів мету, завдання; групування завдань для визначення видів діяльності; групування видів діяльності у відповідних підрозділах згідно з метою організації; делегування



повноважень, розподіл відповідальності та визначення кількості рівнів в ієрархії управління; створення організаційного клімату, який спонукає працівників активно працювати для досягнення мети організації; проектування системи комунікацій, здатної забезпечити прийняття ефективних рішень, їх контроль і координацію; побудову єдиної організаційної системи, що забезпечує внутрішнє узгодження всіх елементів організації, адаптацію до змін зовнішнього середовища [521, с. 188].

Аналізуючи практику сучасних управлінських процесів, можна визначити три основні фази (стадії) реалізації організаційної функції: 1) фазу початку (ініціювання), яка триває від першого задуму до стадії реального формування апарату організації; 2) фазу облаштування (координації), яка триває від початку формування до поточної діяльності; 3) розпорядчу (адміністративну) фазу, яка здійснюється у сформованому апараті за визначеними напрямками як поточне керівництво діяльністю організації.

Основним законом взаємоузгодженої реалізації організаційної функції на всіх її послідовних стадіях є дотримання так званого закону синергії, відповідно до якого система має бути організованою (тобто визначено місце, значення та зв'язки кожного елемента в системі), і саме це надає їй іманентної ознаки системності, на відміну від випадкової сукупності розрізнених елементів, а отже, сума властивостей (потенціалів, енергії, якостей) організованого цілого перевищує «арифметичну» суму властивостей елементів – складових даного цілого [521, с. 189]. Крім закону синергії, організаційна функція в державному управлінні на теоретико-методологічному рівні реалізується також із дотриманням законів єдності аналізу – синтезу (процеси спеціалізації, диференціації доповнюються протилежними процесами інтеграції, універсалізації; окремим випадком реалізації вказаної закономірності є, наприклад, поєднання процесів централізації та децентралізації в антикорупційній діяльності держави), пропорційності (необхідність певного співвідношення між частинами цілого), композиції (мета діяльності підсистеми одночасно є однією з підцілей діяльності системи), самозбереження (кожна реальна система прагне зберегти себе як цілісне

утворення) [269, с. 265].

Виходячи з подібних фундаментальних особливостей та закономірностей реалізації організаційної функції, розроблених у теорії адміністративного права, менеджменту та державного управління, можна виокремити дві найбільш широкі групи організаційних засобів та гарантій реалізації антикорупційної політики у сучасній правовій, демократичній, соціальній державі – загальні та спеціальні. До загальних відносяться такі засоби та гарантії, які є спільними для усього процесу державного управління та функціонування публічної влади загалом, а до спеціальних – ті, що передбачені антикорупційним законодавством для забезпечення профільної діяльності суб'єктів протидії корупції з урахуванням предмета, завдань та мети протидії корупції.

Серед загальних організаційних засобів і гарантій належної реалізації державної антикорупційної політики ключове місце посідає демократизм як форма організації суспільного життя та спосіб суспільної життєдіяльності в будь-яких її сферах і напрямках. Демократизм у державному управлінні тісно пов'язаний і безпосередньо породжується демократичною формою політичного (державного) режиму, встановленого в певній державі на відповідному історичному етапі становлення та розвитку її правової системи.

Демократія, за слушним визначенням Г. О. Мурашина, – це така «форма організації суспільства, його державно-політичного устрою, що ґрунтується на визнанні народу джерелом влади, послідовному здійсненні принципу рівності і свободи людей, їх реальної участі в управлінні справами держави і суспільства». Демократія вимагає реальної участі людей в управлінні справами держави і суспільства та повної належності влади народу, який здійснює її безпосередньо шляхом прямої участі у вирішенні державних і громадських справ (референдуми, вимоги, збори громадян, демонстрації, мітинги, походи громадян, народні ініціативи тощо) або через обраних ним представників (депутатів) у представницькі органи державної влади й органи місцевого самоврядування [57, с. 149].

У цьому контексті слід відзначити, що відповідно до ст. 1 Конституції України [225] Україна є суверенною і незалежною, демократичною, соціальною і

правовою державою, що передбачає імперативний юридичний характер принципів поділу влади, демократизму, справедливості, верховенства права та законності у державному управлінні як важливому елементі здійснення державною владою своїх функцій і завдань.

У контексті практичного втілення демократичних цінностей до організаційно-функціонального забезпечення діяльності публічно-владних інституцій слід зазначити, що одним із головних завдань на сучасному етапі розбудови в Україні правової держави є підвищення ефективності діяльності органів і посадових осіб публічної влади та водночас посилення демократичності відносин між владою і суспільством. Тому під організаційною ефективністю реалізації антикорупційної політики в демократичній державі слід розуміти результат, зіставлений із витратами на його досягнення, з чого випливає, наприклад, необхідність періодичного проведення незалежного аудиту (в тому числі фінансового) спеціальних антикорупційних органів, таких як НАБУ та НАЗК, із публічним інформуванням громадянського суспільства про результати таких перевірок. Основним предметом аудиту має бути співставлення ефективності діяльності антикорупційних органів, зокрема з урахуванням суми повернених до державного бюджету коштів, з витратами на матеріально-технічне забезпечення їх функціонування та виплату штатним працівникам заробітної плати й інших встановлених законодавством платежів.

Отже, важливою організаційною засадою реалізації державної антикорупційної політики є ефективність діяльності органів публічної влади, зокрема спеціальних антикорупційних органів, у межах їх законодавчо визначеної компетенції. Як у класичному економічному менеджменті, так і в теорії публічного адміністрування ефективність зазвичай пов'язують із: а) співвідношенням між витраченими ресурсами й отриманим кінцевим продуктом (товаром, послугою, зокрема управлінською або адміністративною); б) зменшенням кількості витрачених ресурсів або зниженням їх вартості; в) скороченням тривалості процесу; г) співвідношенням отриманого продукту з кінцевим результатом [139, с. 51].

При цьому неефективність діяльності антикорупційних органів має дві основні організаційні причини: а) частина зусиль і ресурсів витрачається не на безпосереднє виконання антикорупційної функції, а на інші цілі, які не впливають або впливають незначною мірою на стан протидії корупції як негативному соціальному явищу; б) розподіл повноважень в антикорупційних органах між їх структурними підрозділами відбувається всупереч науково обґрунтованій оптимізації.

Водночас за кожною з причин зниження ефективності діяльності антикорупційних органів стоїть комбінація низки інших організаційних чинників, наприклад, ступінь мотивації, контроль, принципи розподілу ресурсів, спроможність до колективних дій, можливості отримання й оцінки інформації про публічну діяльність тощо [266, с. 188]. Крім того, на відміну від економіки, де надлишок влади ліквідується за рахунок конкуренції або «урівноважуючої» влади, в політиці ключова роль належить системі моральних цінностей владної еліти [128, с. 78], що також відображається на ефективності реалізації антикорупційної політики держави, але є швидше за все предметом політологічного та соціологічного, ніж формально-юридичного аналізу.

Як підкреслює Ю. П. Шаров, сучасна методологія оцінки якості управлінської діяльності має передбачати комплексне дослідження трьох її аспектів: а) вимірювання величини докладених зусиль для отримання бажаного результату; б) вимірювання досягнень за результатами діяльності; в) зіставлення досягнень із зусиллями [571, с. 276]. Такий підхід є дещо спрощеним, оскільки не відображає реальної тенденції зниження або підвищення ефективності роботи органів і посадових осіб щодо реалізації державної антикорупційної політики.

Більш продуктивною вважаємо позицію фахівців, які виділяють такі критерії ефективності діяльності органів публічної влади: а) економічний ефект, який визначається показником збільшення обсягу виробництва продукції підприємствами відповідної адміністративно-територіальної одиниці, розширення асортименту, поліпшення структури економіки; б) соціальний ефект, який характеризується збільшенням реальних доходів населення, зниженням

диференціації доходів між різними соціальними групами, підвищенням рівня зайнятості працездатного населення тощо; в) організаційний ефект, який полягає у зменшенні кількості ланок у системі управління, зниженні загальної кількості працівників, зайнятих в апараті управління, скороченні документообігу тощо [580, с. 48].

У процесі розробки організаційних заходів забезпечення антикорупційної політики заслуговує на увагу створення належного соціального ефекту від протидії корупції, що проявляється не тільки у прямому спрямуванні до державного бюджету коштів від конфіскаційних заходів юридичної відповідальності, які безпосередньо впливають на рівень виконання соціальних зобов'язань держави, а й у створенні сприятливої інвестиційної обстановки через зменшення корупційних ризиків, що сприяє створенню нових робочих місць і, відповідно, підвищенню рівня доходів громадян і збільшенню бази податкових надходжень.

Соціальний ефект, який розглядається як сукупний загальний результат, що отримує суспільство як у процесі виробництва продукту (послуги), так і в процесі споживання матеріальних, соціальних і духовних цінностей, свідчить про актуальність, раціональність і ефективність будь-якої праці та найбільш повно висвітлює працю і талант, знання й досвід, уміння та совість людей. Водночас, на думку Г. В. Атаманчука, державне управління повинне базуватися насамперед, на соціальних ефектах, оскільки саме держава несе відповідальність за нього, законодавчо визначає та захищає права і свободи людей, відслідковує їх раціональне й ефективне використання. Отже, соціальний ефект можливий лише за раціональної організації суб'єктів управління, зокрема органів державної влади і органів місцевого самоврядування, оптимального функціонування об'єктів, якими управляють [22, с. 252].

У контексті реалізації державної антикорупційної політики соціальний ефект від протидії корупції може бути досягнутий виключно за умови посилення ефективності контролю за відсутністю корупційної складової в нормативно-правових актах, що досить часто є першопричиною системних корупційних

правопорушень, закладеною вже в самих правових нормах, а тому важливою організаційно-правовою гарантією реалізації антикорупційної політики держави є проведення антикорупційної експертизи проектів законів і підзаконних актів.

Слід зазначити, що, за оцінкою О. В. Богачової, українське суспільство втрачає близько 20 млрд. грн. коштів, які не надійшли до бюджету або були вкрадені за допомогою корупційних схем (можливість реалізації яких залежить від змісту чинних нормативно-правових актів), що негативно впливає на всі аспекти політичного та соціально-економічного розвитку суспільства і держави [33, с. 59]. Сьогодні обов'язкова антикорупційна експертиза здійснюється Мін'юстом (крім антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів, внесених на розгляд Верховної Ради України народними депутатами України, що здійснюється комітетом Верховної Ради України), до предмета відання якого належить питання боротьби з корупцією (ч. 2. ст. 55 закону № 1700-VII) [389], що означає, з одного боку, гіпертрофований вплив Кабміну України як вищого органу виконавчої влади, сформованого за політичним принципом, на оцінку корупційності всіх законопроектів та проектів підзаконних актів вищих й центральних органів влади, а з іншого – значне навантаження, що покладене на одну окрему інституцію щодо реалізації відповідних повноважень.

Виходячи з наведених міркувань, доцільно сформувані незалежний колегіальний орган – Національну комісію антикорупційних експертиз, в якій би 50 % членів обиралися за відкритим конкурсом (за умови формування конкурсної комісії із представників громадських антикорупційних організацій), 50 % – призначалися пропорційно Верховною Радою України, Президентом України та Кабміном України із громадян України, які мають вищу юридичну або економічну освіту, а також стаж роботи та значні досягнення в науковій, науково-педагогічній чи управлінській сферах. Статус такого органу повинен визначатися Законом України «Про запобігання корупції», а його голова обиратися самою комісією з її членів. Строк повноважень комісії має складати п'ять років із можливістю подальшого переобрання за тією самою відкритою та прозорою процедурою, що застосовується під час першого обрання. Що стосується видатків

на створення та функціонування нового органу, то вбачається, що вони компенсуватимуться за рахунок коштів, які завдяки превентивному усуненню корупційних схем ще до того, як вони почнуть «працювати», додатково будуть надходити до державного бюджету. Таким чином, буде дотримано принцип економічної ефективності процесу реалізації державної антикорупційної політики. Виходячи з цього принципу, склад комісії не повинен перевищувати 15–20 осіб і має бути забезпечений мінімально необхідним технічним апаратом для внутрішньої організації її діяльності [107, с. 181].

На відміну від уже створеної у 2017 р. Громадської ради НАЗК [499], запропонована до створення інституція не буде залежати від жодного державного органу, особливо якщо враховувати досить обмежену компетенцію НАЗК в протидії корупції. Розроблений нами принцип формування нової комісії побудований на поділі місць між громадськими організаціями та вищими органами влади, сприятиме забезпеченню реальної незалежності у діях та рішеннях, а також дозволить посилити якість виконання відповідних рішень шляхом зобов'язання тих органів, що підготували проект нормативно-правового акту з ознаками корупційних ризиків та схем, повторно розглянути його з урахуванням зауважень, висловлених комісією, й надіслати останній мотивовану відповідь про результати розгляду.

Упровадження подібного принципово нового підходу, який значно зміцнює місце і роль антикорупційної експертизи в забезпеченні реалізації державної антикорупційної політики, стане суттєвим посиленням процесу протидії корупції, адже він спрямований на профілактичну, превентивну перевірку законодавства на тій стадії, коли шкоди соціально-економічному розвитку держави та суспільства ще не завдано і є можливість уникнути відповідних негативних впливів. Водночас ефективна діяльність окремих антикорупційних інститутів можлива виключно за умови належної організації та ефективної реалізації своїх повноважень усіма ланками та органами системи державного управління, враховуючи єдність її завдань відповідно до основних функцій держави, однією з яких є антикорупційна функція.

Управлінська ефективність, на думку В. В. Цветкова, визначається як співвідношення використаних ресурсів і досягнутої організаційної мети. Вчений вважає, що цю проблему варто розглядати не лише як внутрішньо-управлінську, організаційно-технічну, а й з урахуванням багатоаспектної взаємодії суб'єкта й об'єкта управління, сучасного соціального середовища, де вони функціонують (тобто на його загальному фоні й у реальному зв'язку з ним), тому що управління як вид соціальної діяльності людей не існує поза системою управлінських відносин [558, с. 10].

Водночас В. Б. Дзюндзюк вказує, що методика повинна базуватися на таких принципах: а) окремо оцінюються ефективність внутрішня і зовнішня; б) через складність визначення об'єктивних показників ефективності діяльності публічних організацій для її оцінки використовуються експертні думки: для оцінки внутрішньої ефективності експертами виступають співробітники організації, зовнішньої – її клієнти або інші зовнішні реципієнти; в) зовнішня ефективність оцінюється за таким єдиним інтегральним показником, як задоволеність клієнтів або інших зовнішніх реципієнтів діяльністю організації, а внутрішня – низкою рівнозначних вимірювальних та оціночних індикаторів, як-от: ефективність виконання місії організації, структура робочого часу співробітників, їх професійна компетентність та особистісні якості, задоволеність характером своєї роботи, збалансованість структури організації, її гнучкість, «якість» керівних та інформаційних потоків, за якими далі визначається загальний показник, – що дозволяє оцінити внутрішню ефективність; г) оцінка здійснюється в такий спосіб, що її результатом є не констатація поточного стану організації, а практичні рекомендації з підвищення ефективності її діяльності; д) через деякі проміжки часу передбачається повторення оцінки для відстеження зміни ефективності управління [139, с. 88].

Іншими словами, оцінка ефективності публічних інститутів з орієнтацією виключно на соціальний аспект кінцевого результату без урахування фінансових витрат призводить до суттєвих диспропорцій у системі надання управлінських послуг, а тому бюджет, передбачений для реалізації антикорупційної політики



держави, має бути збалансованим та обґрунтованим стосовно доцільних видатків на вказані сфери публічного управління.

Отже, більшість функцій органів публічної влади є комплексними. Тому виникає необхідність визначення узагальненого критерію ефективності, який утворюється із суми найважливіших критеріїв за окремими зовнішніми та внутрішньоорганізаційними напрямками діяльності того чи іншого владного інституту будь-якого рівня функціонування, і основною складовою цього узагальненого критерію у сучасній правовій державі, як уже зазначалося, є соціальний ефект антикорупційних заходів у широкому сенсі цього поняття.

При цьому критерії ефективності діяльності системи антикорупційних органів щодо реалізації конкретних функцій держави, однією з яких є антикорупційна, мають відповідати таким організаційним вимогам: «а) дозволяти кількісно оцінювати результати їх функціонування; б) охоплювати систему як можна повніше, відбиваючи вплив якомога більшої кількості чинників; в) бути за можливістю простими, щоб витрати на обчислення і збирання необхідних для цього даних не виявилися вищими від можливого ефекту при вирішенні завдання, однак ця простота не повинна шкодити повноті охоплення значущих чинників; г) для багатоцільових систем має бути задіяна адекватна сукупність критеріїв ефективності управління; д) для різних підсистем повинні використовуватися різні критерії» [267, с. 24].

Ще одним загальним організаційним та організаційно-функціональним засобом забезпечення державної антикорупційної політики є децентралізація публічної влади, що дає змогу в умовах розбудови правової держави запобігти концентрації повноважень на вищому та центральному рівнях державної влади, і навпаки – передати максимальні повноваження, реальні можливості (у тому числі – бюджетно-фінансові і матеріально-технічні) та відповідальність на рівень територіальних громад, тобто самих громадян України (макросоціум), об'єднаних у соціальні групи за територіальною ознакою відповідно до принципів локальної демократії (мікросоціуму).

При цьому для запобігання зростанню корупції на місцевому рівні за умов

політики адміністративної децентралізації необхідно застосовувати систему показників рівня розвитку (економічного, соціального, екологічного тощо) відповідних територіальних громад (адміністративно-територіальних одиниць), які дозволять визначати й кількісно відобразити існуючий рівень забезпеченості прав і свобод громадян, різницю в користуванні соціальними благами жителями окремих територій. При цьому асоціаціям органів місцевого самоврядування доцільно розробити методичні рекомендації оцінки ефективності діяльності цих органів та посадових осіб. Їх застосування дозволить своєчасно і планово усувати можливі диспропорції в розвитку тих чи інших сфер. У разі неефективності дій органів місцевого самоврядування О. В. Батанов пропонує запровадити поняття «банкрутство територіальної громади», що має допускати тимчасове запровадження на території даної місцевої співдружності централізованого (агентського) управління, і перешкодити зростанню рівня корупції на відповідній території, де тимчасово з тих чи інших причин відсутній належний рівень ефективного публічного адміністрування [25, с. 195].

Загальним показником, який лежить в основі організації й діяльності органів місцевого самоврядування і від якого багато в чому залежить ефективність їх роботи, є співвідношення принципів представництва і професійності. Так, Ю. О. Тихомиров вважає, що взаємозв'язок цих двох принципів в організації діяльності місцевих рад пов'язаний з проблемою демократії й науково-технічного прогресу, а їх прояв, відповідність умовам життя, які постійно змінюються, надають особливо динамічного характеру цим органам і взаємозв'язкам між ними [531, с. 16].

Вказане поєднання представництва та професійності повинно знайти свій прояв і в організації діяльності спеціальних суб'єктів протидії корупції, таких як НАЗК та НАБУ. Зокрема, доцільно ввести спеціалізацію детективів НАБУ за конкретними напрямками корупційних правопорушень – політичним, економічним, бюджетно-фінансовим, податковим, правоохоронним тощо. Іншими словами, у штатному розкладі НАБУ має чітко закріплюватися посадова спеціалізація за категоріями справ щодо кожного співробітника (наприклад,

«детектив НАБУ з розслідування корупційних правопорушень у правоохоронній сфері» тощо).

Подібний підхід сприятиме професійному виконанню детективами своїх обов'язків та формуванню у них специфічного досвіду саме в частині розслідування певної категорії справ про корупцію, кожна з яких є доволі складною і такою, що потребує значної кількості спеціальних знань, умінь, навичок. Більше того, при призначенні на ту чи іншу посаду у НАБУ корисно враховувати попередній досвід і компетенцію (спеціалізацію) відповідних кандидатів для здійснення важливих завдань з реалізації державної антикорупційної політики на її найвищому (загальнодержавному) рівні.

У науковій літературі поширеною є точка зору, що поділ (спеціалізація) праці, в тому числі управлінської, сприяє підвищенню її продуктивності. Так, на думку О. Ф. Фрицького, підставою ефективного розподілу праці між громадою й радами є компетенція [295, с. 188]. У той же час треба звернути увагу на те, що в системі органів місцевого самоврядування відсутня конкуренція, кожен орган, посадова особа, як правило, має виключне право на здійснення закріплених за нею повноважень. А така монополія не завжди є ефективною, тому у сфері місцевого самоврядування необхідно заохочувати певні прояви конкуренції. Зрозуміло, що не можуть конкурувати між собою відділи чи управління міської ради, але певне змагання може бути між відповідними органами різних міст, переможців у яких щорічно варто визначати об'єднанням органів місцевого самоврядування. Разом з тим, ефективна діяльність антикорупційних органів та підрозділів правоохоронних органів, а також судової гілки влади має належним чином забезпечуватися високим рівнем оплати праці та соціальних пільг, що є важливою гарантією усунення корупційних ризиків та організаційного забезпечення добропорядної праці службовців.

У цьому контексті слід зазначити, що необхідність достатньої оплати праці як співробітників судових та правоохоронних органів, так і державних службовців у цілому неодноразово підкреслювалася у науковій літературі [460, с. 86; 568, с. 86; 540, с. 105]. З подібними підходами можна цілком погодитися,

адже, дійсно, ефективно виконувати функції держави здатен виключно належним чином мотивований співробітник, який навіть на психологічному рівні цінує своє місце роботи і розуміє матеріальну користь від чесної, сумлінної, основаної на правових нормах праці, а перспективи кар'єрного зростання вбачає саме через добропорядну модель поведінки і виконання службових обов'язків, а не протизаконним способом, можливість якого має бути виключена за допомогою правоохоронних гарантій та застосування заходів негативної юридичної відповідальності (державного примусу). Іншими словами, йдеться про необхідність поєднання методів стимулювання, переконання та примусу у забезпеченні належного, добропорядного виконання службових обов'язків посадовими особами органів публічної влади, у тому числі тих, що безпосередньо здійснюють антикорупційну функцію держави.

Серед організаційних засобів забезпечення реалізації державної антикорупційної політики слід окремо відзначити також системно-структурні й організаційні інновації, що впроваджуються в органах публічної влади, є сферою відповідальності вищого керівництва і, відповідно, потребують специфічних методів діагностики й аналізу. При цьому на сучасному етапі проблема підвищення ефективності управління у сфері протидії корупції не може бути успішно розв'язана тільки на рівні робочих місць. Системні й організаційні інновації повинні мати комплексний характер і бути спрямовані на вдосконалення функціонування як усієї системи органів, так і їх структурних підрозділів, а це, у свою чергу, потребує попередньої оцінки таких змін з урахуванням останніх досягнень гуманітарних та прикладних наук та залученням фахівців-науковців до процесів прогнозування та планування антикорупційних заходів у державних органах та органах місцевого самоврядування.

Одним із організаційних способів підвищення ефективності діяльності органів публічної влади щодо протидії корупції є функціональні обстеження за різними критеріями. Наприклад, з метою оцінки вартості найпридатніших механізмів надання недорогих, гнучких і стабільних послуг у 1998 р. органи місцевого управління м. Вінніпега (Канада) створили спеціальний комітет для

проведення індивідуальних обстежень, у яких було використано програмний пакет моделювання ділових процесів [127, с. 35]. Особливо важливою є широка публічність, оскільки населення має бути поінформованим про результати обстеження, про заходи, які здійснюються для підвищення ефективності управління, про наслідки й перспективи системного і структурного реформування відповідних інститутів, що є гарантією відсутності корупційної складової у процесі впровадження результатів вказаних досліджень до повсякденної управлінської та правозастосовної практики.

Спеціальні організаційні засоби та гарантії реалізації державної антикорупційної політики є специфічними та стосуються виключно спеціально створених для протидії корупції державних інститутів. У цьому контексті слід зазначити, що ключовою гарантією ефективної протидії корупції в Україні має стати створення відповідно до принципу спеціалізації антикорупційних судів для розгляду справ про корупційні правопорушення, оскільки існуюча система підсудності вказаної категорії справ загальним судам призводить до організаційної неспроможності судів ефективно здійснювати судочинство.

Так, за повідомленнями у ЗМІ, суди часто необґрунтовано відкладають розгляд справ про корупційні правопорушення. Зокрема, 40 % справ, переданих до судів НАБУ, залишаються без розгляду від 4 до 12 місяців [243]. Вважаємо за доцільне навести кілька прикладів найбільш резонансних справ, що були передані НАБУ до судів. По-перше, це справа колишнього військового прокурора АТО К. Г. Кулика, який звинувачується у незаконному збагаченні на суму у 2,6 млн. грн. Ця справа очікувала судового розгляду протягом п'яти місяців, оскільки знаходиться на розгляді у Голосіївському суді м. Києва, де на сьогодні мають повноваження лише чотири судді, а тому слухання відкладається систематично з перервами по кілька місяців.

По-друге, як приклад недосконалої організації протидії корупції можна навести справу Р. М. Насірова, відстороненого від виконання обов'язків голови ДФС України, який підозрюється у нанесенні державі збитків на суму 2 млрд. грн. по так званій «справі «Укргазвидобування», пов'язаної з народним

депутатом України О. Р. Онищенком. Ця справа досі знаходиться на розгляді в суді (з 800 сторінок обвинувального акту зачитали лише 40), хоча з березня 2017 року було достатньо часу для належної та своєчасної правової оцінки дій колишнього посадовця.

По-третє, яскравим прикладом організаційної недбалості є справа В. Я. Сивака, директора Запорізького титаномагнієвого комбінату, якого підозрюють у розкраданні 490 млн. грн. Ця справа через помилку САП була передана до Печерського районного суду м. Києва (замість одного з районних судів м. Запоріжжя), який не спромігся за півроку прийняти рішення про передачу справи за підсудністю (перше підготовче засідання з цієї справи заплановано на березень 2018 року).

По-четверте, можна навести приклад справи судді О. М. Бурана, обвинуваченого у хабарництві на суму 500 тис. грн. Справу було передано до суду у липні 2016 р., і з того часу двічі змінювалася колегія судів, внаслідок чого вирішувалося питання про розгляд справи з початку новою колегією вже після проведених до того 27 судових засідань, протягом яких обговорювався запобіжний захід, а не сутність справи. Отже, у цьому випадку можна констатувати небажання багатьох суддів загальних судів розглядати справи про корупційні злочини, у вчиненні яких підозрюються їх колеги, що також слід розглядати як додатковий аргумент на користь ідеї створення спеціалізованої незалежної системи антикорупційних судів з особливим порядком призначення та обрання суддів до таких судів, враховуючи важливість забезпечення невідворотності покарання за корупційні правопорушення у сучасних умовах формування новітньої антикорупційної політики України.

По-п'яте, наглядною є справа про розкрадання коштів ПАТ «Одеський припортовий завод» через закупівлю природного газу за завищеною ціною на 205 млн. грн. У наведеному випадку спочатку Шевченківський районний суд м. Києва відмовився розглядати клопотання прокурора про обрання обвинуваченим запобіжного заходу та відсторонення їх на час судового розгляду від посад, а потім почав відкладати розгляд справи на кілька місяців і зробив

слухання закритими виключно на підставі клопотань захисту [243]. Усі наведені приклади свідчать про необхідність та своєчасність створення антикорупційних судів для належного організаційного забезпечення та гарантування якісного відправлення правосуддя як важливого елемента реалізації антикорупційної політики в Україні.

Так, за слушним твердженням Ю. П. Дмитренка, ефективна діяльність будь-якого відомства, його структурних підрозділів залежить від якісного складу співробітників, їх професійності, особистих характеристик, зокрема, комунікабельності. Робота з кадрами вимагає від керівників знань не лише норм чинного законодавства, а й основ психології, педагогіки тощо. На сьогодні одне із важливих завдань керівників установ та їх підрозділів у правоохоронних органах – це комплектування співробітниками-фахівцями (кадрами), спроможними виконувати покладені чинним законодавством завдання із забезпечення правопорядку та державної безпеки України.

Під кадровою політикою у правоохоронній системі як елемента антикорупційної політики держави Ю. П. Дмитренко розуміє систему організаційно-правових заходів щодо вироблення механізму ефективного кадрового забезпечення підрозділів правоохоронних органів шляхом комплектування вакантних посад висококваліфікованими, психологічно стійкими, високоморальними, мотивованими фахівцями відповідно до напрямку діяльності, які здатні на професійному рівні відповідно до покладених на них завдань, згідно з чинним законодавством, забезпечити їх ефективну діяльність [141, с. 13–14].

Водночас «успішною» є кар'єра державних службовців, які наділені, на думку М. А. Кашиної, такими рисами: реальна влада, відсутність зовнішнього контролю, підтримка зв'язків з «потрібними» людьми, відданість команді; певна міра корумпованості, пріоритет особистих інтересів над державними, ставлення до займаної посади як до засобу збагачення. бюрократизм, уміння перетворювати особисту відповідальність на без особистісну, ставлення до держслужби як до засобу переходу у велику політику або бізнес [202, с. 212].

Для того, щоб змінити вказані характеристики сучасного державного службовця на користь першочергового служіння суспільним і державним інтересам, а не особистій користі, яка є основою будь-яких корупційних діянь у системі публічної влади, на погляд В. М. Олуйка, необхідно здійснити осучаснення і збагачення перманентного, програмно-цільового підходу до кадрового забезпечення державного апарату, що зумовлений самою послідовністю включення людини у сферу професіоналізації державної служби, проходження нею визначених етапів індивідуальної професіоналізації (добір, адаптація, професійно-кваліфікаційне і службове просування тощо), що створить нові можливості більш раціонально використовувати здібності службовця, розкрити його як особистість, яка прагне оновлення змісту і характеру своєї праці, професіоналізації на сучасному рівні згідно з вимогами до займаної посади, її реальних функцій [493, с. 320].

Особливо важливим у цьому сенсі є впровадження системної та послідовної політики щодо добору кадрів на державну службу, оскільки саме від «людського фактора» значною мірою залежить рівень корупції та можливість реалізації профілактичних (позитивних) антикорупційних заходів, зокрема через систему відкритих, справедливих та достатньо складних конкурсів на відповідні публічно-владні посади (про що вже зазначалося вище).

До організаційних заходів у сфері якісного кадрового забезпечення інститутів публічної влади, що вже впроваджені згідно з чинним законодавством, слід віднести запровадження реєстру державних посад, систему кваліфікаційно-посадових вимог, атестації, конкурсів, кваліфікаційних іспитів тощо [195, с. 87]. Основною метою вказаних заходів з відбору якісних кадрів на державну службу є уникнення фахово неспроможних та випадкових людей, які психологічно найбільш схильні до корупційних діянь, розуміючи тимчасовість та певну випадковість свого перебування на тій чи іншій посаді.

Водночас досить гостро за сучасних умов постає проблема необхідності постійного підвищення кваліфікації державних службовців, у тому числі – через проведення семінарів з антикорупційної тематики, до чого слід активно долучати



досвідчених практиків – співробітників правоохоронних органів, науковців, авторитетних громадських діячів, які спеціалізуються на питаннях протидії корупції у суспільстві.

В адміністративно-правовій науці та теорії державного управління також вказують на необхідність проведення інвентаризації кадрового потенціалу держави [493, с. 322; 576, с. 249; 89, с. 44; 321, с. 82], що є необхідною передумовою розроблення державної стратегії і тактики активізації «людського фактора» на професійно-кваліфікаційному, особистісному, мотиваційному рівнях, адже виключно високопрофесійний, матеріально, морально і кар'єрно мотивований службовець з позитивними особистісними якостями може успішно протистояти корупційним ризикам, розуміючи повною мірою своє справжнє призначення та мету діяльності.

Крім того, необхідно вказати і на основні причини, які зменшують організаційно-функціональну ефективність реалізації антикорупційної політики на її різних рівнях у суспільстві загалом, а не тільки в межах спеціальних антикорупційних інститутів держави, адже ця політика може бути ефективно забезпечена виключно за умови комплексного, всеохоплюючого створення належних уніфікованих вимог до організації суспільної життєдіяльності і, зокрема, процесу державного управління.

Такими причинами є: а) низька фінансова забезпеченість окремих органів публічної влади (особливо на місцевому рівні) для виконання закріплених за ними функцій і повноважень; б) суперечливість законодавства, безсистемність підзаконного регулювання відносин в антикорупційній сфері; в) жорсткість і надмірна деталізованість законодавства, що обмежує дію принципу автономії й не дозволяє застосовувати найбільш продуктивні моделі організаційних структур; г) низька правова культура громадян (толерантність до корупційних проявів та невміння користуватися способами захисту своїх прав від корупційних правопорушень); д) пасивність населення, відсутність постійного діалогу спеціальних антикорупційних органів з громадянським суспільством, зокрема антикорупційними громадськими організаціями; е) низький рівень

кваліфікації певної частини працівників органів публічної влади; є) застосування у системі державної влади переважно старих методів управління й невміння користуватися новими (стратегічного планування, програмно-цільовими методами тощо); ж) відсутність спеціальних антикорупційних судів, що в організаційному плані суттєво посилило б можливості належної реалізації антикорупційної політики.

Отже, виходячи з подібних проблем, основними напрямками підвищення організаційної ефективності діяльності органів публічної влади як суб'єктів реалізації державної антикорупційної політики є: а) удосконалення правового регулювання структури й функцій органів і посадових осіб публічної влади, адже протидія корупції у владних інститутах є основним та визначальним напрямом державної антикорупційної політики; б) скорочення можливості органів публічної влади у дискреційному (довільному) порядку надавати пільги окремим суб'єктам правових відносин; в) створення сприятливого інвестиційного клімату у суспільстві, за якого суб'єктам господарювання буде не вигідно та не потрібно вдаватися до тих чи інших корупційних дій; г) забезпечення широкої участі громадських організацій в експертизі нормативно-правових актів різного рівня на предмет їх корупціогенності, зважаючи на те, що абсолютна більшість потенційних корупційних ризиків формується ще на стадії розробки та ухвалення законів і підзаконних актів; д) наявність ефективного судового захисту законних інтересів фізичних і юридичних осіб, а також держави, у тому числі – належне функціонування адміністративної юстиції.

Отже, організаційний механізм забезпечення та гарантування належної реалізації антикорупційної політики сучасної правової держави є сукупністю цілей, принципів, функцій, повноважень, форм і методів впливу на діяльність органів публічної влади з метою підвищення реальних можливостей захисту законних інтересів громадян, юридичних осіб, держави від корупційних правопорушень, які спричиняють негативний вплив на відповідні суспільні відносини.

Підсумовуючи проведене комплексне дослідження організаційних засобів забезпечення та гарантій реалізації антикорупційної політики в Україні, можна

дійти таких висновків:

1. Виділено дві найбільш широкі групи організаційних засобів та гарантій реалізації антикорупційної політики у сучасній правовій, демократичній, соціальній державі – загальні та спеціальні. До загальних організаційних засобів та гарантій віднесено такі, що є спільними для усього процесу державного управління та функціонування публічної влади в цілому, а до спеціальних – ті, що передбачені антикорупційним законодавством щодо забезпечення профільної діяльності суб'єктів протидії корупції з урахуванням предмету, завдань та мети протидії корупції як комплексної соціально-юридичної категорії.

2. Встановлено, що серед загальних організаційних засобів та гарантій належної реалізації державної антикорупційної політики ключове місце посідає демократизм державного управління як форма організації суспільного життя та спосіб суспільної життєдіяльності у будь-яких її сферах та напрямках. Під організаційною ефективністю реалізації антикорупційної політики у демократичній державі слід розуміти результат, зіставлений з витратами на його досягнення.

3. З'ясовано, що системні й організаційні інновації повинні мати комплексний характер і бути спрямовані на вдосконалення функціонування як усієї системи органів, так і їх структурних підрозділів, а це, у свою чергу, потребує попередньої оцінки таких змін з урахуванням останніх досягнень гуманітарних і прикладних наук та залученням фахівців-науковців до процесів прогнозування і планування антикорупційних заходів в державних органах та органах місцевого самоврядування.

4. Доведено, що ключовою спеціальною гарантією ефективної протидії корупції в Україні має стати створення відповідно до принципу спеціалізації антикорупційних судів для розгляду справ про корупційні правопорушення, оскільки існуюча система підсудності вказаної категорії справ загальним судам призводить до організаційної неспроможності судів ефективно здійснювати судочинство. Для забезпечення належного рівня проведення антикорупційних експертиз нормативно-правових актів України необхідно сформулювати

незалежний колегіальний орган – Національну комісію антикорупційних експертиз, у якому 40% членів обиралися б за відкритим конкурсом (за умови формування конкурсної комісії з числа представників громадських антикорупційних організацій), а 60% – призначалися пропорційно Верховною Радою України, Президентом України та Кабміном України з числа громадян України, які мають вищу юридичну або економічну освіту, а також стаж роботи та значні досягнення у науковій, науково-педагогічній або управлінській сфері.

5. Обґрунтовано, що з метою підвищення якості антикорупційних розслідувань доцільно ввести спеціалізацію детективів НАБУ за конкретними напрямками корупційних правопорушень – політичним, економічним, бюджетно-фінансовим, податковим, правоохоронним тощо, з чітким закріпленням у штатному розкладі НАБУ посадової спеціалізації за категоріями справ щодо кожного співробітника з урахуванням попереднього досвіду відповідних кандидатів на посаду для визначення оптимальної з організаційно-правової точки зору спеціалізації.

### **Висновки до третього розділу**

Детальний аналіз складових адміністративно-правового механізму формування та реалізації антикорупційної політики в Україні дозволив автору дійти наступних висновків:

1. Запропоновано під рівнем реалізації антикорупційної політики розуміти певну ієрархічну ланку організаційної побудови державного управління у сфері протидії корупції, відокремлену з метою ефективного здійснення повноважень суб'єктів антикорупційної політики. До рівнів реалізації антикорупційної політики у сучасних умовах розбудови в Україні правової держави віднесено: міжнародно-правовий (універсальний), регіонально-інтеграційний (європейський), державний, локальний, (місцевий), рівень приватного сектору.

2. Встановлено, що напрям антикорупційної політики представляє собою

певний вектор спрямування зусиль суб'єктів реалізації державної політики протидії корупції, комплекс їхніх дій, що мають спільну мету та відображають конкретну групу функцій та повноважень органу чи посадової особи публічної влади. Запропоновано напрями реалізації антикорупційної політики держави класифікувати у відповідності до видів юридичної відповідальності, який виступає формою державного примусу щодо того чи іншого корупційного правопорушення, на: кримінально-правовий, адміністративно-правовий, цивільно-правовий, дисциплінарний.

3. Доведено, що форми реалізації антикорупційної політики, як певної встановленої у суспільстві моделі здійснення державного управління у сфері протидії корупції, є комплексними адміністративно-правовими категоріями, що об'єднують як вид публічно-владної діяльності, так і ті управлінські акти, що втілюють рішення та дії уповноважених суб'єктів протидії корупції. При цьому визначено чотири основні форми реалізації антикорупційної політики, існування яких впливає з чинного антикорупційного законодавства: нормативно-правова, ненормативно-правова, організаційна, матеріально-технічна.

4. Запропоновано методи реалізації антикорупційної політики визначити як способи практичної реалізації суб'єктами антикорупційної політики своїх нормативно визначених повноважень у сфері протидії корупції. Систематизовано такі найважливіші, ключові групи методів, що у сукупності та діалектичній єдності складають методологію реалізації державою її антикорупційної функції: адміністративні методи; економічні методи; правові методи; соціально-психологічні методи.

5. Визначено поняття «адміністративна антикорупційна процедура»: офіційно встановлений порядок дій уповноважених органів та посадових осіб публічної влади при реалізації антикорупційних заходів адміністративно-правового характеру. За характером справ у відповідності до наявності чи відсутності адміністративного спору або делікту (правопорушення) виділено два види адміністративних процедур – юрисдикційні та неюрисдикційні.

6. Виділено дві найбільш широкі групи організаційних засобів та гарантій

реалізації антикорупційної політики у сучасній правовій, демократичній, соціальній державі – загальні та спеціальні. До загальних організаційних засобів та гарантій віднесено такі, що є спільними для усього процесу державного управління та функціонування публічної влади в цілому, а до спеціальних – ті, що передбачені антикорупційним законодавством щодо забезпечення профільної діяльності суб'єктів протидії корупції з урахуванням предмету, завдань та мети протидії корупції як комплексної соціально-юридичної категорії.

7. Доведено, що ключовою спеціальною гарантією ефективної протидії корупції в Україні має стати створення, у відповідності до принципу спеціалізації, антикорупційних судів, для розгляду справ про корупційні правопорушення, оскільки існуюча система підсудності вказаної категорії справ загальним судам призводить до організаційної неспроможності судів ефективно здійснювати судочинство. Для забезпечення належного рівня проведення антикорупційних експертиз нормативно-правових актів України необхідно сформувати незалежний колегіальний орган – Національну комісію антикорупційних експертиз, у якому 40 відсотків членів обиралися б за відкритим конкурсом (за умови формування конкурсної комісії з числа представників громадських антикорупційних організацій), а 60 відсотків – призначалися пропорційно Верховною Радою України, Президентом України та Кабінетом Міністрів України з числа громадян України, які мають вищу юридичну або економічну освіту, а також стаж роботи та значні досягнення у науковій, науково-педагогічній або управлінській сфері.

8. Обґрунтовано, що з метою підвищення якості антикорупційних розслідувань доцільно ввести спеціалізацію детективів НАБУ за конкретними напрямками корупційних правопорушень – політичним, економічним, бюджетно-фінансовим, податковим, правоохоронним тощо, з чітким закріпленням у штатному розписі НАБУ посадової спеціалізації за категоріями справ щодо кожного співробітника з урахуванням попереднього досвіду відповідних кандидатів на посаду для визначення оптимальної з організаційно-правової точки зору спеціалізації.

## РОЗДІЛ 4

### ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД РЕАЛІЗАЦІЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

#### **4.1. Зарубіжний досвід реалізації антикорупційної політики та можливість його застосування в Україні**

Як зазначає Т. В. Хабарова, основна причина безрезультативності антикорупційної діяльності полягає у відсутності належно визначених процесуальних форм і механізмів реалізації та застосування антикорупційних заходів, які не дозволяють посадовим особам виходити за межі закону та вчиняти корупційні правопорушення [551, с. 3]. У зв'язку з цим формування будь-якого виду державної політики має бути комплексним, багатоетапним процесом, що відбувається з урахуванням багатьох аспектів, зокрема вивчення зарубіжного досвіду та визначення можливості його застосування в державі. Практика виконавчо-розпорядчої діяльності в Україні побудована саме таким чином, і це пов'язано з декількома основними чинниками. По-перше, зарубіжний досвід в антикорупційній політиці використовується як функціональний інструмент формування політики у сфері запобігання та протидії корупції, що допомагає окреслити загальноприйняті тенденції, проаналізувати ті правові форми та методи, які використовуються в інших державах, а також дослідити законодавчу основу антикорупційної діяльності в цілому.

По-друге, і це дуже актуально для України, інтеграційна політика нашої держави змушує владу орієнтуватися на позитивний досвід ЄС, імплементувати його та рухатися у напрямку гармонізації та наближення національного законодавства до єдиного правового простору ЄС. Виконання зобов'язань, передбачених Угодою про асоціацію, як зазначає І. А. Березовська, вимагатиме від України вирішення ряду правових проблем, пов'язаних зі створенням засад для дії норм Угоди про асоціацію в її внутрішньому правопорядку. Виконання

Угоди про асоціацію за наявності відповідної політичної волі може започаткувати якісно новий етап інтеграції України з Євросоюзом та стати чинником, що зумовить подальші напрямки розвитку правової системи України [31, с. 184].

Убачається, що однією з таких проблем є недосконалість правових методів, що використовуються при регулюванні окремих видів суспільних відносин, внаслідок чого державна політика стає неефективною, а розвиток суспільних відносин значно гальмується. Саме така ситуація відбувається з антикорупційною політикою держави, адже попри позиціонування достатньо адекватних цілей результативність антикорупційної діяльності, на жаль, залишається на низькому рівні. Тому влада змушена постійно звертатися до зарубіжного досвіду, удосконалюючи тим самим національну правову систему.

На думку Н. В. Єфремової, правова інтеграція – це не тільки зміна структурних компонентів системи права, а об'єктивні вияви функціонування правової системи, які можна визначити у вигляді трьох правових компонентів – доктринального (концептуального), нормативного і юридико-технічного (нормативно-технологічного). Саме в межах цих компонентів і здійснюється як правова інтеграція загалом, так і правове запозичення зокрема [166, с. 72]. У цій ситуації зарубіжний досвід стане тим чинником, який впливатиме на всі три компоненти одночасно, що забезпечить стійкий розвиток національної правової системи.

Варто акцентувати увагу на тому, що побудова незалежної демократичної держави та світові інтеграційні процеси потребують створення якісно нової системи управління, ураховуючи як реалії сучасного життя й перспективи соціально-економічного розвитку, так і досвід управління в розвинутих країнах світу [132, с. 5]. Зрушення в цьому напрямі почалися з ухвалення Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 роки (розпорядження Кабміну України від 24 червня 2016 р. № 474-р). Саме у цьому документі розставлені акценти розбудови нової системи державного управління, в межах якої немає місця корупції та бюрократії [456]. Окрім питань підвищення



якості адміністративних послуг та ефективності державного управління, у Стратегії наголошується на необхідності подолання корупції, яка вважається перешкодою для результативності державного управління.

Аналізуючи зарубіжний досвід реалізації антикорупційної політики, слід висловити декілька важливих застережень щодо можливості його застосування в Україні, а саме:

– правові форми та методи запобігання і протидії корупції як у зарубіжних державах, так і в Україні залежать від менталітету громадян. Тому антикорупційна політика – це явище суспільно-правове. Вказане слід враховувати при імплементації позитивного досвіду. Те, що ефективно в інших країнах, – не обов'язково буде ефективним в Україні. Тому не слід впроваджувати все й одразу без будь-якого осмислення та пристосування до сучасних реалій (соціально-економічної ситуації, рівня правової культури громадян, виконавчо-розпорядчої практики, традицій та звичок);

– антикорупційна політика може цілком виправдано вважатися однією з засад національної безпеки держави, адже тотальна корупція є шляхом до зради національних інтересів. У такому випадку не слід робити антикорупційну політику занадто публічною сферою діяльності влади і тим більше впроваджувати практику, коли сторонні наднаціональні структури або інші міжнародні організації отримують право брати участь у боротьбі з корупцією в Україні. Це повинна бути виключно внутрішньодержавна справа. Тому не слід до деталей пояснювати міжнародним партнерам, які корупційні механізми використовуються в Україні і як саме ми з нею боремося. Така інформація може стати у нагоді недружнім державам, які зможуть створити своєрідні точки впливу всередині України (як колись це вже зробила Росія);

– будь-який, навіть найефективніший досвід у сфері реалізації антикорупційної політики, завжди є результатом міжінституціональної діяльності держави у різних сферах суспільного життя. Інакше кажучи, ефективна боротьба з корупцією – це не тільки досконале законодавство та система антикорупційних органів, а й ефективна політика держави у сфері

соціального та пенсійного забезпечення, правого просвітництва, оподаткування та бюджетування тощо [95, с. 152]. Не можна подолати корупцію при низьких заробітних платах, застарілій парадигмі відносин між владою та суспільством, а також бюрократичному підході до надання адміністративних послуг.

Якщо врахувати ці застереження при рецепції позитивного зарубіжного досвіду, то можна отримати високий результат в ефективності проведення антикорупційної політики, конкурентоспроможність якої має постійно підтримуватися державою, у тому числі й за рахунок перегляду антикорупційної доктрини. Враховуючи міжнародні зобов'язання України, вивчення зарубіжного досвіду доцільно розпочати з налізу досвіду європейських держав, а потім – інших держави без акцентування на будь-яких наднаціональних структурах, у складі яких вони перебувають.

Так, Н. П. Підбережник зазначає, що корупція не оминула й держави ЄС. Вона не лише підриває демократичні основи функціонування, але й негативно впливає на економічне становище країн єврозони. На сьогодні кожен четвертий з п'яти жителів ЄС вважає корупцію основною проблемою у своїй країні. Вартість збитків, які корупція завдає країнам ЄС, перевищує 100 мільярдів євро на рік. Найбільші прояви корупції в ЄС спостерігаються в Словаччині, Румунії, Італії, Латвії, Угорщині та Греції. У цих країнах існує прямий зв'язок між рівнем корупції та бюджетним дефіцитом [341, с. 158]. Отже, корупція притаманна не тільки пострадянським державам чи державам з низьким рівнем розвитку. Ця «суспільна хвороба» вражає навіть цивілізовані демократичні країни, які вже багато років тому стали на шлях розбудови громадянського суспільства.

Як зазначає Д. С. Ковриженко, протягом останніх років у країнах ЄС було здійснено ряд кроків, спрямованих на вдосконалення як антикорупційного законодавства загалом, так і на запобігання конфлікту інтересів зокрема. Так, у більшості східноєвропейських країн було прийнято закони про запобігання конфлікту інтересів, створено спеціалізовані антикорупційні органи, впроваджено ефективні механізми перевірки декларацій про активи та інтереси вищих посадових осіб держави, захисту осіб, які інформують про зловживання

тощо. У цьому контексті успіхи національного законодавця видаються досить скромними, оскільки, за винятком прийняття нового базового антикорупційного закону, суттєвих кроків у напрямі запобігання корупції не зроблено [211].

Європейські документи визначають такі основні функції у галузі боротьби проти корупції: розслідування і кримінальне переслідування, запобігання, освітня та просвітницька робота, координація, моніторинг, дослідження й аналіз. Цим функціям відповідають наступні завдання: отримання і розгляд скарг; збирання даних, що стосуються корупції, їх аналіз та проведення розслідування; кримінальне переслідування; застосування адміністративних санкцій; проведення досліджень, аналізу та надання допомоги у галузі запобігання корупції; надання консультацій з питань етики; перевірка майнових декларацій; надання інформації, проведення освітніх та просвітницьких заходів; міжнародна співпраця тощо [513, с. 13–15].

Очевидно, що європейські партнери України не стали миритися з корупцією й одразу почали діяти, активізувавши як законотворчу діяльність, так і виконавчо-розпорядчу складову. На нашу думку, в країнах ЄС усвідомили, що подолання корупції – це передусім: відкритість та прозорість влади, яка досягається за допомогою електронного урядування; зрозумілість та формалізованість ухвалення управлінських рішень на різних рівнях реалізації виконавчої влади; досконалість механізмів контролю та моніторингу дотримання антикорупційного законодавства з боку спеціальних суб'єктів та громадськості; свобода та незалежність ЗМІ, які оприлюднюють неприємні для корупціонерів дані. Це дуже важливо, адже за такої позиції держави вплив здійснюється саме на причини корупції, а не на її наслідки.

Цікавим є досвід реалізації антикорупційної політики в Польщі, де діє Антикорупційна стратегія, головними цілями якої є: ефективне виявлення корупції, підвищення свідомості суспільства, заохочення етичної поведінки, реалізація сучасних механізмів боротьби з корупцією, посилення співробітництва між правоохоронними органами, удосконалення антикорупційного законодавства [42, с. 61].

Щодо організаційних засад реалізації антикорупційної політики в Польщі Д. Г. Заброта та О. О. Кашкаров зазначають, що в державі діє децентралізована модель формування антикорупційних інституцій, яка передбачає розподіл повноважень у сфері боротьби з корупцією між правоохоронними та іншими державними органами. За такою схемою частина повноважень у цій сфері поділяється між вищими органами державної влади (президент, парламент, уряд) та одним-декількома державними органами, що виконують правоохоронні функції. Зокрема, при Президентові Польщі функціонує Департамент державного управління, який спільно з МВС Польщі забезпечує запобігання та протидію корупції [171, с. 124].

Також до організаційної структури належить Центральне антикорупційне бюро, метою діяльності якого є боротьба зі зловживаннями влади та використанням привілеїв для досягнення особистої майнової користі. Окрім цього, в державі існують органи фінансової розвідки, які від правоохоронних органів отримують інформацію, необхідну для протидії корупції. Вказані органи мають можливість співставити базу фінансових даних із базою даних про злочини. Така система дозволяє досить ефективно виявляти корупційні дії представників влади та вести результативну боротьбу з ними [235, с. 172].

Окрім Конституції та кодексів (кримінального, цивільного), що містять антикорупційні норми, у Польщі прийнято ще чимало документів: Кодекс етики цивільної служби (2002 р.), який встановлює стандарти поведінки публічних службовців, Закон Польщі «Про право публічних замовлень» (2004 р.), Закон Польщі «Про протидію введенню до фінансового обігу матеріальних засобів нелегального чи невизначеного походження» (2000 р.) та інші. Одночасно з прийняттям вищевказаних актів Центральне антикорупційне бюро запровадило такий напрям діяльності, як аналітична робота за результатами перевірок та моніторингу, що знаходить своє відображення у формуванні переліку корупційних ризиків [473, с. 719]. Це дає змогу своєчасно впливати на ті проблемні аспекти суспільних відносин, завдяки яким корупція стає можливою.

Неодмінним атрибутом антикорупційної політики Польщі є залучення до

цього процесу громадськості. Зокрема в державі створений та успішно функціонує Моніторинговий комітет з представників інститутів громадянського суспільства, який здійснює громадський контроль за реалізацією антикорупційної політики. Сфера діяльності цього комітету досить широка: від виявлення та документування випадків корупції у владі – до проведення інформаційно-просвітницьких заходів з питань запобігання корупції. Окремим напрямом діяльності цього комітету є розробка пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства та підзаконних актів [598].

Таким чином, антикорупційна політика Польщі – це гармонійне поєднання примусових, заохочувальних та просвітницьких заходів з чітко регламентованим порядком їх реалізації, а також конкретно визначеними метою і цілями реалізації. Міжінституціональний характер окремих напрямів антикорупційної політики Польщі створює можливість оперативно та комплексно впливати на прояви корупції, попереджати та виявляти їх, а досконалі механізми контролю та координації забезпечують результативність антикорупційної стратегії.

Досягти владі Польщі позитивної динаміки у боротьбі з корупцією допомогла імплементація основоположних антикорупційних документів ЄС, зокрема: Резолюції Ради Європи про двадцять керівних принципів боротьби з корупцією [381]; Кримінальної конвенції щодо корупції [244]; Цивільної конвенції щодо корупції [559]; Конвенції про відмивання, виявлення та конфіскацію доходів, набутих злочинним шляхом [370]; Конвенції Об'єднаних Націй проти корупції [441]; Резолюції групи держав проти корупції «GRECO» [466]. Імплементація вказаних міжнародно-правових документів була здійснена більшістю держав ЄС, що дозволило ефективно боротися з проявами корупції як всередині, так і зовні – на транснаціональному рівні. Інакше кажучи, єдиний правовий простір ЄС має уніфіковані антикорупційні механізми та загальні принципи щодо подолання цього негативного суспільного явища.

Також цікавим є досвід реалізації антикорупційної політики Німеччини, в основу боротьби із корупцією в якій покладено завдання знищення матеріальної, насамперед фінансової, бази злочинних угруповань. Генеральна лінія німецького

уряду у сфері протидії корупції полягає в тому, щоб у результаті законодавчих, організаційних, кадрових та інших заходів унеможливити зловживання державними службовцями своїм посадовим становищем. Серед антикорупційних механізмів, запроваджених у ФРН, слід назвати намір створити реєстр корумпованих фірм. При цьому запозичується досвід Ізраїлю, коли фірма, унесена до такого реєстру, позбавляється права виконувати будь-які державні замовлення, а також стає об'єктом більш пильної уваги з боку правоохоронних органів [62, с. 22].

Організаційними особливостями системи антикорупційних органів у Німеччині є наявність різних форм спеціалізованих суб'єктів, які займаються виявленням випадків корупції всередині самої системи, зокрема йдеться про Департаменти внутрішніх розслідувань [513, с. 26]. Це важливо, адже нерідко самі посадовці, які мають боротися з корупцією, отримують неправомірну вигоду. Так, в Україні 20 вересня 2017 р викрито старшого слідчого управління фінансових розслідувань Києво-Святошинської Обласної державної податкової інспекції ГУ ДФС в Київській області, який вимагав та отримав неправомірну вигоду в розмірі 20 тисяч доларів від керівника одного з товариств за неперешкоджання в здійсненні господарської діяльності вказаного товариства та непритягнення останнього до кримінальної відповідальності. До речі, брат підозрюваного є детективом НАБУ і розслідує справу про «Роттердам плюс» [39].

Основою антикорупційної політики Німеччини без перебільшень можна назвати кадрову політику на самому найвищому рівні. Вимоги та обмеження до державних службовців є дуже жорсткими. Передусім вони пов'язані з обмеженням на підприємницьку діяльність або будь-яке інше сумісництво. Окрім цього, особи повинні отримати відповідний дозвіл вищої службової інстанції, яка ретельно перевіряє кожну кандидатуру. Але такі процедури компенсуються високим рівнем оплати праці державних службовців [278, с. 111]. Вважаємо таку практику цілком корисною, оскільки укорінення корупції передусім залежить від так званого «людського чинника». Слід відзначити, що в

Україні питанням кадрової політики влада не надто переймається, що і призводить до таких негативних наслідків.

Варто акцентувати увагу на тому, що у Німеччині дуже ретельно деталізовані та формалізовані питання отримання державними службовцями винагороди за побічну діяльність (будь-яка діяльність, що не входить до основного кола обов'язків, незалежно від того, здійснюється вона за місцем служби чи поза нею). Зокрема у законодавстві визначено граничний розмір такої винагороди в календарному році для окремих категорій державних службовців [563, с. 113].

Для України цей досвід можна застосувати до осіб, які займають найвищі державні посади, оскільки випадки використання таких посад у власних інтересах є системними й не залежать від політичної кон'юнктури. Так, гонорар В. Ф. Януковича за книгу, що виявилася звичайним фотоальбомом, склав аж 16 мільйонів гривень [207]. У 2016 році народний депутат України С. А. Лещенко отримав гонорар 35 тисяч гривень від «Фонду Віктора Пінчука», який був розпорядником коштів фонду «Відродження» [260]. Отже, українській владі також слід замислитися над питанням суттєвого обмеження можливостей зловживання посадою, оскільки вони цілком можуть мати корупційне походження. До того ж варто переглянути й інші можливі корупційні ризики, які стають у нагоді політикам. Так, народний депутат України О. В. Ляшко надав інформацію про суттєві зміни у своєму майновому стані, вказавши у декларації на декілька виграшів в лотерею протягом року [577].

Потрібно звернути увагу на той факт, що Німеччина, як і Польща, робить акцент на залученні громадськості до реалізації антикорупційної політики. Зокрема, відомство кримінальної поліції федеральної землі Нижня Саксонія впровадило прийом анонімних повідомлень від громадян про економічні злочини. Таке рішення було прийнято за результатами пілотного проекту, під час якого за чотири місяці до вказаного спецпідрозділу, який складається всього з дев'яти працівників прокуратури та 33 поліцейських, надійшло 184 повідомлення. Кримінальні справи було відкрито у 124 випадках, з яких 30 %

стосується справ щодо корупції [312, с. 175]. На нашу думку, це досить не погана статистика, якщо врахувати, що інформація була отримана від громадськості.

Отже, Німеччина формує власну антикорупційну політику за допомогою комплексного підходу, який враховує як інтереси держави, так і суспільні інтереси. Такий баланс дозволяє досягти високих показників у боротьбі з корупцією. Країна не просто намагається встановити жорсткі вимоги до державних службовців та суворе покарання за корупцію, а впливає на ті чинники, які зумовлюють її виникнення та утвердження в суспільстві. Звичайно, що значна доля успіху полягає у високому рівні правової культури громадян цієї держави, яка формувалася століттями.

Позитивна динаміка у протидії корупції існує в Скандинавських країнах. Наприклад, у Нідерландах антикорупційна політика – це низка процедурних та інституціональних заходів, які у сукупності дозволяють ефективно запобігати та протидіяти проявам корупції. До їх числа належать: розробка системи моніторингу можливих прогалин для виникнення корупційних дій у державних та громадських організаціях і суворого контролю за діяльністю осіб, що перебувають у цих «зонах ризику»; ефективна кадрова політика; система покарань за корупційні дії з подальшою забороною працювати в державних організаціях; система заохочувальних заходів (у матеріальному і моральному аспекті) до прозорості й ефективної праці; загальнодоступність матеріалів кримінальних справ щодо корупціонерів; система освіти для чиновників, що роз'яснює суспільну шкоду корупції і можливі наслідки участі в ній; система державної безпеки за типом спеціальної поліції, що володіє значними повноваженнями з виявлення випадків корупції; система активної співпраці із засобами масової інформації, які оприлюднюють випадки корупції і часто проводять незалежні розслідування [180, с. 289].

Серед Скандинавських країн слід відзначити досвід Фінляндії, яка згідно з індексом сприйняття корупції є найменш корумпованою державою світу. У своїй роботі В. А. Бондаренко та Н. О. Пустова аналізують антикорупційний досвід Фінляндії і зазначають, що сферу публічної служби у цій країні відрізняє



прозорість і відкритість. Успішність національної державної та муніципальної служби можна пояснити тим, що у них є система відкритого доступу до інформації, яка застосовується до всіх рівнів державного управління. Суспільство не тільки має право доступу до публічних документів, але і влада зобов'язується щодо превентивного оповіщення громадськості [38, с. 180].

Згідно з положеннями Кримінального кодексу Фінляндії за вчинення дій, що можуть кваліфікуватися як корупція передбачено санкції від штрафу до ув'язнення строком до чотирьох років залежно від ступеня суспільної небезпеки злочину [175, с. 29]. Така логіка законодавця Фінляндії демонструє нетерпимість до проявів корупції та чітку позицію щодо її засудження з боку влади та суспільства.

В Україні вказані заходи застосовуються не в повному обсязі, а щодо публічності інформації про корупціонерів взагалі не йдеться, оскільки все приховується державою під грифом «таємниця слідства».

Досліджуючи позитивний досвід протидії корупції, обов'язково варто звернути увагу на США, де діє модель спеціалізованих антикорупційних інституцій, що включає інституції, які виконують, насамперед, превентивні функції, а їхня діяльність направлена на дослідження явища корупції, підготовку відповідних нормативно-правових актів, контроль за виконанням вимог щодо недопущення конфлікту інтересів, розробка та впровадження кодексів етики тощо. У США такою інституцією є Управління з урядової етики [316, с. 55].

На початку ХХ століття Федеральним Урядом США була запроваджена Програма боротьби з організованою злочинністю, зокрема були створені «Ударні групи», що діяли під загальним керівництвом Мін'юстом США та в тісному контакті з правоохоронними органами країни. Їх головним завданням було виявлення груп організованої злочинності, а також пошук доказів злочинної діяльності учасників незаконного підприємництва та корумпованих чиновників. З метою виконання поставлених завдань кожна ударна група мала у своєму складі державних обвинувачів і оперативних співробітників ФБР, Адміністрації із застосування законів про наркотики (АПЗН), Бюро внутрішніх доходів,

Служби еміграції і натуралізації, представників Берегової охорони та Митної служби США. Отже, кожний підрозділ наділявся повноваженнями тих служб, співробітники яких входили до його складу. Ефективність діяльності зазначених федеральних формувань базувалася на об'єднанні зусиль найбільш досвідчених співробітників правозастосовних органів [482, с. 71].

Комплексність антикорупційної політики США полягає не тільки в тому, що основні зусилля спрямовані на запобігання конфлікту інтересів та попередження корупційних ризиків, а й в існуванні потужної системи протидії легалізації доходів, які мають корупційне походження. Це позитивний досвід, оскільки такі механізми унеможливають подальше використання «брудних коштів», що в свою чергу змушує замислитись над доцільністю вчинення самого корупційного діяння. Іншими словами, навіть брати хабар, якщо ці гроші потім не можливо легалізувати.

Провідне місце в системі установ щодо запобігання відмиванню грошей у США посідає Управління по боротьбі з фінансовими злочинами (Financial Crimes Enforcement Network – FinCEN). Основною функцією цього органу є надання допомоги правоохоронним органам у їх протилегалізаційній діяльності як на американській території, так і на міжнародному рівні. Сьогодні FinCEN являє собою інформаційно-аналітичний центр, який збирає, обробляє, аналізує і класифікує фінансову інформацію, а потім передає її компетентним органам. Достатньо важливо, що з 1 січня 2013 р. набрав чинності закон США «Про оподаткування іноземних рахунків» («Foreign Account Tax Compliance Act», FATCA), згідно з яким фінансові організації всіх країн (foreign financial institution, FFI) повинні укласти спеціальну угоду з податковою службою США (Internal Revenue Service, IRS) про здійснення контролю за наявністю рахунків американських платників податків (або іноземних юридичних осіб, де американські платники податків мають частку володіння) [294, с. 213–214].

Варто зазначити, що ефективна боротьба з корупцією можлива навіть без прийняття численних законодавчих актів та створення спеціальних антикорупційних структур. Про це свідчить досвід Японії, яка не має єдиного

кодифікованого антикорупційного акту (положення щодо запобігання та протидії корупції містяться в різних нормативно-правових актах, які регламентують питання державної служби). Основними пріоритетами цієї держави є кадрова політика, встановлення заборон щодо лобювання чиновниками інтересів бізнесу, впровадження відповідних правил етики поведінки політиків і чиновників, публічність та прозорість інформації про державних службовців, зокрема їх фінансові активи, встановлення суворих обмежень щодо фінансування виборчих кампаній [126, с. 114].

Окремо слід зазначити про функціонування в Японії спеціального реєстру осіб, проти яких висунуті звинувачення у корупційних діяннях або причетності до організованої злочинності. Подібна інформація оприлюднюється у ЗМІ та тягне за собою встановлення контролю за такою особою і застосування відносно неї відповідних правообмежень (зайняття державних посад, свобода пересування тощо) [491]. Прозорість державного управління дійсно є однією з ключових умов ефективної боротьби з корупцією, адже доступність та відкритість влади завжди підвищує довіру суспільства до неї.

Досить високо оцінюється і досягнення Південної Кореї у подоланні корупції. Антикорупційна політика цієї держави заснована на принципі відкритості інформації про ухвалення державними службовцями різного рівня управлінських рішень. Зокрема в країні впроваджена антикорупційна програма «OPEN», яка довела свою ефективність. Слід позитивно оцінити і погляд керівництва цієї держави на цілі антикорупційної політики, до числа яких віднесено: оптимізацію системи державних органів управління, забезпечення її прозорості та безкорупційності; раціональну децентралізацію економіки та збалансований регіональний розвиток; широку участь і консолідацію народу під час здійснення політичних реформ [176, с. 144].

Для України це дуже корисний досвід, адже наразі громадяни після обрання влади майже позбавлені впливу на неї, зокрема відсутня процедура імпічменту Президента України, не застосовується практика Всеукраїнських референдумів, а частина важливих міжнародно-правових документів

залишається утаємниченою для громадян (зокрема, мова йде про домовленості з МВФ та іншими міжнародними фінансово-кредитними установами). Вказане сприяє подальшому укоріненню корупції, адже за сучасних умов поінформованість є одним із основних засобів попередження протиправної поведінки влади та посадовців.

Передовий досвід Південної Кореї у подоланні корупції також полягає у застосуванні сучасних інформаційно-телекомунікаційних технологій в державному управлінні. Як приклад слід навести впровадження електронного урядування та документообігу на усіх рівнях державного управління. Внаслідок цього зменшилася кількість прямих контактів з чиновниками, оскільки всі звернення, скарги та заяви подаються в електронному вигляді. Передусім мова йде про посадовців контролюючих органів та органів, які здійснюють реєстрацію і ліцензування. Такі системи дозволяють не тільки отримувати відповідь в електронному вигляді, а й відстежувати хід розгляду документів за своїм зверненням [72].

Для України це дуже актуальна проблема, адже численні черги до державних установ, навмисно затягнуті строки розгляду звернень та прийняття по ним рішень є основним ризиком виникнення корупційних правопорушень. Своєрідну «користь» від такої корупції отримують як представники влади, так і громадяни. При цьому останні цілком імовірно могли б відмовитися від пропозиції хабара за умов створення зрозумілої, прозорої та спрощеної системи звернення до владних інституцій.

Слід відзначити, що закон Південної Кореї «Про боротьбу з корупцією» від 1 січня 2002 р. був дуже позитивно оцінений світовою спільнотою, оскільки він містить дієві механізми запобігання та протидії корупції, наприклад, право починати розслідування про корупцію фактично надано будь-якому повнолітньому громадянину країни. Комітет із запобігання корупції зобов'язаний по будь-якій заяві розпочати розслідування звинувачень [566, с. 33]. У вітчизняній практиці навпаки, від громадськості чекають інформації, однак усі значимі процесуальні рішення у подальшому приймаються без

сторонньої уваги, що призводить до приховування фактів корупції, політичного шантажу та маніпулювання інформацією про корупційні правопорушення.

Серед пострадянських країн достатньо високу динаміку у протидії корупції демонструє Грузія, яка однією з перших в рамках СНД запровадила суттєві реформи у сфері державного управління. Як зазначає А. О. Поліщук, особливістю грузинської антикорупційної стратегії є те, що вона, крім іншого, включала соціальні реформи, які були всеохоплюючими та до яких відносилися реорганізація поліції, звільнення корумпованих чиновників у всіх сферах суспільних відносин, підвищення заробітної плати і безперервне навчання, зниження податків та виплат, пов'язаних з державною реєстрацією, приватизація основних державних об'єктів, заохочення іноземних інвестицій, освітня реформа, яка дала змогу виховати молодих фахівців для органів поліції та правосуддя [352, с. 168].

Спираючись на дослідження антикорупційної політики Грузії, яке провів В. В. Решота, можна виділити такі корисні для впровадження в Україні аспекти: масштабна дерегуляція економіки, яка передбачала припинення надмірного втручання держави у підприємництво, зовнішньоекономічну діяльність та інші сфери господарювання; запровадження практики солідарної юридичної відповідальності, тобто за отримання хабара відповідає не тільки особа, яка вчинила корупційне правопорушення, а її безпосереднє керівництво; суттєва оптимізація органів виконавчої влади та мінімізація безпосереднього контакту громадян з державними службовцями за рахунок впровадження електронних сервісів [472].

Цікавим є досвід відповідальності керівництва за підлеглих. Вважаємо, що він цілком виправдовує себе, адже сам керівник зацікавлений у тому, щоб його підлеглі не вчиняли корупційних правопорушень. Такий принцип вписується у вертикаль виконавчої влади, яка передбачає пряме підпорядкування посадових або службових осіб. В Україні така практика, на жаль, не застосовується, оскільки більшість справ про корупціонерів не доходить до суду або ж суди навмисно затягують розгляд справ і зрештою відпускають злочинців під заставу,

а потім останні зникають із країни. Така схема вже стала традицією для вітчизняної судової системи, і це негативно позначається на ефективності антикорупційної політики в Україні [527, с. 70].

Однак антикорупційна політика Грузії має і певні недоліки. Як зазначає Б. В. Романюк, філософія боротьби з корупцією у Грузії багато в чому не гармонізує з міжнародним досвідом, який передбачає взаємодію органів влади з інститутами громадянського суспільства в питаннях протидії корупції, яка сприяє виробленню у суспільстві свідомої нетерпимості до корупційних проявів. Але грузинський уряд зробив акцент саме на жорсткому державному контролі за діяльністю публічної влади. На сьогодні така ситуація поступово змінюється у бік залучення громадськості до формування та реалізації антикорупційної політики [479, с. 12].

Для України це також болюча тема, оскільки правоохоронні органи переважно працюють на отримання інформації від громадськості про корупційні правопорушення, а в подальшому такі відомості вже використовуються на їх розсуд без будь-якого інформування громадськості про хід справи. Така односторонність сама по собі призводить до корупції серед правоохоронців, адже прикриваючись «таємницею слідства», ті, хто має боротися з корупцією, фактично самі стають корупціонерами. Дуже часто за поблажливе ставлення від хабарників вимагають лобіювання власних інтересів та вчинення інших дій, що йдуть всупереч інтересам держави. За таких умов про ефективність вітчизняної антикорупційної політики говорити не доводиться.

Якщо узагальнити практику Грузії у запобіганні та протидії корупції, то слід констатувати, що вона заснована на системності у реформуванні, адже як слушно зазначає В. В. Чумак, «для того, щоб подолати прояви корупції замало поодиноких реформ. Запорукою успіху є охоплення всіх без винятку сфер суспільного життя. Поодинокі реформи будуть безрезультатними та з часом зведуться нанівець не знищеною системою корупції [570, с. 152]. Проголошуючи курс на подолання корупції, влада України повинна одночасно впровадити комплекс соціально-економічних реформ, які у сукупності з антикорупційною

політикою стануть запорукою викорінення такого негативного суспільного явища, як корупція.

В іншому випадку, як свідчить досвід Росії, корупціонери найвищого рівня очолять керівні посади в державі, а сама боротьба буде зведена до покарання чиновників найнижчої або середньої ланки, які вирішують «дрібні справи», отримуючи при цьому незначну неправомірну вигоду від громадян у вигляді мізерних хабарів. Як зазначають провідні економісти, російську корупцію більше не можна вважати тим фактором, що дозволяє тримати під контролем російську політичну еліту. Наслідком російської корупції стала агресивна зовнішня політика, на яку західні лідери поки що не можуть знайти адекватну відповідь. Російська корупція дійсно перетворилася на загрозу міжнародній безпеці [537]. На жаль, це у повному обсязі відчула на собі Україна, частина території якої була незаконно окупована РФ.

Говорячи про зарубіжний досвід запобігання та протидії корупції, слід відзначити значну увагу науковців до проблеми корупції та використання наукових праць у практичній площині, зокрема тих, в яких аналізується природа корупційних проявів. Наприклад, у своїй роботі М. Джонстон до числа чинників, які впливають на типи корупції у суспільстві, відносить соціальну прихильність та звичаї, тобто політичну культуру, популярність уряду чи її відсутність, родинні зв'язки, ознаки політичного процесу, включаючи швидкість, зразки включення та виключення з політичного процесу, антикорупційні закони та їх упровадження, економічні характеристики, такі як рівень економічного розвитку і відносний розмір державного сектора [596, с. 463]. Це досить цікавий досвід, оскільки ґрунтовні дослідження є основою законотворчої діяльності у будь-якій сфері суспільного життя. Особливо це стосується антикорупційної політики, яка вимагає досліджень соціальної, правової, психологічної та економічної спрямованості.

Дослідження зарубіжного досвіду реалізації антикорупційної політики та можливостей його застосування в Україні дозволяє автору запропонувати низку рекомендацій та висновків, які сприятимуть створенню умов для підвищення

ефективності вітчизняної антикорупційної політики, зокрема:

1. Встановлено, що застосування в Україні позитивного досвіду запобігання та протидії корупції має відбуватися з урахуванням таких застережень: при використанні такого досвіду слід враховувати ментальні особливості української нації та рівень правової культури і правосвідомості наших громадян; варто враховувати той факт, що антикорупційна політика – це елемент політики у сфері національної безпеки, тому форми і методи її реалізації не повинні бути доступні загалу; подолання корупції не можливе без інституціональних змін в державному управлінні, тобто реформування та модернізації вказаної сфери.

2. Наголошено, що при формуванні та реалізації антикорупційної політики Україна повинна робити акцент на гармонійному поєднанні примусових та заохочувальних заходів; запровадженні міжінституціональних моделей виявлення, попередження та боротьби з проявами корупції; збалансуванні державних та суспільних інтересів при реалізації антикорупційних заходів; підвищенні правової культури та правосвідомості громадян за рахунок антикорупційної пропаганди та реформування освіти; створенні умов неможливості легалізації доходів, отриманих шляхом вчинення корупційних правопорушень; системності у реформуванні державної влади та мінімізації прямих контактів громадян з державними службовцями.

3. З'ясовано, що у зарубіжній практиці реалізації антикорупційної політики важливу роль відіграє поєднання організаційного (створення спеціальних антикорупційних структур), правового (законодавче визначення засад та механізмів протидії корупції) та інформаційного (забезпечення прозорості державного управління) аспектів. Саме комплексність вказаних аспектів забезпечує ефективність антикорупційної політики держави.

4. Визначено, що у більшості зарубіжних країн, чий досвід запобігання та протидії корупції можна вважати позитивним, вирішальну роль відіграє політична воля влади, оскільки порожні декларації заради схвалення європейськими партнерами без реального бажання подолати це негативне



суспільне явище, є звичайним популізмом. За таких умов будь-яка, навіть найдосконаліша антикорупційна політика, приречена на деструктивний результат.

5. Встановлено, що налагодження взаємодії влади та інститутів громадянського суспільства у питаннях запобігання та протидії корупції є позитивним досвідом, який широко використовується у більшості з досліджених зарубіжних країн та відповідає міжнародним стандартам антикорупційної діяльності. Основними засадами такої взаємодії є реальність механізмів участі громадськості у реалізації антикорупційної політики, відсутність функціональних обмежень щодо виявлення та документування випадків корупційних дій, партнерство влади та суспільства, максимальна прозорість взаємодії.

#### **4.2. Перспективні напрями адміністративної реформи в контексті удосконалення антикорупційної політики в Україні**

Реалізація антикорупційної політики є комплексним процесом, а отже, вимагає одночасного реформування сфери державного управління, в межах якої і сконцентрована більшість корупційних ризиків. Тому найбільш актуальним питанням на сучасному етапі є узгодження антикорупційної політики України з напрямками адміністративної реформи, яка вже понад двадцять років триває в державі. У цьому сенсі слід наголосити, що антикорупційна політика суттєво впливає на модернізацію системи державного управління, змушує владу оперативно змінювати напрями адміністративної реформи, удосконалювати та доповнювати її цілі і завдання.

Якщо говорити про адміністративну реформу, то неодмінно слід звернути увагу на декілька основних речей, а саме: її мету та завдання. Відповідно до Концепції адміністративної реформи в Україні, її метою є поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як

високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, формування системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народові, національним інтересам [415].

При цьому адміністративна реформа має здійснюватись у кількох напрямках. Перший – це створення нової правової бази, що регламентуватиме державне управління в Україні. Другий – формування нових інститутів, організаційних структур та інструментів здійснення державного управління. Третій – кадрове забезпечення нової системи державного управління. Четвертий – зміцнення та формування нових фінансово-економічних основ функціонування державного управління. П'ятий – наукове та інформаційне забезпечення системи державного управління, формування механізмів наукового та інформаційного моніторингу її функціонування [415]. Вбачається, що кожен із вказаних напрямів так чи інакше пов'язаний з реалізацією антикорупційної політики держави, про що вказує таке.

Зарубіжний досвід реалізації антикорупційної політики свідчить, що її ізольованість від реформ системи державного управління негативно позначається на протидії корупції, оскільки, впливаючи на наслідки, причини такої протиправної поведінки залишаються без уваги влади. Конфлікт інтересів, недосконалість організаційної структури органів державної влади та місцевого самоврядування, зайва політизованість окремих сфер виконавчо-розпорядчої діяльності – усе це в сукупності призводить до укорінення корупції в українському суспільстві. За даними Альтернативного звіту з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики, підготовленого у 2017 році Центром політико-правових досліджень за підтримки Transparency International Україна та Міжнародного фонду «Відродження», визначено такі недоліки реалізації вказаної політики, пов'язані з незавершеністю в державі адміністративної реформи:

– програмні пріоритети діяльності Кабміну України не узгоджені з цілями

Антикорупційної стратегії, оскільки вони не враховують переважної більшості положень Антикорупційної стратегії на 2014–2017 роки та Державної програми з її реалізації;

– спостерігається недосконалість механізмів здійснення контролю щодо реалізації Антикорупційної стратегії на 2015–2017 роки з боку Уряду;

– на сучасному етапі для України притаманна практика прийняття органами виконавчої влади та місцевого самоврядування ситуативних рішень відносно питань запобігання корупції, тобто відсутня система стратегічного планування та моніторингу вказаної сфери;

– можна констатувати недосконалість механізмів взаємодії влади та інститутів громадянського суспільства, зокрема і у сфері протидії корупції;

– діяльність центральних органів виконавчої влади щодо здійснення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів залишається малоефективною;

– процес реорганізації апаратів міністерств, укрупнення їх департаментів та впровадження прозорої процедури підготовки та прийняття урядових рішень на основі «аналізу політики» з належними публічними консультаціями є незавершеним;

– в Україні відсутня спеціальна служба управління персоналом центральних органів виконавчої влади та інтегрована інформаційна система управління людськими ресурсами на державній службі;

– відсутність в державі законодавства про загальну адміністративну процедуру, що обумовлено наступними факторами: проблемами у розвитку адміністративно-правової науки та освіти; відсутністю суспільно-політичного запиту на відповідне законодавство, що пояснюється інформаційним вакуумом у цій сфері;

– неефективність поточних реформ системи публічних закупівель, що призводить до існування практики застосування неконкурентних процедур [470, с. 11–45].

Слід зазначити, що останнім часом влада своїми діями методично

намагається збільшити перелік чинників, що сприяють подальшому утвердженню корупції, створюючи нові корупційні ризики. Свідченням цього є законодавчі ініціативи Верховної Ради України. Так, у Парламенті знаходиться законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про державну службу» щодо врегулювання окремих питань проходження державної служби», який надає Президенту право призначати голів місцевих державних адміністрацій, строк повноважень яких становитиме п'ять років [379]. На нашу думку, такі пропозиції є нічим іншим, як спробою централізації корупції в державі, яка неодмінно вплине і на рівень корупції на місцях, адже голови місцевих державних адміністрацій, у разі прийняття цього закону стануть майже недоторканими особами. За умов розбудови громадянського суспільства така практика неприпустима і може бути негативно сприйнята європейськими партнерами України.

Необхідно зазначити, що вказані проблемні питання адміністративної реформи, що знижують ефективність антикорупційної політики, систематизовані на основі аналізу саме антикорупційного законодавства. У теорії адміністративного права науковці, досліджуючи особливості реформування системи державного управління, акцентували увагу на інших недоліках, що також мінімізують соціальний ефект від реалізації антикорупційної політики держави. Зокрема, необхідно звернути увагу на такі твердження вчених-адміністративістів:

– до проблем адміністративної реформи в Україні слід віднести такі, як надмірне втручання держави у життєдіяльність суспільства, особливо господарюючих суб'єктів і складових громадянського суспільства, незавершеність переорієнтації діяльності органів виконавчої влади із суто адміністративно-розпорядчих функцій на функції надання державних (управлінських) послуг громадянам, недосконалість закріплених за виконавчою владою важелів управління соціально важливими процесами (З. С. Гладун) [75];

– суттєвим недоліком адміністративної реформи стала явно недостатня увага до проблем упорядкування виконавчої вертикалі, а також реформування

місцевих органів виконавчої влади. Насамперед, є прогалини в частині розподілу повноважень і функцій між центральним та місцевим рівнями виконавчої влади, зокрема не було створено достатню концептуальну базу для системного вирішення зазначених проблем (Н. Т. Гончарук) [80, с. 12];

– адміністративній реформі не вистачило системності, послідовності, наукового обґрунтування, а логіка її проведення не була достатньо продуманою. У результаті кожна з проведених за означений період реформацій була своєрідним перерозподілом владних повноважень, черговою кадрово-структурною перестановкою, що не призвели до системних змін у формуванні оптимальної моделі виконавчої влади, спроможної адекватно реагувати на сучасні виклики і загрози (В. Я. Малиновський) [270, с. 22];

– основними проблемами адміністративної реформи в Україні є небажання державних службовців змінюватися, відсутність чіткого розподілу повноважень між державною адміністрацією та місцевим самоврядуванням на різних рівнях територіального поділу, залежність територіальних громад від бюджетного дотування (Ю. М. Сокирка, Л. С. Скочиляс, О. В. Шиманова, А.Б. Романюк) [505, с. 14];

– без уваги з боку адміністративної реформи залишаються проблеми реального забезпечення прав і свобод людини та громадянина; оптимізації загальнодержавного управління; створення сучасної системи підготовки та перепідготовки управлінських кадрів; зменшення кількості чиновницько-бюрократичних ланок (О. М. Сохань) [511, с. 173];

– проблемним питанням реалізації адміністративної реформи залишається відсутність системи державно-правових актів виконавчої влади за їх юридичною силою, які б забезпечували сталість і узгодженість реформ на основі верховенства права (В. Б. Авер'янов) [1, с. 23].

Стисло охарактеризуємо кожну вищевказану проблему через призму антикорупційної діяльності. Проблема надмірного втручання держави у діяльність господарюючих суб'єктів та застарілість самої парадигми відносин «влада-бізнес» призводять до виникнення значних корупційних ризиків. Дійсно,

більшість заходів, закріплених у Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 р. № 877-V, є достатньо жорсткими і передбачають безпосередній контакт суб'єкта господарювання з посадовцями [432]. Це і є прямий шлях до корупції. Слід зазначити, що цю проблему визнає і Кабмін України, який вніс до Верховної Ради України законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо забезпечення дотримання прав учасників кримінального провадження та інших осіб правоохоронними органами під час здійснення досудового розслідування» (прийнято 16 листопада 2017 р.). У ЗМІ документ уже назвали «законом щодо захисту бізнесу від неправомірних дій правоохоронців» [198].

Як зазначається у пояснювальній записці до закону, його метою є усунення таких проблемних питань: недотримання правоохоронними органами розумних строків здійснення досудового розслідування кримінальних проваджень, що призводить до затягування процесу розслідування; відсутність у заявника можливості отримувати інформацію про хід досудового розслідування та оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність органів досудового розслідування у встановленому законом порядку; недосконалість порядку проведення обшуку житла чи іншого приміщення органами досудового розслідування; збільшення кількості безпідставних вилучень органами досудового розслідування оригіналів документів та комп'ютерної техніки у суб'єктів господарювання, що фактично паралізують роботу суб'єктів господарювання [378].

Усі вищевказані проблемні питання призводять до укорінення корупції, оскільки відсутність в учасників кримінального провадження реальних інструментів впливу на неправомірні дії правоохоронних органів змушують звертатися до вже перевічених засобів вирішення питань – надання хабарів. Тому ця проблема реалізації адміністративної реформи негативно впливає на ефективність антикорупційної політики держави. У цьому сенсі слід констатувати, що антикорупційне законодавство дещо випереджає адміністративне, і така неузгодженість зрештою позначається на суспільстві.

Прогалини в частині розподілу повноважень і функцій між центральним та

місцевим рівнями виконавчої влади також негативно позначаються на сфері протидії корупції. Ця проблема окреслена у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (розпорядження Кабміну України від 1 квітня 2014 р. № 333-р). Зокрема зроблено акцент на необхідності створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень; розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності; розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади [454].

Відсутність чіткого розподілу повноважень між місцевою та центральною владою створює корупційні ризики, адже дозволяє використовувати прогалини у законодавстві для неправомірного впливу на об'єкт управління, а також дає змогу завжди вирішити питання в органах вищого рівня. Інакше кажучи, якщо місцеві чиновники тривалий час не вирішують якесь питання, натякаючи на необхідності його пришвидшення у незаконний спосіб, то можна звернутися за допомогою до чиновників вищого рівня. Це свідчить про те, що антикорупційна політика, як і зазначалося раніше, є продуктом комплексного впливу (організаційного, правового, соціального).

Проблема неспроможності виконавчої влади оперативно реагувати на виникнення нових корупційних ризиків переважно пов'язана з бюрократією у державному управлінні. За весь період адміністративної реформи влада так і не спромоглася подолати цей рудимент радянських часів, внаслідок чого сучасна влада не тільки не відмовилася від бюрократичних практик, а й значно вдосконалила цей досвід. Здається, що таким чином вона намагається відсторонитися від народу, створити все, щоб звичайні громадяни не змогли звернутися до жодного владного кабінету [528, с. 5].

З цього приводу Б. А. Бурбело зазначає, що корупція є найбільшою хворобою бюрократії сьогоденної епохи. У корупції виявляються

неефективність влади, її недієздатність, функціональна недосконалість системоутворюючих державних та суспільних інститутів [40, с. 14]. Слід додати, що існування штучної бюрократії є своєрідним джерелом корупції для влади, адже бажаючи зекономити час та нерви, громадяни часто погоджуються оплатити посадовцям за оперативність їх послуг. У щорічному дослідженні розвитку демократії у країнах перехідного періоду Nations in Transit-2016, який опублікований Freedom House, зазначається, що сучасна Україна має проблеми з корупцією, стан боротьби з якою залишається на рівні 2013 року. У своєму розвитку демократії серед пост-комуністичних країн наша держава посідає 18 місце з 29 можливих [594]. Вбачається, що однією з причин такого стану справ і є бюрократія влади, яка зводить усі реформи нанівець.

Відсутність сучасної системи добору управлінських кадрів неодмінно позначається на рівні корупції у державному управлінні. А. Л. Тіньков зазначає, що кадрові призначення в органах виконавчої і судової влади, які здійснює парламент або уряд, прямо чи опосередковано зумовлюють поширення корупції у відповідних органах, через що кадрова політика перетворюється на засіб протизаконного впливу на систему влади в цілому, дискредитуються контрольні інститути [533, с. 13]. Слід додати, що корупційні ризики існують і на нижчому рівні вертикалі виконавчої влади при вирішенні питань кадрової політики. Однак на сьогодні держава не лише визнала цю проблему, а й почала активно діяти у напрямку її вирішення.

Так, Стратегія державної кадрової політики на 2012-2020 роки (схвалена указом Президента України від 1 лютого 2012 р. № 45/2012) передбачає посилення вимог до моральних якостей осіб, які залучаються до управлінської діяльності, з метою уникнення можливих проявів корупції, запобігання виникненню конфлікту інтересів, удосконалення процедури дисциплінарного провадження [450]. Перед державою стоїть достатньо складне завдання – переформатувати свідомість державного службовця, у якій корупція закарбувалася як щось звичайне та цілком прийнятне. Не новина, що велика кількість нинішніх посадовців, обираючи вищий навчальний заклад, знали, що



здобута спеціальність дозволить їм отримувати неправомірну вигоду. В умовах проголошення курсу на верховенство права така позиція державних службовців не допустима.

Обов'язково слід зазначити і про недосконалість нормотворчості у системі виконавчо-розпорядчої діяльності, яка також впливає на ефективність антикорупційної політики держави. На думку Д. Н. Нечаєва, проблеми здійснення публічної влади стають дедалі складнішими і вимагають багатоаспектного розгляду, а отже, і різноманітних знань, а переважна більшість публічно-владних рішень повинні прийматися на основі обговорення, шляхом залучення спеціалістів різних профілів або створення спеціальних допоміжних (консультативних, дорадчих, аналітичних та інших) органів [311, с. 27]. Слід погодитися з таким твердженням та додати, що численні реформи, які декларуються державою на рівні законів та актів Глави держави, вимагають відповідних «дорожніх карт», тобто комплексних підзаконних актів, які містять план дій щодо реалізації стратегій та концепцій. На сучасному етапі Україні бракує таких актів.

Наприклад, до вже згаданої Стратегії державної кадрової політики на 2012-2020 роки навіть немає нормативно визначеного плану дій. Є лише указ Президента України «Про План заходів щодо реалізації у 2013 році положень Стратегії державної кадрової політики на 2012-2020 роки» від 23 квітня 2013 р. № 229/2013, який з незрозумілих причин досі залишається чинним [435]. Але сама Стратегія розрахована на вісім років, тому постає питання: чому план є лише на один рік? Варто зазначити, що питання протидії корупції у цьому плані взагалі не згадуються, хоча відповідна мета міститься у самій Стратегії. Окрім цього, привертаємо увагу, що план заходів схвалює не Уряд, а Президент України, тоді як відповідальним за реалізацію Стратегії є саме Кабмін України.

Подібна ситуація спостерігається у різних галузях виконавчо-розпорядчої діяльності. Це вказує на те, що більшість реформ у державі мають декларативну складову, іноді створюючи ілюзію змін задля того, щоб отримати якісь преференції чи конкретну фінансову допомогу від західних партнерів України.

Вважаємо, що будь-яка реформа вимагає осмислення, стратегічного планування та впровадження чітких індикаторів ефективності реалізації. В іншому випадку розраховувати на покращення рівня протидії корупції та інші позитивні перетворення не варто.

Отже, антикорупційна політика держави залежить від напрямів та стану реалізації адміністративної реформи. Незавершеність останньої суттєво гальмує викорінення корупції в українському суспільстві, адже деякі антикорупційні новації залишаються нереалізованими внаслідок відсутності інституціональних спроможностей самої вертикалі виконавчої влади. У зв'язку з цим доцільно запропонувати перелік перспективних напрямів адміністративної реформи, який буде враховувати особливості антикорупційної політики держави. До числа таких перспективних напрямів слід зарахувати такі:

1. Деретуляція господарської діяльності. Політика деретуляції пов'язана з комплексом заходів, спрямованих на модернізацію реєстраційної системи, суттєве спрощення дозвільної та ліцензійної систем, полегшення контрольно-перевірочної діяльності, а також удосконалення податкового адміністрування [259, с. 59]. Слід зазначити, що держава почала діяти у цьому напрямі, однак не визначила ці заходи як складові адміністративної реформи в Україні. Зокрема було прийнято Закон України від 12 лютого 2015 р. № 191-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (деретуляція)», у якому окреслено основні пріоритети діяльності у цій сфері, а саме: максимальне спрощення установчих та погоджувальних процедур при створенні суб'єкта господарювання, вдосконалення ліцензійної та дозвільної діяльності, запровадження додаткових гарантій захисту прав інвесторів тощо [377]. На нашу думку, політика деретуляції сприятиме зменшенню рівня корупції в державі, оскільки надмірна «опіка» держави дуже часто призводить до виникнення корупційних ризиків.

О. В. Сергієнко пропонує державі зосередитись на таких напрямках деретуляції: створення можливостей подання документів на державну реєстрацію прав як у паперовій, так і електронній формі; скасування

необхідності здійснювати технічну інвентаризацію при укладанні кожної угоди купівлі-продажу, даруванні та інших операціях зміни власника об'єкта нерухомості; поступове скорочення рівня податкового навантаження, кількості та тривалості сплати податків; скорочення ставки податку на прибуток підприємств; зменшення кількості процедур для підключення до системи електропостачання, час та вартість такого підключення; спрощення доступу до електричної енергії шляхом оновлення процедури нових приєднань до електричних мереж; швидкі строки вирішення боргової суперечки, що дає змогу заощадити час та, можливо, частково компенсувати понесені витрати; спрощення процедури вирішення неплатоспроможності; розширення кредитної інформації в приватному бюро кредитних історій; висока доступність кредитної інформації; введення дозвільної системи з урахуванням рівня ризиків; скорочення часу, необхідного для митного оформлення тощо [488, с. 146].

Окреслені пріоритети безпосередньо пов'язані з мінімізацією виконавчо-розпорядчого тиску на суб'єктів господарювання, що наразі є необхідним. Так, питання підключення до електромереж часто вирішуються за допомогою корупції. Наприклад, у Рівненській області в листопаді 2017 року під час отримання хабара затримали директора та головного енергетика комунального підприємства, які вимагали за підключення до Варашської електромережі 18 тисяч гривень. При цьому головний енергетик чинив опір правоохоронцям та, намагаючись втекти з місця злочину на власному автомобілі, створив декілька аварійних ситуацій [299].

Варто зазначити, що вказані вище напрями дерегуляції повністю корелюються з положеннями Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», яка передбачає створення сприятливого середовища для ведення бізнесу, розвитку малого і середнього підприємництва, залучення інвестицій, спрощення міжнародної торгівлі та підвищення ефективності ринку праці. Як пріоритети у Стратегії визначено такі напрями: скорочення кількості документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності та видів господарської діяльності; скасування регуляторних актів, які ускладнюють ведення підприємницької

діяльності; зменшення кількості органів державного нагляду (контролю); забезпечення надання послуг для громадян та бізнесу в електронному вигляді; забезпечення ефективного захисту права приватної власності; захист економічної конкуренції; запровадження стимулюючих механізмів інвестиційної діяльності [452]. З урахуванням цього дерегуляція господарської діяльності є одним із пріоритетних напрямів адміністративної реформи в контексті реалізації сучасної антикорупційної політики України.

2. Децентралізація повноважень в окремих сферах виконавчо-розпорядчої діяльності. У словниковій літературі термін «децентралізація» тлумачиться як знищення, скасування або ослаблення централізації та розширення прав нижчих органів влади шляхом передачі останнім частини функцій та повноважень вищими рівнями влади [157, с. 166]. Вбачається, що децентралізація передбачає делегування повноважень органами виконавчої влади іншим суб'єктам, які можуть належати до вертикалі виконавчої влади або взагалі не мати до неї жодного відношення (приватні нотаріуси, арбітражні керуючі, приватні виконавці тощо). На нашу думку, децентралізація та делегування є достатньо близькими за значенням категоріями, оскільки передбачають відмову від певних повноважень на користь іншого суб'єкта.

Підтвердженням цієї думки служить твердження А. М. Новак, за яким протиставлення процесів делегування повноважень та децентралізації влади можливе лише з позицій громадівської концепції місцевого самоврядування. Але сучасна сильна демократична держава повинна функціонувати не на засадах розмежування, а на консолідації механізму публічно-владного управління, підпорядкованій загальним принципам і завданням суспільного та державного розвитку. Система публічного управління, як і будь-яка високоорганізована соціальна система, характеризується цілісністю лише тоді, коли забезпечується спеціалізація її елементів. І саме із цієї точки зору має відбуватися функціонально-компетенційна спеціалізація органів влади на вирішенні тих питань, що найбільшою мірою пов'язані з належним життєзабезпеченням громадян [313, с. 153].

Децентралізація повноважень надасть можливість знизити корупційні ризики, а іноді і взагалі уникнути їх виникнення, що позитивно вплине на ефективність діяльності держави в окремих сферах суспільного життя. Окрім цього, така політика сприятиме підвищенню конкуренції між владними інституціями та суб'єктами делегованих повноважень, від якої передусім виграють пересічні громадяни, адже вони матимуть можливість обирати суб'єкта, який надаватиме адміністративні послуги. Позитивним прикладом децентралізації повноважень є запровадження інституту приватних виконавців. Відповідні зміни були санкціоновані Законом України «Про виконавче провадження» від 2 червня 2016 р. № 1404-VIII [369] та Законом України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень та рішень інших органів» від 2 червня 2016 р. № 1403-VIII [429].

Такі новації позитивно оцінили юристи-практики, які до переваг цього інституту зарахували зменшення навантаження на державну виконавчу службу, підвищення конкуренції у сфері примусового виконання, скорочення та оптимізація органів примусового виконання, збільшення податкових надходжень до бюджету від сплати приватними виконавцями податків, зниження рівня корупції у сфері примусового виконання рішень [79, с. 14]. Вчені-адміністративісти також позитивно оцінили такі новації, зокрема Л. В. Крупнова зазначає, що законодавець виважено підійшов до питання визначення становища приватних виконавців. На сьогодні він являє собою комплексний правовий інститут, який має особливий порядок формування (проведення кваліфікаційного іспиту, облаштування офісу тощо), власну організаційну надбудову (Асоціація приватних виконавців зі своїми структурними одиницями, кваліфікаційна комісія), а також територіальні межі діяльності (виконавчі округи). Впровадження альтернативного механізму примусового виконання рішень є позитивним кроком, адже здорова конкуренція з відповідними державними інституціями лише стимулює до ефективної праці [248, с. 269].

У рамках реалізації антикорупційної політики України досвід децентралізації повноважень буде дуже корисним, адже чим більше буде

конкуренція в окремих сферах виконавчо-розпорядчої діяльності, тим меншими будуть корупційні ризики. Втративши здатність використовувати свої повноваження у власних корупційних інтересах, посадовці будуть змушені у прямому сенсі боротися за свою посаду, оскільки в умовах оптимізації виконавчої влади на перший план вийдуть професіоналізм державного службовця, результативність виконуваних ним функцій та морально-етичні характеристики. Інакше кажучи, посади залишать за собою найпрофесійніші та найдостойніші службовці, що зрештою і стане основою викорінення корупції у владі.

3. Удосконалення існуючої системи надання адміністративних послуг. На думку Н. І. Калинець, підвищення якості адміністративних послуг потребує проведення комплексної реформи, що дозволить удосконалити й узгодити нормативно-правові акти, які регламентують механізм надання цих послуг, і забезпечить їх спрощення, зокрема шляхом упровадження сучасних інформаційних технологій. Окрім цього, для забезпечення ефективності надання адміністративних послуг важливим також є закріплення стандартів їх якості та критеріїв результативності, своєчасності, доступності, зручності, відкритості, прозорості, професійності. Стандарти якості надання адміністративних послуг повинні встановлювати мінімальні вимоги щодо того, яка надається послуга. Ураховуючи критерії оцінювання послуг, необхідним є переведення всіх органів виконавчої влади на систему електронного урядування та відкриття реєстрів [199, с. 118].

Подібна практика вже використовується в окремих адміністративно-територіальних одиницях. Так, за даними газети «Урядовий кур'єр», на Дніпропетровщині у 2015 році місцева влада підписала меморандум із керівництвом фонду «Східна Європа» щодо впровадження проекту «Електронне урядування задля підзвітності влади та участі громади». Мета – отримання громадянами адміністративних послуг в режимі онлайн. Загальний бюджет проекту становив 4,3 мільйони швейцарських франків. Для його реалізації було створено робочу групу, до якої увійшли представники органів влади,

громадських організацій, європейські експерти. Місцева влада виходила з того, що надання адміністративних послуг в електронному режимі – це можливість звести до мінімуму спілкування громадянина і чиновника та дієвий удар по корупції [155].

Ці ініціативи здійснюються відповідно до положень Концепції розвитку електронного урядування в Україні (розпорядження Кабміну України від 20 вересня 2017 р. № 649-р), яка визначає потребу посилення спроможності місцевих громад щодо виконання нових повноважень шляхом запровадження примірних інформаційно-аналітичних систем [455].

На центральному рівні також є позитивні зрушення у цьому питанні. Так, розпорядженням Кабміну України від 5 жовтня 2016 р. № 803-р «Деякі питання запобігання корупції в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади» закріплено перелік таких пріоритетних заходів: запровадження систем електронного урядування на веб-порталах міністерств, переведення ліцензійно-дозвільних процедур в електронний формат, запровадження єдиної уніфікованої електронної системи доступу до публічної інформації, створення електронних реєстрів і баз даних, запровадження практики проведення електронних аукціонів [134].

4. Запровадження комплексної системи стратегічного планування в державному управлінні. Вчені-адміністративісти по-різному визначають стратегічне планування в державному управлінні: діяльність органів виконавчої влади щодо реалізації централізованого початку управління з метою перспективного забезпечення балансу загальнодержавних та місцевих інтересів у вирішенні сукупності проблем довгострокового соціально-економічного та політичного розвитку держави (В. А. Крапівкін, П. П. Мірошник) [242, с. 83]; засіб, який дає змогу органам державного управління поєднувати аналіз поточних подій, прогнози соціально-економічного розвитку і сценарії можливого майбутнього з виробленням стратегії, а також формувати загальне бачення перспектив, розробляти плани розвитку, прийнятні для територіальної громади та суспільства в цілому. Найбільш помітною перевагою запровадження

стратегічного планування є досягнення певного консенсусу, узгодженості дій всіх сторін, зацікавлених у реалізації плану (В. М. Вакуленко) [47, с. 19].

Вважаємо, що стратегічне планування дозволить узгодити напрями антикорупційної політики та адміністративної реформи, що є важливим, оскільки ефективність обох залежить від координації дій органів виконавчої влади. Слід підкреслити, що наразі навіть не прийнято окремий нормативно-правовий акт, який би визначав форми і методи стратегічного планування, строки та вихідні засади, повноваження посадових осіб. Проект Закону України «Про державне стратегічне планування» знаходиться у Верховній Раді України ще з 2012 року, але його досі не прийнято. Хоча аналіз документа дозволяє позитивно оцінити його положення. Зокрема, заслуговує на увагу загальний порядок розроблення, схвалення, виконання, моніторингу, оцінки, контролю документів державного стратегічного планування, а також повноваження учасників такого планування [383].

На нашу думку, відсутність формалізованих планів, у яких буде визначена роль кожного органу виконавчої влади (центрального та місцевого), і що важливо, критерії оцінки їхньої діяльності та очікувані результати, дозволяє владі залишатися безвідповідальною. За таких умов корупційні ризики значно зростають, адже посадовці починають міркувати не про те, як реалізувати стратегічні пріоритети, а про власне збагачення. Вбачається, що впровадження в державному управлінні повноцінного стратегічного планування здатне зменшити рівень корупції в державі, однак для цього слід одночасно запровадити інститут відповідальності за політичними зобов'язаннями. У сукупності вони змусять можновладців замислитися над доцільністю вчинення корупційних правопорушень.

5. Впровадження ефективних механізмів взаємодії з інститутами громадянського суспільства. Як наголошує К. А. Постол, сутність дієвої взаємодії держави та громадянського суспільства залежить від рівня демократичного розвитку держави, яка повинна відмовитися від своєї монопольної позиції та централізованого управління в процесі державо- і



правотворення, а також інститутів громадськості, які, набуваючи правового статусу як суб'єкти управління та контролю, повинні мати рівень свідомості та культури, що відображають цінності людського розвитку [361, с. 39]. Слід погодитися з такою думкою і додати, що ефективність взаємодії влади та громадськості у сфері протидії корупції надає можливість значно розширити функціональні можливості спеціалізованих антикорупційних інститутів за рахунок суспільної складової.

Однак для належної реалізації процедур і форм залучення громадськості в механізм адміністративно-правового забезпечення протидії корупції необхідно застосовувати такі основні інструменти (за легальним критерієм): доступ до публічної інформації; звернення громадян; внесення пропозицій суб'єктам права законодавчої ініціативи; участь у заходах із питань запобігання та протидії корупції; проведення громадської антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів; проведення досліджень, у тому числі наукових, соціологічних тощо, із питань запобігання та протидії корупції; інформування населення; громадський контроль [76, с. 209].

На сьогодні індекс сталості розвитку громадянського суспільства (CSOSI) в Україні залишається низьким. У середньому він складає 4.0-4.1 за різними показниками (сталий розвиток, правове середовище, організаційні спроможності, громадянське представництво, фінансова життєздатність, інфраструктура, довіра суспільства). Вказаний індекс вимірюється за семибальною шкалою, де 1 показує дуже розвинутий рівень, а 7 означає низький рівень розвитку [595]. Такі показники демонструють недосконалість механізмів взаємодії влади та громадськості, зокрема і в питаннях реалізації антикорупційної політики держави. Тому в рамках адміністративної реформи необхідно налагодити плідний діалог між цими суб'єктами. Для цього потрібно розробити концепцію взаємодії органів державної влади і місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства, у якій запровадити реальні механізми використання громадськістю інструментів впливу на владу. Це зробить владу і суспільство повноцінними партнерами, внаслідок чого державна політика стане продуктом

спільних ініціатив та прагнень, що збільшить її ефективність та соціальний вплив.

Варто зазначити, що, окрім впровадження запропонованих перспективних напрямів, влада повинна вдосконалити і вже існуючі. Наприклад, при формуванні нових інститутів та організаційних структур, законодавцю слід орієнтуватися на ті інститути, які передбачають широке громадське представництво. У свою чергу, працюючи над проблемами наукового забезпечення державного управління, варто зосередитися на тих напрямках, які передбачають аналіз причин негативних явищ, а не їх наслідків. Щодо кадрової політики, то необхідно робити акцент на вихованні нової формації державних службовців, які сприйматимуть корупцію як пережиток минулого.

Теоретико-правовий аналіз стану та перспективних напрямів адміністративної реформи в контексті вдосконалення антикорупційної політики України дозволяє запропонувати такі висновки і рекомендації:

1. Встановлено, що процес реалізації антикорупційної політики суттєво впливає на модернізацію системи державного управління, змушує владу оперативно змінювати напрями адміністративної реформи, вдосконалювати та доповнювати її цілі і завдання. За таких умов актуальною проблемою є узгодження напрямів антикорупційної політики та адміністративної реформи. На сучасному етапі розвитку України невирішеність цієї проблеми негативно позначається на рівні протидії корупції й обмежує функціональні можливості спеціально уповноважених антикорупційних інституцій.

2. З'ясовано, що неузгодженість антикорупційної політики та напрямів адміністративної реформи обумовлена невідповідністю програмних пріоритетів діяльності Уряду цілям Антикорупційної стратегії, недосконалістю механізмів здійснення контролю щодо реалізації Антикорупційної стратегії з боку Кабміну України, ситуативністю управлінських рішень у сфері запобігання та протидії корупції як на державному, так і на місцевому рівнях, недосконалістю механізмів взаємодії влади та інститутів громадянського суспільства у сфері протидії корупції, незавершеністю процесу реорганізації апаратів міністерств, укрупнення

їх департаментів, відсутністю спеціальної служби управління персоналом центральних органів виконавчої влади.

3. Запропоновано такі перспективні напрями адміністративної реформи в контексті вдосконалення антикорупційної політики в Україні: дерегуляція господарської діяльності (зниження надмірного втручання держави у підприємницьку діяльність); децентралізація повноважень в окремих сферах виконавчо-розпорядчої діяльності (делегування владою повноважень юридичним особам приватного права); удосконалення існуючої системи надання адміністративних послуг (впровадження сучасних інформаційно-аналітичних систем документообігу); запровадження комплексної системи стратегічного планування в державному управлінні (визначення довгострокових пріоритетів розвитку держави); впровадження ефективних механізмів взаємодії з інститутами громадянського суспільства [526, с. 82].

#### **4.3. Оптимізація системи суб'єктів протидії корупції в Україні, удосконалення форм та методів взаємодії між ними**

Оптимізація органів виконавчої влади – це один із основних пріоритетів адміністративної реформи в Україні. В умовах тих викликів, які постали перед державою на сучасному етапі, влада не вправі утримувати надмірний апарат чиновників. Дослідження зарубіжного досвіду реалізації антикорупційної політики також вказує на практику оптимізації системи суб'єктів протидії корупції навіть у тих розвинених європейських країнах, які мають достатні фінанси для утримання потужного державного апарату. При цьому економія бюджетних коштів не є основним завданням процесу оптимізації. Першочергова мета полягає у виключенні з вертикалі виконавчої влади «слабких ланцюгів», які тільки заважають ефективно реалізувати той або інший напрям державної політики. Саме завдяки ним і укорінюється бюрократія, яка цілком виправдано може вважатися основою корупції у владі.

О. П. Западинчук, розглядаючи мету процесу оптимізації виконавчої влади зазначає, що реформування державного управління має перетворювати систему центральних органів виконавчої влади на керований механізм із чітким розподілом повноважень та відповідальності, оптимізований за змістом і переліком державних функцій, кількістю державних службовців і зорієнтований на задоволення потреб суспільства. Саме такий необхідний інструментарій має застосовуватися за призначенням і на довгострокову перспективу. Він здатний підвищити ефективність державного управління та суттєво зменшити використання коштів державного бюджету на утримання державного апарату [178]. Вбачається, що оптимізація виконавчої влади є достатньо функціональним інструментом державного управління, використання якого спрямоване на приведення системи органів виконавчої влади до найбільш оптимального режиму їхньої діяльності.

Т. О. Губанова вважає, що оптимізація являє собою метод підвищення ефективності функціонування органів державної влади, що полягає у виборі найвигідніших характеристик, найбільшої результативності роботи цієї системи, корисності, справедливості, якості, цінності, раціональності, доцільності, економічності тощо. При цьому науковець наголошує, що оптимізація має бути виваженою, вигідною та виправданою з позиції практики і не здійснюватися за принципом: краще будь-яке нове, аніж наявне старе [87, с. 109]. Вважаємо, що наведене визначення є дещо загальним і лише характеризує цілі процесу оптимізації, не розкриваючи механізмів їхнього визначення і подальшого впровадження. Утім слід позитивно оцінити тезу про обґрунтованість та виправданість процесу оптимізації, яка вказує на те, що модернізація центральних органів виконавчої влади – це процес, який має свої передумови, тобто він не є системним, а лише спрямований на усунення поточних недоліків виконавчо-розпорядчої діяльності.

На думку Д. В. Колеснікова, оптимізація державного управління представляє собою цілеспрямований процес досягнення максимально можливого значення ефективності функціонування системи органів виконавчої влади за

мінімального значення якості функціонування такої системи в умовах перерозподілу політичної влади з урахуванням необхідності делегування владних повноважень іншим суб'єктам права, реального дотримання закріплених у законодавстві та інших нормативно-правових актах прав і свобод людини, скасування антидемократичних владних приписів та інститутів влади [215, с. 61]. Слід зазначити, що це твердження є слушним, оскільки не лише максимально чітко визначає мету оптимізації, а і її кінцеві результати. Окрім цього, науковець вдало характеризує передумови процесу оптимізації центральних органів виконавчої влади (потреба перерозподілу повноважень, забезпечення реальності конституційних прав тощо), які є достатньо специфічними та вузькогалузевими.

На нормативно-правовому рівні питання оптимізації центральних органів виконавчої влади деталізовано у низці актів Президента України та Кабміну України. Зокрема, це питання визначено у таких документах: указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010 [428], постанова Кабміну України від 10 вересня 2014 р. № 442 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [427]. Окремі питання оптимізації в структурі міністерств також визначені в актах Уряду, а саме: постанові Кабміну України від 18 травня 2016 р. № 343 «Деякі питання оптимізації центральних органів виконавчої влади системи юстиції» [136] та постанові Кабміну України від 23 серпня 2016 р. № 585 «Деякі питання оптимізації центральних органів виконавчої влади державної системи правової охорони інтелектуальної власності» [135].

Варто зазначити, що у постанові Кабміну України від 10 вересня 2014 р. № 442 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» наведено Схему спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади Кабміном України через відповідних членів Уряду. Згідно з нею окремі суб'єкти реалізації антикорупційної політики (НАБУ, Національне агентство) визнаються центральними органами виконавчої влади. При цьому інші суб'єкти реалізації антикорупційної політики не належать до системи виконавчої влади, як наприклад, НАЗК, Верховна Рада України, Президент

України. На нашу думку, це значно ускладнює процес оптимізації суб'єктів протидії корупції, робить його міжінституціональним та комплексним.

Необхідно визнати, що оптимізація системи суб'єктів протидії корупції, окрім уже згаданих загальних завдань, має і низку особливих, обумовлених специфікою антикорупційної діяльності. До них слід віднести наступні: унеможливлення політизації сфери запобігання та протидії корупції, яка негативно впливає на ефективність антикорупційної політики; упередження проявів незаконного втручання в роботу антикорупційних інституцій з боку правоохоронних органів, Глави держави, Уряду та інших владних інститутів; забезпечення максимальної прозорості діяльності суб'єктів протидії корупції за рахунок викорінення бюрократії та впровадження додаткових механізмів громадського контролю. Інакше кажучи, необхідно побудувати таку систему антикорупційних органів, яка буде функціонувати без жодних збоїв, пов'язаних з дублюванням повноважень. Для цього потрібно, щоб вказана система була своєрідним «замкнутим циклом», починаючи з отримання інформації про корупціонера і закінчуючи судовим рішенням у його справі. Тільки за таких умов система буде працювати ефективно, результативно та виправдає своє запровадження.

Система антикорупційних органів в Україні є достатньо новою і тому влада ще не прийняла всіх необхідних підзаконних актів щодо її оптимізації. Напевно, це пов'язано з необхідністю практичного визначення результативності її функціонування, здатності вирішувати поставлені завдання та функціональності. Вважаємо, що наразі наявні певні передумови для такої оптимізації, до числа яких можна віднести такі: невирішеність проблеми розмежування повноважень між окремими суб'єктами протидії корупції, яка призводить до їхнього дублювання; існування потенційної загрози втрати контролю над сферою протидії корупції внаслідок суттєвого розширення кола антикорупційних інституцій; недостатній рівень визначеності повноважень окремих суб'єктів протидії корупції на законодавчому та підзаконному рівнях; недосконалість механізмів взаємодії між окремими суб'єктами запобігання та протидії корупції;

нерозвиненість механізмів контролю спеціалізованих суб'єктів реалізації антикорупційної політики за суб'єктами загальної компетенції, які беруть участь у запобіганні та протидії корупції; недостатній рівень залучення інститутів громадянського суспільства до реалізації антикорупційної політики.

Однак слід враховувати, що процес оптимізації системи суб'єктів протидії корупції вимагає дотримання певних правил, а саме:

– оптимізація повинна бути науково обґрунтованою, в іншому випадку вона приречена на невдачу. Потрібно детально проаналізувати всі ризики запроваджуваних новацій, соціальний ефект від їхньої реалізації, а також виробити чіткий алгоритм цього процесу;

– оптимізація не має заважати процесу подолання корупції, призупиняти або уповільнювати його. За таких умов слід діяти оперативно та цілеспрямовано. Всі можливі ризики, які можуть супроводжувати процес, слід завчасно передбачити й винайти шляхи їх подолання або послаблення їх шкідливого впливу;

– оптимізація має бути економічно обґрунтованою, адже витрачені ресурси повинні дати відповідний результат. Поряд з цим слід пам'ятати, що економія бюджетних коштів не повинна бути самоціллю процесу оптимізації, адже пріоритетом все ж таки залишається саме підвищення ефективності діяльності суб'єктів протидії корупції;

– оптимізація не повинна сприяти узурпації влади, тобто не можна концентрувати всі повноваження у сфері реалізації антикорупційної політики в межах однієї владної інституції. Потрібно дотримуватися конституційного принципу поділу влади на відповідні гілки;

– оптимізація має спиратися не на політичні мотиви, а на структурно-організаційні недоліки, які заважають попереджати прояви корупції, своєчасно виявляти та розслідувати корупційні правопорушення, притягувати корупціонерів до відповідальності;

– оптимізація повинна бути регламентована на нормативно-правовому рівні. Це означає, що кожна структурна або організаційна зміна має

відобразитися в законодавчих або підзаконних актах. Відсутність належної формалізації призведе до плутанини, яка сприятиме зниженню ефективності антикорупційної політики держави. При цьому довіра суспільства до антикорупційних ініціатив держави буде остаточно втрачена.

У разі врахування цих правил процес оптимізації системи суб'єктів протидії корупції обов'язково матиме позитивний вплив на реалізацію антикорупційної політики. Відбудеться збалансування проголошених пріоритетів та функціональних можливостей уповноважених антикорупційних інституцій. Тепер перейдемо безпосередньо до аналізу конкретних перспективних напрямів оптимізації, до числа яких слід віднести:

1. Оптимізація структури суб'єктів реалізації антикорупційної політики. Як зазначалося вище, однією з підстав процесу оптимізації є недосконалість організаційної структури окремих суб'єктів протидії корупції. Внаслідок цього кадровий ресурс використовується неефективно і нераціонально. Наприклад, відповідно до Положення про апарат НАЗК (рішення НАЗК від 19 травня 2016 р. № 1), до структури вказаного органу влади належать:

– функціональні підрозділи (департамент антикорупційної політики; департамент організації роботи із запобігання та виявлення корупції; департамент моніторингу дотримання законодавства про конфлікт інтересів та інших обмежень щодо запобігання корупції; департамент фінансового контролю та моніторингу способу життя; департамент з питань запобігання політичній корупції);

– допоміжні підрозділи (департамент організаційного та кадрового забезпечення; управління бухгалтерського обліку та звітності; адміністративний департамент; відділ правового забезпечення; сектор запобігання та виявлення корупції в Національному агентстві з питань запобігання корупції; сектор внутрішнього аудиту; сектор режимно-секретної роботи);

– інші підрозділи (радники, які підтримують роботу членів Національного агентства та входять до групи радників на правах самостійного відділу) [368].

Стосовно основних функціональних підрозділів питань не виникає,



оскільки вони мають чітку компетенцію і діють в індивідуально визначеному напрямі реалізації антикорупційної політики. Утім постають сумніви відносно доцільності створення бюрократичного допоміжного апарату НАЗК. Зокрема, сектор запобігання та виявлення корупції в НАЗК є своєрідним органом внутрішньої безпеки, однак чи буде він функціонувати ефективно, якщо підпорядковується голові агентства. Звичка не виносити внутрішні проблеми на широкий загал може звести нанівець ефективність роботи цього допоміжного органу, адже керівництво НАЗК не зацікавлене у погіршенні власної репутації, тому ймовірно, що виявлені випадки корупції в самому агентстві будуть ретельно приховуватись.

За таких умов функцію попередження та виявлення корупційних проявів у самому НАЗК є сенс закріпити за одним із інших суб'єктів, наприклад, НАБУ або САП, хоча є певні недоліки і в структурі цих суб'єктів, наприклад, у НАБУ є Відділ забезпечення роботи Директора бюро [329]. Вбачається, що в умовах адміністративної реформи слід відмовлятися від таких привілеїв, як окремі підрозділи персональної інформаційно-іміджевої підтримки. Окремі питання організації роботи Директора НАБУ може виконувати відділ по роботі з персоналом. Зазначимо, що мова не йде про тотальне звільнення працівників заради економії бюджетних коштів на їхнє утримання.

Кадровий ресурс краще переорієнтувати на виконання більш важливих завдань у сфері протидії корупції, зокрема можна значно підсилити фахівцями територіальні управління НАБУ. Позбавившись від зайвих структурних підрозділів, з'явиться можливість підвищити ефективність реалізації антикорупційної політики, оскільки потенціал суб'єктів буде сконцентровано навколо найбільш нагальних проблем [111, с. 55]. Інакше кажучи, потрібно зосередитись на раціональності витрачених ресурсів та збалансованості напрямів антикорупційної політики. При дослідженні зарубіжного досвіду реалізації антикорупційної політики ми вже звертали увагу на те, що ефективно долати корупцію можна навіть і без утворення значної кількості спеціалізованих суб'єктів. Головне – правильно визначити структуру антикорупційних органів,

зробити її оптимізованою та функціонально здатною вирішувати поставлені завдання.

2. Запровадження міжінституціональних моделей протидії корупції. Помилкою влади є те, що вона всі надії покладає саме на створену систему антикорупційних інституцій, якій важко впоратися з таким обсягом роботи. Утім не зрозуміло, чому не використовується вже існуючий потенціал органів виконавчої та судової влади. Для оптимізації системи суб'єктів протидії корупції потрібно максимально залучити до процесу її викорінення всі органи виконавчої влади (центральні або територіальні), правоохоронні органи, а також органи місцевого самоврядування. На нашу думку, лише створення НАЗК має реальний сенс, адже повинен бути орган, який буде систематизувати та обробляти інформацію, що міститься в електронних деклараціях. На підставі такої інформації ГПУ, Нацполіції України, СБУ повинні провести досудове слідство і передати справу до суду. Для цього у них вистачає повноважень, закріплених у законодавчих та підзаконних актах.

На сьогодні конфлікти між антикорупційними інституціями та іншими правоохоронними органами виникають все частіше. Наприклад, 29 листопада 2017 р. НАБУ звинуватила СБУ та Генеральну прокуратуру у зриві спецоперації. Мова йде про документування одного з епізодів за участі першого заступника Голови Державної міграційної служби України. Оперативники СБУ під керівництвом прокурорів ГПУ незаконно затримали детектива НАБУ, який працював під прикриттям. При чому НАБУ і САП неодноразово попереджали про ризики для оперативної роботи у зв'язку з відсутністю у них права на автономне прослуховування [564].

Відсутність такого права є типовим прикладом функціональної обмеженості антикорупційних органів, тобто невідповідності їх процесуальних можливостей тим завданням, які визначила держава. На жаль, є така ситуація не є випадковою, оскільки вбачається, що таким чином влада, як основне джерело корупції, намагається убезпечити себе від дуже активних дій антикорупційних органів, залишаючи за собою можливість маневру. Це не чесно по відношенню

до суспільства, яке переважно підтримує політику влади та довіряє їй. Додатковим аргументом на користь цієї думки є обмеженість впливу на діяльність суб'єктів протидії корупції з боку громадськості. У цьому ми пересвідчилися при дослідженні місця інститутів громадянського суспільства у реалізації антикорупційної політики держави.

Прикладом функціональної обмеженості спеціалізованих антикорупційних інституцій є неможливість доступу детективів НАБУ до електронних декларацій співробітників СБУ. Таке обмеження було встановлено рішенням Апеляційного суду Запорізької області в рамках розслідування детективами НАБУ справи про корупцію у Запорізькій обласній державній адміністрації [300].

Насправді, запровадивши систему спеціалізованих суб'єктів протидії корупції, держава начебто визнала абсолютну недієздатність у цих питаннях інших владних інституцій, які донедавна відповідали за реалізацію антикорупційної політики. Виходить, що держава не тільки визнає неспроможність уряду, прокуратури та судової влади боротися з корупцією, а й теоретично допускає корумпованість цих органів, у зв'язку з чим виникає потреба додаткового контролю у цій сфері. Вбачається, що така ситуація також може трактуватися по-різному. Наприклад, якщо сама влада уражена корупцією, то чому новостворені інституції не можуть бути схильні до неї.

3. Створення умов неможливості легалізації доходів отриманих шляхом вчинення корупційних правопорушень. Якщо оптимізувати організаційну структуру суб'єктів протидії корупції та запровадити міжінституціональні моделі боротьби з цим негативним суспільним явищем, то з'явиться можливість зосередитися на дійсно актуальному питанні, а саме: обмеженні легалізації корупційних доходів. На нашу думку, це дуже перспективний напрям, адже, не маючи можливостей у подальшому використати отримані хабарі, корупціонери навряд чи стануть ризикувати своєю посадою. Наразі такою діяльністю в державі не займається жоден суб'єкт. Єдиним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері виявлення та розшуку активів, на які може бути накладено арешт у кримінальному провадженні, та/або

з управління активами, на які накладено арешт або які конфісковано у кримінальному провадженні, є Національне агентство [420].

Однак агентство працює лише з тими активами, які корупціонери намагаються приховати від держави під час кримінального провадження, тобто за наслідками корупційних правопорушень, а потрібно зосередитися на роботі з потенційними ризиками. Доцільно надати агентству повноваження щодо розробки та впровадження механізмів унеможливлення використання корупційних доходів. Основою цих механізмів має стати моніторинг фінансової активності державних службовців, членів їхніх сімей та близьких родичів; обмеження кількості допустимих джерел доходів державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування. У разі виявлення балансового перебільшення витрат отриманим доходам агентство має усі підстави провести спеціальну антикорупційну перевірку, за результатами якої вирішити питання про передачу матеріалів до НАБУ або САП.

Така діяльність, безумовно, має здійснюватися спільно з іншими органами влади, що мають антикорупційні повноваження (ДФС України, Державною службою фінансового моніторингу, Державною казначейською службою, Державною аудиторською службою, НАЗК та іншими суб'єктами). Це сприятиме оперативності отримання та обробки податкової та іншої інформації, об'єктивності і всебічності проведених перевірок, а також своєчасності реагування на прояви корупції.

Натомість слід зазначити, що соціальний ефект від антикорупційної політики досягається не статистичними даними про вилучені кошти, а їх подальшим перерозподілом. На сучасному етапі інформація про подальшу долю конфіскованих корупційних активів суспільству не доступна, внаслідок чого воно не може оцінити результативність антикорупційної політики. На нашу думку, ці кошти мають надходити територіальним громадам з конкретним цільовим призначенням. Наприклад, можна запровадити практику встановлення дитячих майданчиків або антивандальних всепогодних тренажерів з табличками «Встановлено за кошти, конфісковані у 2017 році по корупційним справам». Так

само можна передбачити практику оздоровлення дітей з малозабезпечених сімей, придбання медикаментів для інвалідів та внутрішньо переміщених осіб тощо. Окрім цього, доцільним вважається впровадження принципу використання конфіскованих корупційних коштів на завершення проектів, з яких їх було вкрадено. Наприклад, якщо вкрали з будівництва дороги, то і спрямувати такі кошти необхідно на завершення її будівництва. Це створить умови для дієвого функціонування напрямів антикорупційної політики, що згодом стане підґрунтям оцінки її ефективності суспільством.

Окремим питанням на даному етапі дослідження є визначення шляхів удосконалення методів та форм взаємодії між суб'єктами протидії корупції. Ефективна взаємодія при реалізації антикорупційної політики має важливе значення, адже вона дозволяє прискорити процес обміну інформацією між уповноваженими суб'єктами щодо виявлених та задокументованих корупційних правопорушень; покращує зворотній зв'язок між антикорупційними інституціями (мається на увазі документообіг та офіційна комунікація); дозволяє полегшити процесуальну сторону розслідування корупційних правопорушень; сприяє оперативності реагування на неправомірний зовнішній вплив на спеціалізовані антикорупційні інститути. Інакше кажучи, ефективна взаємодія між суб'єктами протидії корупції підвищує їхню функціональну спроможність, що позитивно позначається на кінцевому результаті.

На сучасному етапі недосконалість методів та форм взаємодії між вказаними суб'єктами очевидна. З цього приводу О. З. Гладун зазначає, що незважаючи на суворість санкцій, передбачених за порушення антикорупційного законодавства, суттєві кримінально-правові обмеження для корупціонерів, їх практична реалізація не досягає рівня, необхідного та достатнього для запобігання новим корупційним проявам. Державна політика у сфері протидії корупції не має системного характеру. Діяльність спеціально уповноважених суб'єктів у цій сфері не скоординована, відсутня ефективна взаємодія між ними, спрямована на досягнення спільної мети – зменшення рівня корумпованості суспільства та публічного сектора [74, с. 21].

Про це свідчать численні конфлікти між спеціалізованими антикорупційними інституціями та СБУ і ГПУ. Зокрема, 1 грудня 2017 р. у Генпрокуратурі оприлюднили інформацію про деяких агентів НАБУ та опублікували в мережі знімки вилученого при обшуках майна [84]. Голова НАБУ А. С. Ситник з цього приводу заявив, що СБУ та Генпрокуратура мали на меті зірвати усі операції НАБУ, що проводилися під прикриттям, і їм це вдалося. Утім система підбору персоналу, що застосовується в антикорупційному бюро, дала можливість сформувати команду, яка при обмежених ресурсах має моральні якості протидіяти таким диверсіям й атакам [494].

На нашу думку, такі конфлікти виникають з причини тотальної корумпованості українських правоохоронних органів та спецслужб, які у відповідь на численні арешти впливових політиків та посадовців, яких НАБУ звинувачує у корупції, намагаються зламати новоутворену систему, дискредитувати її перед суспільством та главою держави. Таке протистояння може звести нанівець усі зусилля, адже, втрачаючи інструменти впливу на корупцію, спеціалізовані інститути втрачають шанс подолати це явище. Причиною такої ситуації є недосконалість нормативно-правових актів у сфері взаємодії між суб'єктами протидії корупції, серед яких доцільно навести такі:

– спільний наказ Міністерства фінансів України та НАБУ від 7 грудня 2016 р. № 1062/353 «Про затвердження Порядку взаємодії Державної служби фінансового моніторингу України та Національного антикорупційного бюро України» [403];

– спільний наказ Міністерства фінансів України та НАБУ від 8 вересня 2016 р. № 815/250 «Про затвердження Порядку надання Державною фіскальною службою України інформації з Державного реєстру фізичних осіб – платників податків про доходи фізичних осіб на запити Національного антикорупційного бюро України» [406];

– спільний наказ Міністерства внутрішніх справ України та НАБУ від 24 квітня 2017 р. № 99-0/335 «Порядок взаємодії Національного антикорупційного бюро України та Міністерства внутрішніх справ щодо обміну інформації з

питань обліку осіб, оголошених у розшук» [358];

– спільний наказ НАБУ та САП від 27 липня 2017 р. № 157-0 «Єдині принципи зовнішньої комунікації між Національним антикорупційним бюро України та Спеціалізованою антикорупційною прокуратурою» [161];

– спільний наказ Міністерства внутрішніх справ України та НАБУ від 10 жовтня 2017 р. № 191-0/823 «Про затвердження Порядку взаємодії Національного антикорупційного бюро України та Міністерства внутрішніх справ України щодо використання інформаційних ресурсів єдиної інформаційної системи Міністерства внутрішніх справ України» [404];

– меморандум від 17 січня 2017 р. «Про співпрацю та обмін інформацією між НАЗК та НАБУ» [446].

Якщо узагальнити результати аналізу вказаних нормативно-правових актів, то можна зазначити про деякі їхні принципові недоліки, а саме:

– у документах закріплені певні наміри щодо співпраці у питаннях протидії корупції, які стосуються вузького кола питань, зокрема обміну інформацією між силовими відомствами. На нашу думку, цього не достатньо, адже окремо потрібно було прописати у вищевказаних документах принципи невтручання в роботу органу, механізми попереднього узгодження дій щодо проведення окремих операцій, гарантії нерозголошення відомостей, які мають обмежений режим доступу тощо;

– усі проаналізовані документи містять лише загальні положення щодо взаємодії без деталізації окремих процесуальних аспектів, строків, обов'язків сторін, а також питань їхньої відповідальності за невиконання домовленостей. Складається враження, що ці акти підписано лише для декларування намірів, а не для налагодження плідної взаємодії, яка дасть свої результати;

– можна констатувати активність нормотворчості у сфері взаємодії лише з боку НАБУ і в окремих аспектах – НАЗК. Поряд з цим САП не надто переймається питанням форм та методів співпраці з іншими антикорупційними інститутами. Також потрібно зазначити, що питання взаємодії антикорупційних інституцій та СБУ і ГПУ майже не визначені на нормативно-правовому рівні. Це

призводить до численних конфліктів інтересів, що знижують авторитет усіх вказаних суб'єктів;

– досліджені накази та меморандуми не містять механізмів оцінки ефективності взаємодії між суб'єктами протидії корупції, що робить цей процес неконтрольованим. Дійсно, відсутність індикаторів результативності ускладнює не тільки оцінку самого процесу, а й напрацювання перспективних напрямів усунення недоліків.

– слід констатувати відсутність єдиного суб'єкта, здатного не лише вказати на недосконалість форм та методів взаємодії, а й зобов'язати антикорупційні органи розробити та затвердити вдосконалену методику такої співпраці. Інакше кажучи, немає єдиного відповідального за реалізацію антикорупційної політики, що і призводить до дублювання повноважень та спотворення фактів. Усе це в сукупності зменшує соціальний ефект від антикорупційних новацій.

Для покращення рівня взаємодії між суб'єктами протидії корупції, необхідно зробити декілька важливих кроків. По-перше, визначити орган влади відповідальний за реалізацію антикорупційної політики, який буде нести персональну відповідальність за усі прорахунки. Одночасно з цим необхідно надати суб'єктам протидії корупції абсолютну автономність у повноваженнях. Наприклад, НАБУ має отримати закріплене на законодавчому рівні право на прослуховування, що дозволить у повній мірі здійснювати свої повноваження. Доцільно також скоротити кількість самих суб'єктів протидії корупції аби уникнути конкуренції між ними, яка негативно позначається на кінцевому результаті. Зокрема, СБУ, МВС та ГПУ не повинні мати повноваження у сфері протидії корупції, оскільки в державі вже є спеціально утворені органи, які можуть виконувати такі функції (НАБУ, САП, НАЗК).

По-друге, необхідно розробити критерії оцінки ефективності взаємодії між цими суб'єктами, за такими позиціями: рівень доступу до інформації, яка використовується різними суб'єктами протидії корупції (слід урахувати складності в обміні відомостями, ступінь оперативності надання запитуваної інформації, обсяг наданих даних); кількість та результативність спільно



проведених спецоперацій (необхідно звертати увагу на випадки дублювання повноважень, конфлікт інтересів та прорахунки в організаційних питаннях); масштабність залучення спільних матеріально-технічних та інших ресурсів у процесі реалізації законодавчо визначених функцій (необхідно звертати увагу на слабкі та сильні сторони співпраці, аналізувати їх наслідки); стан контрольованості процесу взаємодії (йдеться про скоординованість управління співпрацею); рівень суспільної довіри до усієї системи антикорупційних суб'єктів (окремо варто звертати увагу на публікації у ЗМІ та соціологічні опитування, в яких дається оцінка ефективності реалізації антикорупційної політики).

По-третє, доцільно створити спільну координаційну раду з представників спеціалізованих антикорупційних інституцій, яка буде оперативно вирішувати нагальні питання взаємодії в рамках реалізації антикорупційної політики. Ця пропозиція не вимагає додаткового фінансування з державного бюджету України. По суті, це має бути погоджувальний орган, який у разі виникнення проблемних питань буде оперативно приймати рішення на рівні спільних наказів. Саме цей орган і може бути відповідальним за вирішення поточних проблем співпраці в рамках протидії корупції.

По-четверте, обов'язково необхідно активізувати методичну роботу з питань взаємодії суб'єктів протидії корупції. Це не потребує створення нових підрозділів або департаментів, оскільки у структурі самих суб'єктів уже є одиниці, які відповідають за цей напрям діяльності. Вважаємо, що ці структурні підрозділи мають тісно співпрацювати з науковими установами, які займаються проблемами адміністративної реформи та державного управління [121, с. 102].

Окреслені вище перспективні форми і методи взаємодії суб'єктів антикорупційної політики мають організаційний характер, який переважно стосується вертикалі та структури спеціалізованих антикорупційних інституцій. Однак слід звернути увагу і на політичний аспект взаємодії вказаних суб'єктів. Мова йде про Коаліційну угоду, вплив якої на антикорупційну політику країни оцінити досить складно. З одного боку, вона є узгодженим планом дій

політичних сил (її учасників), що означає усвідомлення парламентською більшістю необхідності реформ. З іншого, – простежується відсутність синхронізації Програми діяльності Уряду з Коаліційною угодою. Це свідчить про те, що Коаліційна угода, за відсутності політичної волі її виконувати, не перетвориться на реальний план дій парламенту та уряду, а залишиться декларацією про наміри [9, с. 23].

У тексті Коаліційної угоди питання протидії корупції позиціонується як фундамент оновленої системи державного управління [546]. Однак, як показує практика, наразі в парламенті не зацікавлені у функціонуванні незалежних антикорупційних органів. Так, 7 грудня 2017 р. у Верховній Раді України обговорювались ініціативи фракцій «Блок Петра Порошенка» та «Народний фронт» щодо надання Парламенту права звільняти з посад керівників НАБУ, САП, Державного бюро розслідувань без попереднього аудиту їхньої діяльності [185]. Спроби політичного тиску, безумовно, мають на меті підкорити антикорупційні органи, зробити їх керівників кишеньковими чиновниками, які за вказівкою будуть вирішувати справи, карати або відпускати.

Така позиція українських парламентарів привернула увагу європейських партнерів України, які вказали на порушення Україною своїх міжнародних зобов'язань. Позиція Європи у цьому питанні є такою: для більшості членів Європейського парламенту незалежність НАБУ є вирішальною. Європарламент буде захищати прогрес, який відстоює НАБУ як інститут для боротьби з корупцією [183]. Взаємодія між Парламентом та Урядом у сфері антикорупційної діяльності є основою викорінення корупції, адже ці інститути влади мають повноваження та компетенцію, що поширюється майже на усі без винятку суспільні відносини. Антикорупційна політика також має міжінституціональний характер, і тому необхідно скерувати всі можливі інструменти впливу на досягнення результату.

Дослідження шляхів оптимізації системи суб'єктів протидії корупції в Україні та вдосконалення форм і методів взаємодії між ними дає підстави акцентувати увагу на наступних теоретичних та практичних положеннях:

1. Встановлено, що процес оптимізації системи суб'єктів протидії корупції має бути обґрунтованим і виправданим та спиратися на чітко визначені передумови, тобто він не є системним, а лише спрямований на усунення поточних недоліків виконавчо-розпорядчої діяльності. До числа таких передумов віднесено: невирішеність проблеми розмежування повноважень між окремими суб'єктами протидії корупції; існування потенційної загрози втрати контролю над сферою протидії корупції внаслідок суттєвого розширення кола антикорупційних інституцій; недостатній рівень визначеності повноважень окремих суб'єктів протидії корупції на законодавчому та підзаконному рівнях; недосконалість механізмів взаємодії між окремими суб'єктами запобігання та протидії корупції; нерозвиненість механізмів контролю спеціалізованих суб'єктів реалізації антикорупційної політики за суб'єктами загальної компетенції, які беруть участь у запобіганні та протидії корупції; недостатній рівень залучення інститутів громадянського суспільства до реалізації антикорупційної політики.

2. Доведено, що процес оптимізації системи суб'єктів протидії корупції повинен відбуватися з дотриманням таких правил: оптимізація повинна бути науково обґрунтованою, в іншому випадку вона приречена на невдачу; оптимізація не має заважати процесу подолання корупції, призупиняти або уповільнювати його; оптимізація має бути економічно обґрунтованою, адже витрачені ресурси мають дати відповідний результат; оптимізація не повинна сприяти узурпації влади; оптимізація має спиратися не на політичні мотиви, а на структурно-організаційні недоліки, які заважають попереджати прояви корупції, своєчасно виявляти та розслідувати корупційні правопорушення; оптимізація повинна бути регламентована на нормативно-правовому рівні.

3. Виділено такі перспективні напрями оптимізації системи суб'єктів протидії корупції: оптимізація структури суб'єктів реалізації антикорупційної політики (виключення з вертикалі антикорупційних інституцій нефункціональних елементів); запровадження нових міжінституціональних моделей протидії корупції (спрямування всього існуючого виконавчо-розпорядчого потенціалу на подолання корупції в українському суспільстві);

створення умов неможливості легалізації доходів отриманих шляхом вчинення корупційних правопорушень (моніторинг фінансової активності державних службовців, членів їх сімей та близьких родичів, а також обмеження кількості допустимих джерел доходів державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування).

4. З'ясовано, що важливе значення при реалізації антикорупційної політики має ефективна взаємодія, яка дозволяє пришвидшити процес обміну інформацією між уповноваженими суб'єктами, покращує зворотній зв'язок між антикорупційними інституціями (мається на увазі документообіг та офіційна комунікація), дозволяє полегшити процесуальну сторону розслідування корупційних правопорушень, сприяє оперативності реагування на неправомірний зовнішній вплив на спеціалізовані антикорупційні інститути.

5. Визначено, що основними проблемними питаннями взаємодії суб'єктів протидії корупції в Україні є: обмеженість регламентації питань взаємодії (у документах закріплені наміри щодо співпраці лише у питаннях обміну інформацією між силовими відомствами); відсутність належної деталізації процесуальних аспектів взаємодії (строків, обов'язків сторін, а також питань їхньої відповідальності за невиконання домовленостей); недостатня кількість нормативно-правових актів щодо взаємодії між спеціалізованими антикорупційними інституціями; відсутність формалізованих механізмів оцінки ефективності взаємодії суб'єктів протидії корупції.

6. Запропоновано такі перспективні форми і методи підвищення ефективності взаємодії між суб'єктами протидії корупції: визначення органу влади, який має персонально відповідати за реалізацію антикорупційної політики, зокрема щодо питань взаємодії між суб'єктами; розробка критеріїв оцінки ефективності взаємодії між цими суб'єктами; створення спільної координаційної ради з представників спеціалізованих антикорупційних інституцій; активізація методичної роботи з питань взаємодії суб'єктів протидії корупції.

7. Визначено критерії оцінки ефективності взаємодії між суб'єктами

протидії корупції, до якої увійшли такі позиції: рівень доступу до інформації, яка використовується різними суб'єктами протидії корупції; кількість та результативність спільно проведених спецоперацій; масштабність залучення спільних матеріально-технічних та інших ресурсів у процесі реалізації законодавчо визначених функцій; стан контрольованості процесу взаємодії; рівень суспільної довіри до усієї системи антикорупційних суб'єктів.

#### **4.4. Перегляд критеріїв оцінки ефективності реалізації антикорупційної політики в Україні**

Реалізація державної політики у будь-якій сфері суспільного життя вимагає визначення та формалізації чітких критеріїв оцінки ефективності тих форм і методів виконавчо-розпорядчого впливу, що мають на меті досягнення відповідного результату. Донедавна всі концепції та стратегії, які приймалися владою, взагалі не містили положень щодо оцінки ефективності запроваджуваної політики держави, внаслідок чого зміни та реформи не мали бажаного результату. «Революція гідності» стала початком нового етапу в історії Української держави, зокрема кардинально змінилися і правові традиції. Якщо поглянути на ті нормативно-правові акти, які були прийняті після 2014 року, то можна переконатися, що їхня структура зазнала системних змін. Передусім це стосується впровадження практики фіксації на законодавчому та підзаконному рівні чітких критеріїв оцінки ефективності державної політики.

Наприклад, Стратегія реформування державного управління на 2016–2020 роки (схвалена розпорядженням Кабміну України від 24 червня 2016 р. № 474-р), яка передбачає заходи запобігання та протидії корупції в державному секторі, містить відповідні критерії оцінки ефективності реалізації, які підлягають систематизації у процесі щорічного моніторингу [137]. Це позитивний досвід, який дозволяє встановити, чи відповідають використані ресурси досягнутим результатам. Хоча необхідно визнати, що наразі існують приклади нехтування

питанням оцінки ефективності окремих напрямів управлінської діяльності. Так, Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки (схвалена розпорядженням Кабміну України від 8 лютого 2017 р. № 142-р) [457] взагалі не містить критеріїв оцінки ефективності реалізації, що може негативно позначитись на результатах її впровадження з огляду на корупційні ризики. Також викликає нерозуміння той факт, що у документі корупція взагалі не розглядається як загроза розвитку системи управління державними фінансами.

Якщо розглянути проблему оцінювання ефективності державного управління загалом, то можна констатувати, що її вирішення ускладнюється декількома чинниками, на які вказують вітчизняні вчені. Так, О. К. Ткачова зазначає, що відсутність єдиної, універсальної системи оцінювання ефективності державного управління цілком зрозуміла, адже ефективність ураховує мету, цілі, завдання, тобто всю специфіку конкретного державного інституту, яка не є загальною. Тому цілком виправданим є індивідуальний підхід до кожного об'єкта управління та розробка індивідуальної системи критеріїв і показників оцінювання ефективності функціонування об'єкта державного управління. Наразі всі наявні моделі оцінювання ефективності державного управління не мають чітко визначених критеріїв та методик оцінювання на різних рівнях влади [534, с. 30–37]. Отже, застосовувати інтегровані (загальні) критерії оцінки ефективності до різних сфер виконавчо-розпорядчої діяльності буде не коректно, оскільки такі критерії не дадуть змоги об'єктивно розкрити природу і напрями державної політики.

У свою чергу, Л. Л. Приходченко наголошує, що цілі управління потребують «матеріалізації», яка відбувається в процесі їх перекладу на формат програм та проектів, концепцій та стратегій розвитку, які, відповідно, трансформуються в конкретні плани, де чітко прописано тактичні кроки щодо їх досягнення. Для цього визначається: етапність виконання заходів і конкретизуються строки виконання, ресурсне забезпечення, методи управлінського впливу та ступінь відповідальності, перелік контролюючих дій

для внесення своєчасних коректив. Це означає, що ефективність реалізації державної політики необхідно оцінювати на всіх рівнях функціонування системи державного управління за різними критеріями [365, с. 119]. Це свідчить не тільки про індивідуальність, а й про багаторівневість критеріїв оцінки ефективності державної політики у тій чи іншій сфері.

Окрім цього, на думку О. В. Діденка, проблема визначення критеріїв ефективності державної політики є не тільки й не стільки теоретичною, скільки практичною, адже без них не можливо правильно орієнтуватися в процесі виконання завдань, передбачених стратегіями та концепціями і, особливо в оцінці їх конкретних результатів [140, с. 176]. Ця теза вказує на таку ознаку критеріїв оцінки ефективності державної політики, як здатність визначати зв'язок між цілями та результатами виконавчо-розпорядчої діяльності. Можна сказати, що критерії допомагають установити, наскільки результати відповідають поставленим завданням, і у подальшому скорегувати державну політику таким чином, щоб ця відповідність була абсолютною.

Отже, критерії оцінки ефективності державної політики – це комплекс індивідуальних, галузевих показників результативності реалізації нормативно визначених форм і методів виконавчо-розпорядчого впливу, які відображають відповідність використаних ресурсів досягнутим результатам на кожному рівні реалізації державної політики. Використання таких критеріїв у практиці діяльності органів виконавчої влади є об'єктивною потребою, оскільки кожна новація потребує комплексного осмислення на предмет доцільності її впровадження. З'ясування таких особливостей є важливою передумовою аналізу проблеми ефективності антикорупційної політики держави, з приводу якої у наукових колах точиться дискусія. Зокрема, науковці акцентують увагу на таких аспектах вказаної проблеми:

– оцінювання ефективності реалізації державної антикорупційної політики не може зводитися лише до сумарної оцінки результативності діяльності суб'єктів її реалізації. Ефективність варто визначати з урахуванням кількісних та якісних показників, які відображають реальний стан змін у суспільних

відносинах опосередкований застосуванням програмованих та інших антикорупційних заходів (Д. Г. Заброта) [169, с. 181–186];

– вирішальним чинником ефективної антикорупційної політики в державі є достатньо чітко визначена нормативно-правова база, яка містить більше сотні законів, указів, розпоряджень Президента України, постанов Кабміну України, галузевих нормативних документів. Однак за роки незалежної Української держави не вдалося досягти реального функціонування загально визнаних державно-правових принципів верховенства права, пріоритетності прав і свобод людини порівняно з іншими цінностями (В. М. Купрійчук) [252, с. 100];

– ефективність державної антикорупційної політики, окрім політичної волі, залежить від законодавчого забезпечення, наявності дієвої системи державних органів, забезпечення належного координування процесів формування і реалізації політики протидії корупції, превентивних заходів запобігання, а також її подолання (А. М. Новак) [314, с. 43];

– складність вирішення проблеми оцінки ефективності реалізації антикорупційної політики в науково-теоретичному вимірі зумовлена її багатогранністю та недостатньою розробленістю теоретико-методологічної основи антикорупційної політики, зокрема браком вироблення та здійснення цільових антикорупційних заходів; відсутністю критеріїв оцінки ефективності антикорупційних заходів; недостатнім вивченням зарубіжного досвіду; непереконливою обґрунтованістю сучасних антикорупційних стимулів, і відповідно їх неспроможністю протидіяти дедалі більшій витонченості корупційних проявів (Ю. П. Івашук) [190, с. 45].

Варто зазначити, що поняття «оцінка» та «оцінювання», які використовуються окремими науковцями, слід розмежовувати за функціональною спрямованістю, оскільки оцінка – це процес визначення відповідності витрачених ресурсів отриманому результату, а оцінювання – це діяльність, яка охоплює організацію процесу оцінки, тобто: формування уповноваженими суб'єктами системи критеріїв оцінки, перегляд цих критеріїв (за необхідності), безпосередньо оцінка, аналіз отриманих результатів оцінки



ефективності антикорупційної політики. У цьому дослідженні ми застосовуємо вказані поняття у такому ж значенні, адже вважаємо, що оцінювання є ширшим за змістом, аніж оцінка. Ці поняття співвідносяться як процес та його окрема стадія.

Відповідно до положень Закону № 1699-VII, оцінка ефективності державної антикорупційної політики має здійснюватися на основі результатів щорічних досліджень стану корупції в Україні шляхом проведення широких статистичних спостережень та аналізу практики застосування антикорупційного законодавства, визначення рівня імплементації міжнародних стандартів у сфері антикорупційної політики. При цьому критеріями такої оцінки відповідно до вказаного законодавчого акта є збільшення частки населення, яка негативно ставиться до корупційних проявів, зменшення частки населення, яке мало власний досвід корупційної поведінки, зростання кількості громадян, готових повідомляти про факти корупційних проявів, а також громадян, які заявили про факти корупції компетентним органам.

Слід зазначити, що з урахуванням євроінтеграційних намірів України у вказаному вище законі окремо деталізовані критерії визначення рівня імплементації міжнародних стандартів, до числа яких зараховано: виконання рекомендацій для України, наданих Групою держав проти корупції (GRECO), а також рекомендацій, наданих в рамках моніторингу Стамбульського плану дій з питань боротьби з корупцією Антикорупційної мережі для Східної Європи та Центральної Азії; покращення значення Індексу сприйняття корупції, опублікованого міжнародною неурядовою організацією Transparency International; досягнення високого рівня відповідності стандартам міжнародних ініціатив (ініціатив з прозорості видобувних галузей, будівельного сектора, Індексу відкритості бюджету тощо) [390].

У постанові Кабміну України «Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015-2017 роки» від 29 квітня 2015 р. № 265 деталізовано окремі завдання реалізації державної антикорупційної політики,

кожне з яких має свої індикатори виконання. Наприклад, одним із завдань програми є зміна суспільних уявлень про корупцію, а індикатором його виконання – підготовка аналітичних звітів за результатами досліджень та пропозицій. Також завданням програми є забезпечення доброчесності органів законодавчої, виконавчої та судової влади шляхом впровадження ефективних антикорупційних стандартів. Індикатором виконання цього завдання є затвердження нових етичних стандартів для осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування [394].

На рівні окремих центральних органів виконавчої влади питання критеріїв оцінки антикорупційних програм визначено досить загально. Наприклад, Антикорупційна програма ДФС на 2017 рік (наказ ДФС України від 20 жовтня 2017 р. № 700) містить Розділ V «Моніторинг, оцінка виконання та періодичний перегляд Програми», у якому переважно закріплені питання повноважень щодо здійснення моніторингу реалізації програми. Водночас критерії оцінки ефективності її реалізації у розділі відсутні [392]. До речі, не зрозуміло, чому антикорупційна програма на 2017 рік затверджується не на початку року, а у жовтні. Фактично на виконання передбачених заходів залишається два місяці. За таких умов очікувати ефективності від цієї антикорупційної програми не варто, адже лише системність, послідовність реалізації та безперервність заходів із запобігання та протидії корупції можуть обумовити позитивний результат.

Типова антикорупційна програма юридичної особи (рішення НАЗК від 2 березня 2017 р. № 75) [414] визначає лише порядок оцінки корупційних ризиків та повноваження спеціальної комісії щодо такої оцінки. Проте критерії оцінки ефективності антикорупційних заходів, які реалізуються юридичною особою, не передбачені, що негативно позначається на кінцевому результаті, тобто мінімізації корупційних ризиків. На нашу думку, оцінка ризиків, безперечно, необхідна, але поряд із цим доцільно передбачити і оцінку ефективності самих антикорупційних заходів, адже саме вона відображає дієвість заходів, їхню цілеспрямованість та актуальність.

Складається ситуація, коли думка науковців щодо недосконалості критеріїв

оцінки ефективності державної антикорупційної політики повністю підтверджується недоліками законодавства та підзаконних актів. Узагальнюючи наведене, до числа передумов перегляду критеріїв оцінки ефективності реалізації антикорупційної політики держави слід віднести:

– декларативний характер більшості законодавчо встановлених критеріїв (переважно вони визначені на основі абстрактних категорій, наприклад, практично дуже важко обчислити частку населення, яка мала власний досвід корупційної поведінки на момент початку та завершення реалізації антикорупційної стратегії. Дані статистичних опитувань можуть бути необ'єктивними, адже вони залежать від респондентів, їхнього соціального статусу, настроїв, політичних уподобань на момент опитування);

– відсутність міжінституціональних зв'язків між критеріями оцінки (законодавцем не враховано вплив окремих антикорупційних заходів на суспільні відносини, зокрема при оцінюванні ефективності діяльності спеціалізованих антикорупційних суб'єктів не враховано рівень взаємодії між ними, який може показати слабкі місця антикорупційного законодавства);

– обмежена функціональність критеріїв оцінки (майже всі законодавчо визначені критерії не здатні комплексно оцінити зміни у суспільних відносинах. Вони дають змогу оцінити лише деякі антикорупційні новації, утім необхідно звертати увагу і на зміни у вже існуючих правових інститутах, які пов'язані з реалізацією антикорупційної політики);

– змістовна неузгодженість критеріїв та індикаторів на нормативно-правовому рівні (у законодавстві визначено перелік критеріїв, а на підзаконному рівні – індикаторів, які за своєю сутністю дуже різні. Наприклад, складання звіту не може вважатися критерієм оцінки, адже це тільки крок до реалізації завдання. Він не характеризує рівень корупції, а тільки відображає дотримання алгоритму реалізації антикорупційних заходів);

– невідповідність критеріїв оцінки засобам їхнього визначення (наприклад, важко визначити кількість громадян, які звернулися до правоохоронних органів з заявою про факти корупції за допомогою аналізу практики застосування

антикорупційного законодавства) [94, с. 18]. Для цього необхідно систематизувати та обробити інформацію про діяльність суб'єктів запобігання та протидії корупції. Тому вдосконаленню підлягають не тільки критерії оцінки, а й власне форми і методи їх визначення).

Окремо необхідно зупинитися на критеріях визначення рівня імплементації міжнародних стандартів, які також є дискусійними. Оцінка стану виконання рекомендацій європейських партнерів не викликає складності та проводиться шляхом порівняння обсягу виконаного із запланованим. Однак оцінити досягнення високого рівня відповідності стандартам міжнародних ініціатив дуже важко, оскільки для суттєвого покращення стану економіки та підвищення рівня соціальних стандартів необхідний час. Такі питання не вирішуються протягом одного або навіть двох років і потребують окремих комплексних критеріїв оцінки. Також достатньо дискусійним є питання покращення значення Індексу сприйняття корупції, опублікованого міжнародною неурядовою організацією Transparency International. Зокрема не зрозуміло, чому саме Україна орієнтується на показники міжнародної неурядової організації, яка теоретично може маніпулювати своїми даними для досягнення відповідного політичного або соціального результату. На нашу думку, держава може спиратися, наприклад, на показники ООН, Європейської комісії та інших урядових організацій, адже їх дані можуть бути більш повними та об'єктивними. Недоцільно будувати окремі доктрини, спираючись на дані неурядової організації, якою б вона не була авторитетною.

Аналіз підзаконних актів вказує на прорахунки Кабміну України щодо управління процесом оцінювання ефективності державної антикорупційної політики, зокрема такими необхідно вважати:

– низький рівень контролю за розробкою та реалізацію антикорупційних програм центральними органами виконавчої влади, що ставить під загрозу впровадження антикорупційної стратегії держави. Внаслідок цього і виникають прецеденти, коли антикорупційні програми на поточний рік затверджуються наприкінці року;

– відсутність галузевих критеріїв оцінки антикорупційних програм, які мають відрізнятися від законодавчих. Потреба такої індивідуалізації обумовлена різними завданнями антикорупційних програм, специфічними корупційними ризиками та компетенцією того чи іншого центрального органу виконавчої влади;

– відсутність практики систематизації відомостей про оцінку антикорупційних програм різних центральних органів виконавчої влади з метою виявлення типових недоліків та спільних чинників, які впливають на реалізацію антикорупційної політики. На підставі таких даних можна розробляти методичні рекомендації для цих органів щодо підвищення ефективності заходів запобігання та протидії корупції;

– останнім часом Уряд усе більше орієнтується на позицію міжнародних організацій та експертів. Утім необхідно виходити виключно з національних правових традицій та враховувати менталітет українців. Від цього здебільшого і залежить ефективність державної антикорупційної політики.

Принципами перегляду критеріїв оцінки ефективності державної антикорупційної політики необхідно вважати: 1) узгодженість критеріїв оцінки ефективності із завданнями та результатами антикорупційної стратегії держави; 2) багаторівневість критеріїв оцінки ефективності, яка забезпечує отримання проміжних результатів реалізації антикорупційної політики; 3) розподіл критеріїв оцінки за ступенем ефективності; 4) відповідність критеріїв оцінки ефективності засобам їхнього визначення; 5) урахування стану суспільних відносин та соціально-економічної ситуації в Україні при узагальненні критеріїв оцінки ефективності; 6) матеріальність критеріїв оцінки ефективності (здатність мати чіткі кількісні та якісні характеристики); 7) достовірність та всебічність критеріїв оцінки ефективності [110, с. 37]. З урахуванням цих принципів пропонуємо такі перспективні напрями перегляду критеріїв оцінки ефективності реалізації державної антикорупційної політики:

1. Запровадження багаторівневої системи оцінки ефективності антикорупційної політики. Тому доцільно виокремити та запропонувати три

рівні: початковий, поточний, кінцевий. Початковий рівень має характеризувати ефективність упровадження антикорупційних ініціатив на етапі розробки та прийняття підзаконних актів, уведення в дію антикорупційних програм, реалізації управлінських рішень. На цьому рівні необхідно визначити та оцінити, наскільки органи виконавчої влади і місцевого самоврядування, юридичні особи приватного права своєчасно включилися у реалізацію антикорупційної політики і чи є їхні кроки узгодженими із законодавчими актами. Така оцінка дозволить швидко виявляти та нейтралізувати чинники, що гальмують процес впровадження напрямів антикорупційної політики держави. До числа критеріїв оцінки, що мають застосовуватися на цьому рівні доцільно зарахувати: 1) своєчасність розробки підзаконних актів у сфері, протидії корупції, якими затверджуються програми, концепції, доктрини тощо; 2) повноту антикорупційних заходів (їх відповідність заходам, передбаченим антикорупційною стратегією); 3) ступінь залучення всіх структурних підрозділів органу влади до процесу розробки та впровадження антикорупційних програм і концепцій.

Поточний рівень має використовуватися для оцінки ефективності антикорупційних заходів, які реалізуються протягом строку дії антикорупційної стратегії. На вказаному рівні необхідно аналізувати проміжні результати реалізації державної політики у сфері запобігання та протидії корупції. Інакше кажучи, дослідженню підлягають соціально-економічні, правові, інформаційні та інші зміни у суспільних відносинах, які стали можливими завдяки антикорупційній політиці держави. Цей рівень без перебільшень можна назвати головним, адже саме в його межах відбувається аналіз реакції суспільства на антикорупційні новації держави. На вказаному рівні доцільно застосовувати такі критерії оцінки: 1) динаміка коефіцієнта несприйняття корупції у суспільстві; 2) ефективність взаємодії між суб'єктами антикорупційної політики; 3) кількість завершених судових справ щодо корупціонерів; 4) оцінка антикорупційних новацій міжнародними партнерами України та вітчизняними ЗМІ; 5) кількість випадків виникнення конфлікту інтересів між суб'єктами протидії корупції;

б) грошовий еквівалент активів, переданих до Державного бюджету України в рамках розслідування корупційних правопорушень; 7) кількість скарг переданих до Європейського суду з прав людини на дії спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції.

Кінцевий рівень оцінки ефективності антикорупційної політики має на меті з'ясування співвідношення обсягу витрачених ресурсів при реалізації антикорупційної політики досягнутому результату. Йдеться про своєрідне підбиття підсумків реалізації антикорупційної стратегії, в межах якого необхідно відповісти на головне питання: чи вдалося досягти очікуваних результатів. Цей рівень застосовується вже після закінчення строку дії стратегії, але перед упровадженням нової, що пов'язане з необхідністю врахування результатів оцінки при розробці нового «державного плану» боротьби з корупцією на наступний період (рік або декілька років). Головним завданням цього рівня є встановлення відповідності між поставленою метою та отриманими результатами, що дасть змогу окреслити проблемні питання або ж констатувати повну ідентичність між цими категоріями (це і є успішність антикорупційної стратегії). Здійснити таку оцінку можна за допомогою таких критеріїв: 1) своєчасність виконання програми запобігання та протидії корупції органами державної влади і місцевого самоврядування; 2) повнота реалізації передбачених антикорупційних заходів; 3) відповідність очікуваних результатів досягнутим. Окрім вказаних, на цьому рівні можна застосовувати і критерії, передбачені для поточного рівня, адже вони дозволять відстежити динаміку змін на етапі реалізації та завершальному етапі.

На думку Л. Л. Приходченко, ефективність державної політики – це диференційована та багаторівнева характеристика, яка водночас зберігає свою відносність стосовно проголошених цілей; співвідношення між продуктом та ресурсами, які пішли на його створення з огляду на результат [366, с. 8]. За таких умов поділ критеріїв оцінки ефективності антикорупційної політики на відповідні рівні є цілком обґрунтованим, адже не суперечить загальній теорії ефективності державної політики, а навпаки, дозволяє поетапно оцінити дії

влади у різних сферах діяльності. Зазначимо, що вищевказані рівні мають системний характер, тобто вони застосовуються в рамках кожної нової антикорупційної стратегії держави. Якщо враховувати, що такі стратегії приймаються на кожний наступний період, то ці рівні застосовуються безперервно і є універсальними.

2. Впровадження диференційованого підходу оцінки ефективності антикорупційної політики. Такий підхід забезпечить застосування практики оцінки залежно від досягнення поточних та кінцевих результатів. У цьому сенсі доцільно виділити три кластери критеріїв ефективності: низький, середній, високий. Це своєрідна оцінка дій влади, що відображає, наскільки вдалими були управлінські рішення та антикорупційні заходи. Така оцінка проводиться за результатами реалізації антикорупційної стратегії та має на меті визначення суспільного ефекту від політики держави, однак, передусім, це оцінка дій влади, а не суспільства. Низький кластер є відображенням незадовільних дій органів державної влади та місцевого самоврядування при реалізації державної антикорупційної стратегії. Він є уособленням втрачених можливостей, неефективних та неузгоджених дій, нереалізованих антикорупційних заходів та недосягнутого соціального ефекту. Низький кластер застосовується у таких випадках: невиконання плану заходів, передбачених антикорупційною програмою; зростання рівня корупції всупереч реалізації антикорупційної стратегії; виявлення корупції у самих антикорупційних інституціях; зриву спецоперацій внаслідок неузгодженості дій уповноважених суб'єктів.

Середній кластер передбачає задовільну оцінку дій влади у сфері реалізації антикорупційної політики, які характеризуються частковим досягненням соціально значимого результату. У цьому випадку йдеться не про тотальне системне невиконання, а про окремі прорахунки при реалізації державної політики. Він застосовується у таких випадках: невиконання передбачених антикорупційних заходів (як у повному обсязі, так і в окремій частині); виникнення процесуальних колізій, які ускладнюють розвиток судової практики при розгляді корупційних правопорушень (переважно йдеться про уникнення



відповідальності внаслідок неузгодженості законодавства); недосягнення окремих проміжних результатів реалізації антикорупційної стратегії.

Високий кластер характеризує виконання антикорупційної стратегії у повному обсязі та з дотриманням передбачених строків. Це своєрідна висока оцінка владі, яка повністю виконала свої повноваження, що дало змогу досягти очікуваних результатів. Його необхідно застосовувати, якщо мета й завдання антикорупційної політики повністю виконані, а отримані результати відповідають очікуванім. Така оцінка вимагає повного узгодження стратегії та програми її реалізації, дотримання послідовності та строків антикорупційних заходів, залучення усіх уповноважених суб'єктів виконавчо-розпорядчої діяльності до процесу впровадження антикорупційних новацій.

Диференційований підхід дозволяє відобразити якість реалізації державної політики. У своїй роботі Т. Б. Жураховський де Сас зазначає, що диференційований підхід до оцінки функціонування державного апарату як з погляду суб'єкта оцінки, так і з погляду об'єкта оцінки дозволяє розкрити соціальні наслідки діяльності державного апарату та оцінити витратну складову [167, с. 114]. На нашу думку, такий підхід також дозволяє пов'язати вказані соціальні наслідки з витраченими ресурсами на реалізацію державної антикорупційної політики, що в умовах оптимізації органів виконавчої влади дуже важливо.

3. Індивідуалізація критеріїв оцінки ефективності антикорупційної політики держави за інституціональною ознакою. Передусім йдеться про доцільність виділення двох груп критеріїв, які відображають зміни у суспільних відносинах, пов'язані із запровадженням антикорупційних новацій. Перша група (профільні критерії) – це показники системних змін у суспільстві, які пов'язані виключно з питаннями корупції, тобто це індикатори, що відображають дієвість антикорупційних заходів. Інакше кажучи, вони уособлюють досягнення мети антикорупційних новацій, адже демонструють їхній вплив на суспільство. До числа критеріїв вказаної групи варто віднести: кількість випадків повідомлення правоохоронних органів про факти корупції; коефіцієнт несприйняття корупції у

суспільстві; кількість громадян, які стикалися з проявами корупції при зверненні до органів влади; рівень підтримки антикорупційної політики держави у суспільстві; ступінь залучення інститутів громадянського суспільства до реалізації антикорупційної політики; рівень правової культури та правосвідомості громадян; рівень корупції в окремих сферах суспільного життя (освіта, медицина, комунальні послуги тощо). Виділення профільних критеріїв дасть змогу узгодити суспільну думку з напрямками антикорупційної політики держави, що позитивно вплине на процес формування та реалізації останньої.

Друга група (супутні критерії) – це показники змін соціально-економічної ситуації в українському суспільстві, які стали можливими завдяки реформам, у тому числі й антикорупційній. Йдеться про наслідки політики держави, які безпосередньо відчуває на собі суспільство і які так чи інакше можуть свідчити про ефективність антикорупційних заходів. Ця група критеріїв розкриває динаміку змін, окреслює своєрідні «точки дотику», на які влада має впливати аби знизити рівень корупції в державі. На нашу думку, ця група критеріїв є важливою, оскільки подолання корупції можливе за умов використання механізмів самоочищення, тобто можна змусити суспільство працювати на знищення корупції, як організм людини – налаштувати на знищення вірусів. До цієї групи критеріїв доцільно зарахувати: рівень детінізації економіки, показники зростання середньої заробітної плати та прожиткового мінімуму доходів громадян, рівень інвестиційної привабливості держави та окремих регіонів, показники валового внутрішнього продукту, показники бюджетних надходжень, рівень відтоку капіталу з держави.

Зазначимо, що основним засобом моніторингу в рамках індивідуалізованих груп є соціологічні опитування, що проводяться в окремих органах влади, підприємствах, установах. Прикладом таких досліджень є соціологічний моніторинг рівня сприйняття корупції та ефективності заходів із протидії та запобігання корупційним проявам «Корупція у повсякденному житті харків'ян – 2017», який проводився в Харківській області. Подібна практика є достатньо дієвим засобом дослідження суспільної думки щодо антикорупційної політики

держави, а також цікавим досвідом концентрації зусиль суспільства у викоріненні корупції, оскільки вказане дослідження проводилося Харківським національним університетом внутрішніх справ. За результатами цього дослідження складено науковий звіт, у якому надано експертну оцінку антикорупційним заходам. Це приклад плідної співпраці влади та суспільства, яка обов'язково в перспективі дасть відчутні показники зниження рівня корупції в конкретно взятому регіоні [489, с. 20].

4. Підвищення достовірності критеріїв оцінки ефективності антикорупційної політики держави. Під цим словосполученням необхідно розуміти відмову від абстрактних (переважно декларативних) критеріїв, систематизація яких має певні труднощі, а характер не розкриває реального стану суспільних відносин. Мається на увазі перехід до чіткої системи кількісних та якісних критеріїв оцінки ефективності антикорупційної політики, які здатні всебічно та об'єктивно охарактеризувати стан корупції в державі. Цей перехід стосується всіх визначених нами рівнів, груп та кластерів критеріїв. Необхідно, щоб критерії мали беззаперечний характер, який дозволить чітко оцінити ситуацію у сфері антикорупційної діяльності. Тому вони повинні вимірюватися конкретними показниками (відсотками, цифрами тощо), які зібрані у визначений законодавством спосіб. Для цього слід розробити та запровадити спеціалізовану систему антикорупційних досліджень, яка буде зорієнтована виключно на питання запобігання та протидії корупції. До цієї системи варто включити комплекс соціологічних, статистичних та економічних досліджень, які проводяться відповідно до завдань антикорупційної стратегії з метою відображення та оцінки отриманих результатів. Водночас це сприятиме підвищенню функціональності засобів визначення критеріїв оцінки ефективності, які наразі залишаються недосконалими.

5. Поділ критеріїв оцінки ефективності антикорупційної політики держави за ознакою територіальності. Вбачається, що реалізація вказаного напрямку надасть можливість розмежувати державний та місцевий рівень протидії корупції. Не виникає сумніву, що на кожному із вказаних рівнів існують свої

корупційні ризики, а отже, свої особливості мають і антикорупційні заходи. Окрім цього, існує специфіка суб'єктного складу, який відповідає за реалізацію антикорупційних програм на державному та місцевому рівнях. У зв'язку з цим доцільно відокремити вказані рівні і визначати їх ефективність індивідуально. У подальшому дані щодо оцінки на місцевому рівні можуть стати підставою для складання дорожніх карт протидії корупції в окремих областях, а також рейтингів корумпованості регіонів України. Це дасть змогу скорегувати антикорупційну політику держави під потреби окремих адміністративно-територіальних одиниць. За умов децентралізації влади подібна практика має стати обов'язковою, оскільки розвиток кожної територіальної громади залежить від багатьох чинників, зокрема і від рівня корумпованості місцевої влади.

Оцінка ефективності є невід'ємним напрямом реалізації антикорупційної політики держави, оскільки за відсутності досконалих та дієвих форм і методів визначення результативності антикорупційних заходів розраховувати на викорінення корупції не варто. Сьогодні, через декілька років після проголошення намірів подолати корупцію в Україні, настав час переосмислити підходи до оцінювання антикорупційних новацій, адже численні прорахунки влади, які стали результатом безсистемних змін у законодавстві, призвели до стрімкого падіння авторитету антикорупційних інститутів та розчарування суспільства в антикорупційних новаціях держави. Запропоновані нами напрями перегляду критеріїв дозволять підвищити якість оцінки ефективності антикорупційної політики держави. Це сприятиме підвищенню відповідальності влади перед суспільством, оскільки якість управлінських рішень обов'язково відображається на звичайних громадянах, і тому дії влади мають отримати об'єктивну оцінку.

Дослідивши перспективні напрями перегляду критеріїв оцінки ефективності антикорупційної політики України, можна дійти таких висновків:

1. Встановлено, що критерії оцінки ефективності державної антикорупційної політики необхідно розглядати як комплекс індивідуальних, галузевих показників результативності реалізації нормативно визначених форм

та методів виконавчо-розпорядчого впливу, які відображають відповідність використаних ресурсів очікуваним результатам на кожному рівні реалізації антикорупційної політики.

2. Запропоновано до числа передумов перегляду критеріїв оцінки ефективності реалізації антикорупційної політики держави зарахувати: декларативний характер більшості законодавчо встановлених критеріїв; відсутність міжінституціональних зв'язків між критеріями оцінки; обмежена функціональність критеріїв оцінки; змістовна неузгодженість критеріїв та індикаторів, встановлених на нормативно-правовому рівні; невідповідність критеріїв оцінки засобам їх визначення.

3. Доведено, що недоліками управління процесом оцінювання ефективності державної антикорупційної політики слід вважати: низький рівень контролю за розробкою та реалізацією антикорупційних програм центральними органами виконавчої влади; відсутність галузевих критеріїв оцінки антикорупційних програм, які мають відрізнятися від законодавчих; відсутність практики систематизації відомостей про оцінку антикорупційних програм різних центральних органів виконавчої влади; відсутність національних рейтингів оцінювання рівня корупції в Україні та світі.

4. Визначено такі принципи перегляду критеріїв оцінки ефективності державної антикорупційної політики: принцип узгодженості критеріїв оцінки ефективності із завданнями та результатами антикорупційної стратегії, принцип багаторівневості критеріїв, принцип розподілу критеріїв за ступенем ефективності, принцип відповідності критеріїв засобам їх визначення, принцип врахування стану суспільних відносин та соціально-економічної ситуації при узагальненні критеріїв, принцип матеріальності критеріїв, принцип достовірності та всебічності критеріїв.

5. Обґрунтовано доцільність таких перспективних напрямів перегляду критеріїв оцінки ефективності реалізації державної антикорупційної політики: запровадження багаторівневої системи оцінки ефективності антикорупційної політики (виділення рівнів залежно від етапів реалізації антикорупційної

стратегії); впровадження диференційованого підходу оцінки ефективності антикорупційної політики (застосування практики оцінки залежно від досягнення очікуваних результатів); індивідуалізація критеріїв оцінки ефективності антикорупційної політики держави за інституціональною ознакою (розмежування змін у суспільних відносинах залежно від їх характеру); підвищення достовірності критеріїв оцінки ефективності антикорупційної політики держави (відмова від абстрактних, декларативних критеріїв та перехід до критеріїв, які мають своє кількісне або якісне втілення); поділ критеріїв ефективності антикорупційної політики залежно від ознаки територіальності (індивідуалізація залежно від державного та місцевого рівнів).

### **Висновки до четвертого розділу**

Систематизація та комплексний аналіз шляхів вдосконалення адміністративно-правових засад реалізації антикорупційної політики в Україні дає підстави зазначити про наступні результати:

1. Встановлено, що застосування в Україні позитивного досвіду запобігання та протидії корупції має відбуватися з урахуванням наступних застережень: при використанні такого досвіду слід враховувати ментальні особливості української нації та рівень правової культури і правосвідомості наших громадян; варто враховувати той факт, що антикорупційна політика – це елемент політики у сфері національної безпеки, тому форми та методи її реалізації не повинні бути доступні загалу; подолання корупції не можливе без інституціональних змін в державному управлінні, тобто реформування та модернізації вказаної сфери.

3. З'ясовано, що у більшості зарубіжних країн, чий досвід запобігання та протидії корупції можна вважати позитивним, вирішальну роль відіграє політична воля влади, оскільки пусті декларації заради схвалення європейськими партнерами, без реального бажання подолати це негативне суспільне явище, є

звичайним популізмом. У таких умовах будь-яка, навіть найдосконаліша антикорупційна політика, приречена на деструктивний результат.

4. Запропоновано наступні перспективні напрями адміністративної реформи в контексті удосконалення антикорупційної політики в Україні: дерегуляція господарської діяльності (зниження надмірного втручання держави у підприємницьку діяльність); децентралізація повноважень в окремих сферах виконавчо-розпорядчої діяльності (делегування владою повноважень юридичним особам приватного права); удосконалення існуючої системи надання адміністративних послуг (впровадження сучасних інформаційно-аналітичних систем документообігу); запровадження комплексної системи стратегічного планування в державному управлінні (визначення довгострокових пріоритетів розвитку держави); впровадження ефективних механізмів взаємодії з інститутами громадянського суспільства.

5. Доведено, що передумовами процесу оптимізації системи суб'єктів протидії корупції в Україні є: невирішеність проблеми розмежування повноважень між окремими суб'єктами протидії корупції; існування потенційної загрози втрати контролю над сферою протидії корупції внаслідок суттєвого розширення кола антикорупційних інституцій; недостатній рівень визначеності повноважень окремих суб'єктів протидії корупції на законодавчому та підзаконному рівнях; недосконалість механізмів взаємодії між окремими суб'єктами запобігання та протидії корупції; нерозвиненість механізмів контролю спеціалізованих суб'єктів реалізації антикорупційної політики за суб'єктами загальної компетенції, які приймають участь у запобіганні та протидії корупції; недостатній рівень залучення інститутів громадянського суспільства до реалізації антикорупційної політики.

6. Виділено наступні перспективні напрями оптимізації системи суб'єктів протидії корупції: оптимізація структури суб'єктів реалізації антикорупційної політики (виключення з вертикалі антикорупційних інституцій нефункціональних елементів); запровадження нових міжінституціональних моделей протидії корупції (спрямування усього існуючого виконавчо-

розпорядчого потенціалу на подолання корупції в українському суспільстві); створення умов неможливості легалізації доходів отриманих шляхом вчинення корупційних правопорушень (моніторинг фінансової активності державних службовців, членів їхніх сімей та близьких родичів, а також обмеження кількості допустимих джерел доходів державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування).

7. Обґрунтовано наступні перспективні форми та методи підвищення ефективності взаємодії між суб'єктами протидії корупції: визначення органу влади, який має персонально відповідати за реалізацію антикорупційної політики, зокрема і питання взаємодії між суб'єктами; розробка системи критеріїв оцінювання ефективності взаємодії між цими суб'єктами; створення спільної координаційної ради з представників спеціалізованих антикорупційних інституцій; активізація методичної роботи з питань взаємодії суб'єктів протидії корупції.

8. Запропоновано систему критеріїв оцінки ефективності взаємодії між суб'єктами протидії корупції, до якої увійшли: рівень доступу до інформації, яка використовується різними суб'єктами протидії корупції; кількість та результативність спільно проведених спецоперацій; масштабність залучення спільних матеріально-технічних та інших ресурсів в процесі реалізації законодавчо визначених функцій; стан контрольованості процесу взаємодії; рівень суспільної довіри до усієї системи антикорупційних суб'єктів.

9. Доведено, що недоліками управління процесом оцінювання ефективності державної антикорупційної політики можна вважати: низький рівень контролю за розробкою та реалізацію антикорупційних програм центральними органами виконавчої влади; відсутність галузевих критеріїв оцінки антикорупційних програм, які мають відрізнятися від законодавчих; відсутність практики систематизації відомостей про оцінку антикорупційних програм різних центральних органів виконавчої влади; відсутність національних рейтингів оцінювання рівня корупції в Україні та світі.

10. Обґрунтовано доцільність наступних перспективних напрямів



перегляду критеріїв оцінки ефективності реалізації державної антикорупційної політики: запровадження багаторівневої системи оцінки ефективності антикорупційної політики; впровадження диференційованого підходу оцінки ефективності антикорупційної політики; індивідуалізація критеріїв оцінки ефективності антикорупційної політики держави за інституціональною ознакою; підвищення достовірності критеріїв оцінки ефективності антикорупційної політики держави; поділ критеріїв ефективності антикорупційної політики в залежності від ознаки територіальності.

## ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та запропоновано нове вирішення наукової проблеми, що полягає в розробленні цілісної теоретико-прикладної концепції розвитку та вдосконалення адміністративно-правових засад реалізації антикорупційної політики в Україні. За результатами проведеного дослідження сформульовано низку висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на досягнення поставленої мети.

1. З'ясовано, що корупція як правовий феномен представляє собою композитне явище, що відзначається підвищеною суспільною небезпекою та у правовому вимірі розуміється як використання особою публічного чи приватного права наданих їй службових повноважень або пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки (пропозиції) такої вигоди для себе чи інших осіб з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей.

Враховуючи, що корупція – це композитне явище соціальної девіації, яке проявляється у багатьох сферах публічної та приватної діяльності, протидія їй потребує такого ж комплексного підходу, але за умови створення спеціальних дієвих механізмів превенції. Це дає підстави розглядати корупцію як предмет окремого напрямку державної політики щодо її запобігання (антикорупційної політики), шляхом формування ідеологічних засад, реалізації правових, соціальних, економічних та організаційних заходів.

Доведено, що політична воля влади до вирішення проблеми корумпованості суспільства втілюється у створенні належних правових передумов протидії корупції. Ефективність цієї політики залежить від усунення адміністративних передумов та факторів корумпованості чиновників, чіткого окреслення їх публічно-владних повноважень та процедур їх реалізації, створення механізму державного та громадського контролю. Це обумовлює пріоритетність адміністративно-правових заходів, а корупцію дозволяє визнати

об'єктом такої протидії.

Запропоновано здійснити класифікацію видів корупції залежно від: сфери суспільно-правових відносин; рівня поширення корупційних відносин; національних масштабів розповсюдження корупційних відносин; рівня централізації; систематичності корупційних дій; галузевої спрямованості суспільних відносин, у яких реалізуються ті чи інші корупційні прояви; ставлення населення до цієї проблеми; ступеня суспільної небезпеки корупційних діянь; суб'єкта корупції; суб'єкта ініціювання корупційних відносин; способу вчинення корупційних дій; форми неправомірної вигоди.

2. Запропоновано авторське визначення поняття «антикорупційна політика»: це особливий різновид державної політики, що системно та комплексно здійснюється шляхом цілеспрямованої, вольової діяльності належних суб'єктів виключно на підставі чинного законодавства з метою протидії корупції як негативному соціальному явищу і полягає у впровадженні конкретних заходів впливу на об'єкти правових відносин у суспільстві, створенні нормативних актів, проведенні організаційних заходів, спрямованих на реалізацію антикорупційної функції держави.

Визначено завдання сучасної державної антикорупційної політики, до яких віднесено: зменшення кількісного обсягу корупційних проявів у формі кримінальних злочинів та адміністративних правопорушень, що відбуваються у певному соціумі; обмеження предметних сфер розповсюдження корупції як соціального явища; якісні зміни характеру корупційних проявів, що полягають у зменшенні їх об'єктивної суспільної небезпеки або шкідливості; мінімізація впливу корупції на економічні, соціальні, політичні, правові та інші важливі суспільні процеси; збільшення вірогідності настання юридичної відповідальності для осіб, які скоїли корупційні правопорушення.

Доведено, що сфера впливу антикорупційної політики характеризується необхідністю активної законодавчої діяльності держави у напрямі створення належної антикорупційної нормативно-правової бази, що складає спеціальне антикорупційне законодавство, а також створення на законодавчому рівні таких

умов суспільного життя, що виключають або суттєво зменшують негативні корупційні прояви у тій чи іншій конкретній сфері, що відображає загальну якість нормотворчості, одним із важливих показників ефективності якої є низька корупціогенність та здатність забезпечувати справедливий розподіл матеріальних і нематеріальних благ у суспільстві.

3. Встановлено, що принципи реалізації державної антикорупційної політики можна охарактеризувати як вихідні ідеї, основи, цілі антикорупційної політики держави, прямо або опосередковано виражені у правовій формі, що мають обов'язковий характер для суб'єктів та об'єктів протидії корупції і відображають об'єктивно існуючі закономірності, відносини, взаємозв'язки у всій системі державного управління або окремих його підсистемах.

Запропоновано форми антикорупційної діяльності визначити як відмінні за своїм характером та наслідками способи зовнішнього вираження діяльності уповноважених суб'єктів антикорупційної політики. При цьому суттєвого значення у методології наукових досліджень процесу реалізації антикорупційної політики сучасної правової держави набуває вміння вільно орієнтуватися в усій різноманітності форм, здатність здійснити обґрунтований вибір найефективніших серед них, а за необхідності – вдосконалювати існуючі форми.

Аргументовано, що концептуальні та методологічні особливості процесу реалізації державної антикорупційної політики вказують на необхідність застосування широкої міждисциплінарної методології наукових досліджень у цій площині, яка повинна системно включати, окрім загальних наукових методів наукового пізнання, також спеціальні юридичні (в першу чергу, адміністративно-правові), економічні, психологічні, політологічні методи, що дозволить отримати комплексну модель державної антикорупційної політики як сукупності різнопланових антикорупційних заходів, що реалізуються у суспільному житті.

4. Вказано, що у процесі реалізації антикорупційної політики в Україні виникають адміністративно-правові, конституційно-правові, муніципально-правові, кримінально-правові, трудові (кадрові) та податкові правовідносини. Доведено, що основною формою практичної реалізації антикорупційних норм є

адміністративно-правові відносини, які відбуваються у сфері державного управління, охоплюють усі основні види антикорупційних заходів, поширюються на дії державних службовців та реалізуються органами державної виконавчої влади шляхом підзаконних, розпорядчих, повсякденних дій та рішень з протидії корупції.

Систематизовано специфічні ознаки адміністративно-правових відносин в антикорупційній сфері: конструювання у межах адміністративно-правових норм, що реалізуються у процесі практичного здійснення конкретних антикорупційних заходів; об'єктивізація з виникненням юридичних фактів; притаманність суб'єктам владних повноважень відповідної компетенції; зв'язок з виконавчо-розпорядчою діяльністю; дуалізм процесу ініціювання відносин; переважання позасудового порядку вирішення адміністративно-правових спорів; наявність механізмів притягнення до адміністративної відповідальності.

5. Виявлено, що засади реалізації державної антикорупційної політики визначаються насамперед на законодавчому рівні, що підкреслює виключну важливість та комплексність вказаної сфери правового регулювання. Виділено два рівні формування відповідних засадничих правових норм – стратегічний (загальнодержавний), джерелом якого обов'язково є закони як нормативно-правові акти вищої сили, і тактичний (відомчий), який регулюється підзаконними нормативно-правовими актами, зокрема антикорупційними програмами органів державної влади та місцевого самоврядування.

З'ясовано, що обсяг адміністративно-правового регулювання реалізації антикорупційної політики визначається сферою діяльності публічної влади, яка здійснює державне управління як через органи державної влади, так і через органи місцевого самоврядування, порядок створення, функціонування та компетенційна спрямованість діяльності яких має адміністративно-правовий (організаційно-розпорядчий, публічно-владний) характер.

Запропоновано поняття «адміністративно-правове регулювання реалізації державної антикорупційної політики» визначити як сукупність норм, принципів та механізмів, спрямованих на протидію корупції у сфері публічно-владних

відносин, у тому числі державної служби, діяльності органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, а також норм, що встановлюють відповідальність за адміністративні корупційні правопорушення та процедуру її застосування. Обґрунтовано, що адміністративно-правове регулювання реалізації державної антикорупційної політики має державно-владну, організаційно-розпорядницьку, виконавчо-підзаконну природу та складається з сукупності структурних елементів, спрямованих на забезпечення нормального порядку державного управління у суспільному житті.

6. Сформульовано поняття «суб'єкти антикорупційної політики в Україні»: це державні та недержавні інституції, юридичні та фізичні особи, які відіграють стрижневу чи додаткову роль у формуванні та втіленні стратегічного рішення, спрямованого на зменшення рівня корупції в країні шляхом упровадження превентивних заходів, зміцнення режиму законності, а також формування у суспільстві нетерпимого, негативного ставлення до корупції як суспільно небезпечного явища за допомогою спільних зусиль державних та громадських структур.

З'ясовано, що у сучасній юридичній науці помітно бракує досліджень, пов'язаних з визначенням понятійної категорії «суб'єкт антикорупційної політики» та систематизацією їх видів; у наукових колах не вироблено єдиного погляду на систему суб'єктів запобігання, протидії або боротьби з корупцією; у наявних класифікаціях суб'єктів протидії (запобігання) корупції помітні розходження поглядів авторів щодо віднесення до тієї чи іншої групи (підгрупи) суб'єктів одних і тих самих органів (підрозділів); більшість із досліджень не враховують останніх змін українського законодавства з приводу сучасного переліку та завдань суб'єктів запобігання та протидії корупції.

Запропоновано поділяти суб'єктів антикорупційної політики залежно від завдань та повноважень таких інституцій у формуванні та реалізації цієї політики на такі групи: суб'єкти, що формують антикорупційну політику (Рахункова палата, НРАП, РНБО України); суб'єкти, що формують та реалізують антикорупційну політику (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет

Міністрів України, НАЗК); суб'єкти, що задіяні у реалізації антикорупційної політики (САП, Національна поліція, НАБУ, НАЗК, СБУ, Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів); суб'єкти з повноваженнями учасника антикорупційних заходів (юридичні особи публічного та приватного права, громадські об'єднання, ЗМІ, окремі громадяни).

7. Встановлено, що відносини Президента України із суспільством та державою у сфері формування та реалізації антикорупційної політики відбуваються шляхом: створення консультативних та дорадчих органів; головування у РНБО і оголошення своєї волі через її рішення; утворення НАБУ, призначення і звільнення його директора; визначення однієї особи до складу конкурсної комісії з обрання членів НАЗК; видання указів та розпоряджень; ініціації прийняття антикорупційних законів та накладання вето щодо законодавчих ініціатив інших суб'єктів; здійснення керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави (укладання міжнародних договорів, проведення переговорів та безпосередніх зустрічей глав держав, участь у роботі різноманітних організацій, форумів, міжнародних конференцій, членство в міжнародних організаціях, формування складу делегацій тощо).

З'ясовано, що Верховна Рада України бере участь у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики шляхом: прийняття законодавчих актів; ратифікації міжнародних договорів, угод про співпрацю, конвенцій, які стають частиною законодавства України у сфері запобігання та протидії корупції; визначення однієї особи до складу конкурсної комісії з обрання членів НАЗК; проведення щорічних парламентських слухань з питань ситуації щодо корупції; затвердження та оприлюднення щорічної національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики; координації роботи комітету з питань боротьби з корупцією; здійснення контрольних повноважень.

8. Встановлено, що Кабінет Міністрів України шляхом затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) перетворює декларативні принципи та

загальні напрямки антикорупційної стратегії на реальні заходи (з окресленими строками виконання та переліком посадовців, відповідальних за їх здійснення та координацію), чим закладає основу своєї компетенції у сфері формування та реалізації антикорупційної політики.

Наявність нормотворчої, правозастосовної, кадрової, установчої, організаційної та контрольної форми діяльності Кабінету Міністрів України у сфері формування та реалізації антикорупційної політики вказує на універсальний статус Уряду як органа, що одночасно формує і реалізує антикорупційну політику. Однак аргументовано, що реформування державного управління, оптимізація центральних органів виконавчої влади, ухвалення нової антикорупційної стратегії держави та утворення спеціалізованих антикорупційних органів призвело до суттєвого зменшення компетенції Кабінету Міністрів України у досліджуваній сфері та її переорієнтації з формування антикорупційної політики України у бік реалізації останньої.

9. Дослідження правового статусу спеціальних суб'єктів реалізації антикорупційної політики (САП, Національна поліція, НАБУ, НАЗК) показало, що на зазначені інституції покладено обов'язок здійснення конкретних антикорупційних заходів і надано право використовувати величезний базис методів управлінської діяльності. Втім, незважаючи на багатовекторність їх функцій, теоретичний аналіз повноважень у сфері протидії корупції та вивчення практичної діяльності наведених органів висвітлило деякі проблеми: розбіжності профільного законодавства з підзаконними нормативно-правовими актами, недоліки у процесі конкурсного відбору керівництва органу, порушення принципів власної діяльності, прогалини у тлумаченні термінів, вразливість особистого життя працівників органу від дій підрозділів внутрішньої безпеки тощо.

Обґрунтовано, що для остаточного формування статусу спеціалізованої антикорупційної прокуратури як самостійного суб'єкта міжнародного співробітництва положення Закону України «Про прокуратуру» мають бути взаємоузгоджені з підзаконними нормативно-правовими актами, прийнятими на



його підставі. Порядок відбору та призначення керівництва та інших працівників прокуратури повинен відповідати більш суворим гарантіям незалежності й непідкупності, для чого запропоновано замінити у ч. 2 ст. 8-1 Закону України «Про прокуратуру» формулювання «значний досвід діяльності» на чітко визначений строк, наприклад 5 років.

10. Доведено, що усі інститути громадянського суспільства є суб'єктами антикорупційної політики держави, однак іменувати інститутами громадянського суспільства, що долучаються до реалізації антикорупційної політики держави, можна тільки тих суб'єктів, які створюються, існують і розвиваються, систематично здійснюючи ініціативну незалежну цілеспрямовану діяльність (як самостійно, так і у взаємодії з державними органами влади), спрямовану на постійне зниження рівня корупції у суспільстві.

Встановлено, що інститути громадянського суспільства відіграють активну роль у взаємодії з органами державної влади, що є безумовною передумовою політичної демократизації, адже, з одного боку, інститути громадянського суспільства захищають приватні і суспільні інтереси в антикорупційній сфері, відстоюють незалежність окремої людини від держави, а з іншого – потребують адекватної швидкої реакції держави на виявлені запити і потреби.

З'ясовано, що наслідками недосконалого механізму взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами державної влади у сфері реалізації антикорупційної політики є: низький рівень авторитету влади в суспільстві; утвердження думки про відстороненість державних посадовців від проблем звичайних громадян; зменшення ефективності державної антикорупційної політики через неузгодженість державних та суспільних інтересів і прагнень; гальмування процесів реформування й очищення влади, впровадження нових суспільних інститутів; укорінення корупції у владі через відсутність дієвих механізмів громадського контролю та моніторингу; поглиблення конфлікту між владою та суспільством через відсутність реальних прикладів врахування думки громадськості щодо реалізації державної антикорупційної політики.

11. Охарактеризовано рівні реалізації антикорупційної політики, під якими

пропонується розуміти певну ієрархічну ланку організаційної побудови державного управління у сфері протидії корупції, відокремлену з метою ефективного здійснення повноважень суб'єктів антикорупційної політики. Скомпоновано такі рівні реалізації антикорупційної політики: міжнародно-правовий (універсальний), регіонально-інтеграційний (європейський), державний, локальний та рівень приватного сектору.

Встановлено, що напрям антикорупційної політики являє собою певний вектор спрямування зусиль суб'єктів реалізації державної політики протидії корупції, комплекс їхніх дій, що мають спільну мету та відображають конкретну групу функцій та повноважень органу чи посадової особи публічної влади. Запропоновано напрями реалізації антикорупційної політики держави класифікувати відповідно до видів юридичної відповідальності на кримінально-правовий, адміністративно-правовий, цивільно-правовий, дисциплінарний.

12. Зроблено висновок, що під адміністративно-правовими формами реалізації антикорупційної політики як певної встановленої у суспільстві моделі здійснення державного управління у сфері протидії корупції слід розуміти комплексні адміністративно-правові категорії, що об'єднують як вид публічно-владної діяльності, так і ті управлінські акти, що втілюють рішення та дії уповноважених суб'єктів протидії корупції. Основними формами реалізації антикорупційної політики запропоновано вважати нормативно-правову, ненормативно-правову, організаційну, матеріально-технічну.

Визначено поняття «методи реалізації антикорупційної політики»: способи практичної реалізації суб'єктами антикорупційної політики своїх нормативно визначених повноважень у сфері протидії корупції. Доведено, що вказані методи можна систематизувати в рамках окремих груп, які у сукупності та діалектичній єдності складають методологію реалізації державою її антикорупційної функції: адміністративні методи, економічні методи, правові методи, соціально-психологічні методи.

13. Запропоновано під адміністративною антикорупційною процедурою розуміти офіційно встановлений порядок дій уповноважених органів та посадових

осіб публічної влади при реалізації антикорупційних заходів адміністративно-правового характеру. Обґрунтовано доцільність виділення юрисдикційних та неюрисдикційних адміністративних процедур (відповідно до наявності чи відсутності адміністративного спору або делікту (правопорушення)).

Доведено, що юрисдикційною адміністративною антикорупційною процедурою є процедура притягнення до адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення, яка має такі специфічні особливості: абсолютна публічність провадження та його правових наслідків; специфічне коло суб'єктів адміністративної відповідальності; специфічні особливості порядку та форми провадження у справах про адміністративні корупційні правопорушення; розгляд справ про адміністративні корупційні правопорушення та винесення постанови про притягнення до адміністративної відповідальності виключно судом.

Встановлено, що неюрисдикційні (управлінські) антикорупційні процедури виконують забезпечувальну роль у механізмі реалізації антикорупційної політики держави, яка внутрішньо організує систему протидії корупції (внутрішньоорганізаційні процедури) або визначають правову форму здійснення владно-управлінських впливів у контексті реалізації адміністративного процесу (зовнішні процедури).

14. Визначено зміст організаційних засобів та гарантій реалізації антикорупційної політики у сучасній правовій, демократичній, соціальній державі, які запропоновано поділити на загальні та спеціальні. До загальних організаційних засобів та гарантій віднесено такі, що є спільними для усього процесу державного управління та функціонування публічної влади в цілому, а до спеціальних – ті, що передбачені антикорупційним законодавством щодо забезпечення профільної діяльності суб'єктів протидії корупції з урахуванням предмета, завдань і мети протидії корупції як комплексної соціально-юридичної категорії.

Обґрунтовано ідею створення, відповідно до принципу спеціалізації, антикорупційних судів для розгляду справ про корупційні правопорушення, оскільки існуюча система підсудності вказаної категорії справ загальним судам

призводить до організаційної неспроможності судів ефективно здійснювати судочинство. Доведено необхідність формування незалежного колегіального органу – Національної комісії антикорупційних експертиз, у якій 40 відсотків членів мають обиратися за відкритим конкурсом (за умови формування конкурсної комісії з числа представників громадських антикорупційних організацій), а 60 відсотків – призначатися пропорційно Верховною Радою України, Президентом України та Кабінетом Міністрів України з числа громадян України, які мають вищу юридичну або економічну освіту, а також стаж роботи та значні досягнення у науковій, науково-педагогічній або управлінській сфері.

Доказано доцільність введення спеціалізації детективів НАБУ за конкретними напрямками корупційних правопорушень – політичним, економічним, бюджетно-фінансовим, податковим, правоохоронним тощо, з чітким закріпленням у штатному розписі НАБУ посадової спеціалізації за категоріями справ щодо кожного працівника з урахуванням попереднього досвіду відповідних кандидатів на посаду для визначення оптимальної з організаційно-правової точки зору спеціалізації.

15. Узагальнено зарубіжний досвід запобігання та протидії корупції, застосування якого в Україні має відбуватися з урахуванням таких застережень: при використанні такого досвіду слід враховувати ментальні особливості української нації та рівень правової культури і правосвідомості громадян; слід враховувати той факт, що антикорупційна політика – це елемент політики у сфері національної безпеки, тому форми та методи її реалізації не повинні бути доступні загалу; подолання корупції не можливе без інституціональних змін в державному управлінні, тобто реформування та модернізації вказаної сфери.

Доведено, що у більшості зарубіжних країн, чий досвід запобігання та протидії корупції можна вважати позитивним, вирішальну роль відіграє політична воля влади, оскільки порожні декларації заради схвалення європейськими партнерами, без реального бажання подолати це негативне суспільне явище, є звичайним популізмом. За таких умов будь-яка, навіть найдосконаліша, антикорупційна політика приречена на деструктивний результат.

16. Визначено перспективні напрями адміністративної реформи, які сприятимуть удосконаленню процесу реалізації антикорупційної політики держави: дерегуляція господарської діяльності; децентралізація повноважень в окремих сферах виконавчо-розпорядчої діяльності; удосконалення існуючої системи надання адміністративних послуг; запровадження комплексної системи стратегічного планування в державному управлінні; впровадження ефективних механізмів взаємодії з інститутами громадянського суспільства.

Обґрунтовано, що на сучасному етапі актуальною проблемою є узгодження напрямів антикорупційної політики та адміністративної реформи, оскільки невирішеність цієї проблеми негативно позначається на рівні протидії корупції та обмежує функціональні можливості спеціально уповноважених антикорупційних інституцій.

17. Запропоновано шляхи оптимізації системи суб'єктів протидії корупції, зокрема: оптимізація структури суб'єктів реалізації антикорупційної політики; запровадження нових міжінституціональних моделей протидії; створення умов неможливості легалізації доходів, отриманих шляхом вчинення корупційних правопорушень.

Доведено, що удосконалення форм і методів взаємодії між суб'єктами протидії корупції передбачає впровадження таких критеріїв оцінки ефективності взаємодії: рівень доступу до інформації, яка використовується різними суб'єктами протидії корупції; кількість та результативність спільно проведених спецоперацій; масштабність залучення спільних матеріально-технічних та інших ресурсів у процесі реалізації законодавчо визначених функцій; стан контрольованості процесу взаємодії; рівень суспільної довіри до усієї системи антикорупційних суб'єктів.

18. Зроблено висновок, що передумовами перегляду критеріїв оцінки ефективності реалізації антикорупційної політики держави є: декларативний характер більшості законодавчо встановлених критеріїв; відсутність міжінституціональних зв'язків між критеріями оцінки; обмежена функціональність критеріїв оцінки; змістовна неузгодженість критеріїв та

індикаторів, встановлених на нормативно-правовому рівні; невідповідність критеріїв оцінки засобам їхнього визначення.

На підставі теоретико-правового аналізу систематизовано перспективні напрями перегляду критеріїв оцінки ефективності реалізації державної антикорупційної політики: запровадження багаторівневої системи оцінювання ефективності антикорупційної політики; впровадження диференційованого підходу оцінювання ефективності антикорупційної політики; індивідуалізація критеріїв оцінювання ефективності антикорупційної політики держави за інституціональною ознакою; підвищення достовірності критеріїв оцінки ефективності антикорупційної політики держави; поділ критеріїв залежно від ознаки територіальності.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Б. Адміністративна реформа. Науково-практичне забезпечення. Віче. 2002. № 3. С. 19–23.
2. Административное право / под ред. Ю. М. Козлова, Л. П. Попова. Москва. 1999. 320 с.
3. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: підручник / за заг. ред. І. П. Голосніченка, Я. Ю. Кондратьєва. Київ. УАВС. 1995. 177 с.
4. Адміністративне право України / за ред. Ю. П. Битяка. Харків. 2001. 528 с.
5. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у двох томах: Том 1. Загальна частина / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. Київ: Юридична думка. 2004. 584 с.
6. Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гарашука, В. В. Зуй. Харків: Право. 2010. 624 с.
7. Актуальні питання кримінального процесу України: навч. посіб. / за заг. ред. Є. М. Блажівського. Київ: Центр учбової літ-ри. 2013. 304 с.
8. Альтернативний звіт з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики / за заг. ред. М. І. Хавронюка; І. Б. Каліушко, В. П. Тимощук та ін. Київ. 2017. 445 с.
9. Альтернативний звіт щодо оцінки ефективності державної антикорупційної політики / за заг. ред. А. В. Волошиної. Київ. 2015. 268 с.
10. Андріяш В. І. Державна політика: концептуальні аспекти визначення. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2013. № 9. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=626> (дата звернення: 20.02.2017).
11. Антикорупційна політика в Україні: навчал.-метод. посіб. / В. І. Возьний, О. Т. Івашук, Р. П. Олійничук та ін. Тернопіль: ТНЕУ. 2013. 241 с.
12. Антикорупційна програма Національної поліції України на 2017 рік: наказ Національної поліції України від 24 лютого 2017 р. № 176. URL:

<https://www.npu.gov.ua/uk/publish/article/2125200> (дата звернення 23.07.2017).

13. Антикорупційна програма Секретаріату Кабінету Міністрів України. Проект підготовлений Антикорупційним комітетом Майдану. URL: <http://akmua.org/%D0%B0%D0%BD%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%BE%D1%80%D1%83%D0%BF%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%B0-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%B0-%D1%81%D0%B5%D0%BA%D1%80%D0%B5%D1%82%D0%B0%D1%80%D1%96%D0%B0%D1%82/> (дата звернення: 26.12.2017).

14. Антикорупційна програма УДППЗ «Укрпошта» URL: <http://ukrposhta.ua/wp-content/uploads/2012/12/1> (дата звернення: 04.07.2017).

15. Антикорупційний комітет при Президентові не працює вже 2 роки – Transparency International Ukraine. URL: <http://news.finance.ua/ua/news/-/306013/antikoruptsijnyj-komitet-pry-prezydentovi-ne-pratsyuye-vzhe-2-roky-transparency-international-ukraine> (дата звернення: 26.09.2017).

16. Антикорупційний прокурор – знаряддя тиску на політичних опонентів. URL: [https://antikor.com.ua/articles/75638zagorodnij\\_antikoruptsijnij\\_prokuror\\_8213\\_znarjaddja\\_tisku\\_na\\_politichnih\\_oponentiv](https://antikor.com.ua/articles/75638zagorodnij_antikoruptsijnij_prokuror_8213_znarjaddja_tisku_na_politichnih_oponentiv) (дата звернення: 21.07.2017).

17. Антикорупційний прокурор не має важелів подолати VIP-корупцію – депутат «Самопоміч». URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/27405137.html> (дата звернення: 21.07.2017).

18. Антикорупційні програми, які надійшли на погодження та результати їх розгляду. URL: <https://nazk.gov.ua/antikorupciyni-programy-yaki-nadiyshly-na-pogodzhennya-ta-rezultaty-yih-rozglyadu> (дата звернення: 01.01.2018).

19. Антонова Л. В. Розвиток регіональної промислової політики держави в ринкових умовах: автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.02. Київ. 2010. 39 с.

20. Аппарат государственного управления: интересы и деятельность / отв. ред. В. Ф. Сиренко. Київ: Наукова думка. 1993. 165 с.

21. Астанин В. В. Об эффективных механизмах взаимодействия



державства с громадянським обществом в сфері протидії корупції. Следователь. 2013. № 8. С. 6–9.

22. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: курс лекций. Москва: Юрид. лит. 1997. 400 с.

23. Атаманчук Г. В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы): учеб. пособ. Москва: ОАО «НПО Экономика». 2000. 302 с.

24. Балацька А. І., Сушко О. М., Шевченко Т. С. Громадська експертиза: теоретичні та практичні аспекти. Київ: Тютюкін. 2011. 120 с.

25. Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні / за заг. ред. В. Ф. Погорілка. Київ: Ін Юре. 2003. 512 с.

26. Бахрах Д. Н. Административное право. Москва. 1996. 368 с.

27. Бахрах Д. Н. Административная ответственность граждан в СССР: учеб. пособ. Свердловск: Изд-во Уральск. ун-та. 1989. 204 с.

28. Бачило И. Л. Информационное право. Москва: Юрайт. 2017. 419 с.

29. Белкин Р. С. История отечественной криминалистики. Москва: Изд. НОРМА. 1999. 486 с.

30. Беляева Н. Ю. «Публичная политика» как термин, понятие и научная категория: электрон. ресурс / Электрон. биб-ка Граждан. об-во в России. URL: [https://www.civisbook.ru/files/File/Belyaeva\\_publ\\_pol\\_kak\\_termin.pdf](https://www.civisbook.ru/files/File/Belyaeva_publ_pol_kak_termin.pdf) (дата обращения: 29.04.2017).

31. Березовська І. А. Вплив Угоди про асоціацію з Євросоюзом на правову систему України. Актуальні проблеми міжнародних відносин. № 100. 2011. С. 179–185.

32. Білінська Л. В. Корупція як соціально-психологічне і моральне явище. Наук. вісник Міжнарод. гуманітарного ун-ту. Юриспруденція. 2013. № 1. С. 138–141.

33. Богачова О. В. Питання антикорупційної експертизи нормативно-правових актів України. Правові аспекти боротьби з корупцією: досвід України, Німеччини та Польщі. Інститут законодавства Верховної Ради України,

Мюнхенський Інститут східноєвропейського права. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України. 2011. С. 59–62.

34. Болдонов А. Н., Башинова Т. Р., Тармаханов Е. А. Краткий словарь-гlossарий по политологии. URL: <http://www.politike.ru/dictionary/437/word/politika#a1> (15.02.2017).

35. Большаков Е. В. Этическое обоснование права как феномена социально-правовой реальности: автореф. дис. ... канд. фил. наук: 09.00.05. Иванов. 2013. 23 с.

36. Большая актуальная политическая энциклопедия / под общ. ред. А. М. Белякова и О. В. Матвейчева. Москва: Эксмо, 2009. 412 с.

37. Большой юридический словарь / под ред. А. Я. Сухарева, В. Е. Крутских. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: ИНФРА-М. 2002. 704 с.

38. Бондаренко В. А., Пустова Н. О. Зарубіжний досвід законодавчого регулювання запобігання корупції в системі публічної служби та імплементація норм міжнародного права в законодавчу базу України. Науковий вісник ЛьвДУВС. 2016. № 2. С. 177–186.

39. Брат детектива НАБУ попався на хабарі в 20 тисяч доларів. URL: <http://ua1.com.ua/society/brat-detektiva-nabu-popavsya-na-habari-v-20-tis-dolariv-35051.html> (дата звернення: 02.11.2017).

40. Бурбело Б. А. Особливості розслідування корупційних злочинів. Профілактика корупційних правопорушень: матеріали науково-практичної конференції (м. Харків, 7 квітня 2015 р.). Харків: ХНУ ім. В. Н. Каразіна. 2015. С. 14–20.

41. Буряк Т. М. Конституційно-правова регламентація об'єктного складу місцевого самоврядування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ. 2007. 214 с.

42. Бусол О. Ю. Національні антикорупційні стратегії та участь громадськості в протидії корупції у країнах центральної та східної Європи. Наук. вісник Міжнародного гуманітарного ун-ту. 2013. № 6. С. 61–64.

43. Бутенко А. П., Миронов А. В. Сравнительная политология в терминах и

поняттях: учеб. пособ. Москва: НОУ. 1998. 411 с.

44. Бутков А. В., Ильин И. В. О некоторых теоретических подходах к феномену коррупции. Вестник Нижегород. акад. МВД России. 2015. № 1(29). С. 16–20.

45. Бюджетний кодекс України: Закон України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI. Відомості Верховної Ради України. 2010. № 50–51. стор. 1778. Ст. 572.

46. В НАЗК презентували проект нової Методології проведення антикорупційної експертизи. URL: <https://nazk.gov.ua/news/v-nazk-prezentuvaly-proekt-novoyi-metodologiyi-provedennya-antikorupciynoyi-ekspertyzy> (дата звернення 06.08.2017).

47. Вакуленко В. М. Стратегічне планування економічного розвитку великого міста як інструмент підвищення ефективності його управління: автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 08.06.01. Київ. 2003. 24 с.

48. Валюшко І. В. Антикорупційна політика: концептуальні підходи. Стратегічні пріоритети. 2013. № 4. С. 101–105.

49. Валюшко І. В. Залучення громадянського суспільства до протидії корупції: уроки для України. Вісник Маріупольського державного університету. Серія: Історія. Політологія: зб. наук. праць. Маріуполь, 2015. Вип. 13–14. С. 204–215.

50. Валюшко І. В. Інститути громадянського суспільства у системі антикорупційної політики України: дис. ... канд. юрид. наук: 21.01.01. Київ. 2017. 217 с.

51. Вандін Є. П. Організаційно-правові засади діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. Київ. 2017. 207 с.

52. Васильєв О. С. Концептуалізація поняття «державна політика»: сучасне розуміння. Державне будівництво. 2014. № 1. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2014-1/doc/1/05.pdf> (дата звернення: 10.12.2016).

53. Васильєв Р. Ф. Акты управления. Москва: МГУ. 1987. 237 с.

54. Ващук Я. В. Проблеми розмежування адміністративної і кримінальної відповідальності щодо корупційних правопорушень. Адміністративне право і процес. 2012. № 1. URL: <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/1-1-2012/item/38-problemy-rozmezhuвання-administratyvnoyi-i-kryminalnoyi-vidpovidalnosti-shchodo-koruptsiynykh-pravoporushen-vashchuk-ya-v> (дата звернення: 10.03.2017).

55. Ващук Я. В. Деякі проблеми розмежування адміністративних та кримінальних корупційних правопорушень. Вісник Університету «Україна»: Серія «Право». 2011. № 2. С. 43–47.

56. Вдовиченко Є. В. Сутність корупції, її принципи і властивості (філософський контекст). Актуальні проблеми філософії та соціології. 2016. № 9. С. 15–19.

57. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю. С. Шемшученка. Київ: Юридична думка. 2007. 992 с.

58. Великий тлумачний словник української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ: Ірпінь: ВТФ «Перун». 2003. 1440 с.

59. Великий тлумачний словник української мови / упоряд. Т. В. Ковальова. Х.: Фоліо, 2005. 767 с.

60. Весельська Т. Ф. Адміністративні процедури затримання, огляду, вилучення та їх оскарження в адміністративному судочинстві: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ. 2010. 273 с.

61. Взаємодія держави та інститутів громадянського суспільства: роз'яснення Міністерства юстиції України від 3 лютого 2011 р. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/MUS14895.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MUS14895.html) (дата звернення: 14.11.2017).

62. Власова Г. П., Ляшук О. О. Протидія корупції: досвід деяких країн Європи. Сучасний стан протидії корупції: досвід Чехії, України, Польщі, Словаччини: матер. Міжнар. наук-практ. конфер. (м. Київ, 9–10 трав. 2017 р.). Київ: Нац. акад. прокуратури України, 2017. С. 21–23.

63. Волик В. С. Нормативно-правові засади компетенцій національного

агентства з питань запобігання корупції. Демократичне врядування. 2016. Вип. 16-17. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr\\_2016\\_16-17\\_8](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2016_16-17_8) (дата звернення: 02.08.2017).

64. Габричидзе Б. Н. Система органов государственной власти России. Москва: ЮНИТИ-ДАНА. 2013. 479 с.

65. Гавриш С. Б. Стан та проблеми антикорупційної експертизи законодавства в Україні. Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). 2008. Вип. 18. С. 3-10. URL: [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP\\_meta&C21COM=S&2\\_S21P03=FILE=&2\\_S21STR=boz\\_2008\\_18\\_1](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILE=&2_S21STR=boz_2008_18_1) (дата звернення: 29.10.2017).

66. Галай А. О. Недержавні організації юридичного спрямування як учасники публічного управління: монографія. Київ: КНТ. 2015. 408 с.

67. Галлиган Д. М., Полянский В. И., Стариков Ю. Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. Москва: Юристъ. 2002. 410 с.

68. Гацко М. Ф. Антикоррупционная политика государства: учебн. пособ. Ногинск: Ногин. филиал РАНХиГС. 2015. 118 с.

69. Гвоздецький В. Д. Адміністративно-правові та організаційні засади запобігання і протидії корупції в Україні. дис. ... д-ра. юрид. наук: 12.00.07. Київ. 2014. 587 с.

70. Гвоздецький В. Д. Адміністративно-правові та організаційні засади запобігання і протидії корупції в Україні: автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук: 12.00.07. Київ. 2015. 42 с.

71. Гега П. Т. Реалії протидії корупції в Україні. Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). 2014. № 2. С. 40–44. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/boz\\_2014\\_2\\_11](http://nbuv.gov.ua/UJRN/boz_2014_2_11) (дата звернення: 06.12.2016).

72. Гилевская М. А. Анализ антикоррупционной программы Сеула. URL: <http://sb.biz.ua/analiz-antikorrupcionnoj-programmy-seula-gilevskaya-m/> (дата звернення: 8.11.2017).

73. Гладун З. С. Адміністративне право України: навч. посіб. Тернопіль: Карт-бланш. 2004. 580 с.

74. Гладун О. З. Протидія корупції в Україні: інституційний аспект. Вісник Нац. акад. прокуратури України. № 2 (53). С. 21.

75. Гладун З. С. Проблеми адміністративної реформи в Україні. наукова доповідь. Тернопіль. 2011. URL: [http://library.tneu.edu.ua/files/EVD/admin\\_reforma.pdf](http://library.tneu.edu.ua/files/EVD/admin_reforma.pdf) (дата звернення: 13.11.2017).

76. Глушко Є. В. Адміністративно-правове забезпечення участі громадськості у протидії корупції: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ. 2015. 248 с.

77. Голина В. В., Головкін Б. М. Кримінологія. Загальна та Особлива частини: навч. посіб. Харків: Право. 2014. 513 с.

78. Головченко В. В., Ковальський В. С. Юридична термінологія: довідник. Київ: Юрінком Інтер. 1998. 224 с.

79. Гончаренко Є. П. Переваги та недоліки запровадження інституту приватних виконавців в Україні. Юридична газета. 2016. № 16 (514). С. 14–15.

80. Гончарук Н. Т. Вітчизняний досвід здійснення адміністративної реформи в Україні. Публічне управління. № 1. 2013. С. 11–16.

81. Гордєєв В. В. Дефекти юридичних фактів та інших елементів фактичного складу в адміністративному судочинстві України. Адмін. право і процес. 2014. № 1(7). С. 175–184.

82. Гордєєв В. В. Юридичний факт як правовий феномен в адміністративному судочинстві України. Адмін. право і процес. 2014. № 3(9). С. 220–226.

83. Государственное стратегическое управление: монография / под общ. ред. проф. Ю. В. Кузнецова. СПб.: Питер. 2014. 320 с.

84. ГПУ руйнує мережу агентів НАБУ під прикриттям. URL: [https://dt.ua/UKRAINE/gpu-ruynuye-merezhu-agentiv-nabu-pid-prikrittjam-262043\\_html](https://dt.ua/UKRAINE/gpu-ruynuye-merezhu-agentiv-nabu-pid-prikrittjam-262043_html) (дата звернення: 03.12.2017).

85. Граждане Украины гораздо больше верят в себя, чем в избранных ими

же кормчих. Зеркало недели. URL: <http://opros2014.zn.ua/authority> (дата обращения: 10.12.2016).

86. Громадська рада при НАЗК обговорила результати своєї діяльності та плани на найближчий час. URL: <https://nazk.gov.ua/news/gromadska-rada-pry-nazk-obgovoryla-rezultaty-svoyeyi-diyalnosti-ta-plany-na-nayblyzhchyu-chas> (дата звернення: 10.11.2017).

87. Губанова Т. О. Оптимізація як напрям удосконалення функціонування системи органів державної влади в Україні, які здійснюють державний фінансовий контроль. Наук. вісник Херсонського держ. ун-ту. 2015. № 5. С. 107–110.

88. Гуржій Т. О. Державна політика безпеки дорожнього руху: теоретико-правові та організаційні засади: дис. ... д-ра. юрид. наук: 12.00.07. Київ. 2011. 553 с.

89. Гурне Б. Державне управління / пер. з франц. В. І. Шовкуна. Київ. 1993. 165 с.

90. Гуссерль Э. Идеи чистой феноменологии и феноменологической философии / пер. с нем. А. В. Михайлова. Москва: ДИК, 1999. Кн. 1. Общее введение в чистую феноменологию. 336 с.

91. Дем'янчук В. А. Адміністративно-правові відносини як основна форма реалізації антикорупційної політики держави. Сучасні правові системи світу: тенденції та фактори розвитку: матеріали міжнар. наук.-практ. конфер. (м. Київ, 25 трав. 2017 р.). Київ: Київський нац. ун-т технологій та дизайну, 2017. С. 185–191.

92. Дем'янчук В. А. Адміністративно-правові форми реалізації антикорупційної політики в Україні: проблеми визначення та класифікації. Вісник МДУ. Серія: Право. 2017. Вип. 13. 42–45.

93. Дем'янчук В. А. Верховна Рада України як суб'єкт формування та реалізації державної антикорупційної політики. Вісник МДУ. 2017. № 14. С. 72–79.

94. Дем'янчук В. А. Дискусійні аспекти оцінки ефективності

антикорупційної політики України. Прикарпатський юридичний вісник. 2017. Вип. 6. Т. 2. С. 17–20.

95. Дем'янчук В. А. Досвід реалізації антикорупційної політики в Польщі та Німеччині: уроки та застереження для України: Вісник ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка. 2017. № 4 (80). С. 151–158.

96. Дем'янчук В. А. Загальна характеристика антикорупційної політики як функції сучасної держави. Правова держава: напрями та тенденції її розбудови в Україні: матеріали міжнар. наук.-практ. конфер. (м. Одеса, 13–14 трав. 2016 р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права». 2016. С. 77–80.

97. Дем'янчук В. А. Законність як фундаментальний принцип реалізації антикорупційної політики. Державне регулювання суспільних відносин: розвиток законодавства та проблеми правозастосування: матеріали міжнар. наук.-практ. конфер. (м. Київ 8–9 лип. 2016 р.). Київ: ЦПНД. 2016. С. 81–82.

98. Дем'янчук В. А. Значення інститутів громадянського суспільства в реалізації антикорупційної політики в Україні. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. 2016. Випуск 41. Т. 3. С. 133–137.

99. Дем'янчук В. А. Кабінет Міністрів України як суб'єкт формування та реалізації антикорупційної політики України. Науковий вісник публічного та приватного права. 2017. № 6. С. 78–80.

100. Дем'янчук В. А. Корупція як предмет антикорупційної політики держави та об'єкт адміністративно-правової протидії. Сучасний розвиток державотворення та правотворення в Україні: проблеми теорії та практики: збірник матеріалів міжнарод. наук.-практ. конфер. (м. Маріуполь, 10 берез. 2017 р.). Маріуполь: МДУ. 2017. С. 133–136.

101. Дем'янчук В. А. Методологічні питання правової природи принципів реалізації державної антикорупційної політики. Nauka i Studia. 2017. № 7 (168). С. 42–48.

102. Дем'янчук В. А. Методи реалізації антикорупційної політики як чинник забезпечення ефективності протидії корупції: Розвиток державності та права в Україні: реалії та перспективи: матеріали міжнар. наук.-практ. конфер.



(м. Львів, 15–16 верес. 2017 р.). Львів: «Центр правових ініціатив», 2017. С. 19–23.

103. Дем'янчук В. А. Міжнародно-правовий рівень реалізації антикорупційної політики та його вплив на протидію корупції в Україні. Теорія та практика протидії злочинності у сучасних умовах: збірник тез міжнар. наук.-практ. конфер. (м. Львів, 10 лист. 2017 р.). Львів: ЛьВДУВС. 2017. С. 52–54.

104. Дем'янчук В. А. Місце та роль адміністративних процедур у реалізації державної антикорупційної політики України. Слово Національної школи суддів України. 2017. № 3. С. 122–132.

105. Дем'янчук В. А. Нормативно-правові засади реалізації антикорупційної політики в Україні. Розвиток науки і техніки: проблеми та перспективи: збірник тез всеукр. наук.-практ. конфер. (м. Київ, 24 трав. 2017 р.). Київ: ДНДІ МВС України. 2017. С. 54–57.

106. Дем'янчук В. А. Окремі аспекти правового статусу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури України. Форум права: електр. наук. фах. вид. 2017. № 4. С. 69–72. URL: [http://nbuv.gov.ua/jpdf/FP\\_index.htm\\_2017\\_4\\_12.pdf](http://nbuv.gov.ua/jpdf/FP_index.htm_2017_4_12.pdf).

107. Дем'янчук В. А. Організаційні засоби забезпечення реалізації державної антикорупційної політики в Україні. Вісник ХНУВС. 2017. № 4. С. 176–184.

108. Дем'янчук В. А. Організаційно-правовий аспект антикорупційної політики України: монографія. Харків: Константа. 2017. 480 с.

109. Дем'янчук В. А. Особливості адміністративних процедур, які здійснюються в рамках реалізації антикорупційної політики в Україні. Сучасні тенденції в юридичній науці України та зарубіжних країн: матеріали міжнар. наук.-практ. конфер. (м. Запоріжжя, 22–23 верес. 2017 р.). Запоріжжя: ГО «Істина», 2017. С. 47–50.

110. Дем'янчук В. А. Перспективні напрями вдосконалення процесу оцінювання ефективності антикорупційної політики в Україні. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». 2016. Випуск 6-2. Т. 4. С. 80–84.

111. Дем'янчук В. А. Перспективні напрями оптимізації системи суб'єктів протидії корупції в Україні. Наук. вісник Херсонського держ. ун-ту. Серія: Юридичні науки. 2017. № 6. С. 53–56.

112. Дем'янчук В. А. Поняття та види суб'єктів антикорупційної політики в Україні. Науковий вісник публічного та приватного права. 2016. Вип. 2. Т. 3. С. 156–160.

113. Дем'янчук В. А. Поняття та завдання сучасної антикорупційної політики. Актуальні питання правової теорії та юридичної практики: матеріали міжнар. наук.-практ. конфер. (м. Одеса, 12–13 серп. 2016 р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права». 2016. С. 86–88.

114. Дем'янчук В. А. Поняття та природа адміністративно-правового регулювання реалізації державної антикорупційної політики. Вісник Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. 2017. № 3. С. 2–5.

115. Дем'янчук В. А. Принципи реалізації антикорупційної політики в умовах розбудови правової держави в Україні. Наук. вісник публічного та приватного права. 2016. № 6. С. 184–188.

116. Дем'янчук В. А. Проблеми класифікації суб'єктів антикорупційної політики. Особливості розвитку публічного та приватного права в Україні: матеріали міжнар. наук.-практ. конфер. (м. Харків, 21–22 лип. 2017 р.). Харків: ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2017. С. 45–47.

117. Дем'янчук В. А. Рівні реалізації антикорупційної політики в Україні: теоретико-правові аспекти. Порівняльно-аналітичне право: електрон. наук. фахове вид. 2017. № 3. С. 122–125.

118. Дем'янчук В. А. Розмежування адміністративних та інших правовідносин, що виникають під час реалізації антикорупційної політики. Intercultural Communication. 2017. Vol 2 (3). P. 209–225.

119. Дем'янчук В. А. Спеціальні організаційно-правові заходи реалізації державної антикорупційної політики: проблеми систематизації та удосконалення. Правові реформи в Україні: реалії сьогодення: матеріали всеукр. наук.-теор. конфер. (м. Київ, 31 жовт. 2017 р.). Київ: Нац. акад. внут. справ, 2017.

С. 65–69.

120. Дем'янчук В. А. Сучасні методологічні підходи до визначення поняття та юридичного змісту антикорупційної політики. Прикарпатський юридичний вісник. 2016. № 6 (15). С. 88–91.

121. Дем'янчук В. А. Шляхи удосконалення рівня взаємодії між суб'єктами запобігання та протидії корупції в Україні. Правовий часопис Донбасу. 2018. № 1. С. 97–102.

122. Дем'янчук В. А. Щодо усунення окремих неузгодженостей законодавства, яке регламентує реалізацію антикорупційної політики в Україні. Актуальні проблеми правових наук в євроінтеграційному вимірі: матеріали міжнар. наук.-практ. конфер. (м. Харків, 16-17 груд. 2016 р.). Харків: ГО «Асоціація аспірантів-юристів». 2016. С. 41–43.

123. Дем'янчук В. А. Классификация видов (типологизация) коррупции в социально-правовом проявлении. Оралдын Гылым Жаршысы. 2017. № 4 (164). С. 12–21.

124. Дем'янчук В. А. Коррупция как композитный социально-правовой феномен (на основе украинского законодательства). SCI-ARTICLE.RU. 2017. № 47. С. 63–69.

125. Дем'янчук В. А. Правовые основы реализации антикоррупционной политики в Украине. *Legea si Viata*. August. 2017. С. 42–46.

126. Дем'янчук Ю. В. Актуальні проблеми протидії корупції з урахуванням зарубіжного досвіду. Наук. вісник Міжнарод. гуманітарного ун-ту. 2015. № 17. С. 112–115.

127. Дем'янчук О. П. Проблеми реформування виконавчої влади в Україні: завдання, підходи і процедури. Вибори та демократія. 2005. № 3. С. 337–342.

128. Дементьев В. В. Экономика как система власти. Донецк: Каштан. 2003. 404 с.

129. Державна антикорупційна політика і запобігання та протидія корупції на публічній службі в органах державної влади і місцевого

самоврядування : монографія / за ред. Ю. В. Ковбасюка і В. Л. Федоренка. Київ: Ліра-К, НАДУ. 2016. 524 с.

130. Державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства: методичні рекомендації. Укр. незалеж. центр політ. дослідж.; А. О. Красносільська, М. В. Лациба, А. В. Волошина, В. О. Купрій, Н. М. Чермошенцева, О. Л. Ващук. Київ: Агентство «Україна». 2013. 180 с.

131. Державна політика: підручник / за ред. Ю. В. Ковбасюка. Київ: НАДУ. 2014. 448 с.

132. Державне управління в умовах європейської та євроатлантичної інтеграції України: історія, теорія, методологія (Моніторинг наукових досліджень і розробок): навч. посіб. Ужгород: Ліра. 2007. 343 с.

133. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: підручник / І. І. Бодрова, С. В. Болдирев, В. О. Величко та ін.; за ред. С. Г. Серьогіної. 2-ге вид. переробл. та доповн. Х.: Право, 2011. 360 с.

134. Деякі питання запобігання корупції в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади: розпорядження Кабінету Міністрів України від 5 жовтня 2016 р. № 803-р. Урядовий кур'єр. 2016. № 213.

135. Деякі питання оптимізації центральних органів виконавчої влади державної системи правової охорони інтелектуальної власності: постанова Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2016 р. № 585. Урядовий кур'єр. 2016. № 175.

136. Деякі питання оптимізації центральних органів виконавчої влади системи юстиції: постанова Кабінету Міністрів України від 18 травня 2016 р. № 343. Урядовий кур'єр. 2016. № 127.

137. Деякі питання реформування державного управління України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р. Урядовий кур'єр. 2016. № 139.

138. Джафарова М. В. Адміністративні процедури прийняття та реалізації управлінських рішень органів внутрішніх справ у відносинах з населенням: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків. 2008. 20 с.

139. Дзюндзюк В. Б. Ефективність діяльності публічних організацій. Харків: Вид-во ХарПІ УАДУ «Магістр». 2003. 236 с.

140. Діденко О. В. Критерії ефективності державної політики національно-патріотичного виховання молоді в Україні. Державне управління та місцеве самоврядування. 2014. № 1 (20). С. 175–184.

141. Дмитренко Ю. П. Ефективна кадрова політика при формуванні правоохоронних органів як складова антикорупційної політики в Україні. Антикорупційна політика України: сучасні проблеми забезпечення ефективності: зб. матер. інтернет-конференції (м. Київ, 29 травня 2015 р.). Київ: Національна академія прокуратури України. 2015. 225 с. URL: <http://naru.com.ua/wp-content/uploads/pdf/konferens-29-05-2015.pdf> (дата звернення: 16.09.2017).

142. Дніпров О. С. Діалог органів державної виконавчої влади та громадянського суспільства. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки. 2015. № 825. С. 26–30.

143. До проблеми визначення базових понять у контексті реформування правоохоронних органів: аналітична записка / підг. В. М. Гірич. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1153/> (дата звернення: 14.03.2017).

144. До Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією: пояснювальна записка Комітету Верховної Ради України з питань запобігання і протидії корупції. URL: [http://crimcor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article;jsessionid=F3A149F998CA5D901366DEF8F6E8349E?art\\_id=49146&cat\\_id=46352](http://crimcor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article;jsessionid=F3A149F998CA5D901366DEF8F6E8349E?art_id=49146&cat_id=46352) (дата звернення: 07.08.2017).

145. Добреньков В. И., Исправникова Н. Р. Коррупция: современные подходы к исследованию: учеб. пособ. для вузов. Москва: Альма Матер. 2009. 207 с.

146. Добровольський О. І. Адміністративно-правове регулювання протидії корупції в органах Державної фіскальної служби України. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ. 2015. 202 с.

147. Добродумов П. Р. Антикоррупционная политика как функция государства. Предпринимательство, хозяйство и право. 2007. № 9. С. 54–58.

148. Довжанин В. М. Засоби адміністративно-правового забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупції: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ужгород. 2015. 203 с.

149. Додатковий протокол до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією від 15 травня 2003 р. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_172](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_172) (дата звернення: 08.08.2017).

150. Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах / під ред. В. С. Куйбіди, А. Ф. Ткачука, В. В. Толкованова. Київ. 2010. 317 с.

151. Дослідження щодо корупції в Україні. URL: <https://nazk.gov.ua/doslidzhennya-shchodo-korupciyi-v-ukrayini> (дата звернення: 10.08.2017).

152. Дюркгейм Е. Социология. Её предмет, метод, предназначение / пер. с фр., состав., послеслов. и примеч. А. Б. Гофмана. Москва: Канон, 1995. 352 с.

153. Дьомін І. А. Адміністративно-правові засади запобігання та протидії корупції міліцією України: дис. ... канд. юрид. наук. спец. 12.00.07. Національний університет біоресурсів і природокористування України. Київ. 2010. 212 с.

154. Економічний розвиток і державна політика: навч. посіб. / за заг. ред. Ю. І. Єханурова, І. В. Розпутенка. Київ: Вид-во УАДУ. 2001. 480 с.

155. Електронна демократія проти корупції. URL: <https://ukurier.gov.ua/uk/articles/elektronna-demokratiya-proti-korupciyi/> (дата звернення: 23.11.2017).

156. Енгибарян Л. Н. Феномен коррупции в условиях глобализации (теоретический анализ): дис. ... канд. социол. наук: 22.00.01. Москва. 2006. 147 с.

157. Енциклопедичний словник з державного управління / за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ: НАДУ. 2010. 820 с.

158. Єврокомісар Юрова побачила в Україні політичну волю до боротьби з корупцією. URL: [http://www.ukrinform.ua/rubric-iac/1888980e\\_vrokomisar\\_yurova.\\_pobachila\\_v\\_ukraini\\_politichnu\\_volyu\\_do\\_borotbi\\_z\\_koruptsie\\_yu\\_2099664.ht](http://www.ukrinform.ua/rubric-iac/1888980e_vrokomisar_yurova._pobachila_v_ukraini_politichnu_volyu_do_borotbi_z_koruptsie_yu_2099664.ht)

ml (дата звернення: 17.10.2017).

159. Європейські правові стандарти та їх імплементація в українське законодавство / за ред. академіка НАПрН України О. В. Зайчука. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України. 2013. 546 с.

160. Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення. URL: <http://corrupt.informjust.ua/> (дата звернення: 25.08.2017).

161. Єдиний державний реєстр судових рішень: ухвала Апеляційного суду м. Києва від 12 травня 2017 р. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/66563296> (дата звернення: 22.10.2017).

162. Єдиний звіт про кримінальні правопорушення за січень–грудень 2016 року: звітність Генеральної прокуратури України. Доступ в Excel. URL: [http://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir\\_id=113281&libid=100820&c=edit&\\_c=fo#](http://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir_id=113281&libid=100820&c=edit&_c=fo#) (дата звернення: 17.12.2016).

163. Єдині принципи зовнішньої комунікації між Національним антикорупційним бюро України та Спеціалізованою антикорупційною прокуратурою: наказ НАБУ та САП від 27 липня 2017 р. № 157-0. URL: <https://nabu.gov.ua/yedyni-pryncypu-zovnishnoyi-komunikaciyi-mizh-nacionalnym-antukorupsiynum-byuro-ukrayiny-ta> (дата звернення: 02.12.2017).

164. Єрмоленко І. Я. Адміністративна відповідальність працівників ОВС за вчинення корупційних правопорушень: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ. 2014. 200 с.

165. Єрмолін В. П. До питання про співвіднесеність понять виконавча влада і державне управління. Право України. 2003. № 9. С. 25–31.

166. Єфремова Н. В. Українсько-європейська правова інтеграція у доктрині конституційного права: до історико-правового досвіду. Вісник Центральної виборчої комісії. 2016. № 1 (33). С. 72–76.

167. Жураховський де Сас Т. Б. Питання ефективності механізмів державного управління. Інвестиції: практика та досвід. 2013. № 13. С. 113–116.

168. За 10 місяців торгів PROZORRO зекономила державі понад

400 млн. грн. URL: <http://ti-ukraine.org/news/oficial/5580.htm> (дата звернення: 25.04.2017).

169. Заброда Д. Г. Проблеми ефективності реалізації державної антикорупційної політики. Форум права. 2014. № 1. С. 181–186. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\\_index.htm\\_2014\\_1\\_32](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2014_1_32) (дата звернення: 23.12.2017).

170. Заброда Д. Г. Сучасні підходи до розуміння сутності корупції. Науковий вісник Юридичної академії Міністерства внутрішніх справ. 2005. № 3 (22). С. 271–279.

171. Заброда Д. Г., Кашкаров О. О. Основні моделі державних інституцій, відповідальних за реалізацію державної антикорупційної політики. Форум права. 2013. № 4. С. 121–126. URL: [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP\\_meta&C21COM=S&2\\_S21P03=FILE=&2\\_S21STR=FP\\_index.htm\\_2013\\_4\\_23](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILE=&2_S21STR=FP_index.htm_2013_4_23) (дата звернення: 04.11.2017).

172. Завгородній В. А. Адміністративно-правове регулювання взаємодії органів внутрішніх справ та громадських організацій у протидії корупції: автореф. дис ... канд. юрид. наук.: 12.00.07. Дніпропетровськ. 2010. 20 с.

173. Завгородній В. А. Характеристика принципів взаємодії ОВС та громадських організацій у протидії корупції. Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ: Збірник наукових праць. 2008. № 2(38). С. 158–170.

174. Загальна теорія держави і права: підруч. для студентів юрид. вищих навч. закладів / за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Харків: Право. 2009. 584 с.

175. Задирака Н. О., Кабинець Р. В. Світовий досвід запобігання та протидії корупції: до питання про інтеграцію законодавства України до права Європейського Союзу. Віче. 2014. № 10. С. 27–29.

176. Задорожний С. А. Механізм запобігання та протидії корупції в органах місцевої влади: дис. ... канд. юрид. наук: 25.00.02. Київ. 2016. 251 с.

177. Законодавча техніка III. Термінологія закону та нормативні дефініції. URL: <http://www.csi.org.ua/zakonodavcha-tehnika-iii-terminologiya-za/> (дата



звернення: 19.12.2016).

178. Западинчук О. П. Оптимізація органів виконавчої влади в контексті проведення адміністративної реформи. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej13/txts/Zapadynchuk.pdf> (дата звернення: 28.11.2017).

179. Запобігання корупції в органах державної влади шляхом проведення спеціальної перевірки: роз'яснення Міністерства юстиції України від 28 лютого 2012 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0029323-12> (дата звернення: 29.06.2017).

180. Запобігання та протидія корупції: навч. посіб. / за заг. ред. проф. А. М. Михненка. Київ: ДННУ «Академія фінансового управління». 2013. 666 с.

181. Зарплата польського рокера Балчуна в «Укрзалізнице» составит 18,5 тыс. долларов в месяц. URL: <https://strana.ua/news/17390-zarplata-polskogo-rokera-balchuna-v-ukrzaliznyce-sostavit-18-5-tys-v-mesyac.html> (дата звернення: 22.08.2017).

182. Захарчук О. З. Використання досвіду органів влади зарубіжних країн у боротьбі з корупційними правопорушеннями в Україні: адміністративно-правовий аспект: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів. 2012. 223 с.

183. Захід виступив на захист НАБУ. URL: <http://www.dw.com/uk/%D0%B7%D0%B0%D1%85%D1%96%D0%B4-%D0%B2%D0%B8%D1%81%D1%82%D1%83%D0%BF%D0%B8%D0%B2-%D0%BD%D0%B0-%D0%B7%D0%B0%D1%85%D0%B8%D1%81%D1%82-%D0%BD%D0%B0%D0%B1%D1%83/a-41688469> (дата звернення: 15.12.2017).

184. Заява Міжнародного фонду «Відродження» з приводу змін до антикорупційного законодавства України. URL: [http://www.irf.ua/allevnts/news/statement\\_by\\_the\\_international\\_renaissance\\_foundation\\_on\\_the\\_amendments\\_to\\_the\\_anticorruption\\_legislation\\_of\\_ukraine/](http://www.irf.ua/allevnts/news/statement_by_the_international_renaissance_foundation_on_the_amendments_to_the_anticorruption_legislation_of_ukraine/) (дата звернення: 10.11.2017).

185. Звільнення Ситника: як розгортаються події в Раді. URL: <https://www.5.ua/polityka/zviltennia-sytynka-iaak-rozghortaiutsia-podii-u-radi-160782.html> (дата звернення: 15.12.2017).

186. Звіт про підсумки роботи Комітету Верховної Ради України з питань

запобігання і протидії корупції у лютому-липні 2017 року. URL: <http://crimecor.rada.gov.ua/komzloch/doccatalog/document?id=58582> (дата звернення: 22.10.2017).

187. Звіт: серпень 2016–лютий 2017 / Національне антикорупційне бюро України. Київ. 2017. 68 с. Доступ в PDF. URL: [https://nabu.gov.ua/sites/default/files/reports/nab\\_report\\_02\\_2017\\_0.pdf](https://nabu.gov.ua/sites/default/files/reports/nab_report_02_2017_0.pdf) (дата звернення: 20.12.2016).

188. Идрисова С. З. Понятие и правовая сущность антикоррупционной политики. Экономика и право. 2012. № 4. С. 30–39.

189. Йосифович Д. І. Адміністративно-правове регулювання протидії корупції. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія: Юридична. 2015. № 3. С. 115–123.

190. Іващук Ю. П. Концептуальні засади розвитку державної антикорупційної політики. Економічний вісник Донбасу. 2013. № 3 (33). С. 40–47.

191. Ільчук Л. І., Ларіна Н. Б., Фугель Л. М. Роль громадянського суспільства у протидії корупції та механізми співпраці з органами державної влади: навч.-метод. матеріали. Київ: НАДУ. 2011. 120 с.

192. Індекс корупції CPI-2016 / Transparency International Україна. URL: <http://ti-ukraine.org/research/indeks-koruptsiyi-cpi-2016/> (дата звернення: 21.12.2016).

193. Інструкція про порядок обліку кримінальних та адміністративних корупційних правопорушень: спільний наказ Генеральної прокуратури, Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки, Міністерства доходів і зборів, Міністерства оборони і Державної судової адміністрації від 22 квітня 2013 р. № 52/394/172/71/268/60. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0020323-13> (дата звернення: 05.04.2017).

194. Інформація щодо офіційної заяви Громадської Ради доброчесності. URL: <http://www.vkksu.gov.ua/ua/news/informaciia-shtchodo-oficijnoi-zaiawi-gromadskoi-radi-dobrotchiesnosti-wiiawlieni-obstawini-shtcho-stawliat-pid-zagrozu-konkurs-do-wierchownogo-sudu/> (дата звернення: 01.11.2017).

195. Іншин М. І. Юридичні гарантії як фактор стабільності та підвищення ефективності службово-трудової діяльності державних службовців. *Право України*. 2004. № 3. С. 83–87.

196. Кабанов П. А. Основные формы взаимодействия институтов гражданского общества с органами государственной власти, органами местного самоуправления и их должностными лицами в сфере противодействия коррупции. URL: <http://www.spravdoy.com/library2/115-bak/16322-2012-06-25-14-45-35.html?showall=1> (дата звернення: 17.10.2017).

197. Кабанов П. А. Правовые средства обеспечения институционализации государственной политики противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации: региональный опыт и перспективы развития. *Актуальные проблемы российского права*. 2014. № 8 (45). С. 1765–1772.

198. Кабмін ініціює розроблення законопроекту щодо захисту бізнесу від неправомірних обшуків. URL: [https://news.dtkr.ua/ua/state/laws-and-regulations/45521?utm\\_source=news&utm\\_campaign=oldmain](https://news.dtkr.ua/ua/state/laws-and-regulations/45521?utm_source=news&utm_campaign=oldmain) (дата звернення: 20.11.2017).

199. Калинець Н. І. Вдосконалення механізму надання адміністративних послуг у контексті взаємодії органів публічної влади з громадою. *Ефективність державного управління*. 2015. № 43. С. 111–119.

200. Капустина А. Г. Информационные конфликты как социально-правовой феномен в современной России и проблемы их регулирования. *Научно-культурологический журнал RELGA*. № 15 (213). 1 жовтня 2010. URL: <http://www.relga.ru/Environ/WebObjects/tgu-www.woa/wa/Main?textid=2748&level1=main&level2=articles> (дата звернення: 24.12.2016).

201. Картузова І. О., Осадчий А. Ю. *Адміністративно-процедурне право: навч.-метод. посіб.* Одеса: Юридична література. 2008. 288 с.

202. Кашина М. А. *Кадры государственной службы: к проблеме профессионализма.* Северо-Западная академия государственной службы. Ежегодник 1999. СПб.: Издательство СЗАГС. 2000. С. 211–215.

203. Кінаш М. М. Адміністративно-правові засади взаємодії органів внутрішніх справ з іншими правоохоронними органами щодо протидії корупції:

автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Дніпропетровськ. 2015. 22 с.

204. Кіселичник В. П., Стефанчук М. М. Новели у законодавстві України про адміністративну відповідальність за вчинення правопорушень, пов'язаних з корупцією. Наук. часопис Нац. акад. прокуратури України. 2015. № 1. С. 93–100. URL: <http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/ua/pdf/5-2015/kiselichnyk.pdf> (дата звернення: 27.12.2016).

205. Кісіль З. Р., Кісіль Р. В. Адміністративне право: навч. посібник. 3-те вид. Київ: Алерта; ЦУЛ. 2011. 696 с.

206. Клімова С. М., Ковальова Т. В. Організаційно-правове забезпечення сучасної антикорупційної політики: навч. посіб. Харків. 2015. 252 с.

207. Книга за которую писатель Янукович получил 16 миллионов гонорара оказалась фотоальбомом. URL: [https://censor.net.ua/photo\\_news/266146/kniga\\_za\\_kotoruyu\\_pisatel\\_yanukovich\\_poluchil\\_16\\_millionov\\_gonorara\\_ozhalas\\_fotoalbomom\\_fotoreportaj](https://censor.net.ua/photo_news/266146/kniga_za_kotoruyu_pisatel_yanukovich_poluchil_16_millionov_gonorara_ozhalas_fotoalbomom_fotoreportaj) (дата звернення: 02.11.2017).

208. Коваль Л. В. Адміністративне право: курс лекцій. Київ: Вентурі. 1996. 208 с.

209. Коваль Р. А. Інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності органів влади: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.02. Запоріжжя. 2008. 24 с.

210. Ковбасюк Ю. В. Антикорупційна політика державних органів влади України. Віче. 2010. № 17. URL: <http://www.viche.info/journal/2181/> (дата звернення: 28.12.2016).

211. Ковриженко Д. С. Запобігання конфлікту інтересів та корупції в депутатській діяльності: досвід країн ЄС та пропозиції для України. Лабораторія законодавчих ініціатив. URL: <http://parlament.org.ua/upload/docs/Conflict%20of%20interests.pdf> (дата звернення: 02.11.2017).

212. Кодекс законів про працю України: закон УРСР від 10 грудня 1971 р. Відомості Верховної Ради УРСР. 1971. № 50. Ст. 375.

213. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 7 грудня 1984 р. Відомості Верховної Ради УРСР. 1984. № 51. Ст. 1122.

214. Козирева А. О. Поняття та ознаки громадських об'єднань як суб'єктів публічного управління в Україні. Форум права. 2013. № 1. С. 459–465.

215. Колесніков Д. В. Напрями оптимізації системи державного управління в умовах демократизації публічних відносин. Наук. вісник Ужгородського нац. ун-ту. 2014. № 9. С. 60–64.

216. Коліушко І. Б., Тимощук В. П. Управлінські послуги – новий інститут адміністративного права. Нова влада: зб. аналітичних матеріалів. Київ: Факт. 2000. С. 4–17.

217. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: підручник. Київ: Юрінком-Інтер. 2003. 544 с.

218. Колпаков В. К. Адміністративне право України: навч. посібник. Київ: Юрінком-Інтер, 2004. 544 с.

219. Колпаков В. К., Кузьменко О. В., Пастух І. Д., Сущенко В. Д. Курс адміністративного права України: підруч. 2-ге вид., перероб. і допов. Київ: Юрінком Інтер. 2013. 872 с.

220. Колпаков В. К. Деліктний феномен в адміністративному праві України: автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук: 12.00.07. Київ. 2005. 39 с.

221. Колпаков В. М. Теория и практика принятия управленческих решений: учеб. пособ. Київ: МАУП. 2000. 256 с.

222. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції: ратифікована Законом України № 251-V від 18 жовтня 2006 р. Відомості Верховної Ради України. 2006. № 50. стор. 1583. Ст. 496.

223. Конституційне право України: підручник / за ред. В. П. Колісника та Ю. Г. Барабаша. Харків: Право. 2008. 416 с.

224. Конституційні права, свободи і обов'язки людини і громадянина в Україні / за ред. академіка НАН України Ю. С. Шемшученка. Київ: Юридична думка. 2008. 252 с.

225. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

226. Концепція боротьби з корупцією на 1998–2005 роки: указ Президента

України від 24 квітня 1998 р. № 367. Офіційний вісник України. 1998. № 17. стор. 14. Ст. 621.

227. Копиленко О. Л., Богачова О. В., Богачов С. В. Законознавство: навч. посіб. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України. 2011. 152 с.

228. Копнин П. В. Логические основы науки. Київ. 1968. 283 с.

229. Коренев А. П. Принципы современного административного права. Правоведение. 1967. № 3. С. 72–78.

230. Корж І. Ф. Добір кандидатів на державну службу: порівняльний аналіз. Право України. 2007. № 3. С. 84–85.

231. Корж І. Ф. Практика правового регулювання конкурсного добору кандидатів на державну службу в Сполучених Штатах Америки. Вісник державної служби України. 2003. № 3. С. 79–84.

232. Корнієнко М. В. Проблеми боротьби з корупцією та шляхи їх розв'язання. Науковий вісник НАВС України. Науково-теоретичний журнал. Частина 2. № 1. 2003. С. 3–13.

233. Коротич І. І. Форми й методи діяльності Національного антикорупційного бюро України в сучасних умовах. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2014. Серія Право. Випуск 29. Частина 2. Т. 4/2. С. 68-71.

234. Коррупция: природа, проявление, взаимодействие / отв. ред. Т. Я. Хабриева. Москва: ИД «Юриспруденция». 2014. 688 с.

235. Коруля І. В. Зарубіжний досвід у сфері протидії корупції та можливість його використання в Україні. Порівняльно-аналітичне право. 2014. № 1. С. 170–173.

236. Коруля І. В. Міліція в механізмі протидії корупції: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ. 2012. 230 с.

237. Корчак представила нову Антикорупційну стратегію. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2301441-korcak-predstavila-novu-antikorpucijnu-strategiu.html> (дата звернення: 22.10.2017).

238. Косінов С. А. Парламентський контроль як елемент принципу поділу

влади. Юрист України. 2013. № 1 (22). С. 9–16.

239. Котович Г. М. Загальноправова характеристика антикорупційних заходів Європейського Союзу. Форум права. 2010. № 2. С. 204–209. URL: <http://nobuv.gov.ua/journals/FP/2007–2/07gvs.pdf> (дата звернення: 06.03.2017).

240. Кочерга С. А. Образование как социально-правовой феномен. Право и образование. 2014. № 7. С. 4–9. URL: <http://naukarus.com/obrazovanie-kak-sotsialno-pravovoy-fenomen> (дата звернення: 04.01.2017).

241. Кочетова О. М. Адміністративні корупційні правопорушення та особливості їх провадження. URL: [http://loga.gov.ua/oda/about/aparat/counteractioncorruption/corruption/publication/administrativni\\_korupciyni\\_praporushennya\\_ta\\_osoblivosti\\_yih\\_provadzhennya](http://loga.gov.ua/oda/about/aparat/counteractioncorruption/corruption/publication/administrativni_korupciyni_praporushennya_ta_osoblivosti_yih_provadzhennya) (дата звернення: 27.08.2017).

242. Крапивкин В. А., Мирошник П. П. Стратегическое планирование социально-экономического развития региона: монография. Н. Новгород: Пламя. 2012. 176 с.

243. Красносільська А. О. Антикорупційні судді: імітація або інституціоналізація. Дзеркало тижня. № 34. URL: [https://dt.ua/internal/antikorupciyni-suddi-imitaciya-chi-institucionalizaciya-254234\\_.html](https://dt.ua/internal/antikorupciyni-suddi-imitaciya-chi-institucionalizaciya-254234_.html) (дата звернення: 14.09.2017).

244. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією від 27 січня 1999 р. № ETS173. URL: [http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994\\_101](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_101) (дата звернення: 27.02.2017).

245. Кримінальний кодекс України: Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2341-III. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2341-14/paran198#n198> (дата звернення: 04.06.2017).

246. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 5 листопада 2012 р. № 4651-VI. Відомості Верховної Ради України. 2013. № 9–10. стор. 474. Ст. 88.

247. Крицкалюк Н. І. Інституалізація громадянського суспільства як основний критерій демократичного розвитку. Вісник КНУТШ. Філософія. Політологія. 2014. Вип. 1(115). С. 61–64.

248. Крупнова Л. В. Правовий статус приватних виконавців у системі виконавчого провадження. Держава і право. 2017. № 77. С. 262–271.

249. Крюкова Н. И. Сущность коррупции, ее причины и влияние на правопорядок. Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 2. С. 29–35.

250. Кунєв Ю. Д. Адміністративна процедура: загальна проблематизація праворозуміння та правозастосування. Вісник АМСУ. 2015. № 2 (15). С. 79–93.

251. Купрій В. О. Організації громадянського суспільства як суб'єкти вироблення державної політики: дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01. Київ. 2007. 213 с.

252. Купрійчук В. М. Проблеми і суперечності реалізації антикорупційної політики в Україні. Вісник Національної академії державного управління. 2013. № 29. С. 97–103.

253. Кутафин О. Е. Предмет конституционного права. Москва: Юристъ. 2001. 448 с.

254. Кутицкий В. П. Коррупция как общественный феномен. Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2016. № 5. С. 106–108. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/korruptsiya-kak-obschestvennyy-fenomen> (дата обращения: 10.01.2017).

255. Кучеренко О. О. Державна політика: теоретико-методологічні засади дослідження процесу формування та здійснення: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01. Київ. 2001. 14 с.

256. Лагода О. С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь. 2007. 187 с.

257. Лазаренко С. Ж., Бабенко К. А. Базові принципи та елементи антикорупційної політики в Україні. Інвестиції: практика та досвід. 2014. № 23. С. 116–119.

258. Лациба М. В., Хмара О. С., Орловський О. С. Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади: крок за кроком. Київ: УНЦПД. 2010. 96 с.

259. Лесько О. Й., Глущенко Л. Д., Мещерякова Т. К. Деретуляція



підприємницької діяльності та покращення умов ведення бізнесу в Україні. Вісник Вінницького політехнічного ін-ту. 2016. № 1. С. 58–64.

260. Лещенко задекларував гонорари від Пінчука і газети Moscow Times. URL: [https://espreso.tv/news/2017/04/02/leschenko\\_zadeklaruvav\\_gonorary\\_vid\\_pinchuka\\_i\\_zhurnalu\\_moscow\\_times](https://espreso.tv/news/2017/04/02/leschenko_zadeklaruvav_gonorary_vid_pinchuka_i_zhurnalu_moscow_times) (дата звернення: 25.11.2017).

261. Липман Э. К. Институциональные основы государственной политики: монография. Волгоград: изд-во «Страница-2». 2000. 314 с.

262. Лист Міністерства юстиції України від 10 квітня 2017 р. № 13515/4127-04-17/11. [Офіц. документ]. 2017. 9 с.

263. Ліпкан В. А., Ліпкан О. С. Національна і міжнародна безпека. вид. 2-е, доп. і перероб. Київ: «ТЕКСТ». 2008. 400 с.

264. Лукеря І. П. Контролювати владу по-новому. Громадянське суспільство. 2015. № 2 (21). С. 12–16.

265. Лучин В. О. Конституционные нормы и правоотношения. Москва: Юристъ. 1997. 365 с.

266. Любченко П. М. Місцеве самоврядування в системі інститутів громадянського суспільства: конституційно-правовий аспект: дис. ... д-ра. юрид. наук: 12.00.07. Харків. 2007. 486 с.

267. Любченко П. М. Параметрична оцінка ефективності діяльності органів місцевого самоврядування. Проблеми законності: Респ. міжвідом. наук. зб. / відп. ред. В. Я. Тацій. Харків: Нац. юрид. акад. України. 2005. Вип. 71. С. 22–31.

268. Малеин Н. С. Имущественная ответственность в хозяйственных отношениях. Москва: Наука. 1968. 207 с.

269. Малиновський В. Я. Державне управління: навч. посіб. вид. 2-ге, доп. та перероб. Київ: Атіка. 2003. 576 с.

270. Малиновський В. Я. Стан і перспективи адміністративної реформи в Україні. Наукові праці: політологія. 2013. № 200. С. 18–22.

271. Маркеєва О. Д. Антикорупційна політика в Україні: проблеми та перспективи. Стратегічні пріоритети. 2011. № 2 (19). С. 150–155.

272. Марчук М. П. Основні напрями державної політики щодо протидії корупції в Україні. Молодий вчений. 2016. № 3. С. 470–474.

273. Матеріали круглого столу «Законодавство України: недоліки, проблеми систематизації та перспективи розвитку». Маріуполь: Економіко-правовий факультет Маріупольського державного університету. 2014. 100 с.

274. Мельник А. Ф., Оболенський О. Ю., Васіна А. Ю. Державне управління: підручник. Київ: Знання. 2009. 582 с.

275. Мельник Н. В. Принципи, функції та можливості самоорганізації народу та їх вплив на формування громадянського суспільства. Південноукраїнський правничий часопис. 2016. Вип. 2. С. 7–10.

276. Мельник М. І. Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії): монографія. Київ: Юрид. думка. 2004. 400 с.

277. Мельник М. І. Корупція. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ: Укр. енцикл., 2001. Т. 3: К–М. С. 369–370.

278. Мельник М. І. Німеччина на шляху боротьби з корупцією. Право України. 1997. № 11. С. 111–115.

279. Мельник Р. О. Реформування інституцій з протидії корупції у Грузії. Наук. часопис Нац. акад. прокуратури України. 2016. № 4. С. 85–93.

280. Меморандум про партнерство та співробітництво між виконавчим органом Київської міської ради (Київською міською державною адміністрацією) та Радою бізнес-омбудсмена від 14 липня 2016 р. URL: <http://consultant.parus.ua/?doc=0A8J6275AD> (дата звернення: 27.10.2017).

281. Менеджмент: учебное пособие / сост.: А. Г. Ивасенко. Новосибирск. 2001. 97 с.

282. Меркулова К. О. Взаємодія громадських організацій та держави (адміністративно-правовий аспект). Європейські перспективи. 2013. № 8. С. 35–40.

283. Меры против коррупции, практикуемой транснациональными и

другими корпораціями, їх посередниками і другими причастними к цьому сторонами: резолюція Генеральної Асамблеї ООН від 15 грудня 1975 р. 3514 (XXX). URL: [http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/RES/3514\(XXX\)](http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/RES/3514(XXX)) (дата звернення: 14.04.2017).

284. Методичні рекомендації щодо підготовки антикорупційних програм органів влади: рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 19 січня 2017 р. № 31. URL: [https://nazk.gov.ua/sites/default/files/rishennya\\_vid\\_19.01.2017\\_no\\_31.pdf](https://nazk.gov.ua/sites/default/files/rishennya_vid_19.01.2017_no_31.pdf) (дата звернення: 26.12.2017).

285. Миколенко О. І. Теорія адміністративного процедурного права. Харків: Бурун Книга. 2010. 335 с.

286. Мироненко О. М., Горбатенко В. П. Історія вчень про державу і право. Київ: Академія. 2010. 456 с.

287. Михайленко П. П. Значение принципа законности и его обеспечение при расследовании преступлений. Проблемы борьбы с коррупцией и организованной преступностью. Киев: НДІ «Проблемы человека». 1998. С. 306–310.

288. Міжнародні дослідження в антикорупційній сфері. URL: <https://nazk.gov.ua/mizhnarodni-doslidzhennya-v-antykorporuciyniy-sferi> (дата звернення: 10.08.2017).

289. Мінка Т. П. Підходи щодо класифікації адміністративно-правових режимів. Публічне право. 2011. № 2. С. 40–47.

290. Місія та цінності. URL: <http://stopcor.org/misiya-ta-tsinnosti/> (дата звернення: 20.09.2017).

291. Морозова Х. І. Бюджет небайдужості. Громадянське суспільство. 2015. № 3 (23). С. 6–14.

292. Морозова Х. І. Кращі практики електронного урядування в Україні. Громадянське суспільство. 2016. № 8. С. 7–9.

293. Мосенко Ю. О. Державна інформаційна політика України: організаційно-правові аспекти здійснення: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ. 2011. 220 с.

294. Москаленко Н. В. Досвід США щодо побудови системи запобігання та протидії легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом. *Фінанси, учет, банки*. 2014. № 1 (20). С. 209–214.

295. Муніципальне право України: підручник / за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. Київ: Юрінком Інтер. 2001. 352 с.

296. Мусієнко О. П. Адміністративно-правові заходи запобігання та протидії корупції в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ. 2017. 242 с.

297. Мусієнко О. П. Адміністративно-правові заходи запобігання та протидії корупції в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2017. 22 с.

298. На парламентських слуханнях вперше представлено проект Національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики. URL: [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=250010923&cat\\_id=244277](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=250010923&cat_id=244277) 212 (дата звернення: 09.08.2017).

299. На Рівненщині чиновники обіцяли «посприяти» підприємцю. URL: <http://irivne.info/na-rivnenshhyni-chynovnyku-obitsyaly-pospruyaty-pidpry-yemtsyu/> (дата звернення: 22.11.2017).

300. НАБУ отказали в доступе к декларациям СБУшников. URL: <https://comments.ua/politics/592093-nabu-otkazali-dostupe-deklaratsiyam.html> (дата обращения: 12.09.2017).

301. НАБУ требует в судах отмены соглашений госпредприятий на более чем 2 млрд. грн. URL: <http://www.unn.com.ua/ru/news/1659384-nabu-vimagaye-v-sudakh-skasuvannya-ugod-derzhpidpriyemstv-naponad-2-mlrd-grn> (дата обращения: 29.07.2017).

302. НАЗК склало 159 протоколів за порушення законодавства щодо запобігання конфлікту інтересів у 2017 році. URL: <https://nazk.gov.ua/rezultaty-perevirok> (дата звернення: 10.12.2017).

303. НАЗК: політичні партії отримали понад 141 мільйон гривень державного фінансування. URL: <https://nazk.gov.ua/news/nazk-politychni-partiyi->

otrymaly-ponad-141-milyon-gryven-derzhavnogo-finansuvannya (дата звернення: 12.08.2017).

304. Наказ ректора ДонНУ від 27 січня 2014 р. № 24/05 URL: <http://www.donnu.edu.ua/uk.ua/Commission%20for%20Prevention%20and%20Detection%20of%20Corruption/Pages/default.aspx> (дата звернення: 16.08.2017).

305. Насколько подорожали коммунальные услуги в Украине за последний год – Госстат. URL: <http://hyser.com.ua/economics/naskolko-podorozhali-kommunalnye-uslugi-v-ukraine-za-poslednij-god-gosstat-183296> (дата звернення: 12.01.2017).

306. Невмержицький Є. В. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії: монографія. Київ: КНТ. 2008. 368 с.

307. Невмержицький Є. В. Корупція як соціально-політичне явище: особливості проявів і механізми подолання в сучасній Україні: автореф. дис. ... канд. політ. наук: 23.00.02. Київ. 1999. 19 с.

308. Невмержицький Є. В. Корупція як соціально-політичний феномен: автореф. дис. ... д-ра. політ. наук: 23.00.02. Київ. 2009. 35 с.

309. Невмержицький Є. В., Шульженко Ф. П. Перспективи адміністративної реформи в контексті проблеми легітимізації виконавчої влади. Віче. 2011. № 11. С. 35–39.

310. Нестеренко О. М. Закон про захист викривачів інформації в Україні: навіщо він нам? Українська правда. 2015. URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2015/12/1/7090873/> (дата звернення: 20.09.2017).

311. Нечаев Д. Н. ФРГ: принципы сотрудничества государства с неправительственными объединениями. Мировая экономика и международные отношения. 2002. № 12. С. 26–29.

312. Никифорчук Д. Й, Бусол О. Ю. Вимір та оцінювання рівня корупції. Юридичний часопис Нац. акад. внут. справ. 2013. № 1. С. 173–179.

313. Новак А. М. Делегування повноважень у механізмі децентралізації державної влади в Україні. Підприємництво, господарство і право. 2017. № 5.

С. 151–155.

314. Новак А. М. Організаційно-правовий аспект формування національної антикорупційної стратегії в умовах реалізації положень Угоди про асоціацію Україна–ЄС. Державне управління та місцеве самоврядування. 2016. № 2 (29). С. 40–45.

315. Новий тлумачний словник української мови. У трьох томах. 200 000 слів. / уклад. В. В. Яременко, О. І. Сліпушко. Київ: Вид-во «Аконіт», 2006. Т. 1: А–К. 926 с.

316. Новіков О. В. Світовий досвід функціонування спеціалізованих антикорупційних органів. Ефективність державного управління. 2015. № 43. С. 52–57.

317. Новый иллюстрированный энциклопедический словарь / ред. кол.: В. И. Бородулин, А. П. Горкин, А. А. Гусев, Н. М. Ланда и др. Москва: Большая Российская энцикл. 1999. 912 с.

318. Новый энциклопедический словарь / главн. ред. А. П. Горкин. Москва: Большая Российская энциклопедия. 2001. 1456 с.

319. Ноздрачев А.Ф. Государственная служба: учебник. Москва. 1999. 592 с.

320. Оборотов Ю. Н. Традиции и обновление в правовой сфере: вопросы теории (от познания к постижению права). О.: Юрид. литература. 2002. 278 с.

321. Общая теория права: курс лекций / под ред. В. К. Бабаева. Н. Новгород. 1993. 544 с.

322. Овсянко Д. М. Административное право. Москва. 1995. 303 с.

323. Овчаренко О. М. Деякі питання запобігання корупції в судовій системі України. «Профілактика корупційних правопорушень»: матеріали наук.-практ. конф. (Харьків, 17 квітня 2015 р.). Харків: Нац. ун-т імені В. Н. Каразіна. 2016. С. 198–205.

324. Овчарук С. С. Адміністративні процедури в умовах формування правової держави: проблеми теорії та практики реалізації / під заг. ред. д-ра юрид. наук, проф., заслуж. юриста України В. І. Курила. Київ: НУБіП України.

2014. 386 с.

325. Онищук Н. В. Методы государственного управления внедрением научно-технических достижений / отв. ред. В. Б. Аверьянов. Київ: Наукова думка. 1990. 96 с.

326. Оніщук І. І. Термінологія та законодавчі дефініції у нормативно-правових актах. Наук.-інформ. вісник. Сер. «Право». 2012. № 6. С. 153–160.

327. Опрышко В. Ф. Административная ответственность за правонарушения. Київ: О-во «Знание» УССР. 1986. 48 с.

328. Опрышко В. Ф. Правовые основы государственного управления качеством продукции. Киев: Вища школа. 1986. 271 с.

329. Організаційна структура Національного антикорупційного бюро України. URL: <https://nabu.gov.ua/struktura-0> (дата звернення: 01.12.2017).

330. Організація роботи регіональних ресурсних центрів з розвитку місцевої демократії: організ.-метод. реком. Одеса: ОРІДУ НАДУ. 2017. 214 с.

331. Ортинський В. Л. Соціально небезпечна система: нелегальна економіка – організована злочинність – корупція (закономірності функціонування). Вісник Львів. ін-ту внутр. справ. 2003. Вип. 3. С. 8–14.

332. Основы законодательства об антикоррупционной политике: Модельный закон. Принят на XXII пленарн. засед. Межпарламент. Ассамблеи гос-в – уч-в СНГ; (Постанов. № 22-15 от 15 листопада 2003 г.). Информ. бюллетень Межпарламентской Ассамблеи гос-в – уч-в СНГ. 2004. № 33: URL: <http://docs.cntd.ru/document/901898824> (дата обращения: 11.05.2017).

333. Палагнюк Ю. В. «Державна політика» та «публічна політика»: теоретичний аспект. Наукові праці: наук.-метод. журнал. Вип. 169. Т. 181. Державне управління. Миколаїв: Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили. 2012. С. 63–67.

334. Панейко Ю. Л. Теоретичні основи самоврядування. Мюнхен. 1963. 193 с.

335. Панфілов О. Є. Адміністративна відповідальність за корупційні правопорушення в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса. 2013. 19 с.

336. Пекарев В. Я. Правовые аспекты борьбы с коррупцией на национальном и международных уровнях. Москва: Изд-во РУНД. 2001. 328 с.

337. Перший міжнародний форум з електронного урядування – «International Ukrainian E-governance Forum». URL: <http://e-gov-forum.com.ua/> (дата звернення: 18.08.2017).

338. Петренко І. І. Сутність державної політики та державних цільових програм. Віче. 2011. № 10. С. 23–25.

339. Петрова Г. В. Международно-правовые и организационные меры в борьбе с коррупцией в Европейском Союзе: границы и ориентиры. Вся Европа. 2010. № 3. URL: <http://alleuropalux.org/?p=2516> (дата звернення: 11.08.2017).

340. Пименов Н. А. Проблемы коррупции в России. Вестн. фин. ун-та. 2011. № 4. С. 21–26.

341. Підбережник Н. П. Управлінські механізми запобігання та протидії корупції у країнах ЄС: досвід Польщі. Ефективність державного управління. 2013. № 6. С. 158–165.

342. Підписання та ратифікація Конвенції про доступ до офіційних документів сприятиме покращенню ситуації з подоланням корупції завдяки більшій інформаційній відкритості. URL: [http://www1.ombudsman.gov.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3794:2014-06-17-06-26-49&catid=14:2010-12-07-14-44-26&Itemid=75](http://www1.ombudsman.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=3794:2014-06-17-06-26-49&catid=14:2010-12-07-14-44-26&Itemid=75) (дата звернення: 27.10.2017).

343. План роботи сектора з питань запобігання та виявлення корупції апарату Херсонської обласної державної адміністрації на 2018 рік. URL: <http://khoda.gov.ua/protidiya-korupci%25d1%2597-ta-zlochinnosti/> (дата звернення: 26.12.2017).

344. План роботи сектору з питань запобігання та виявлення корупції апарату Чернівецької обласної державної адміністрації на 2016 рік. URL: <http://bukoda.gov.ua/sites/default/files/P/20160120124201564.pdf> (дата звернення: 06.12.2017).

345. Погоріла Л. П. Інститут недержавних ЗМІ як гарантія свободи слова в громадянському суспільстві. Науковий часопис НПУ ім. М. П. Драгоманова.



Серія 18: Економіка і право. 2013. Вип. 21. С. 176–182.

346. Податковий кодекс України: Закон України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2755-17/paran965#n965> (дата звернення: 17.06.2017).

347. Податковий менеджмент: підручник. Львів: «Магнолія 2006». 2013. 352 с.

348. Подопригора А. А. Основы римского гражданского права: учеб. пособ. для студентов юрид. вузов и фак-в. 2-е изд., перераб. Киев: Вентури. 1995. 288 с.

349. Политология: словарь-справочник / М. А. Василик, М. С. Вершинин и др. Москва: Гардарики. 2001. 328 с.

350. Політика, право і влада в контексті трансформаційних процесів в Україні: монографія. / за ред. І. О. Кресіної. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. 2006. 304 с.

351. Політологія: навчальний посібник / за заг. ред. М. П. Гетьманчука. Київ: Знання. 2010. 415 с.

352. Поліщук А. О. Правила протидії корупції і досвід для України: Грузія та Сінгапур. Национальный юридический журнал: теория и практика. 2016. Octombrie. С. 166–169.

353. Положення про Національну раду з питань антикорупційної політики: затв. указом Президента України від 14 жовтня 2014 р. № 808/2014. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/808/2014> (дата звернення: 13.05.2017).

354. Польщиков В. В. Сучасне розуміння адміністративної відповідальності як форми юридичної відповідальності. Вісник Маріупольського державного університету. Серія: Право. 2015. Вип. 9–10. С. 42–52.

355. Попередження злочинності та кримінальне правосуддя у контексті розвитку: реалізації та перспективи міжнародного співробітництва: резолюція від 7 вересня 1990 р. URL: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_785](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_785) (дата звернення: 19.04.2017).

356. Попов М. Ю. Институты гражданского общества против коррупции.

Историческая и социально-образовательная мысль. 2010. № 2. С. 24–31.

357. Поппер К. Открытое общество и его враги: пер. с англ. Москва. 1992. Т. 2. 528 с.

358. Порядок взаємодії Національного антикорупційного бюро України та Міністерства внутрішніх справ щодо обміну інформації з питань обліку осіб, оголошених у розшук: наказ Міністерства внутрішніх справ України та НАБУ від 24 квітня 2017 р. № 99-0/335. URL: <https://nabu.gov.ua/poryadok-vzayemodiyi-nacionalnogo-antukorupciynogo-byuro-ukrayiny-ta-ministerstva-vnutrishnih-sprav> (дата звернення: 02.12.2017).

359. Постанова Івано-Франківського окружного адміністративного суду від 24 березня 2015 р. у справі № 809/869/15. База даних «Єдиний реєстр судових рішень». URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/43285327> (дата звернення: 05.12.2017).

360. Постанова Херсонського окружного адміністративного суду від 24 травня 2017 р. у справі № 821/566/17. База даних «Єдиний реєстр судових рішень». URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/66787839> (дата звернення: 05.12.2017).

361. Постол К. А. Правові механізми взаємодії інститутів громадянського суспільства та держави: дис... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ. 2016. 238 с.

362. Пояснювальна записка до проекту постанови Верховної Ради України «Про затвердження та оприлюднення проекту щорічної національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики у 2016 році». URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=61979](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61979) (дата звернення: 25.12.2017).

363. Правовая охрана окружающей природной среды в странах Восточной Европы / под ред. В. В. Петрова. Москва: Высшая школа. 1990. 368 с.

364. Президент України провів зустріч з Президентом Групи країн РЄ проти корупції. URL: [http://www.kreschatic.kiev.ua/ua/4965/news/124\\_0567221.html](http://www.kreschatic.kiev.ua/ua/4965/news/124_0567221.html) (дата звернення: 29.10.2017).

365. Приходченко Л. Л. Теорія та практика оцінювання ефективності

державної соціальної політики. Державна політика. 2013. № 9. С. 118–123.

366. Приходченко Л. Л. Щодо складності застосування показників ефективності державного управління: теорія і практика. Державне будівництво. 2009. № 1. С. 4–16.

367. Приймаченко Д. В., Ігонін Р. В. Функції адміністративно-правового забезпечення функціонування системи судів загальної юрисдикції. Наукові праці НУ ОЮА. 2012. С. 344–354.

368. Про апарат Національного агентства з питань запобігання корупції: рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 19 травня 2016 р. № 1. URL: [https://nazk.gov.ua/sites/default/files/00\\_polozhennya\\_pro\\_aparat\\_nazk\\_stanom\\_na\\_02.02.2017ok.docx.pdf](https://nazk.gov.ua/sites/default/files/00_polozhennya_pro_aparat_nazk_stanom_na_02.02.2017ok.docx.pdf) (дата звернення: 30.11.2017).

369. Про виконавче провадження: Закон України від 2 червня 2016 р. № 1404-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 30. стор. 5. Ст. 542.

370. Про відмивання, виявлення та конфіскацію доходів, набутих злочинним шляхом: конвенція Ради Європи від 8 листопада 1990 р. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\\_029](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_029) (дата звернення: 18.11.2017).

371. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері державної антикорупційної політики у зв'язку з виконанням Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України: Закон України від 13 травня 2014 р. № 1261-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 28. стор. 1814. Ст. 937.

372. Про внесення змін до деяких законів України щодо особливостей фінансового контролю окремих категорій посадових осіб: Закон України від 23 березня 2017 р. № 1975-VIII. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/T171975.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T171975.html) (дата звернення 14.11.2017).

373. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення: Закон України від 7 квітня 2011 р. № 3207-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 41. стор. 1791. Ст. 414.

374. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та

Національного агентства з питань запобігання корупції: Закон України від 12 лютого 2015 р. № 198-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/198-19> (дата звернення: 15.07.2017).

375. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення національного законодавства у відповідність із стандартами Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією: Закон України від 18 квітня 2013 р. № 221-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 10. стор. 673. Ст. 119.

376. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реалізації державної антикорупційної політики: Закон України від 14 травня 2013 р. № 224-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 11. стор. 706. Ст. 132.

377. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція): Закон України від 12 лютого 2015 р. № 191-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 21. стор. 1138. Ст. 133.

378. Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо забезпечення дотримання прав учасників кримінального провадження та інших осіб правоохоронними органами під час здійснення досудового розслідування: проект закону України від 10 листопада 2017 р. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=62853](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62853) (дата звернення: 20.11.2017).

379. Про внесення змін до Закону України «Про державну службу» щодо врегулювання окремих питань проходження державної служби: проект закону України від 15 квітня 2016 р. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=58771](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58771) (дата звернення: 13.11.2017).

380. Про господарські товариства: Закон України від 19 вересня 1991 р. № 1576-XII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1576-12/conv> (дата звернення: 15.05.2017).

381. Про двадцять керівних принципів боротьби з корупцією: резолюції

Ради Європи від 6 листопада 1997 р. № (97)24. URL: [http://crimecor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article;jsessionid=ADD49945492AB4622122873FCCB7BD8D?art\\_id=48068&cat\\_id=46352](http://crimecor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article;jsessionid=ADD49945492AB4622122873FCCB7BD8D?art_id=48068&cat_id=46352) (дата звернення: 12.11.2017).

382. Про делегацію України для участі в роботі Групи держав Ради Європи проти корупції (GRECO): указ Президента України від 17 жовтня 2016 р. № 468/2016. Офіційний вісник Президента України. 2016. № 30. стор. 30. Ст. 704.

383. Про державне стратегічне планування: проект Закону України від 3 листопада 2011 р. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=41685](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=41685) (дата звернення: 24.11.2017).

384. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 4. стор. 60. Ст. 43.

385. Про деякі заходи щодо посилення боротьби з корупцією в органах державної податкової служби: розпорядження Президента України від 21 червня 2004 р. № 146/2004-рп. Офіційний вісник України. 2004. № 25. стор. 32. Ст. 1647.

386. Про додаткові заходи щодо посилення боротьби із злочинністю та зміцнення правопорядку в Україні: розпорядження Президента України від 28 вересня 1992 р. № 150/92-рп. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/150/92-%D1%80%D0%BF> (дата звернення: 29.06.2017).

387. Про доповнення плану заходів щодо реалізації Концепції подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності» та державної антикорупційної політики на період до 2011 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 лютого 2010 р. № 192-р (втратило чинність на підставі постанови Кабінету Міністрів України від 2 листопада 2011 р. № 1126). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/657-2007-%D1%80> (дата звернення: 23.12.2017).

388. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 32. стор. 1491. Ст. 314.

389. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р.

№ 1700-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 49. стор. 3186. Ст. 2056.

390. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1699-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 46. стор. 3010. Ст. 2047.

391. Про затвердження Антикорупційної програми ДНДІ МВС України на 2017 рік: наказ ДНДІ МВС України від 31 березня 2017 р. № 52. URL: [http://dndi.mvs.gov.ua/index\\_html\\_files/nakaz-anticorr-2017.pdf](http://dndi.mvs.gov.ua/index_html_files/nakaz-anticorr-2017.pdf) (дата звернення: 14.12.2017).

392. Про затвердження Антикорупційної програми ДФС на 2017 рік: наказ Державної фіскальної служби України від 20 жовтня 2017 р. № 700. URL: <http://sfs.gov.ua/baneryi/protidiya-koruptsii/antikoruptionsiyna-programa-dfs/314452.html> (дата звернення: 23.12.2017).

393. Про затвердження Антикорупційної програми Міністерства внутрішніх справ України на 2017 рік: наказ МВС України від 28 лютого 2017 р. № 169. URL: [https://www.cct.com.ua/2017/28.02.2017\\_169.htm](https://www.cct.com.ua/2017/28.02.2017_169.htm) (дата звернення: 14.12.2017).

394. Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015-2017 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 р. № 265. Офіційний вісник України. 2015. № 38. стор. 108. Ст. 1146.

395. Про затвердження комплексного плану заходів щодо реформування земельних відносин, дерегуляції та подолання корупції у цій сфері на 2009 рік: розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2009 р. № 535-р. Урядовий кур'єр. 2009. № 101.

396. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів: постанова Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2009 р. № 1346, втратила чинність на підставі постанови Кабінету Міністрів України №1126 від 2 листопада 2011 р. Офіційний вісник України. 2009. № 97. Ст. 3356.

397. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи: наказ Міністерства юстиції України від 24 квітня 2017 р. № 1395/5. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v1395323-17/paran8#n8> (дата звернення: 22.10.2017).

398. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України: постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 878. Офіційний вісник України. 2015. № 89. стор. 43. Ст. 2972.

399. Про затвердження Положення про Національну поліцію: постанова Кабінету Міністрів України 28.10.2015 р. № 877. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/877-2015-%D0%BF> (дата звернення: 22.07.2017).

400. Про затвердження Положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 12 серпня 2009 р. № 850. Офіційний вісник України. 2009. № 61. стор. 92. Ст. 2164.

401. Про затвердження Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України: наказ Генеральної прокуратури України від 12 квітня 2016 р. № 149. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/GP16034.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GP16034.html) (дата звернення: 19.07.2017).

402. Про затвердження Положення про Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики: постанова Кабінету Міністрів України від 4 грудня 2013 р. № 949 (втратила чинність на підставі постанови Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2016 р. № 564). Офіційний вісник України. 2014. № 4. стор. 21. Ст. 96.

403. Про затвердження Порядку взаємодії Державної служби фінансового моніторингу України та Національного антикорупційного бюро України: наказ Міністерства фінансів України та НАБУ від 7 грудня 2016 р. № 1062/353. Офіційний вісник України. 2017. № 7. стор. 240. Ст. 223.

404. Про затвердження Порядку взаємодії Національного антикорупційного бюро України та Міністерства внутрішніх справ України щодо використання інформаційних ресурсів єдиної інформаційної системи Міністерства внутрішніх справ України: наказ Міністерства внутрішніх справ

України та НАБУ від 10 жовтня 2017 р. № 191-0/823. URL: <https://nabu.gov.ua/nakaz-pro-zatverdzhennya-poryadku-vzayemodiyi-nacionalnogo-antukorupciynogo-byuro-ukrayiny-ta> (дата звернення: 02.12.2017).

405. Про затвердження Порядку інформування громадськості про результати роботи у сфері протидії корупції: постанова Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2009 р. № 1336 (втратила чинність на підставі постанови Кабінету Міністрів України від 20 жовтня 2011 р. № 1094). Офіційний вісник України. 2009. № 95. стор. 97. Ст. 3283.

406. Про затвердження Порядку надання Державною фіскальною службою України інформації з Державного реєстру фізичних осіб – платників податків про доходи фізичних осіб на запити Національного антикорупційного бюро України: наказ Міністерства фінансів України та НАБУ від 8 вересня 2016 р. № 815/250. Офіційний вісник України. 2016. № 32. стор. 118. Ст. 294.

407. Про затвердження Порядку підготовки та оприлюднення звіту про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції: постанова Кабінету Міністрів України від 20 жовтня 2011 р. № 1094 (втратила чинність на підставі постанов Кабінету Міністрів України № 265 від 29 квітня 2015 р., № 301 від 14 травня 2015 р.). Офіційний вісник України. 2011. № 84. стор. 20. Ст. 3064.

408. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби: постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 р. № 246. Офіційний вісник України. 2016. № 28. стор. 179. Ст. 1116.

409. Про затвердження Порядку проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування: постанова Кабінету Міністрів України від 13 червня 2000 р. № 950. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/950-2000-%D0%BF> (дата звернення: 19.03.2017).

410. Про затвердження порядку проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, та посад з підвищеним корупційним ризиком, і внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів



України: постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 р. № 171. Офіційний вісник України. 2015. № 28. стор. 115. Ст. 812.

411. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976. URL: [Ошибка! Недопустимый объект гиперссылки. link1/KP080976.html](http://zakon1.kp.gov.ua/link1/KP080976.html) (дата звернення: 14.11.2017).

412. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950. Офіційний вісник України. 2007. № 54. стор. 21. Ст. 2180.

413. Про затвердження структури Секретаріату Кабінету Міністрів України: затв. постановою Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2016 р. № 564. Офіційний вісник України. 2016. № 69. стор. 54. Ст. 2333.

414. Про затвердження Типової антикорупційної програми юридичної особи: рішення НАЗК від 2 березня 2017 р. № 75. Офіційний вісник України. 2017. № 22. стор. 471. Ст. 645.

415. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98. Офіційний вісник України. 1999. № 21. стор. 32. Ст. 943.

416. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 47. Ст. 256.

417. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 13. стор. 28. Ст. 222.

418. Про Концепцію подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності»: указ Президента України від 11 вересня 2006 р. № 742/2006 (втратив чинність на підставі указу Президента № 1001/2011 від 21 жовтня 2011 р.). Офіційний вісник України. 2006. № 37. стор. 9. Ст. 2540.

419. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 20–21. Ст. 190.

420. Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів: Закон

України від 10 листопада 2015 р. № 772-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 1. стор. 9. Ст. 2.

421. Про національне антикорупційне бюро України: закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1698-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 47. стор. 3040. Ст. 2051.

422. Про Національну антикорупційну стратегію на 2011-2015 роки: указ Президента України від 21 жовтня 2011 р. № 1001/2011. Офіційний вісник України. 2011. № 83. стор. 33. Ст. 3020.

423. Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 63. стор. 1970. Ст. 2075.

424. Про Національну програму боротьби з корупцією: указ Президента України від 10 квітня 1997 р. № 319/97. Урядовий кур'єр. 1997. № 17.

425. Про Національну раду з питань антикорупційної політики: указ Президента України від 14 жовтня 2014 р. № 808/2014. Офіційний вісник України. 2014. № 84. стор. 7. Ст. 2370.

426. Про нормативно-правові акти: проект закону України від 1 грудня 2010 р. № 7409. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc\\_4\\_1?pf3511=39123](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc_4_1?pf3511=39123) (дата звернення: 23.08.2017).

427. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 р. № 442. Урядовий кур'єр. 2014. № 69.

428. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: указ Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010. Урядовий кур'єр. 2010. № 234.

429. Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень та рішень інших органів: Закон України від 2 червня 2016 р. № 1403-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 29. стор. 5. Ст. 535.

430. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю: Закон України від 30 червня 1993 р. № 3341-XII. Відомості Верховної Ради України. 1993. № 35. Ст. 358.

431. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19 червня 2003 р. № 964-IV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/964-15> (дата звернення: 16.01.2017).

432. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 5 квітня 2007 р. № 877-V. Відомості Верховної Ради України. 2007. № 29. стор. 1001. Ст. 389.

433. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України шостого скликання: постанова Верховної Ради України від 4 грудня 2007 р. № 4-VI. Відомості Верховної Ради України. 2007. № 51. стор. 2116. Ст. 533.

434. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України восьмого скликання: постанова Верховної Ради України від 4 грудня 2014 р. № 22-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 1. стор. 24. Ст. 10.

435. Про План заходів щодо реалізації у 2013 році положень Стратегії державної кадрової політики на 2012-2020 роки: указ Президента України від 23 квітня 2013 р. № 229/2013. Урядовий кур'єр. 2013. № 80.

436. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації: Закон України від 23 вересня 1997 р. № 539/97-ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/539/97-вр> (дата звернення: 10.10.2017).

437. Про Порядок проведення спеціальної перевірки відомостей щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування: указ Президента України від 25 січня 2012 р. № 33/2012. Офіційний вісник України. 2012. № 8. стор. 10. Ст. 289.

438. Про проведення 18 травня 2016 року парламентських слухань на тему: «Стан реалізації засад антикорупційної політики в Україні»: постанова Верховної Ради України від 13 квітня 2016 р. № 1092-VIII. Голос України. 2016. № 71.

439. Про проведення 24 травня 2017 року парламентських слухань на

тему: «Стан реалізації засад антикорупційної політики в Україні»: постанова Верховної Ради України від 16 травня 2017 р. № 2030-VIII. Голос України. 2017. № 92.

440. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1697-18/page> (дата звернення: 18.05.2017).

441. Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції: Закон України від 18 жовтня 2006 р. № 251-V. Відомості Верховної Ради України. 2006. № 50. стор. 1583. Ст. 496.

442. Про Рахункову палату: Закон України від 2 липня 2015 р. № 576-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 36. стор. 1754. Ст. 360.

443. Про реалізацію Національним агентством з питань запобігання корупції повноважень щодо проведення антикорупційної експертизи: рішення Національного агентства з питань запобігання корупції № 1 від 28 липня 2016 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1184-16> (дата звернення: 04.08.2017).

444. Про Службу безпеки України: Закон України від 25 березня 1992 р. № 2229-XII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2229-12/conv/para021#o21> (дата звернення: 19.05.2017).

445. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7 червня 2001 р. № 2493=III. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 33. стор. 201. Ст. 175.

446. Про співпрацю та обмін інформацією між НАЗК та НАБУ: меморандум від 17 січня 2017 р. URL: <https://nazk.gov.ua/news/memorandum-pro-spivpracyu-ta-obmin-informaciyeyu-z-nabu-shvaleno-v-nazk> (дата звернення: 02.12.2017).

447. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні: указ Президента України від 26 лютого 2016 р. № 68/2016. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/U068\\_16.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/U068_16.html) (дата звернення: 09.11.2017).

448. Про стан виконання центральними і місцевими органами виконавчої

влади Закону України «Про боротьбу з корупцією» та Національної програми боротьби з корупцією: постанова Кабінету Міністрів України від 20 березня 1998 р. № 345. Урядовий кур'єр. 1998. № 19.

449. Про стан виконання центральними і місцевими органами виконавчої влади актів законодавства про державну службу та боротьбу з корупцією: постанова Кабінету Міністрів України від 3 серпня 1998 р. № 1220. Урядовий кур'єр. 1998. № 21.

450. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 роки: указ Президента України від 1 лютого 2012 р. № 45/2012. Офіційний вісник України. 2012. № 10. стор. 44. Ст. 365.

451. Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні: указ Президента України від 14 квітня 2000 р. № 599. Офіційний вісник України. 2000. № 16. стор. 63. Ст. 665.

452. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: указ Президента України від 12 січня 2015 р. №5/2015. Офіційний вісник України. 2015. № 4. стор. 8. Ст. 67.

453. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 7 липня 2010 р. № 2453-VI. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/T102453.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T102453.html) (дата звернення: 01.11.2017).

454. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. Урядовий кур'єр. 2014. № 67.

455. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2017 р. № 649-р. Урядовий кур'єр. 2017. № 181.

456. Про схвалення Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80/page2/print?text=%F3%EF%F0%E0%E2%EB%B3%ED%ED%FF> (дата звернення: 02.11.2017).

457. Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 лютого 2017 р. № 142-р. Урядовий кур'єр. 2017. № 46.

458. Про утворення Громадської ради при Національному агентстві з питань запобігання корупції та затвердження її складу: розпорядження Кабінету Міністрів України від 5 квітня 2017 р. № 231-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/231-2017-p> (дата звернення: 07.11.2017).

459. Про утворення Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України з питань перевірки використання коштів, перерахованих громадянами України на підтримку Збройних Сил України та інших військових формувань, та видатків Державного бюджету України, спрямованих на потреби Збройних Сил України та інших військових формувань: постанова Верховної Ради України від 5 червня 2014 р. № 1312-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 29. стор. 2294. Ст. 950.

460. Проведено семінар щодо запобігання і протидії корупції в органах державної влади та місцевого самоврядування. URL: <http://sotnya-plus.info/novosti/1082-provedeno-seminar-shchodo-zapobigannya-i-protidiji-koruptsij-i-v-organakh-derzhavnoji-vladi-ta-mistsevogo-samovryaduvannya> (дата звернення: 15.08.2017).

461. Проект Постанови Верховної Ради України «Про затвердження та оприлюднення проекту щорічної національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики у 2016 році». URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=61979](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61979) (дата звернення: 23.12.2017).

462. Пустовіт Ж. М. Актуальні проблеми прав і свобод людини і громадянина в Україні: навч. посіб. Київ: КНТ. 2009. 232 с.

463. Рада громадського контролю. URL: <https://nabu.gov.ua/tags/rada-gromadskogo-kontrolyu> (дата звернення: 10.11.2017).

464. Райт Г. Державне управління: пер. з англ. В. Івашка, О. Коваленка, С. Соколик. Київ: Основи. 1994. 191 с.

465. Рач В. Система підготовки, перепідготовки та підвищення

кваліфікації державних службовців на шляху інтеграції України до Європейського Союзу. Вісник державної служби України. 2003. № 3. С. 79–84.

466. Резолюції групи держав проти корупції «GRECO» від 5 травня 1995 р. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_144](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_144) (дата звернення: 19.10.2017).

467. Результати виборів до Ради громадського контролю 2017 (15 осіб). URL: <https://nabu.gov.ua/results-rgk> (дата звернення: 10.11.2017).

468. Результати діяльності громадських організацій у 2016 році: експрес-випуск Державної служби статистики України. URL: [http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat\\_u/publpolit\\_u.htm](http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/publpolit_u.htm) (дата звернення: 14.11.2017).

469. Результати роботи НАБУ станом на 31 травня 2017. URL: <https://nabu.gov.ua> (дата звернення: 15.06.2017).

470. Резюме до Альтернативного звіту з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики / М. І. Хавронюк, І. Б. Коліушко, В. П. Тимошук та ін.; за заг. ред. М. І. Хавронюка. Київ: ФОП Москаленко О. М. 2017. 60 с.

471. Рейхерт Е.С. Социальное управление как особая разновидность управления. Вестник Южно-Уральского государственного университета. 2006. № 13. С. 348–342.

472. Решота В. В. Досвід державної політики із запобігання та протидії корупції в Грузії. Демократичне врядування. 2013. № 11. URL: [http://lvivacademy.com/vidavnitstvo\\_1/visnik11/fail/Reshota.pdf](http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik11/fail/Reshota.pdf) (дата звернення: 08.11.2017).

473. Рибак А. І. Державна політика боротьби з корупцією у Польщі: нормативно-інституційний аспект. Гілея: науковий вісник. 2011. № 50. С. 717–725.

474. Римский В. Л. Коррупция в системе образования России. URL: [https://imrussia.org/media/pdf/Research/Vladimir\\_Rimsky\\_\\_Corruption\\_of\\_the\\_Russian\\_Education\\_System.pdf](https://imrussia.org/media/pdf/Research/Vladimir_Rimsky__Corruption_of_the_Russian_Education_System.pdf) (дата звернення: 18.01.2017).

475. Рогульський С. С. Адміністративно-правові заходи боротьби з

корупцією в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ. 2005. 187 с.

476. Рожкова М. А. Юридические факты гражданского и процессуального права: соглашения о защите прав и процессуальные соглашения. Москва: Статут, 2009. 332 с. URL: [http://rozhkova.com/books\\_text/UFISOGLASH.html](http://rozhkova.com/books_text/UFISOGLASH.html) (дата звернення: 21.01.2017).

477. Роль международных организаций в борьбе с коррупцией. URL: [http://supcourt.kz/rus/sudebnaya\\_sistema/nusd/sd.htm](http://supcourt.kz/rus/sudebnaya_sistema/nusd/sd.htm) (дата звернення: 02.03.2017).

478. Романов В. Є., Рудік О. М., Брус Т. М. Державна політика: аналіз та механізми її впровадження. Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ. 2003. 72 с.

479. Романюк Б. В. Світовий досвід створення та функціонування інституцій з попередження та боротьби з корупцією. Науково-практичний журнал. 2009. № 21. С. 9–16.

480. Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы. Санкт-Петербург: Логос. 2010. 356 с.

481. Руденко М. В., Мельник О. В. Організаційно-правові основи спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Вісник Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна. Сер. «Право». 2016. С. 173–176.

482. Рудой К. М. Запобігання корупції як напрямок забезпечення міжнародної безпеки. Правова держава. 2015. № 19. С. 69–73.

483. Сатаров Г. А. Диагностика российской коррупции. Социологический анализ. Москва: Фонд ИНДЕМ. 2002. 450 с.

484. Сахань О. М. Корупція в сучасній Україні як джерело деструктивності влади. Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого. 2015. № 4. С. 119–129.

485. Себайн Джордж Г., Торсон Томас Л. Історія політичної думки. Київ. 1997. 838 с.

486. Семків Т. І. Удосконалення забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному провадженні. Науковий часопис Національної академії прокуратури України. 2017. № 3(15). С. 119–128.

487. Сервецький І. В. Боротьба з організованою злочинністю та корупцією



в Україні – умови розвитку економічних відносин і теоретичних аспектів. Економіка України: реалії, перспективи розвитку ринкових відносин: аналітичні розробки, пропозиції науковців та практичних працівників. Т. 20. Київ. 2000. С. 682–689.

488. Сергієнко О. В. До питання дерегуляції підприємницької діяльності. Проблеми правового забезпечення підприємництва в Україні. № 9 2014. С. 145–149.

489. Сердюк О. О. Корупція у повсякденному житті харків'ян – 2017: науковий звіт за результатами соціологічного моніторингу рівня сприйняття корупції та ефективності заходів із протидії та запобігання корупційним проявам в Харківській області. Харків. ХНУВС. 2017. 25 с.

490. Сиренко В. Ф. Интересы-власть-управление. Киев: Наукова думка. 1991. 16 с.

491. Сиротин А. С. Лечение заразной жадности: борьба с коррупцией в Сингапуре. URL: <http://www.ej.ru/?a=note&id=30991> (дата обращения: 07.11.2017).

492. Ситник розповів про майбутні перевірки співробітників НАБУ на добропорядність. URL: <https://ua.112.ua/polityka/sytnyk-rozproviv-pro-maibutni-perevirku-spivrobitnykiv-nabu-na-dobrochesnist-278726.html> (дата звернення: 01.08.2017).

493. Ситник Г. П. Національна безпека України: теорія і практика: навч. посіб. Хмельницький; Київ: Вид-во «Кондор». 2007. 616 с.

494. Ситник: СБУ зірвала усі операції НАБУ під прикриттям. Українська правда. URL: <http://www.pravda.com.ua/news/2017/12/1/7163961/> (дата звернення: 02.12.2017).

495. Сич М. О. Адміністративно-правова протидія корупційним правопорушенням: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя. 2015. 221 с.

496. Сиченко В. В. Розробка заходів антикорупційної діяльності для забезпечення економічної безпеки держави. Наукові праці: наук.-метод. журнал. 2012. Вип. 196. Т. 208. Сер. «Державне управління». С. 97–101.

497. Скакун О. Ф. Теория государства и права: учебник. Харьков: Консум. 2000. 691 с.
498. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підручник. Харків: Консум. 2001. 656 с.
499. Склад Громадської ради при НАЗК. URL: <https://nazk.gov.ua/gromadska-rada> (дата звернення: 18.09.2017).
500. Скочияс-Павлів О. В. Організаційно-правові аспекти протидії корупційним діянням у сфері освіти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів. 2012. 20 с.
501. Скочияс-Павлів О. В. Організаційно-правові аспекти протидії корупційним діянням у сфері освіти: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів. 2012. 222 с.
502. Скрипнюк О. В. Правове забезпечення прав і свобод людини та громадянина в процесі реалізації державного управління. Право України. 2007. № 4. С. 3–8.
503. Скулиш Є. Д. Антикорупційна політика держави та її вплив на розвиток суспільства. Вісник Національної академії прокуратури України. 2011. № 2. С. 22–27.
504. Собакарь А. О. Контроль діяльності публічної адміністрації в Україні: теорія і практика. Науковий вісник ДДУВС. 2015. № 3. С. 291–294.
505. Сокирка Ю. М., Скочияс Л. С., Шиманова О. В., Романюк А. Б. Адміністративна реформа в Україні: експертні оцінки. Львів: ЦПД. 2009. С. 28.
506. Словарь административного права. Москва: Фонд «Правовая культура». 1999. 320 с.
507. Словарь иностранных слов. 18-е изд., стер. Москва: Рус. яз. 1989. 624 с.
508. Совгиря О. В. Кабінет Міністрів України як суб'єкт здійснення зовнішньої політики держави: теоретичні та практичні проблеми. Адміністративне право і процес. 2014. № 1(7). С. 52–59.
509. Совершенствование аппарата государственного управления:

конституционный аспект / под общ. ред. В. В. Цветкова. Київ: Наукова думка. 1982. 376 с.

510. Советский энциклопедический словарь / гл. ред. А. М. Прохоров. 4-е изд. Москва: Сов. энциклопедия. 1989. 1632 с.

511. Сохань О. М. Реформування системи державного управління в Україні як чинник запобігання конфліктності в суспільстві. Вісник Нац. ун-ту «Юридична академія України ім. Я. Мудрого». 2013. № 1 (15). С. 170–180.

512. Соціологія: навч. посіб. / Є. В. Перегуда та ін. Київ: КНУБА. 2012. 140 с. Доступ в PDF. URL: [http://www.knuba.edu.ua/doc/politic/pos\\_soc.pdf](http://www.knuba.edu.ua/doc/politic/pos_soc.pdf) (дата звернення: 26.01.2017).

513. Спеціалізовані інституції з боротьби проти корупції: огляд моделей. Київ: OECD. 2007. 131 с.

514. Стратегічне бачення. URL: <https://ti-ukraine.org/stratruhuvannia/> (дата звернення: 10.11.2017).

515. Стратегія національної безпеки України: затв. указом Президента України від 26 червня 2015 р. № 287/2015. Офіційний вісник Президента України. 2015. № 13. стор. 874. Ст. 50.

516. Суб'єкти у сфері запобігання та протидії корупції: інформ. Головного управління Пенсійного фонду України в Луганській обл. URL: <http://www.lgpfu.gov.ua/2015-12-25-09-46-34/informatsiya/369-sub-ekti-u-sferi-zarobigannya-ta-protidiji-koruptsiji.html> (дата звернення: 21.05.2017).

517. Суд дійшов висновку про необґрунтованість позовних вимог щодо оприлюднення декларацій Голови та посадових осіб СБУ. Окружний адміністративний суд м. Києва. 24 жовтня 2017 р. URL: <http://oask.gov.ua/node/2956> (дата звернення: 25.10.2017 р.).

518. Сурилов А. В. Теория государства и права. Киев–Одесса: Вища школа. 1989. 439 с.

519. Сытник заявил о «полном саботаже» со стороны судов в рассмотрении дел САП и НАБУ. URL: <http://www.unn.com.ua/ru/news/1683024-sytник-zayavil-o-polnom-sabotazhe-so-storony-sudov-v-rassmotrenii-del-sap-i-nabu>

(дата звернення: 22.07.2017).

520. Танчин І. З. Соціологія: навч. посіб. 3-тє вид., перероб. і доп. Київ: Знання, 2008. 351 с.

521. Тарнавська Н. П., Пушкар Р. М. Менеджмент: теорія та практика. Тернопіль: Карт-бланш. 1997. 456 с.

522. Теория государства и права / под общ. ред. О. В. Мартышина. Москва: Норма. 2007. 496 с.

523. Теория государства и права / под ред. А. И. Денисова. Москва: Юрид. лит. 1967. 672 с.

524. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. Москва: Юристъ. 1997. 672 с.

525. Терещук В. І. Електронний паблік рілейшнз як засіб формування зовнішньополітичного іміджу держави: автореф. дис ... канд. політ. наук: 23.00.04. Чернівці. 2008. 20 с.

526. Теремецький В. І., Дем'янчук В. А. Актуальні напрями адміністративної реформи в контексті модернізації антикорупційної політики України. Держава і право. 2017. № 78. С. 73–84.

527. Теремецький В. І., Дем'янчук В. А. Міжнародний досвід реалізації антикорупційної політики. Право і безпека. 2017. № 4. С. 67–72.

528. Теремецький В. І., Дем'янчук В. А. Формування та реалізація адміністративної реформи в Україні в умовах адміністративної реформи. Вісник Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. 2018. № 1. С. 2–6.

529. Тертичка В. В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні. Київ: Видавництво Соломії Павличко «Основи». 2002. 750 с.

530. Тимощук В. П. Адміністративні процедури за участю громадян. Державне управління: проблеми адміністративної теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Факт. 2003. 384 с.

531. Тихомиров Ю. А. Разделение властей или разделение труда? Советское государство и право. 1967. № 1. С. 14–22.

532. Тихомиров Ю. А. Управление на основе права. Москва: «Формула

права». 2007. 485 с.

533. Тіньков А. Л. Запобігання і протидія політичній корупції в системі державного управління України: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02. Київ. 2013. 23 с.

534. Ткачова О. К. Ефективність державного управління: поняття та підходи до оцінювання. Вісник Національної академії державного управління. 2012. № 17. С. 30–37.

535. Тлумачний словник сучасної української мови / уклад. Л. П. Коврига, Т. В. Ковальова, В. Д. Пономаренко; за ред. В. С. Калашника. Харків: Белкар-книга. 2005. 800 с.

536. Токарев Б. Б. Социально-философское осмысление феномена коррупции: дис. ... канд. фил. наук: 09.00.11. Москва. 2011. 193 с.

537. Тотальна корупція в Росії – загроза міжнародної безпеки. URL: <http://uapress.info/uk/news/show/20656> (дата звернення: 08.11.2017).

538. Трепак В. М. Ідентифікуючі ознаки корупції: визначення й характеристика. Наук. вісн. Ужгород. нац. ун-ту. 2015. Сер. Право. Вип. 35. Ч. II. Т. 3. С. 109–112.

539. Тули Хайдер Абдулнаби Тули. Административно-правовые средства борьбы с коррупцией в государственных органах: на примере Украины и Ирака (сравнительно-правовое исследование): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ. 2015. 227 с.

540. Турчинов А. В. Профессионализм государственных служащих должен быть конструктивным. Государственная служба. 2001. № 3. С. 101–112.

541. Тучак Р. М. Адміністративно-правові засади боротьби з корупцією: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків. 2007. 21 с.

542. У Києві запрацює представництво Уповноваженого з прав людини з особливим статусом. URL: <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/all-news/pr/26717-js-u-kiyevi-zapratsyuye-predstavnitstvo-upovnovazhenogo-z-prav-lyudini-z/> (дата звернення: 27.10.2017).

543. У Комітеті з питань правової політики та правосуддя відбувся

«круглий стіл» на тему: «Правовий статус нормативно-правових актів та перспективи вдосконалення його законодавчого врегулювання». URL: <http://iportal.rada.gov.ua/news/Novyny/130652.html> (дата звернення: 22.08.2017).

544. У НАЗК відбулася робоча нарада, присвячена функціонуванню Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, зокрема практичним аспектам подання електронних декларацій. URL: <https://nazk.gov.ua/news/u-nacionalnomu-agentstvi-z-pytan-zapobigannya-korupciyi-vidbulas-robocha-narada-shchodo> (дата звернення: 13.08.2017).

545. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27 червня 2014 р.: ратиф. законом України від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011) (дата звернення: 05.02.2017).

546. Угода про коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» від 27 листопада 2014 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15> (дата звернення: 15.12.2017).

547. Федоренко В. Л. Система конституційного права України: теоретико-методологічні аспекти. Київ: Ліра-К. 2009. 580 с.

548. Философский энциклопедический словарь / сост. Л. Ф. Ильичёв, П. Н. Федосеев, С. М. Ковалёв, В. Г. Панов. Москва: Сов. Энциклопедия. 1983. 840 с.

549. Формування громадянського суспільства в Україні. URL: [http://old.niss.gov.ua/book/Krysachenko/9-0Ukr\\_Socium.pdf](http://old.niss.gov.ua/book/Krysachenko/9-0Ukr_Socium.pdf). (дата звернення: 20.11.2017).

550. Фрицький О. Ф. Конституційне право України: підручник. Київ: Юрінком-Інтер. 2002. 536 с.

551. Хабарова Т. В. Адміністративно-процесуальні засади запобігання корупції в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків. 2017. 20 с.

552. Халфина Р. О. Общее учение о правоотношении. Москва: Юрид. лит.

1974. 352 с.

553. Хараберюш І. Ф., Ортинський В. Л., Хараберюш О. І. Концептуальні та теоретико-прикладні засади оперативно-розшукового забезпечення протидії контрабанді в Україні: монографія. Маріуполь: ТОВ «ППНС». 2017. 476 с.

554. Хартія Україна-США про стратегічне партнерство: міжнар. документ від 19 грудня 2008 р. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show\\_/840\\_140/conv](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show_/840_140/conv) (дата звернення: 06.02.2017).

555. Хмара О. С., Волошина А. В. Антикорупційна політика в Україні: доповідь від Платформи громадянського суспільства (2-е засідання, 11 лют. 2016 р., м. Брюссель). Брюссель. 2016. 7 с.

556. Хропанюк В. Н. Теория государства и права: учебное пособие / под ред. В. Г. Стрекозова. Москва: «Дабахов, Ткачев, Димов». 1995. 336 с.

557. Цветков В. В. Питання розвитку науки управління і вдосконалення управлінської діяльності. Правова держава. Київ 1999. Вип. 10. С. 72–87.

558. Цветков В. В. Адміністративна реформа – ефективність державного управління. Часопис Київ. ун-ту права. 2002. № 2. С. 9–14.

559. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією від 4 листопада 1999 р. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_102](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_102) (дата звернення: 17.10.2017).

560. Цивільне право України: підручник. у 2 кн. / за ред. О. В. Дзери, Н. С. Кузнецової. Київ: Юрінком Інтер. 2001. 861с.

561. Цивільне право України. Академічний курс: підручник у двох томах / За заг. ред. Я. М. Шевченко. Том 2. Особлива частина. Київ: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре». 2003. 408 с.

562. Цивільний кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 40–44. Ст. 356.

563. Чемерис І. В. Зарубіжний досвід протидії корупції в системі державного управління. Стратегічні пріоритети. 2009. № 3 (12). С. 110–118.

564. Через відсутність права на автономне прослуховування зірвано спецоперацію НАБУ та САП під прикриттям. URL: <https://www.facebook.com/nabu.gov.ua/posts/201748718183029> (дата звернення: 02.12.2017).

565. Черепанов В. В. Основы государственной службы и кадровой политики: учеб. для студ. 2-е изд. перераб. и доп. Москва: ЮНИТИ-ДАНА. 2012. 679 с.

566. Чернега Ю. О. Чтобы жил на одну зарплату. Коммерсантъ ВЛАСТЬ. 2002. № 11. С. 33.

567. Чи впорається антикорупційний прокурор зі своїми обов'язками розповів експерт. URL: [http://24tv.ua/chi\\_vporayetsya\\_antikoruptionsiyniy\\_prokuror\\_zi\\_svoyimi\\_obovyazkami\\_rozpoviv\\_ekspert\\_n636043](http://24tv.ua/chi_vporayetsya_antikoruptionsiyniy_prokuror_zi_svoyimi_obovyazkami_rozpoviv_ekspert_n636043) (дата звернення 22.07.2017).

568. Чубенко І. В. Зарубіжний досвід боротьби з корупцією в органах виконавчої влади. Вісник державної служби України. 2004. № 2. С. 86–92.

569. Чубенко І. В. Протидія корупції як засіб захисту прав і свобод людини та громадянина. Вісник Державної служби України. 2004. № 1. С. 17–22.

570. Чумак В. В. Досвід країн Балтії та Грузії щодо протидії корупції в органах внутрішніх справ та можливість його використання в Україні. Право і безпека. 2014. № 4 (55). С. 149–154.

571. Шаров Ю. П. Продуктивна функція стратегічного мислення й успішність муніципального управління. Зб. наук. пр. Укр. Акад. держ. управління при Президентові України. Київ: УАДУ. 2002. Вип. 1. С. 275–283.

572. Шатрава С. О. Місце та особливості функціонування органів Національної поліції України в системі суб'єктів протидії корупції. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2016. № 4/1. С. 222–226.

573. Шевченко О. В. Основні принципи протидії корупції. Вісник Вищої ради юстиції. 2011. № 1. С. 129–133.

574. Шинкаренко Н. В. Адміністративно-правовий механізм запобігання корупції в органах поліції. Вісник Харків. нац. ун-ту внутр. справ. 2016. № 4 (75). С. 209–215.

575. Шинкевич В. Е. Коррупция как социально-правовое явление: исторический аспект и некоторые проблемы осмысления. *Вестн. Полоцк. гос. ун-та. Сер. Д «Экономические и юридические науки»*. 2012. № 14. С. 164–168.



576. Шомпол О. М. Державна служба в Україні, Франції та Німеччині: до питання про поняття. Суспільні реформи та становлення громадянського суспільства в Україні. 2001. № 1. С. 249–253.

577. «Щасливчик» Ляшко задекларував виграшів у лотереї на пів мільйона гривень. URL: <https://tsn.ua/politika/schaslivchik-lyashko-zadeklaruvav-vigrashiv-u-lotereyi-na-pivmilyona-griven-1021615.html> (дата звернення: 02.11.2017).

578. Шоста доповідь про хід виконання Україною Плану дій щодо лібералізації ЄС візового режиму для України. Брюссель, 2015. URL: [ftp://91.142.175.4/nazk\\_files/zvity/8.8.pdf](ftp://91.142.175.4/nazk_files/zvity/8.8.pdf) (дата звернення: 21.07.2017).

579. Шостко О. Ю., Дзюба Ю. П. Антикоруційна політика держави: кримінально-правові та кримінологічні аспекти. Питання боротьби зі злочинністю: зб. наук. пр. Харків: Право. 2011. Вип. 21. С. 60–68.

580. Шумілкін В. А., Бабаєв В. М., Луговий В. І. Підвищення ефективності місцевого самоврядування в Харкові на основі науково-технічного, соціально-економічного і кадрового потенціалу міста. Харків: НТУ «ХП». 2003. 400 с.

581. Щербина В. С. Господарське право: підручник. Київ: Юрінком Інтер. 2003. 480 с.

582. Щодо притягнення до адміністративної відповідальності за окремі правопорушення, пов'язані з корупцією: інформ. лист Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 22 травня 2017 р. вих. № 223-943/0/4-17. URL: <http://sc.gov.ua/uploads/tinymce/files/Головам%20Апеляційних%20судів%20від%2022.05.2017%20року.pdf> (дата звернення: 16.06.2017).

583. Щодо протоколу № 55 засідання Кабінету Міністрів України від 7 грудня 2016 р.: лист Міністерства юстиції від 7 березня 2017 року № 8261/13656-0-4-16/11. URL: [http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?showHidden=1&art\\_id=249824035&cat\\_id=247029377&ctime=1489744383947](http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=249824035&cat_id=247029377&ctime=1489744383947) (дата звернення: 09.11.2017).

584. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав

людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні. Київ: 2016. URL: <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/page/secretariat/docs/presentations/&page=3> (дата звернення: 27.10.2017).

585. Юлдашев О. О. Про поняття недержавної громадської організації. Наше право. 2013. № 1, ч. 1. С. 137–141.

586. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ: Видавництво «Українська енциклопедія» імені М. П. Бажана. 2002. Т. 5. 2002. 672 с.

587. Юрченко О. М. Національне антикорупційне бюро України: перспективи діяльності. Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). 2014. № 2. С. 69–73.

588. Юрчишин Я. К. Барометр світової корупції: українці дорослішають і вчаться розраховувати лише на себе. Українська правда: блоги. 2016. 16 листоп. URL: <http://blogs.pravda.com.ua/authors/yurchyshyn/582c2e870cbe8/> (дата звернення: 09.02.2017).

589. Юсупов В. А. Теория административного права. Москва: Юрид. лит. 1985. 160 с.

590. Ямпольская Ц. А. Органы советского государственного управления в современный период. Москва: Изд-во Академии наук СССР. 1954. 228 с.

591. Яфонкін А. О. Адміністративно-правові заходи боротьби з корупцією серед державних службовців в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь. 2013. 212 с.

592. Яцків І. І. Адміністративно-правові засади протидії корупції в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ. 2011. 18 с.

593. Яцків І. І. Адміністративно-правові засади протидії корупції в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ. 2011. 239 с.

594. Freedom House: В Україні «гібридний режим», корупція та правосуддя на рівні 2013-го. URL: <http://www.pravda.com.ua/news/2016/07/31/7116465/> (дата звернення: 20.11.2017).

595. Europe and Eurasia civil society: CSO Sector Development In 016. URL:

<https://www.usaid.gov/europe-eurasia-civil-society> (date of the application: 25.11.2017).

596. Johnston M. The Political Consequences of Corruption: A Reassessment. *Comparative Politics*. 1986. Vol. 18, № 4. P. 459–477.

597. Nye J. Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis. *American Political Science Review*. 1967. № 12 (61). P. 417–427. (Published online: 1 Aug. 2014). DOI: <https://doi.org/10.2307/1953254> (date of request: 12.02.2017).

598. Program zwalczania korupcji. Strategia antykorupcyjna. II etap wdrażania 2005-2009, Warszawa. 2005. 26 s. URL: [http://www2.mz.gov.pl/wwwfiles/ma\\_struktura/docs/zal\\_5\\_wyciag\\_santyk\\_19102007\\_pop.pdf](http://www2.mz.gov.pl/wwwfiles/ma_struktura/docs/zal_5_wyciag_santyk_19102007_pop.pdf) (date of the application: 08.11.2017).

599. Public policy: article / World Heritage Encyclopedia. URL: [http://self.gutenberg.org/articles/public\\_policy](http://self.gutenberg.org/articles/public_policy) (date of treatment: 24.05.2017).

600. Specialised Anti-Corruption Institutions: Review of Models (Ukrainian version). OECD Publishing, 2009. 131 p. URL: <https://www.oecd.org/corruption/acn/39972270.pdf> (date of the application: 08.12.2017).

## ДОДАТКИ

## Додаток А

**СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ  
ТА ВІДОМОСТІ ПРО АПРОБАЦІЮ РЕЗУЛЬТАТІВ ДИСЕРТАЦІЇ**

*Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:*

1. Дем'янчук В. А. Організаційно-правовий аспект антикорупційної політики України: монографія. Харків: Константа. 2017. 480 с.
2. Дем'янчук В. А. Принципи реалізації антикорупційної політики в умовах розбудови правової держави в Україні // Науковий вісник публічного та приватного права. 2016. № 6. С. 184–188.
3. Дем'янчук В. А. Сучасні методологічні підходи до визначення поняття та юридичного змісту антикорупційної політики // Прикарпатський юридичний вісник. 2016. № 6 (15). С. 88-91.
4. Дем'янчук В. А. Адміністративно-правові форми реалізації антикорупційної політики в Україні: проблеми визначення та класифікації // Вісник Маріупольського державного університету. Серія: Право. 2017. Вип. 13. С. 42-45.
5. Дем'янчук В. А. Верховна Рада України як суб'єкт формування та реалізації державної антикорупційної політики // Вісник Маріупольського державного університету. Серія: Право. 2017. Вип. 14. С. 72-79.
6. Дем'янчук В. А. Досвід реалізації антикорупційної політики в Польщі та Німеччині: уроки та застереження для України // Вісник ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка. 2017. № 4 (80). С. 151-158.
7. Дем'янчук В. А. Значення інститутів громадянського суспільства в реалізації антикорупційної політики в Україні // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. 2016. Випуск 41. Т. 3. С. 133-137.
8. Дем'янчук В. А. Кабінет Міністрів України як суб'єкт формування та реалізації антикорупційної політики України // Науковий вісник публічного та

приватного права. 2017. № 6. С. 78-80.

9. Дем'янчук В. А. Місце та роль адміністративних процедур у реалізації державної антикорупційної політики України // Слово Національної школи суддів України. 2017. № 3. С. 122-132.

10. Дем'янчук В. А. Окремі аспекти правового статусу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури України // Форум права: електронне наукове фахове видання. 2017. № 4. С. 69-72. URL: [http://nbuv.gov.ua/jpdf/FP\\_index.htm\\_20174\\_12.pdf](http://nbuv.gov.ua/jpdf/FP_index.htm_20174_12.pdf).

11. Дем'янчук В. А. Організаційні засоби забезпечення реалізації державної антикорупційної політики в Україні // Вісник ХНУВС. 2017. № 4. С. 176-184.

12. Дем'янчук В. А. Перспективні напрями оптимізації системи суб'єктів протидії корупції в Україні // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки. 2017. № 6. С. 53-56.

13. Дем'янчук В. А. Поняття та природа адміністративно-правового регулювання реалізації державної антикорупційної політики // Вісник Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. 2017. № 3. С. 2-5.

14. Дем'янчук В. А. Рівні реалізації антикорупційної політики в Україні: теоретико-правові аспекти // Порівняльно-аналітичне право: електрон. наук. фахове видання. 2017. № 3. С. 122-125. URL: [http://pap.in.ua/3\\_2017/37.pdf](http://pap.in.ua/3_2017/37.pdf).

15. Дем'янчук В. А. Перспективні напрями вдосконалення процесу оцінювання ефективності антикорупційної політики в Україні // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки. 2016. Випуск 6-2. Т. 4. С. 80-84.

16. Дем'янчук В. А. Дискусійні аспекти оцінки ефективності антикорупційної політики України. Прикарпатський юридичний вісник. 2017. Вип. 6. Т. 2. С. 17-20.

17. Дем'янчук В. А. Шляхи удосконалення рівня взаємодії між суб'єктами запобігання та протидії корупції в Україні // Правовий часопис Донбасу. 2018. № 1. С. 97-102.

18. Дем'янчук В. А. Поняття та види суб'єктів антикорупційної політики в Україні // Науковий вісник публічного та приватного права. 2016. Вип. 2. Т. 3. С. 156-160.

19. Теремецький В. І., Дем'янчук В. А. Актуальні напрями адміністративної реформи в контексті модернізації антикорупційної політики України // Держава і право. 2017. № 78. С. 73-84.

20. Теремецький В. І., Дем'янчук В. А. Міжнародний досвід реалізації антикорупційної політики // Право і безпека. 2017. № 4. С. 67-72.

21. Теремецький В. І., Дем'янчук В. А. Формування та реалізація антикорупційної політики в Україні в умовах адміністративної реформи // Вісник Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. 2018. № 1. С. 2-6.

*Статті у зарубіжних періодичних наукових виданнях:*

22. Дем'янчук В. А. Классификация видов (типологизация) коррупции в социально-правовом проявлении // Оралдын Гылым Жаршысы. 2017. № 4 (164). С. 12-21.

23. Дем'янчук В. А. Коррупция как композитный социально-правовой феномен (на основе украинского законодательства). SCI-ARTICLE.RU. 2017. № 47. С. 63-69.

24. Дем'янчук В. А. Методологічні питання правової природи принципів реалізації державної антикорупційної політики // Nauka i Studia. 2017. № 7. С. 42-48.

25. Дем'янчук В. А. Розмежування адміністративних та інших правовідносин, що виникають під час реалізації антикорупційної політики // Intercultural Communication. 2017. Vol 2 (3). P. 209-225.

26. Дем'янчук В. А. Правовые основы реализации антикоррупционной политики в Украине // Legea si Viata. August. 2017. С. 42-46.

*Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:*

27. Дем'янчук В. А. Загальна характеристика антикорупційної політики як

функції сучасної держави // Правова держава: напрями та тенденції її розбудови в Україні: матеріали міжнар. наук.-практ. конфер. (м. Одеса, 13-14 трав. 2016 р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2016. С. 77-80 (заочна участь).

28. Дем'янчук В. А. Законність як фундаментальний принцип реалізації антикорупційної політики // Державне регулювання суспільних відносин: розвиток законодавства та проблеми правозастосування: матеріали міжнар. наук.-практ. конфер. (м. Київ 8-9 лип. 2016 р.). Київ: ЦПНД, 2016. С. 81-82 (очна участь).

29. Дем'янчук В. А. Поняття та завдання сучасної антикорупційної політики // Актуальні питання правової теорії та юридичної практики: матеріали міжнар. наук.-практ. конфер. (м. Одеса, 12-13 серп. 2016 р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2016. С. 86-88 (заочна участь).

30. Дем'янчук В. А. Щодо усунення окремих неузгодженостей законодавства, яке регламентує реалізацію антикорупційної політики в Україні // Актуальні проблеми правових наук в євроінтеграційному вимірі: матеріали міжнар. наук.-практ. конфер. (м. Харків, 16-17 груд. 2016 р.). Харків: ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2016. С. 41-43 (заочна участь).

31. Дем'янчук В. А. Корупція як предмет антикорупційної політики держави та об'єкт адміністративно-правової протидії // Сучасний розвиток державотворення та правотворення в Україні: проблеми теорії та практики: збірник матеріалів міжнарод. наук.-практ. конфер. (м. Маріуполь, 10 берез. 2017 р.). Маріуполь: МДУ, 2017. С. 133-136 (очна участь).

32. Дем'янчук В. А. Нормативно-правові засади реалізації державної антикорупційної політики в Україні // Розвиток науки і техніки: проблеми та перспективи: збірник тез за матеріалами Всеукр. наук.-практ. інтернет-конфер. (м. Київ, 24 трав. 2017 р.). Київ: ДНДІ МВС України, 2017. С. 54-57 (очна участь).

33. Дем'янчук В. А. Адміністративно-правові відносини як основна форма реалізації антикорупційної політики держави // Сучасні правові системи світу: тенденції та фактори розвитку: матеріали міжнар. наук.-практ. конфер. (м. Київ,

25 трав. 2017 р.). Київ: Київський нац. ун-т технологій та дизайну, 2017. С. 185-191 (очна участь).

34. Дем'янчук В. А. Проблеми класифікації суб'єктів антикорупційної політики // Особливості розвитку публічного та приватного права в Україні: матеріали міжнар. наук.-практ. конфер. (м. Харків, 21-22 лип. 2017 р.). Харків: ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2017. С. 45-47 (заочна участь).

35. Дем'янчук В. А. Методи реалізації антикорупційної політики як чинник забезпечення ефективності протидії корупції // Розвиток державності та права в Україні: реалії та перспективи: матеріали міжнар. наук.-практ. конфер. (м. Львів, 15-16 верес. 2017 р.). Львів: Центр правових ініціатив, 2017. С. 19-23 (заочна участь).

36. Дем'янчук В. А. Спеціальні організаційно-правові заходи реалізації державної антикорупційної політики: проблеми систематизації та удосконалення // Правові реформи в Україні: реалії сьогодення: матеріали всеукр. наук.-теор. конфер. (м. Київ, 31 жовт. 2017 р.). Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2017. С. 65-69 (очна участь).

37. Дем'янчук В. А. Міжнародно-правовий рівень реалізації антикорупційної політики та його вплив на протидію корупції в Україні // Теорія та практика протидії злочинності у сучасних умовах: збірник тез міжнар. наук.-практ. конфер. (м. Львів, 10 лист. 2017 р.). Львів: ЛьвДУВС, 2017. С. 52-54 (очна участь).

38. Дем'янчук В. А. Особливості адміністративних процедур, які здійснюються в рамках реалізації антикорупційної політики в Україні // Сучасні тенденції в юридичній науці України та зарубіжних країн: матеріали міжнар. наук.-практ. конфер. (м. Запоріжжя, 22-23 вересня 2017 р.). Запоріжжя: Запорізька міська громадська організація «Істина», 2017. С. 47-50 (заочна участь).



## Акти впровадження результатів дисертаційного дослідження

### Довідка

**про впровадження у практичну діяльність  
Департаменту з питань запобігання політичній корупції  
Національного агентства з питань запобігання корупції  
результатів дисертаційного дослідження  
Дем'янчука Віталія Анатолійовича, кандидата юридичних наук,  
професора кафедри кримінального права та правосуддя  
Міжнародного економіко-гуманітарного університету  
імені академіка Степана Дем'янчука, на тему:  
„Адміністративно-правові засади реалізації антикорупційної  
політики в Україні”, поданої на здобуття наукового ступеня доктора  
юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і  
процес; фінансове право; інформаційне право**

Сформульовані Дем'янчуком В. А. висновки та пропозиції, що містяться в дисертаційному дослідженні на тему: „Адміністративно-правові засади реалізації антикорупційної політики в Україні”, поданим на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право впроваджені у практичну діяльність Департаменту з питань запобігання політичній корупції Національного агентства з питань запобігання корупції та мають важливе практичне значення для вирішення низки проблемних питань, пов'язаних з оцінкою ефективності адміністративних антикорупційних процедур.

Узагальнення практики діяльності суб'єктів формування і реалізації антикорупційної політики України, політико-правової публіцистики, судової практики, вивчення доктринальних досліджень у галузі адміністративного права, а також аналіз чинного законодавства у сфері запобігання корупції, які містяться в дисертаційному дослідженні Дем'янчука В.А. використовуються для підвищення ефективності, розвитку професійного рівня та стимулювання антикорупційної поведінки та при здійсненні антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів у Департаменті з питань запобігання політичній корупції.

Дисертаційне дослідження Дем'янчука В.А. має практичну спрямованість, а одержані результати можуть бути використані в практичній діяльності при проведенні організаційної та інформаційно-роз'яснювальної роботи із виявлення, запобігання та недопущення проявів корупції у Департаменті з питань запобігання політичній корупції Національного агентства з питань запобігання корупції.

**Керівник Департаменту з питань  
запобігання політичній корупції,  
доктор юридичних наук, доцент**

*Лідиса* перевірено  
*Відповідає* дійсному  
*Головний* спеціаліст



**Р. В. Ігонін**

*Білі*  
*Баранчук*  
18.10.2017

**АКТ ВПРОВАДЖЕННЯ**  
**результатів дисертаційного дослідження Дем'янчука В. А. на тему:**  
**«Адміністративно-правові засади реалізації антикорупційної політики в**  
**Україні» у законотворчу діяльність**

Комісія у складі: Першого заступника Голови Комітету з питань запобігання і протидії корупції Савчука Ю.П., керівника секретаріату Комітету з питань запобігання і протидії корупції Сорочика О.О. та заступника керівника секретаріату Комітету Кармана Ю.В. склала цей акт з приводу того, що комісією розглянуто результати дисертаційного дослідження Дем'янчука В. А. на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук на тему: «Адміністративно-правові засади реалізації антикорупційної політики в Україні».

Комісія вважає, що результати дисертаційного дослідження та внесені дисертантом пропозиції мають необхідний теоретичний і методологічний рівень, практичну значимість, є науково обґрунтованими, можуть бути враховані при подальшому вдосконаленні чинного законодавства у сфері запобігання та протидії корупції, зокрема при розробці антикорупційних стратегій та програм, законопроектів, внесенні змін до чинного законодавства, підготовці та проведенні парламентських слухань з проблематики протидії корупції.

Перший заступник голови Комітету



Ю.П. Савчук

Керівник секретаріату Комітету



Ю.Ю. Сорочик

Заступник керівника секретаріату Комітету



Ю.В. Карман



підпис: \_\_\_\_\_  
 підтверджую: \_\_\_\_\_  
 Керівник Управління кадру  
 Апарату Верховної Ради України

« 21 » 03 20 18

Приватний вищий навчальний заклад  
 «Міжнародний економіко-гуманітарний  
 університет імені академіка  
 Степана Дем'янука»

Адреса: Україна, 33027, м. Рівне,  
 вул. академіка Степана Дем'янука, 4  
 тел./факс: (0362) 23-01-86  
 р/р 26001060262893  
 Рівненська філія ПАТ КБ Приватбанк  
 МФО 333391, код ЗКНО 24171048



Private Higher Education Establishment  
 "Academician Stepan Demianchuk International  
 University of Economics and Humanities"

Address: Ukraine, 33027, Rivne  
 Academician Stepan Demianchuk street, 4  
 Tel/fax +38(0362) 23-01-86  
 26001060262893  
 Privatbank Rivne,  
 MFO 333391, kode 24171048

E-mail: mail@regi.rovno.ua

№ 034/235 від « 18 » 12 2017

**ЗАТВЕРДЖУЮ**  
 Ректор ПВНЗ «Міжнародний економіко-гуманітарний  
 університет імені академіка Степана Дем'янука»



проф. Дем'янук А.С.  
 « 18 » грудня 2017р.

### АКТ

впровадження результатів дисертаційного дослідження  
 на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук  
 кандидата юридичних наук, доцента, професора кафедри кримінального права  
 та правосуддя Міжнародного економіко-гуманітарного університету імені  
 академіка Степана Дем'янука, Дем'янука Віталія Анатолійовича на тему:  
 «Адміністративно-правові засади реалізації антикорупційної політики України»  
 у навчальний процес юридичного факультету Міжнародного економіко-  
 гуманітарного університету імені академіка Степана Дем'янука

Комісія у складі:

Голова: Матвійчук Андрій Васильович – доктор філософських наук,  
 доцент, декан юридичного факультету Міжнародного економіко-гуманітарного  
 університету імені академіка Степана Дем'янука.

Члени комісії:

Дроздов Олександр Михайлович – кандидат юридичних наук, доцент,  
 доцент кафедри кримінального права та правосуддя Міжнародного економіко-  
 гуманітарного університету імені академіка Степана Дем'янука;

Хмара Міла Василівна – кандидат філософських наук, доцент, заступник  
 завідувача кафедри кримінального права та правосуддя Міжнародного  
 економіко-гуманітарного університету імені академіка Степана Дем'янука;

Дума Володимир Васильович – кандидат юридичних наук, доцент,  
 заступник завідувача кафедри цивільно-правових дисциплін Міжнародного  
 економіко-гуманітарного університету імені академіка Степана Дем'янука.

склали цей акт про те, що окремі наукові та практичні положення дисертаційної роботи «Адміністративно-правові засади реалізації антикорупційної політики України» професора кафедри кримінального права та правосуддя ПВНЗ Міжнародний економіко-гуманітарний університет імені академіка Степана Дем'янчука, Дем'янчука Віталія Анатолійовича використовуються у навчальному процесі при підготовці та проведенні сутність адміністративної процесуальної правосуб'єктності» з навчальної дисципліни «Адміністративне право».

Окремо відзначимо, що студентам юридичного факультету рекомендовано у процесі підготовки до занять з дисципліни «Адміністративне право» та «Адміністративний процес» використовувати як джерела літератури так і наукові публікації Дем'янчука В. А., в яких відображено результати дисертаційного дослідження на тему «Адміністративно-правові засади реалізації антикорупційної політики України».

**Голова комісії:**  
проф., д. філос. н.



А.В. Матвійчук

**Члени комісії:**  
доц., к.ю.н.



О.М. Дроздов

доц., к. філос. н.



М. В. Хмара

доц., к.ю.н.



В. В. Дума

**ПРОЕКТ  
ЗАКОНУ УКРАЇНИ**

**«Про внесення змін та доповнень до деяких законодавчих актів України  
щодо підвищення ефективності реалізації антикорупційної політики в  
Україні»**

Верховна Рада України постановляє:

1. Внести зміни до статті 52-1 Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII, зокрема:

1) підпункт «е» пункту 1 частини першої статті 3 Закону доповнити словами: (за виключенням осіб, які здійснюють контрозвідувальну та розвідувальну діяльність або претендують на зайняття таких посад)

2) зі статті 52-1 Закону слова «та/або займають посади, перебування на яких становить державну таємницю, зокрема, у військових формуваннях та державних органах, що здійснюють оперативно-розшукову, контрозвідувальну, розвідувальну діяльність, а також осіб, які претендують на зайняття таких посад» – виключити.

2. Доповнити Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки» від 14 жовтня 2014 р. № 1699-VII розділом 7 під назвою «Рівні, форми та методи реалізації антикорупційної політики в Україні», який викласти у наступній редакції:

«Реалізація антикорупційної політики в Україні здійснюється на міжнародно-правовому (універсальному), регіонально-інтеграційному (європейському), державному, локальному рівнях, а також на рівні приватного сектору.

Формами реалізації антикорупційної політики в Україні є: нормативно-правова, ненормативно-правова, організаційна, матеріально-технічна.

Реалізація антикорупційної політики в Україні здійснюється за

допомогою адміністративних, економічних, правових та соціально-психологічних методів».

3. Доповнити статтю 16 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 р. № 1698-VII пунктом 10 наступного змісту:

«10) здійснює контроль щодо попередження та виявлення корупційних проявів у Національному агенстві з питань запобігання корупції».

## II. Прикінцеві положення.

1. Цей Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування.

2. Кабінету Міністрів України протягом місяця з моменту набрання чинності цим Законом:

привести свої нормативно-правові акти відповідно до цього Закону;

погодити нормативно-правові акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади з цим Законом;

передбачити у Програмі державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2018-2020 роки норму, відповідно до якої «Оцінка стану виконання Програми проводиться Кабінетом Міністрів України щороку після схвалення проекту національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики».

3. Міністерству юстиції України:

провести експертизу нормативно-правових актів, які визначають механізми взаємодії спеціалізованих антикорупційних суб'єктів в Україні на предмет закріплення у них: принципу невторчання в роботу органу; механізмів попереднього узгодження дій щодо проведення окремих операцій; гарантії нерозголошення відомостей, які мають обмежений режим доступу;

підготувати для Президента України обґрунтування необхідності внесення наступних змін до Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки (затвердженої

Указом Президента України від 26 лютого 2016 р. № 68/2016):

1) до Розділу 4.2 Стратегії необхідно включити пункт 11 наступного змісту:

«запровадження однакового підходу до звітності інститутів громадянського суспільства та декларування фінансового та майнового стану їхніх членів незалежно від напрямів статутної діяльності»;

2) до Розділу 4.3 Стратегії необхідно включити пункт 12 наступного змісту:

«створення з урахуванням кращих практик Європейського Союзу ефективної системи впровадження стандартів відкритості і прозорості в діяльності організацій громадянського суспільства».

## **ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА**

### **до проекту Закону України**

### **«Про внесення змін та доповнень до деяких законодавчих актів України щодо підвищення ефективності реалізації антикорупційної політики в Україні»**

#### **1. Обґрунтування необхідності прийняття законопроекту**

На сучасному етапі можна констатувати, що окремі новації у сфері запобігання і протидії корупції не дали очікуваних результатів, що пов'язане з недосконалістю організаційно-правових засад реалізації антикорупційної політики в Україні. Низька ефективність означеної політики, також обумовлена нерозвиненістю практики залучення інститутів громадянського суспільства до її реалізації. Існують проблемні питання, пов'язані з процедурними аспектами, зокрема окремими процесуальними строками та відсутністю контрольних повноважень щодо корупційних проявів у системі спеціалізованих антикорупційних інституцій. Як наслідок, довіра суспільства до антикорупційних новацій держави стрімко падає, що не дозволяє оперативного та цілеспрямованого впливати на корупцію, як негативне суспільне

явище. У таких умовах, необхідно негайно удосконалити проблемні правові норми. Саме на це і спрямовано положення цього законопроекту.

## **2. Цілі та завдання законопроекту**

Основною метою законопроекту є:

уточнення та деталізація окремих аспектів реалізації антикорупційної політики в Україні, що надасть можливість підвищити її ефективність.

Законопроект передбачає:

- 1) удосконалення суб'єктного складу, на який поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції»;
- 2) формалізацію питань, пов'язаних з рівнями, формами та методами реалізації антикорупційної політики в Україні;
- 3) удосконалення механізмів контролю за корупційними проявами в системі суб'єктів реалізації антикорупційної політики.

## **3. Загальна характеристика і основні положення законопроекту**

Законопроектом пропонуються зміни та доповнення до Закону України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки» від 14 жовтня 2014 р. № 1699-VII, Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII, Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 р. № 1698-VII. Цим законопроектом пропонується врегулювати проблемні питання реалізації антикорупційної політики в Україні.

## **4. Стан нормативно-правової бази у даній сфері правового регулювання**

Нормативно-правову базу у даній сфері правового регулювання складають Закон України «Про запобігання корупції», Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки».



## **5. Запобігання корупції**

Зазначений проект закону не містить в собі корупційних ризиків.

## **6. Фінансово-економічне обґрунтування законопроекту**

Реалізація положень законопроекту не впливатиме на дохідну чи видаткову частини Державного бюджету України ані на поточний рік, ані на наступні роки.

Реалізація положень даного законопроекту не потребуватиме додаткових видатків з Державного бюджету України та місцевих бюджетів.

## **7. Прогноз соціально-економічних та інших наслідків прийняття законопроекту**

Прийняття Закону забезпечить:

удосконалення організаційних засад реалізації антикорупційної політики в Україні;

підвищення ефективності форм та методів реалізації антикорупційної політики в Україні;

унормування процедурних аспектів реалізації антикорупційної політики в Україні.