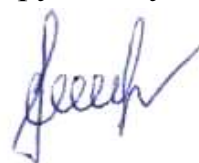


ДНІПРОПЕТРОВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

РОСТОВСЬКА КАРИНА ВАЛЕРІЇВНА



УДК 343.35 (477)

ДИСЕРТАЦІЯ

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОЇ
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



К. В. Ростовська
(підпис, ініціали та прізвище здобувача)

Науковий консультант –
Мінка Тетяна Павлівна,
доктор юридичних наук, доцент

Дніпро – 2019

АНОТАЦІЯ

Ростовська К.В. Адміністративно-правові основи державної антикорупційної політики в Україні. – *На правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, Дніпро, 2019.

Дисертацію присвячено визначенню адміністративно-правових основ державної антикорупційної політики в Україні. Розглянуто нормативно-правові акти, результати наукових досліджень, методичні розробки вітчизняних, іноземних, міжнародних урядових та неурядових організацій, що визначають концептуальні засади наукового супроводу державної антикорупційної політики.

Обґрунтовано, що ефективність розроблення та реалізації державної антикорупційної політики напряму залежить від наукового, аналітичного та експертного забезпечення її заходів, тобто від постійного та системного наукового її супроводу. Визначено зміст та поняття наукового супроводу державної антикорупційної політики.

Висвітлено концепції, поняття, підходи до розуміння державної антикорупційної політики, її ознак, особливостей, процесу формування та реалізації, що відображені у роботах вітчизняних та іноземних науковців. Доведено, що в Україні відсутні комплексні наукові дослідження державної антикорупційної політики, а саме шляхів її розроблення, прийняття та реалізації. Сформульовано авторське поняття методологічної основи дослідження державної антикорупційної політики в Україні. Проаналізовано зміст, поняття та складові методології дослідження адміністративно-правових основ державної антикорупційної політики. Висвітлено підходи до визначення елементів методології, систематизації методів, охарактеризовано

окремі методи дослідження, що найчастіше використовувались науковцями у сфері вивчення питань державної антикорупційної політики.

Досліджено наукові концепції визначення змісту поняття «державна антикорупційна політика» як адміністративно-правової категорії, сформульовано її ознаки та поняття. Запропоновано авторське визначення поняття «Теоретична модель державної антикорупційної політики».

Виокремлено такі складові адміністративно-правових основ державної антикорупційної політики як: категоріальну; нормативно-правову; інституціональну та інструментальну складові. Визначено поняття, зміст та особливості стратегічної мети державної антикорупційної політики. З використанням методу «дерево цілей» визначено систему цілей державної антикорупційної політики. Виявлені актуальні групи та переліки пріоритетних напрямів та завдань державної антикорупційної політики. Сформульовано авторське визначення поняття принципи державної антикорупційної політики, розмежовано їх по групах. Визначено ознаки та види адміністративно-правових гарантій забезпечення державної антикорупційної політики, запропоновано відповідні пропозиції щодо їх нормативного закріплення.

Обґрунтовано широкий підхід до розуміння системи суб'єктів державної антикорупційної політики, що включає систему суб'єктів боротьби з нею як складовий елемент, а громадяни та громадянське суспільство посідає одне із головних місць у цій системі. Здійснено узагальнення ознак понять «суб'єкт державної антикорупційної політики» та «адміністративно-правовий статус суб'єкта державної антикорупційної політики», сформульовано відповідні авторські поняття.

Досліджено, аргументовано та обґрунтовано базовий характер компетентної складової адміністративно-правового статусу суб'єктів державної антикорупційної політики. Поглиблено розуміння поняття «компетенція» в аспекті адміністративно-правового статусу суб'єктів державної антикорупційної політики, визначено її ознаки та сформульовано

авторське визначення.

Розглянуто правові засади та актуальні напрями взаємодії суб'єктів розроблення та реалізації державної антикорупційної політики, що визначаються науковцями та практиками.

Досліджено основні напрями, форми та види залучення громадськості до участі у формуванні антикорупційної політики, з'ясовується стан правового регулювання цих процесів у ретроспективному та позитивному аспектах. Виявлено позитивні тенденції реалізації запланованих заходів щодо підвищення рівня взаємодії суб'єктів державної антикорупційної політики з громадськістю.

Обґрунтовано, що для успішної реалізації державної антикорупційної політики необхідним є збалансоване поєднання адміністративно-правового механізму формування державної антикорупційної політики та адміністративно-правового механізму реалізації державної антикорупційної політики. Запропоновано авторське поняття «адміністративно-правовий механізм формування та реалізації державної антикорупційної політики», визначено його характерні ознаки та основні елементи.

Проведено ґрунтовний аналіз антикорупційного законодавства, проаналізовано історичні етапи його становлення, виявлено закономірності та тенденції розширення кількості та поглиблення змісту правових норм, що регулюють процес формування та реалізації державної антикорупційної політики.

Визначено групи антикорупційного законодавства, що утворюють його систему: законодавство, яке визначає засади формування та реалізації державної антикорупційної політики; законодавство з питань попередження корупції та законодавство з питань покарання за корупцію.

Надано пропозиції щодо внесення змін до чинного антикорупційного законодавства у частині, що стосується закріплення поняття та складових елементів адміністративно-правового механізму формування та реалізації державної антикорупційної політики.

Досліджено нормативні та теоретичні передумови виокремлення видів та особливостей адміністративно-правових процедур розроблення державної антикорупційної політики в Україні.

Визначені особливості стадії адміністративних процедур розроблення державної антикорупційної політики. Доведено, що при розробці та реалізації державної антикорупційної політики має бути забезпечено виконання низки обов'язкових вимог, без дотримання яких державна політика не досягне своєї мети та не буде ефективною.

Обґрунтовано провідну роль інформаційно-аналітичного супроводження процесів формування та реалізації державної антикорупційної політики. Визначено, що головною метою інформаційно-аналітичної складової адміністративно-правового механізму державної антикорупційної політики має стати створення оптимальних умов інформатизації суб'єктів її формування та реалізації, володіння ними об'єктивною інформацією про стан корупції, про умови та причини, які сприяють корупції.

Доведено, що функціонування єдиної Національної системи державного моніторингу корупції дозволить здійснювати постійний моніторинг стану корупції, виконання положень державної антикорупційної політики, своєчасності прийняття управлінських рішень у випадку погіршення ситуації з корупцією, при невиконанні заходів державної антикорупційної політики.

Запропоновано авторську концепцію стратегічної мети державної антикорупційної політики, як її місії. Узагальнено наукові підходи та положення нормативно-правових актів, що визначають зміст стратегічної мети державної антикорупційної політики: 1) істотне зниження рівня корупції та забезпечення захисту прав і законних інтересів громадян, суспільства і держави від загроз, впливу і наслідків, пов'язаних із корупцією; 2) боротьба з корупцією як з конкретними кримінальними або адміністративними проявами; комплекс заходів, спрямованих на усунення

соціально-політичного підґрунтя корупції; 3) захист інтересів Державного бюджету; зміцнення економічних і політичних позицій України у світовому співтоваристві; вдосконалення протидії корупційним проявам; створення комплексної системи державного контролю за виконанням антикорупційного законодавства; приведення законодавства України у відповідність до міжнародно-правових актів щодо забезпечення прав і свобод громадян; 4) максимальне зменшення рівня корупції; захист суспільства від загроз, впливу і наслідків корупції; виявлення та усунення причин і умов корупції; 5) суттєве зменшення корупції в Україні, зменшення втрат державного бюджету та бізнесу через корупційну діяльність, а також підвищення позицій України у міжнародних рейтингах, що оцінюють рівень корупції; 6) захист прав і свобод громадян, забезпечення безпеки держави від загроз, що випливають із проявів корупції, забезпечення ефективної діяльності державних органів, державних посадових осіб, а також осіб, які прирівняні до них, шляхом попередження, виявлення, припинення і розкриття корупційних правопорушень, усунення їх наслідків і притягнення винних до відповідальності; 7) зниження рівня корупції та забезпечення захисту прав і законних інтересів громадян, суспільства і держави від загроз, пов'язаних з корупцією; 8) забезпечення здійснення результативної антикорупційної політики шляхом удосконалення законодавства з питань запобігання, виявлення та протидії корупції, виявлення та усунення причин та умов, що сприяють її проявам, формування в суспільстві нетерпимого ставлення до корупції в усіх сферах суспільного життя та у приватному секторі.

Запропоновано внести зміни до Закону України «Про запобігання корупції» з метою нормативного закріплення поняття стратегічна мета державної антикорупційної політики, визначення її змісту та системи цілей державної антикорупційної політики.

Визначено коло пріоритетних напрямів державної антикорупційної політики: 1) проведення аналізу щодо: дотримання вимог законодавства у напрямі запобігання корупції; соціологічних та наукових досліджень у

напрямі запобігання корупції; корупційних правопорушень та причин їх вчинення; корупціогенних чинників, які призводять до вчинення корупційних правопорушень або сприяють їх розповсюдженню; статистичних показників щодо поширення корупції (обсяги, структура, динаміка, територіальний розподіл) та вжитих заходів щодо притягнення осіб до відповідальності за корупційні правопорушення; 2) удосконалення національного антикорупційного законодавства; 3) підвищення рівня правової свідомості населення; 4) попередження корупції на всіх стадіях та етапах їх функціонування; 5) забезпечення дієвого механізму щодо фінансового контролю публічної служби; 6) удосконалення системи використання державного майна та бюджетних коштів; 7) активізація діяльності державних органів щодо виявлення, розслідування, розгляду фактів корупційних діянь, притягнення винних у їх вчиненні до відповідальності; 8) підвищення ефективності взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування з громадськістю; 9) контроль і нагляд за виконанням законів у сфері боротьби з корупцією; 10) запобігання соціальним передумовам корупції та усунення причин і умов, що сприяють вчиненню корупційних діянь; 11) послідовна демократизація всіх сфер суспільного життя, розвиток громадянської свідомості та активності у загальному контексті побудови демократичної держави; 12) відшкодування шкоди, заподіяної фізичним або юридичним особам внаслідок прийняття незаконних рішень, діями чи бездіяльністю посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування; 13) зменшення адміністративного тиску на підприємців, запобігання тінізації економіки; 14) зниження рівня корупції у приватному секторі; 15) забезпечення ефективної діяльності антикорупційних органів та їх взаємодії; 16) зниження рівня корупції в зонах підвищеного корупційного ризику, зокрема правоохоронній, медичній, земельній, освітній, податковій, митній сферах, у сферах державних закупівель та державної служби.

Ключові слова: адміністративно-правові основи, державна антикорупційна політика, стратегічна мета, адміністративно-правовий статус, адміністративні процедури, завдання, пріоритетні напрями, адміністративно-правові гарантії, компетенція, взаємодія, громадськість, адміністративно-правовий механізм, інформаційно-аналітична складова.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

Монографії:

1. Ростовська К.В. Адміністративно-правові засади формування та реалізації державної антикорупційної політики в Україні: монографія. Дніпро. 2019. 432 с.

Статті у періодичних наукових фахових виданнях України:

1 Ростовська К.В. Протидія корупції як специфічний вид діяльності у сфері державного управління. Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія: «Право». 2015. Вип. 19. С. 78–80.

2 Ростовська К.В. Історичні аспекти виникнення корупції. Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія: «Право». 2015. Вип. 20. С. 85–87.

3 Ростовська К.В. Поняття та зміст механізму протидії корупції в Україні. Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2016. №4. С. 134–138.

4 Ростовська К.В. Окремі питання адміністративно-правового регулювання діяльності Національного антикорупційного бюро.

Порівняльно-аналітичне право. 2016. №5. С. 231–233. [Електронний ресурс]. URL: http://www.pap.in.ua/5_2016/70.pdf.

5 Ростовська К.В. Міжнародний досвід боротьби з корупцією в правоохоронних органах /К.В. Ростовська, Н.В. Гришина. Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія: «Право». 2016. Вип. 22. С. 89–92.

6 Ростовська К.В. Проблемні питання створення антикорупційних судів в Україні. Правова позиція. Науковий вісник Університету митної справи та фінансів. 2017. №2. С. 159–164.

7 Ростовська К.В. Міжнародний досвід формування та реалізації антикорупційної політики в інших державах. Актуальні проблеми правознавства. Випуск 4 (12). 2017. С. 118–123.

8 Ростовська К.В. Окремі питання участі громадськості у запобіганні корупції в Україні. Право і суспільство. 2017. №1. С. 191–194.

9 Ростовська К.В. Сучасна антикорупційна політика в Україні: проблеми та перспективи. Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія: «Право». 2017. Вип. 23. С. 94–96.

10 Ростовська К.В. Стан наукової розробки проблем державної антикорупційної політики в Україні. Юридичний вісник. 2017. №1. С. 74–79. [Електронний ресурс]. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npnau_2017_1_12.

11 Ростовська К.В. Міжнародний досвід створення і діяльності антикорупційних судів у світі. Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія: «Право». Випуск № 25. 2018. С. 87–89.

12 Ростовська К.В. Адміністративно-правовий механізм формування та реалізації державної антикорупційної політики: проблеми правового регулювання. Порівняльно-аналітичне право. 2018. №3. С. 217–220.

13 Ростовська К.В. Особливості адміністративно-правового регулювання підготовки та реалізації антикорупційних програм органів

публічної адміністрації. Юридичний науковий електронний журнал. 2018. №5. С. 134–136.

14 Ростовська К.В. Поняття та характеристика стадій адміністративних процедур розроблення державної антикорупційної політики. Юридичний науковий електронний журнал. 2018. №6. С. 250–252.

15 Ростовська К.В. Адміністративна процедура формування державної антикорупційної політики: проблеми змісту та правового регулювання. Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія: «Право». Вип.26. 2018. С. 58–60.

16 Ростовська К.В. Актуальні питання інформаційно-аналітичного забезпечення державної антикорупційної політики. Порівняльно-аналітичне право. 2018. №5. С. 244–246. [Електронний ресурс]. URL: http://www.pap.in.ua/5_2018/70.pdf.

17 Ростовська К.В. Суб'єкти державної антикорупційної політики: поняття та підходи до класифікації. Право і суспільство. 2018. № 6. С. 165–169.

18 Ростовська К.В. Поняття та зміст компетенції суб'єктів державної антикорупційної політики: збірник наукових праць. Прикарпатський юридичний вісник. 2018. №3(24). С. 89–91.

19 Ростовська К.В. Проблемні питання взаємодії суб'єктів формування та суб'єктів реалізації державної антикорупційної політики. Правова позиція. Науковий вісник Університету митної справи та фінансів. 2018. №2. С. 80–84.

20 Ростовська К.В. Характеристика компетенції суб'єктів розроблення державної антикорупційної політики. Юридичний бюлетень. 2018. №6. С. 127–133.

Статті у зарубіжних періодичних наукових виданнях:

1. Ростовська К.В. Поняття та зміст адміністративної діяльності Національного антикорупційного бюро. Jurnalul juridic national: teorie și

practică. 2017. №1. С. 62–64. [Електронний ресурс]. URL: <http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2017/1/15.pdf>.

2. Ростовская К.В. Административно-правовой механизм формирования и реализации государственной антикоррупционной политики: сущность и содержание понятия. *Legea si viata*. 2018. №10/2 (322). С. 88–91.

2. Ростовська К.В. Сутнісна характеристика адміністративно-правового механізму формування та реалізації державної антикорупційної політики. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 2018. №5. Т.1. С. 88–91.

3. Ростовська К.В. Общая характеристика административной процедуры формирования государственной антикоррупционной политики в Украине. *Закон и Жизнь («Legea si Viata»)*. 2018. №11/2. С. 113–115.

4. Ростовська К.В. Шляхи удосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення державної антикорупційної політики. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 2018. №6. Т.1. С. 90–92.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

1. Ростовська К.В. Проблеми протидії корупції. Актуальні проблеми адміністративного права та адміністративного процесу в Україні: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Дніпропетровськ, 29 травня 2015 р.). Дніпропетровськ: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2015. С. 38–39.

2. Ростовська К.В. Проблемні питання застосування процесуальних строків за корупційні адміністративні правопорушення. Стан та перспективи розвитку адміністративного права та процесу: матеріали Міжнар. наук.-практичн. конф. (м. Одеса, 09-10 жовтня 2015 р.). Одеса, 2015. С. 134–135.

3. Ростовська К.В. Теоретичні підходи до розуміння поняття «державна антикорупційна політика»: «від громадянського суспільства – до правової держави»: матеріали XIII Міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 27 квітня 2017 р.). Харків: ХНУ імені В.Н. Каразіна, 2017. С. 110–112.

4. Ростовська К.В. До проблеми впровадження міжнародного

досвіду з протидії корупції у вітчизняне законодавство: Міжнародна науково-практична конференція «Теорія і практика протидії злочинності у сучасних умовах» (Львів, 10 листопада 2017 р.). С. 199–200.

5. Ростовська К.В. Стан вимірювання та оцінювання рівня корупції в Україні: круглий стіл, присвячений 69 річниці прийняття Загальної декларації прав людини (Київ, 11 грудня 2017 р.). С. 286–290.

6. Ростовська К.В. Щодо поняття методології дослідження державної антикорупційної політики в Україні. Актуальні питання адміністративного права та процесу (м. Кривий Ріг, 01 грудня 2017 р.). С. 155–157.

7. Ростовська К.В. Концептуальні засади наукового супроводу державної антикорупційної політики. Правова держава: історія, сучасність та перспективи формування: Всеукраїнська науково-практична конференція (м. Дніпро, 22 лютого 2019 р.). С. 119–120.

8. Ростовська К.В. Антикорупційні стратегії: досвід зарубіжних країн. Захист прав людини: національний та міжнародно-правовий вимір: Міжнародна науково-практична конференція (м. Харків, 20 квітня 2018 р.). Харків: ХНУ імені В.Н. Каразіна, 2018. С. 477–479.

9. Ростовська К.В. Проблемні питання здійснення моніторингу рівня корупції та оцінки стану виконання державної антикорупційної політики. Актуальні проблеми правових наук в євроінтеграційному вимірі: Міжнародна науково-практична конференція (м. Харків, 14-15 грудня 2018 р.). Харків. 2018.

10. Ростовська К.В. Міжнародні стандарти у протидії корупції та шляхи їх запозичення для України. Місце юридичних наук у формуванні правової культури сучасної людини: Міжнародна науково-практична конференція (м. Запоріжжя, 14 грудня 2018 р.). Запоріжжя. 2018.

11. Ростовська К.В. Сутність і генеза понять «корупція» та «протидія корупції». Актуальні проблеми державотворення, правотворення та правозастосування: науковий семінар (м. Дніпро, 9 грудня 2016 р.).

SUMMARY

Rostovskaya K.V. Administrative-legal bases of the state anti-corruption policy in Ukraine. – *On the rights of the manuscript.*

Dissertation for the degree of Doctor of Law in specialty 12.00.07 – administrative law and process; finance law; information law. – Dnepropetrovsk State University of Internal Affairs, Dnipro, 2019.

The dissertation is devoted to the definition of administrative and legal bases of the state anti - corruption policy in Ukraine.

Regulatory acts, results of scientific researches, methodical development of domestic, foreign, international governmental and non-governmental organizations defining conceptual bases of scientific support of state anti-corruption policy are considered.

It is substantiated that the effectiveness of the development and implementation of the state anti-corruption policy depends directly on the scientific, analytical and expert support of its measures, ie on its constant and systematic scientific support. The content and concept of scientific support of the state anti-corruption policy are defined.

The concepts, concepts, approaches to the understanding of the state anti-corruption policy, its features, features, process of formation and realization, which are reflected in the works of domestic and foreign scientists, are covered. It is proved that in Ukraine there are no comprehensive scientific researches of the state anti-corruption policy, namely the ways of its development, adoption and implementation. The author's concept of the methodological basis of the research of the state anti-corruption policy in Ukraine is formulated. The content, concepts and components of the methodology for researching the administrative and legal foundations of the state anti-corruption policy are analyzed. Approaches to defining elements of methodology, systematization of methods are described, some

methods of research, which are most often used by scientists in the field of studying the issues of state anti-corruption policy, are characterized.

The scientific concepts of defining the content of the concept of «state anti-corruption policy» as an administrative-legal category are investigated, its signs and concepts are formulated. The author's definition of the concept «Theoretical model of state anti-corruption policy» is formulated. The following components of the administrative and legal foundations of the state anti-corruption policy are distinguished as: categorical; regulatory and legal; institutional and instrumental components. The concept, content and features of the strategic goal of the state anti-corruption policy are defined. Using the «tree of goals» method, the system of goals of state anti-corruption policy was defined.

Topical groups and lists of priority directions and tasks of the state anti-corruption policy were identified. The author's definition of the concept of the principles of state anti-corruption policy is formulated, their groups are defined. The signs and types of administrative and legal guarantees of state anti-corruption policy are defined, the corresponding proposal of their normative fixing is formulated.

The broad approach to understanding the system of subjects of state anti-corruption policy is justified, including the system of subjects of combating it as an integral element, and citizens and civil society occupy a leading place in this system. The features of the concepts of the subject of state anti-corruption policy and the administrative and legal status of the subject of state anti-corruption policy have been generalized, and the corresponding author's concepts have been formulated.

The basic character of the competent component of the administrative and legal status of the subjects of state anti-corruption policy is investigated, substantiated and substantiated. The understanding of the concept of "competence" in the aspect of administrative and legal status of the subjects of state anti-corruption policy is deepened, its features are defined and the author's definition is formulated.

The legal bases and actual directions of interaction of the subjects of development and implementation of the state anti-corruption policy determined by scientists and practitioners are considered. The basic directions, forms and types of public involvement in the formation of anti-corruption policy are investigated, the state of legal regulation of these processes in retrospective and positive aspects is clarified.

Positive trends in the implementation of the planned measures to increase the level of interaction of the subjects of the state anti-corruption policy with the public have been identified.

It is substantiated that a successful combination of the state anti-corruption policy requires a balanced combination of the administrative-legal mechanism of forming the state anti-corruption policy and the administrative-legal mechanism of implementation of the state anti-corruption policy. The characteristic features are defined and the author's concept of the «administrative and legal mechanism of formation and implementation of the state anti-corruption policy» is formulated and its main elements are defined.

A thorough analysis of anticorruption legislation is conducted, historical stages of its formation are analyzed, regularities and tendencies of expanding the number and deepening the content of legal norms governing the process of forming and implementing state anti-corruption policy are identified.

The groups of anticorruption legislation forming its system are defined: the legislation that defines the principles of formation and implementation of the state anti-corruption policy; anti-corruption legislation and anti-corruption legislation.

Suggestions are made to amend the current anti-corruption legislation to consolidate the concept and constituent elements of the administrative and legal mechanism of the formation and implementation of the state anti-corruption policy.

The normative and theoretical prerequisites for distinguishing the types and features of administrative and legal procedures for the development of state anti-corruption policy in Ukraine are investigated.

The peculiarities of the stage of administrative procedures of developing state anti-corruption policy are identified. It is proved that in the development and implementation of the state anti-corruption policy, a number of mandatory requirements must be ensured, without which the state policy will not achieve its purpose and will not be effective.

The leading role of information and analytical support of the processes of formation and implementation of state anti-corruption policy is substantiated. It is determined that the main purpose of the information-analytical component of the administrative-legal mechanism of state anti-corruption policy should be to create optimal conditions for informing the subjects of its formation and realization, to have objective information about the state of corruption, about the conditions and causes that contribute to corruption.

It is proved that functioning of a unified National system of state monitoring of corruption will allow to carry out constant monitoring of the state of corruption and implementation of the provisions of the state anti-corruption policy and to make timely administrative decisions in case of deterioration of the situation with corruption, in case of non-implementation of state anti-corruption policy measures.

The author's conception of the strategic goal of the state anti-corruption policy as its mission is proposed. The scientific approaches and provisions of the normative acts defining the content of the strategic goal of the state anti-corruption policy are summarized: 1) a significant reduction of the level of corruption and ensuring protection of the rights and legitimate interests of citizens, society and the state from the threats, influence and consequences related to corruption; 2) combating corruption as a specific criminal or administrative manifestation; a set of measures aimed at eliminating the socio-political basis of corruption; 3) protection of interests of the State budget; strengthening Ukraine's economic and political position in the world community; improvement of counteraction to corruption manifestations; creation of a comprehensive system of state control over the implementation of anti-corruption legislation; bringing the legislation of Ukraine in line with international legal acts on ensuring the rights and freedoms of

citizens; 4) maximum reduction of the level of corruption; protecting society from the threats, impacts and consequences of corruption; identifying and eliminating the causes and conditions of corruption; 5) significant reduction of corruption in Ukraine, reduction of losses of the state budget and business through corruption activity, as well as increase of Ukraine's position in international rankings that assess the level of corruption; 6) protection of the rights and freedoms of citizens, ensuring the security of the state from the threats arising from the manifestations of corruption, ensuring the effective activity of state bodies, state officials, as well as persons equal to them, by preventing, detecting, terminating and disclosing corruption offenses, eliminating their consequences and bringing those responsible to justice; 7) reducing the level of corruption and ensuring the protection of the rights and legitimate interests of citizens, society and the state against threats related to corruption; 8) ensuring the implementation of effective anti-corruption policy by improving legislation on the prevention, detection and counteraction of corruption, identification and elimination of causes and conditions contributing to its manifestation, formation in society of intolerant attitude to corruption in all spheres of public life and in the private sector.

It is proposed to amend the Law of Ukraine «On Prevention of Corruption» with the purpose of normative consolidation of the concept of strategic goal of state anti-corruption policy, definition of its content and system of goals of state anti-corruption policy.

The priority areas of the state anti-corruption policy are defined: 1) conducting the analysis of compliance with the legislation in the field of prevention and combating corruption; sociological and scientific research on the prevention and counteraction of corruption; corruption offenses and their causes; corruptive factors that lead to or facilitate the spread of corruption offenses; indicators of the spread of corruption, which characterize the volume, intensity, structure, dynamics, territorial distribution of corruption offenses and the perpetrators; the results of the implementation of measures to prevent and counteract corruption, as well as statistics on persons prosecuted for corruption

offenses; 2) improvement of national anti-corruption legislation; 3) raising the level of legal awareness of the population, affirmation in society of intolerance to corruption offenses; 4) prevention of corruption in all structures, institutions, organization at all stages, and stages of their functioning; 5) ensuring the functioning of an effective mechanism for financial control of the public service; 6) improvement of the system of use of state property and budgetary funds; 7) intensification of the activity of state bodies in the detection, investigation, consideration of the facts of corruption acts, bringing the perpetrators of their perpetration to justice; 8) improving the effectiveness of interaction between public authorities and local self-government bodies with the public; 9) control and supervision over the implementation of anti-corruption laws; 10) prevention of social preconditions for corruption and elimination of causes and conditions conducive to committing corruption; 11) consistent democratization of all spheres of public life, development of civic consciousness and activity in the general context of building a democratic state; 12) compensation for damage caused to natural or legal persons as a result of taking illegal decisions, acts or omissions of officials of state and local self-government bodies; 13) reducing administrative pressure on entrepreneurs, preventing the shadow economy; 14) reducing the level of corruption in the private sector; 15) ensuring the effective activity of anti-corruption bodies and their interaction; 16) reduction of corruption in the areas of high corruption risk, in particular law enforcement, medical, land, educational, tax, customs, public procurement and public service sectors.

Keywords: *law enforcement system, law enforcement agencies, state policy, reform, ministry, Ministry of Internal Affairs of Ukraine, bodies of internal affairs, state policy in the sphere of internal affairs.*

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

Монографії:

1. Ростовська К.В. Адміністративно-правові засади формування та реалізації державної антикорупційної політики в Україні: монографія. Дніпро. 2019. 432 с.

Статті у періодичних наукових фахових виданнях України:

1. Ростовська К.В. Протидія корупції як специфічний вид діяльності у сфері державного управління. Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія: «Право». 2015. Вип. 19. С. 78–80.

2. Ростовська К.В. Історичні аспекти виникнення корупції. Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія: «Право». 2015. Вип. 20. С. 85–87.

3. Ростовська К.В. Поняття та зміст механізму протидії корупції в Україні. Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2016. №4. С. 134–138.

4. Ростовська К.В. Окремі питання адміністративно-правового регулювання діяльності Національного антикорупційного бюро. Порівняльно-аналітичне право. 2016. №5. С. 231–233. [Електронний ресурс]. URL: http://www.pap.in.ua/5_2016/70.pdf.

5. Ростовська К.В. Міжнародний досвід боротьби з корупцією в правоохоронних органах /К.В. Ростовська, Н.В. Гришина. Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія: «Право». 2016. Вип. 22. С. 89–92.

6. Ростовська К.В. Проблемні питання створення антикорупційних судів в Україні. Правова позиція. Науковий вісник Університету митної справи та фінансів. 2017. №2. С. 159–164.

7. Ростовська К.В. Міжнародний досвід формування та реалізації антикорупційної політики в інших державах. Актуальні проблеми правознавства. Випуск 4 (12). 2017. С. 118–123.

8. Ростовська К.В. Окремі питання участі громадськості у запобіганні корупції в Україні. Право і суспільство. 2017. №1. С. 191–194.

9. Ростовська К.В. Сучасна антикорупційна політика в Україні: проблеми та перспективи. Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія: «Право». 2017. Вип. 23. С. 94–96.

10. Ростовська К.В. Стан наукової розробки проблем державної антикорупційної політики в Україні. Юридичний вісник. 2017. №1. С. 74–79. [Електронний ресурс]. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npnau_2017_1_12.

11. Ростовська К.В. Міжнародний досвід створення і діяльності антикорупційних судів у світі. Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія: «Право». Випуск № 25. 2018. С. 87–89.

12. Ростовська К.В. Адміністративно-правовий механізм формування та реалізації державної антикорупційної політики: проблеми правового регулювання. Порівняльно-аналітичне право. 2018. №3. С. 217–220.

13. Ростовська К.В. Особливості адміністративно-правового регулювання підготовки та реалізації антикорупційних програм органів публічної адміністрації. Юридичний науковий електронний журнал. 2018. №5. С. 134–136.

14. Ростовська К.В. Поняття та характеристика стадій адміністративних процедур розроблення державної антикорупційної політики. Юридичний науковий електронний журнал. 2018. №6. С. 250–252.

15. Ростовська К.В. Адміністративна процедура формування державної антикорупційної політики: проблеми змісту та правового

регулювання. Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія: «Право». Вип.26. 2018. С. 58–60.

16. Ростовська К.В. Актуальні питання інформаційно-аналітичного забезпечення державної антикорупційної політики. Порівняльно-аналітичне право. 2018. №5. С. 244–246. [Електронний ресурс]. URL: http://www.pap.in.ua/5_2018/70.pdf.

17. Ростовська К.В. Суб'єкти державної антикорупційної політики: поняття та підходи до класифікації. Право і суспільство. 2018. № 6. С. 165–169.

18. Ростовська К.В. Поняття та зміст компетенції суб'єктів державної антикорупційної політики: збірник наукових праць. Прикарпатський юридичний вісник. 2018. №3(24). С. 89–91.

19. Ростовська К.В. Проблемні питання взаємодії суб'єктів формування та суб'єктів реалізації державної антикорупційної політики. Правова позиція. Науковий вісник Університету митної справи та фінансів. 2018. №2. С. 80–84.

20. Ростовська К.В. Характеристика компетенції суб'єктів розроблення державної антикорупційної політики. Юридичний бюлетень. 2018. №6. С. 127–133.

Статті у зарубіжних періодичних наукових виданнях:

1. Ростовська К.В. Поняття та зміст адміністративної діяльності Національного антикорупційного бюро. Jurnalul juridic national: teorie și practică. 2017. №1. С. 62–64. [Електронний ресурс]. URL: <http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2017/1/15.pdf>.

2. Ростовская К.В. Административно-правовой механизм формирования и реализации государственной антикоррупционной политики: сущность и содержание понятия. Legea si viata. 2018. №10/2 (322). С. 88–91.

3. Ростовська К.В. Сутнісна характеристика адміністративно-правового механізму формування та реалізації державної антикорупційної політики. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 2018. №5. Т.1. С. 88–91.

4. Ростовська К.В. Общая характеристика административной процедуры формирования государственной антикоррупционной политики в Украине. *Закон и Жизнь («Legea si Viata»)*. 2018. №11/2. С. 113–115.

5. Ростовська К.В. Шляхи удосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення державної антикорупційної політики. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 2018. №6. Т.1. С. 90–92.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

1. Ростовська К.В. Проблеми протидії корупції. Актуальні проблеми адміністративного права та адміністративного процесу в Україні: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Дніпропетровськ, 29 травня 2015 р.). Дніпропетровськ: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2015. С. 38–39.

2. Ростовська К.В. Проблемні питання застосування процесуальних строків за корупційні адміністративні правопорушення. Стан та перспективи розвитку адміністративного права та процесу: матеріали Міжнар. наук.-практичн. конф. (м. Одеса, 09-10 жовтня 2015 р.). Одеса, 2015. С. 134–135.

3. Ростовська К.В. Теоретичні підходи до розуміння поняття «державна антикорупційна політика»: «від громадянського суспільства – до правової держави»: матеріали XIII Міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 27 квітня 2017 р.). Харків: ХНУ імені В.Н. Каразіна, 2017. С. 110–112.

4. Ростовська К.В. До проблеми впровадження міжнародного досвіду з протидії корупції у вітчизняне законодавство: Міжнародна науково-практична конференція «Теорія і практика протидії злочинності у сучасних умовах» (Львів, 10 листопада 2017 р.). С. 199–200.

5. Ростовська К.В. Стан вимірювання та оцінювання рівня корупції в Україні: круглий стіл, присвячений 69 річниці прийняття Загальної

декларації прав людини (Київ, 11 грудня 2017 р.). С. 286–290.

6. Ростовська К.В. Щодо поняття методології дослідження державної антикорупційної політики в Україні. Актуальні питання адміністративного права та процесу (м. Кривий Ріг, 01 грудня 2017 р.). С. 155–157.

7. Ростовська К.В. Концептуальні засади наукового супроводу державної антикорупційної політики. Правова держава: історія, сучасність та перспективи формування: Всеукраїнська науково-практична конференція (м. Дніпро, 22 лютого 2019 р.). С. 119–120.

8. Ростовська К.В. Антикорупційні стратегії: досвід зарубіжних країн. Захист прав людини: національний та міжнародно-правовий вимір: Міжнародна науково-практична конференція (м. Харків, 20 квітня 2018 р.). Харків: ХНУ імені В.Н. Каразіна, 2018. С. 477–479.

9. Ростовська К.В. Проблемні питання здійснення моніторингу рівня корупції та оцінки стану виконання державної антикорупційної політики. Актуальні проблеми правових наук в євроінтеграційному вимірі: Міжнародна науково-практична конференція (м. Харків, 14-15 грудня 2018 р.). Харків. 2018.

10. Ростовська К.В. Міжнародні стандарти у протидії корупції та шляхи їх запозичення для України. Місце юридичних наук у формуванні правової культури сучасної людини: Міжнародна науково-практична конференція (м. Запоріжжя, 14 грудня 2018 р.). Запоріжжя. 2018.

11. Ростовська К.В. Сутність і генеза понять «корупція» та «протидія корупції». Актуальні проблеми державотворення, правотворення та правозастосування: науковий семінар (м. Дніпро, 9 грудня 2016 р.). Дніпро. 2016.

ЗМІСТ

ВСТУП	1
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ	16
1.1. Концептуальні засади наукового супроводу державної антикорупційної політики.....	16
1.2. Ступінь наукової розробленості проблеми державної антикорупційної політики в Україні.....	32
1.3. Стан методологічного забезпечення дослідження державної антикорупційної політики.....	52
1.4. Державна антикорупційна політика як адміністративно-правова категорія.....	67
Висновки до розділу 1.....	91
РОЗДІЛ 2. ОСНОВНІ ЗМІСТОВНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ ДЕРЖАВНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ	96
2.1. Поняття та стратегічна мета державної антикорупційної політики.....	96
2.2. Завдання та пріоритетні напрями державної антикорупційної політики.....	123
2.3. Принципи державної антикорупційної політики.....	154
2.4. Адміністративно-правові гарантії забезпечення державної антикорупційної політики.....	173
Висновки до розділу 2.....	201

РОЗДІЛ 3. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС СУБ'ЄКТІВ ДЕРЖАВНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ.....209

3.1. Поняття адміністративно-правового статусу суб'єктів державної антикорупційної політики в Україні та їх класифікація.....	209
3.2. Характеристика компетенції суб'єктів державної антикорупційної політики у її формуванні та реалізації.....	228
3.3. Особливості взаємодії суб'єктів розроблення та реалізації державної антикорупційної політики.....	251
3.4. Взаємодія суб'єктів державної антикорупційної політики з громадськістю щодо її формування і реалізації.....	270
Висновки до розділу 3.....	292

РОЗДІЛ 4. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ297

4.1. Поняття та складові елементи адміністративно-правового механізму формування та реалізації державної антикорупційної політики в Україні.....	297
4.2. Нормативна складова адміністративно-правового механізму формування та реалізації державної антикорупційної політики.....	316
4.3. Адміністративні процедури розроблення державної антикорупційної політики в Україні.....	347
4.4. Інформаційно-аналітична складова адміністративно-правового механізму державної антикорупційної політики.....	375

Висновки до розділу 4.....	390
ВИСНОВКИ.....	396
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	407
ДОДАТКИ	447

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. На сучасному етапі вітчизняного державотворення корупція залишається дуже серйозним фактором, що значною мірою стримує соціальні, економічні та політичні реформи, створює загрозу національній безпеці держави. Навіть кардинальна інституційна трансформація системи запобігання та протидії корупції не призвела до значного зниження рівня корупції в державі.

Згідно із Загальнонаціональним опитуванням населення України в усіх регіонах України, за винятком Криму та окупованих територій Донецької та Луганської областей, проведеним у травні 2018 року Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва спільно з соціологічною службою Центру Разумкова, 83% респондентів вважають боротьбу з корупцією в Україні неуспішною (у 2017 році – 80%), 50% – повністю провальною (у 2017 році – 46%), 9% – вбачають успішність у боротьбі з корупцією (у 2017 році – 15%) і лише 1% – оцінюють цю боротьбу як повністю успішну (у 2017 році – 2,5%). Зазначене ілюструє підвищення рівня негативних оцінок реалізації державної антикорупційної політики у 2018 році порівняно з 2017 роком.

Причини та обставини такої безрезультатної діяльності всієї системи суб'єктів запобігання та протидії корупції є складними. Їх виявленням та аналізом займаються органи публічної влади, інститути громадянського суспільства, наукові установи, міжнародні урядові та неурядові організації. Водночас усі вони констатують неефективність чинної системи запобігання та протидії корупції в Україні та вказують на недосконалість державної антикорупційної політики. Протягом усіх років незалежності в нашій державі здійснюється процес розроблення та реалізації державної антикорупційної політики, який відбувається шляхом розроблення антикорупційного законодавства, втілення антикорупційних програмних документів, прийняття різноманітних планів, стратегій та концепцій щодо їх реалізації. Однак з року

в рік Україна посідає нижні позиції в міжнародних рейтингах як країна з високим рівнем корумпованості.

Отже, однією з причин незадовільного стану протидії корупції є неефективна державна антикорупційна політика. І це не випадково, адже сьогодні в нашій державі відсутня сучасна системна доктрина антикорупційної політики, що враховує умови та причини корупції, всі ризики та особливості, пов'язані з корупцією, притаманною саме для України. Відсутній належним чином врегульований та прозорий механізм вироблення державної антикорупційної політики, наслідком чого є той факт, що, починаючи з 2018 року в Україні відсутній комплексний документ загальнодержавного рівня (Антикорупційна стратегія), який має визначати засади державної антикорупційної політики.

Ретроспективний та позитивний аналізи антикорупційного законодавства України демонструють, що його системною проблемою є відсутність ефективного механізму формування напрямів державної антикорупційної політики, її цілей, завдань, заходів, гарантій реалізації, що призводить до термінологічної неузгодженості понять антикорупційного законодавства, відсутності наукової обґрунтованості її заходів, невизначеності повноважень суб'єктів антикорупційної діяльності, неефективності форм та методів їх діяльності тощо.

Ефективність розроблення та реалізації державної антикорупційної політики напряму залежить від наукового, аналітичного та експертного забезпечення її заходів, тобто від постійного та системного наукового її супроводу. Наукова спільнота підготувала середовище для конкретизації, систематизації й упорядкування основних елементів антикорупційної політики, процесу її розробки, прийняття та реалізації, напрацювала комплекс пропозицій з їх законодавчого закріплення.

Слід відзначити результати наукової роботи у цій сфері науковців, які досліджували корупцію як соціальний, політичний та філософський феномен, умови виникнення та причини поширення її в Україні, її системний характер

та негативний вплив на розвиток економіки та громадянського суспільства, зокрема: Л.А. Андрущенко, Л.В. Білінської, Г.С. Буряк, Є.В. Вдовиченко, А.В. Волошенко, В.В. Дерєга, О.В. Дручек, Я.А. Гончарука, В.Д. Гвоздецького, М.М. Кінаша, М.І. Копитко, Ю.Ф. Лавренюка, Є.В. Невмержицького, Ю.А. Шайхалієвої та ін.

Міжнародний досвід боротьби з проявами корупції висвітлюється у публікаціях таких науковців, як А.Т. Альфа-Фаїз, М.А. Гілевська, Т.В. Ільєнок, М. Хонг, О.О. Макухін, Р.В. Мукоїда, І.С. Нуруллаєв, В.М. Соловійов, Н.В. Пронюк та ін.

Механізм попередження корупції в органах публічної влади досліджували такі вчені, як Л.М. Белкін, В.В. Бавін, С.С. Баранов, Є.А. Бовкун, Ю.В. Дмитрієв, О.І. Добровільський, О.П. Западинчук, І.В. Коруля, В.Г. Козленко, С.С. Серьогін, О.В. Скочиляс-Павлів, В.М. Пасичник, В.В. Побережний, А.С. Петрова, А.О. Яфонкін та ін. Адміністративно-правові та управлінські аспекти протидії корупції в Україні вивчалися В.Б. Авер'яновим, С.М. Алфьоровим, О.М. Бандуркою, В.Т. Білоусом, І.П. Голосніченком, В.С. Гуславським, В.Л. Грохольським, Є.В. Глушком, В.А. Завгороднім, Д.Г.Забродою, Р.А.Калюжним, В.І. Литвиненком, О.В. Негодченком, О.П. Рябченко, С.Г. Стеценком, О.В. Терещуком, О.В. Турчаком, І.І. Яцківим та ін.

Адміністративна відповідальність за корупційні правопорушення досліджувалася такими вченими, як І.Я. Дьомін, О.З. Жолвнір, В.І. Іванюк, О.О. Оніщук, О.Є. Панфілов та інші; механізми запобігання корупції адміністративно-правовими засобами досліджували С.М. Алфьоров, О.М. Бандурка, Є.В. Глушко, З.С. Гладун, К.А. Бабенко, С.С. Єсімов, О.М. Литвак, Є.Б. Коліушко, С.Ж. Лазаренко, В.В. Плиська, О.В. Терещук, Р.М. Турчак, Т.В. Хабарова та інші.

Безпосередньо адміністративно-правові та управлінські проблеми державної антикорупційної політики розглядалися в роботах В.О. Веклича, І.В. Валюшко, В.А. Дем'янчука, С.А. Задорожнього, Д.Г. Заброди,

С.М. Клімової, Ю.В. Ковбасюка, Т.В. Ковальнової, В.І.Литвиненка, В.Л. Федоренка.

Серед останніх наукових досліджень антикорупційної політики слід зазначити роботи О.Д. Берези, В.О. Веклича, В.А. Дем'янчука, М.В. Романова. Одним із перших комплексних монографічних досліджень державної антикорупційної політики стала робота О.Д. Берези на тему «Державна антикорупційна політика: сутність та особливості реалізації в постіндустріальному суспільстві», в якій автор розкрив сутність, мету, принципи антикорупційної політики в постіндустріальному суспільстві, класифікував її моделі, визначив їх специфіку, проаналізував проблеми реалізації антикорупційної політики та запропонував напрями їх вирішення. Дисертаційна робота В.О. Веклич була присвячена адміністративно-правовим засадам публічної політики щодо запобігання і боротьби з корупцією та їх реалізації. Дисертаційне дослідження В.А. Дем'янчука на тему «Адміністративно-правові засади реалізації антикорупційної політики в Україні» присвячено розробленню цілісної теоретико-прикладної концепції розвитку та вдосконалення адміністративно-правових засад реалізації антикорупційної політики в Україні. Однією з останніх робіт, присвячених дослідженню антикорупційної політики, є робота А.М. Новака «Теоретико-методологічні засади формування та реалізації національної антикорупційної політики». У своїй дисертації А.М. Новак проаналізував теоретико-методологічні засади державного управління формування та реалізації національної антикорупційної політики як напряму реформ в системі публічної влади.

Водночас слід зауважити, що, незважаючи на підвищену увагу науковців до проблем державної антикорупційної політики, не всі проблематичні питання знайшли належне висвітлення в юридичній літературі. Деякі з них залишилися поза увагою вчених або досліджені фрагментарно, інші є застарілими та не відповідають сучасним суспільно-політичним реаліям.

Результати попередніх досліджень у цій сфері обумовили високий рівень наукової розробленості проблем державної антикорупційної політики в Україні, визначили концептуальні засади наукового її супроводу та найефективніші методи її наукового пізнання. Однак, незважаючи на наукову цінність досліджень, які було здійснено згаданими науковцями, до цього часу залишається відсутнім комплексне наукове дослідження адміністративно-правових основ державної антикорупційної політики в Україні з урахуванням сучасного стану розвитку держави, політико-правових та соціально-економічних реформ, що відбуваються в нашій державі. Постановка і концептуальне висвітлення обраної теми дослідження обумовлено новими викликами сучасного українського суспільства,

З огляду на викладені обставини стає очевидною актуальність обраної теми дослідження.

Зв'язок роботи із науковими програмами, планами, темами, грантами. Дисертаційне дослідження виконано у межах Основних наукових напрямів та найважливіших проблем фундаментальних досліджень у галузі природничих, технічних і гуманітарних наук на 2014-2018 рр., затверджених Постановою Президії НАН України від 20 грудня 2013 р. № 179 (п. 3.4.2.5), Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2016-2020 рр., затвердженої Постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 03 березня 2016 р., загальноуніверситетської наукової теми Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ «Теоретико-методологічні та прикладні проблеми державотворення та правотворення в Україні» (державний реєстраційний номер 0118U100436).

Проблематика дисертації пов'язана з основними положеннями указів Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна–2020» від 12 січня 2015 р. № 5/2015, «Про Стратегію національної безпеки України» від 26 травня 2015 р. № 287/2015.

Мета і завдання дослідження. *Мета* дисертаційної роботи полягає у

тому, щоб на основі комплексного аналізу наявних наукових та нормативних джерел визначити сутність адміністративно-правових основ антикорупційної політики в Україні і практики його застосування.

Для досягнення вказаної мети в дисертаційній роботі поставлено й вирішено такі основні *завдання*:

- розкрити концептуальні засади наукового супроводу державної антикорупційної політики;
- з'ясувати ступінь наукової розробленості проблеми державної антикорупційної політики в Україні;
- окреслити стан методологічного забезпечення дослідження державної антикорупційної політики;
- охарактеризувати державну антикорупційну політику як адміністративно-правову категорію;
- сформулювати авторське поняття державної антикорупційної політики та висвітлити її стратегічну мету;
- визначити завдання та пріоритетні напрями державної антикорупційної політики;
- охарактеризувати принципи державної антикорупційної політики;
- розкрити сутність адміністративно-правових гарантій забезпечення державної антикорупційної політики;
- сформулювати авторське поняття адміністративно-правового статусу суб'єктів державної антикорупційної політики в Україні та здійснити їх класифікацію;
- розкрити зміст компетенції суб'єктів державної антикорупційної політики;
- охарактеризувати особливості взаємодії суб'єктів розроблення та реалізації державної антикорупційної політики;
- з'ясувати сутність взаємодії суб'єктів державної антикорупційної політики з громадськістю щодо її формування і реалізації;

– розкрити поняття та складові елементи адміністративно-правового механізму формування та реалізації державної антикорупційної політики в Україні;

– здійснити науковий аналіз нормативної складової адміністративно-правового механізму формування та реалізації державної антикорупційної політики;

– розкрити зміст та особливості адміністративних процедур формування державної антикорупційної політики в Україні;

– висвітлити зміст інформаційно-аналітичної складової адміністративно-правового механізму державної антикорупційної політики.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що пов'язані з формуванням та реалізацією державної антикорупційної політики в Україні.

Предметом дослідження є адміністративно-правові основи державної антикорупційної політики в Україні.

Методи дослідження. Методологічною основою дослідження стали сучасні загальні та спеціальні методи наукового пізнання, системне застосування яких забезпечило розв'язання сформульованих задач і досягнення мети дисертаційної роботи. Основним загальнонауковим методом у роботі є *діалектичний*, за допомогою якого досліджено генезу наукової думки щодо формулювання та визначення ознак таких категорій, як «державна антикорупційна політика», «стратегічна мета державної антикорупційної політики», «завдання державної антикорупційної політики», «принципи державної антикорупційної політики», «адміністративно-правові гарантії забезпечення державної антикорупційної політики», «адміністративно-правовий статус суб'єктів антикорупційної політики», «пріоритетні напрями державної антикорупційної політики», з'ясовано якісні зміни, що відбувалися в розумінні цих понять, і зміст елементів адміністративно-правового механізму формування та реалізації державної антикорупційної політики в Україні (підрозділи 1.4, 2.1-2.4, 3.1, 4.1-4.4). Для розкриття генези уявлень про державну антикорупційну політику як

адміністративно-правову категорію, завдань, цілей, пріоритетних напрямів та гарантій її забезпечення, а також тих змін, які відбувалися у нормативному врегулюванні цієї сфери, характеристики перспектив удосконалення нормативного врегулювання антикорупційної стратегії, визначення ступеня наукової розробленості проблеми державної антикорупційної політики в Україні, модернізації системи суб'єктів її формування та реалізації, а також змісту їх адміністративно-правового статусу, адміністративних процедур розроблення державної антикорупційної політики, системи її інформаційно-аналітичного забезпечення використано *історико-правовий метод* (підрозділи 1.1-1.4, 2.1-2.4, 3.1- 3.4, 4.3, 4.4). *Логіко-юридичний метод* застосовано для формулювання базових дефініцій дисертації (підрозділи 1.1-1.4, 2.1-2.4, 3.1-3.4, 4.1-4.4). Із застосуванням *статистичного методу* виявлено основні тенденції та недоліки процесу взаємодії і діяльності суб'єктів розроблення та реалізації державної антикорупційної політики, залучення громадськості до формування та реалізації державної антикорупційної політики, реалізації складові елементів адміністративно-правового механізму формування та реалізації державної антикорупційної політики (підрозділи 3.2-3.4, 4,1, 4.3, 4.4). *Метод системного аналізу* використано для визначення характерних ознак антикорупційної політики як адміністративно-правової категорії, системи її завдань, пріоритетних напрямів, принципів, гарантій, елементів адміністративно-правового механізму формування та реалізації державної антикорупційної політики (підрозділи 1.4., 2.1-2.4, 4.1, 4.2, 4.4). *Методи моделювання, аналізу та синтезу* застосовано для розроблення перспективних напрямів подальшого вдосконалення нормативного врегулювання адміністративно-правових основ державної антикорупційної політики в Україні (2.1-2.4, 4.1-4.4).

Нормативну основу роботи становлять: Конституція України, нормативно-правові акти Верховної Ради України, акти Президента України та Кабінету Міністрів України, нормативні акти центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, а також міжнародні

нормативно-правові акти, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України.

Емпіричну базу складають результати соціологічних досліджень, проведені вітчизняними та іноземними організаціями, рішення судів у сфері протидії корупції, що містяться в Єдиному реєстрі судових рішень України, статистичні дані Державної служби статистики України, відомості на офіційних веб-сайтах суб'єктів публічної адміністрації, правова публіцистика.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що дисертація є одним з перших у вітчизняній адміністративно-правовій науці комплексних наукових досліджень, присвячених визначенню адміністративно-правових основ державної антикорупційної політики.

Основні наукові положення, які виносяться на захист:

– сформульовано комплекс базових науково-теоретичних і концептуальних положень державної антикорупційної політики, змістом яких запропоновано категоріально-понятійний апарат окремих складових державної антикорупційної політики; обґрунтовано нормативно-правові засади діяльності публічної влади з вироблення основ державної антикорупційної політики та забезпечення публічного управління з її реалізації; визначено цілі, завдання, принципи та пріоритетні напрями державної антикорупційної політики на сучасному етапі; запропоновано нову модель адміністративно-правового механізму вироблення державної антикорупційної політики; обґрунтовано методологічні засади комплексної оцінки ефективності державної антикорупційної політики;

– обґрунтовано, що комплексний механізм вироблення державної антикорупційної політики базується на поєднанні політичного, організаційно-правового, інституціонального, інструментального механізмів, які складаються з сукупності принципів, засобів, методів та адміністративних процедур розроблення державної антикорупційної політики, комплексне використання яких дозволяє забезпечити вироблення науково обґрунтованої

та об'єктивної державної антикорупційної політики, забезпечити впровадження у життя її заходів, здійснювати ефективну взаємодію уповноважених органів публічної влади на всіх етапах, моніторинг та оцінку політики. Досягнення мети державної антикорупційної політики та успішна реалізація її заходів напряду залежить від того, як всі складові механізму буде задіяно та реалізовано;

– з метою підвищення ефективності публічного управління у сфері реалізації державної антикорупційної політики запропоновано концептуальні складові удосконалення організаційно-правового та інформаційно-аналітичного забезпечення механізму реалізації державної антикорупційної політики з розмежуванням його рівнів, інституціональних та функціональних елементів, з урахуванням основних чинників впливу на ефективність його функціонування та розвитку, що дозволило запропонувати шляхи підвищення ефективності реалізації запланованих заходів політики;

– здійснено спеціальне дослідження суб'єктів вироблення державної антикорупційної політики з точки зору галузі адміністративного права і визначено зміст їх компетенції і діяльності у процесі її розроблення та реалізації;

– запропоновано модель механізму взаємодії публічної влади з вироблення засад державної антикорупційної політики, систематизовано за напрямками участі у процесі розроблення заходів державної антикорупційної політики їх повноваження та запропоновано шляхи удосконалення відповідної діяльності;

– визначено напрями вдосконалення повноважень Національного агентства запобігання корупції щодо: 1) формування заходів державної антикорупційної політики; 2) організації взаємодії та координації діяльності між уповноваженими суб'єктами під час вироблення державної антикорупційної політики та її реалізації; 3) інформаційно-аналітичного забезпечення державної антикорупційної політики;

–зміст теоретичних понять «державна антикорупційна політика», «мета

державної антикорупційної політики», «принципи державної антикорупційної політики», «адміністративно-правові гарантії державної антикорупційної політики», «взаємодія суб'єктів формування державної антикорупційної політики», «адміністративно-правовий механізм державної антикорупційної політики» та інших;

–теоретичні положення щодо видів наукового супроводу державної антикорупційної політики, до яких віднесено: консультування; прогнозування; проведення експертизи; проведення соціологічних досліджень; підготовка проектів рішень, аналітичних звітів тощо, а також підготовка стратегічних документів (державної антикорупційної політики);

–теоретичні підходи щодо систематизації адміністративних процедур розроблення державної антикорупційної політики, які поділяються на: 1) адміністративні процедури розроблення загальнодержавної антикорупційної політики; 2) адміністративні процедури розроблення антикорупційних програм; 3) адміністративні процедури розроблення антикорупційних програм юридичних осіб (корпоративна антикорупційна політика);

–наукові уявлення про зміст стратегічного планування державної антикорупційної політики, з визначенням його як функції публічного управління, змістом якої є обрання пріоритетів, визначення з урахуванням наявних ресурсів цілей та напрямів розвитку, розроблення та виконання взаємозв'язаних завдань і заходів, спрямованих на успішне досягнення поставленої мети, закріплення існуючих позитивних результатів та визначення подальших перспектив їх покращення;

–підходи до систематизації принципів державної антикорупційної політики, які групувано за такими критеріями: а) за ступенем загальності (загальні та спеціальні); б) за сферою правового регулювання (формування, реалізація, протидія, запобігання корупції,); в) за юридичною силою нормативно-правового акта, в якому вони закріплені (міжнародно-правові документи, закони, підзаконні та адміністративні акти); д) за змістом засад

здійснення (формування або реалізації антикорупційної політики);

– підходи до концептуального розуміння того, що одного знання про принципи державної антикорупційної політики є недостатньо, потрібно бажання та вміння їх застосовувати суб'єктами антикорупційної діяльності, у зв'язку з чим принципи державної антикорупційної повинні відповідати таким вимогам: бути чітко та лаконічно сформульованими; закріпленими у нормах державної антикорупційної політики; мати чітко окреслену сферу дії і назвою вказувати на сферу поширеності; бути взаємопов'язаними і узгодженими між собою; відображати об'єктивно необхідні закономірності, відносини державної антикорупційної політики, тобто мати загальний характер; відображати особливості державної антикорупційної політики, визначати її відмінності від інших видів державної діяльності;

– підходи щодо систематизації наукових праць вчених, предметом дослідження яких були питання антикорупційної політики, через виокремлення таких груп: першу групу складають праці тих вчених, які досліджували загальні детермінанти та ознаки корупції як явища; у другій групі зосереджено роботи, присвячені діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, правоохоронних і судових органів з протидії корупції; третя група вчених присвятила свої праці засадам протидії та боротьби з корупцією, застосуванню заходів відповідальності за неї; четверта група об'єднує дослідження правової антикорупційної політики держави, а саме проблеми її формування та реалізації;

– визначення етапів становлення вітчизняного законодавства, що визначає адміністративно-правові основи державної антикорупційної політики з урахуванням актуальних проектів нормативно-правових актів у цій сфері;

– визначення сутності ознак стратегії державної антикорупційної політики, до яких віднесено: 1) універсальний характер, що розкривається через можливість її застосування в будь-яких ситуаціях, незалежно від зміни зовнішні умов; 2) стабільність, що проявляється можливістю її корегування

тільки при внутрішніх змінах та проводиться на розсуд суб'єктів публічного управління; 3) є першорядним орієнтиром складання стратегічного плану реалізації державної антикорупційної політики;

– наукові підходи до класифікації повноважень суб'єктів формування державної антикорупційної політики за напрямом їх діяльності шляхом виокремлення таких груп: 1) компетенція щодо формування державної антикорупційної політики; 2) компетенція щодо реалізації державної антикорупційної політики; 3) компетенція щодо здійснення моніторингу за формуванням заходів державної антикорупційної політики та її виконанням;

– науково обґрунтовані підходи щодо форм взаємодії інститутів громадянського суспільства з публічною владою у процесі формування та реалізації державної антикорупційної політики; досліджено їх роль та значення, визначено напрями удосконалення такої взаємодії.

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 «Міжнародний досвід боротьби з корупцією в правоохоронних органах», підготовленій спільно з Н.В. Гришиною, автором особисто здійснено аналіз законодавства щодо запобігання корупції таких країн, як Італія, Франція, Угорщина, Словаччина, Німеччина.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес та можуть бути використані у:

– *законодавчій діяльності* – під час удосконалення законодавства, що визначає адміністративно-правові основи державної антикорупційної політики в Україні (довідка Науково-дослідного інституту публічного права від 13 листопада 2018 року);

– *практичній діяльності* – для вдосконалення діяльності уповноважених суб'єктів розроблення та реалізації державної

антикорупційної політики;

–освітній діяльності – під час викладання студентам вищих навчальних закладів дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративна відповідальність», «Корупція: протидія та відповідальність», у ході підготовки підрозділів підручників і навчальних посібників із відповідних навчальних дисциплін, а також статей і наукових повідомлень (довідка Науково-дослідного інституту публічного права від 15 листопада 2017 року, акт впровадження Науково-дослідного інституту публічного права від 25 квітня 2017 року);

–науково-дослідній сфері – для подальших наукових досліджень із відповідної тематики (акт впровадження Науково-дослідного інституту публічного права від 10 жовтня 2018 року).

Апробація результатів дослідження. Результати дослідження, його основні висновки й рекомендації оприлюднені на десяти науково-практичних конференціях, зокрема: «Актуальні проблеми адміністративного права та адміністративного процесу в Україні» (м. Дніпропетровськ, 29 травня 2015 р.), «Стан та перспективи розвитку адміністративного права та процесу» (м. Одеса, 09-10 жовтня 2015 р.), «Від громадянського суспільства – до правової держави» (м. Харків, 27 квітня 2017 р.), «Теорія і практика протидії злочинності у сучасних умовах» (м. Львів, 10 листопада 2017 р.), круглий стіл, присвячений 69-річниці прийняття Загальної декларації прав людини (м. Київ, 11 грудня 2017 р.), «Актуальні питання адміністративного права та процесу» (м. Кривий Ріг, 01 грудня 2017 р.), «Правова держава: історія, сучасність та перспективи формування» (м. Дніпро, 22 лютого 2019 р.), «Захист прав людини: національний та міжнародно-правовий вимір» (м. Харків, 20 квітня 2018 р.), «Актуальні проблеми правових наук в євроінтеграційному вимірі» (м. Харків, 14-15 грудня 2018 р.), «Місце юридичних наук у формуванні правової культури сучасної людини» (м. Запоріжжя, 14 грудня 2018 р.).

Структура та обсяг роботи. Дисертація складається з основної

частини (вступу, чотирьох розділів, які містять шістнадцять підрозділів, висновків), списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 482 сторінки, у тому числі основного тексту – 406 сторінок. Список використаних джерел налічує 410 найменувань і займає 40 сторінок, додатки викладено на 10-и сторінках.

Розділ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

1.1. Концептуальні засади наукового супроводу державної антикорупційної політики

Розбудова України як сучасної європейської держави спрямована на створення демократичного суспільства, здатного забезпечити кожному громадянину вільний та рівний розвиток його здібностей і задоволення його життєвих потреб, супроводжується низкою негативних явищ, що створюють реальну загрозу державницькому буттю нашого суспільства. Серед деструктивних явищ, які потребують комплексної протидії з боку нашого суспільства, значне місце посідає корупція. Виникнувши завдяки дисфункції влади, вона безжалісно руйнує демократичні засади побудови суспільства, порушує принцип рівності громадян та юридичних осіб перед законом та завдає нищівного удару інтеграційним процесам у світі [96; 175].

Незважаючи на визнання корупції в Україні загрозою для її національної безпеки, запровадження ряду організаційних, правових та практичних заходів, запобігти її руйнівному впливу на суспільно-економічні процеси у державі не вдалося. При цьому, Україна сприймається як одна із найкорумпованіших у світі. Тому основними завданнями держави на шляху подолання або хоча б мінімізації корупції, є винайдення ефективних форм та способів запобігання корупційним проявам, однією із яких є проведення спеціальної перевірки відомостей щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій публічної служби [300; 175].

Дослідження стану корупції є одним із наріжних каменів антикорупційної політики країни. До нещодавніх позитивних зрушень держава не використовувала потенціал цього інструменту ефективно, хоча ще в Конвенції ООН проти корупції закріплена обов'язковість наявності

механізмів моніторингу ситуації з корупцією та ефективності протидії їй. Рекомендація 1.3 Третього раунду Стамбульського плану дій з протидії корупції ОЕСР також наголошує на проведенні «регулярних досліджень корупції з метою забезпечення аналітичної бази для моніторингу реалізації Антикорупційної стратегії та розробки її подальших поновлень». Ця Рекомендація залишалась єдиною повністю невиконаною, бо в Україні був відсутній уніфікований інструментарій дослідження проблеми корупції, а також єдина точка збирання, аналізу відповідної інформації та напрацювання пропозицій задля покращення якості рішень у сфері антикорупційної політики [87].

Дослідження нормативно-правової бази та наукових публікацій останніх років дозволяє зробити висновки про деякі позитивні зрушення у галузі боротьби з корупцією: по-перше, цей напрям діяльності віднесено до більш важливих для української держави; по-друге, його визнано стратегічним, таким, що потребує державної політики у сфері боротьби з корупцією; по-третє, саме реалізація антикорупційної політики стала поштовхом для активізації роботи усіх правоохоронних органів та прискорення їх реформування, створення окремого органу, завданням якого є впровадження цієї політики у життя; по-четверте, фактично створено дієву систему антикорупційного законодавства та вперше його приведено у відповідність до нормативно-правових актів, прийнято ряд програмних документів, які визначають стратегію та тактику протидії цьому явищу; по-п'яте, розширено практику співробітництва України з іншими державами у боротьбі з організованою злочинністю та корупцією; по-шосте, активізовано діяльність інститутів громадянського суспільства щодо впливу на корупційну ситуацію, інформування населення про це негативне явище; по-сьоме, зріс науковий інтерес до вказаної проблематики, що виявляється, в першу чергу, у проведенні комплексних досліджень – як кандидатських, так і докторських, у цьому напрямі [100].

Утім, незважаючи на визнання корупції в Україні загрозою для її

національної безпеки, а також запровадження ряду організаційних, правових та практичних заходів, запобігти її руйнівному впливу на суспільно-економічні процеси в нашій державі не вдалося. При цьому, Україна сприймається як одна із найкорумпованіших у світі, що підтверджено офіційними даними міжнародної неурядової організації «Transparency International», яка висвітлюються в Індексі сприйняття корупції. Зокрема, протягом останніх років наша держава традиційно посідає найнижчі сходинки відповідного рейтингу: у 2008 році – 134 місце з 180 держав; у 2009 році – 146 місце з 180 держав; у 2010 році – 134 місце з 178 держав; у 2011 році – 152 місце з 183 держав; у 2012 році – 144 місце з 176 держав; у 2013 році – 144 місце з 175 держав; у 2014 році – 142 місце з 175 держав. У 2015 році «індекс CPI» України складає 27 балів із 100 можливих, що лише на 1 бал більше, ніж минулого року. У всесвітньому рейтингу Україна у 2017 році посідає 130 місце із 168 позицій [100].

У зв'язку з цим, до актуальних питань сучасної юридичної науки слід віднести визначення джерел, що детермінують стан корупції України, впливаючи цим на її імідж у світі, та обґрунтування рекомендацій для використання відповідної інформації для побудови системи запобігання корупції.

Вимоги до наукових досліджень у галузі протидії корупції, що проводилися в Україні та за її межами, передбачають використання емпіричних даних про корупційну ситуацію, соціологічних досліджень, аналіз практики антикорупційної діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, правоохоронних органів та громадськості. Тому дослідження відповідних публікацій визначається як окреме завдання нашої роботи. Слід констатувати, що комплексний аналіз джерел, які формують кількісні та якісні показники, що стосуються корупційної ситуації в Україні, як визначення механізмів формування ставлення громадян в Україні щодо корупції зі з'ясування тих характеристик, котрі впливають на корупційний імідж України у світі, в Україні не проводився [97].

То ж необхідність системного та цілеспрямованого моніторингу ситуації щодо корупції закріплена в українському антикорупційному законодавстві: Закон України «Про засади державної антикорупційної політики (Антикорупційна стратегія)» покладає на Національне агентство запобігання корупції (далі – НАЗК), як на єдиний такий центр, уповноважений щодо організації та проведення досліджень стану корупції, підготовку проекту щорічної національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики, яку має затвердити Верховна Рада України. В доповіді міститиметься узагальнений аналіз ситуації щодо корупції, який передбачає використання результатів опитувань населення чи окремих соціальних груп щодо корупції та протидії їй, а також впливу здійснюваних заходів на рівень корупції [87].

Так само одним з очікуваних результатів Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики (Антикорупційної стратегії) на 2015-2017 роки є «формування та реалізація державної антикорупційної політики на основі результатів аналізу достовірних даних про корупцію та чинників, які її обумовлюють, впровадження ефективного моніторингу та координації реалізації антикорупційної політики незалежним спеціалізованим органом із залученням представників громадянського суспільства». Для цього передбачено створення інструментів отримання достовірної інформації щодо кількісних та якісних показників корупції, зокрема «затвердження та апробація загальнонаціональної методики оцінки рівня корупції» [87].

Організація ТІ уперше спростувала уявлення про корупцію як класичний феномен, що не має кількісних показників, оскільки статистика не застосовується до латентних явищ. Щороку організація публікує рейтинги сприйняття корупції населенням, у яких Україна традиційно посідає останні місця. Так, у 2011 році Україна у щорічному рейтингу серед 182 країн за рівнем корумпованості посіла 152 місце, у 2010 році серед 178 країн – 134 місце (поруч з Того і Зімбабве). Для порівняння, у той час, коли в 2009 році

Україна займала 146 місце, у 2008 році – 134, Грузія, яка провела серйозні антикорупційні реформи, перебувала на 66-й позиції разом з Італією і Кубою, Російська Федерація займала 154 місце поруч з Папуа-Новою Гвінеєю та Таджикистаном. Але тут слід зазначити, що дуже складно провести порівняльний аналіз рівня корупції щодо різних країн на основі фактичних матеріалів, наприклад, кількості кримінальних справ або судових вироків. Такі дані різних країн не відображають реального рівня корупції, вони скоріше є показниками роботи правоохоронних органів, судів або засобів масової інформації (далі – ЗМІ) щодо виявлення корупції. Єдиним методом збору порівняльних даних є спирання на досвід та думку тих, хто безпосередньо стикається з реальною корупцією [37].

Український вчений М.І. Мельник ще в 2002 році для з'ясування стану, структури, тенденцій розвитку корупції пропонував використовувати додаткові показники – соціальні індикатори корупції (кількісні або якісні), які характеризують ситуацію в певній сфері соціального життя і які прямо або опосередковано дозволяють визначати поширеність корупції, характер її проявів, закономірності розвитку, взаємовплив корупції, соціальних, політичних, економічних та інших процесів. На його думку, одні з індикаторів є відображенням корупційних процесів, інші – антикорупційної діяльності. Він визначає й характеризує низку індикаторів корупції, у тому числі таких: рівень тінізації економіки; розмір неофіційних доходів населення; частка готівки поза банківським обігом; існуючі «ножиці» між обсягом і характером господарської діяльності та її офіційними результатами; масштаби та динаміка ведення іноземного бізнесу в країні, іноземного інвестування, надання їй іншої фінансової допомоги; стан дотримання прав і свобод людини і громадянина; рівень довіри громадян до влади; їх психологічне ставлення до корупції як явища [171].

М.В. Фоміна стверджує, що моніторинги корупції, рейтинги й індекси, які відображають її стан, не є ефективними і дієвими щодо протидії корупції. Найефективнішою в цьому плані вважається оцінка механізмів запобігання і

припинення корупції [374, с. 40]. Натомість Й.Г. Ламздорф зазначає, що терміни «поширеність», «частота», «обмеження», «звичайність», «внесок у ділове середовище» взаємопов'язані і стосуються певної шкали корупції, вимірюючи її сутність [407, с. 4].

Отже, ми бачимо, що крім досліджень міжнародної некомерційної антикорупційної організації Transparency International та окремих наукових здобутків провідних вчених, які намагалися сформувавши методикку оцінювання рівня корупції, це питання на сьогодні залишається відкритим.

На нашу думку, відсутність науково обґрунтованої, єдиної для усіх органів державної влади методики дослідження рівня корупції, призводить до того, що сьогодні говорити про об'єктивний та достовірний рівень корупції в Україні передчасно. Невирішеність цієї проблеми, на нашу думку, може ускладнити як розроблення ефективних заходів з реалізації антикорупційної політики в Україні, так і їх впровадження у життя [306].

Вирішення вищенаведених проблем потребує наукового супроводу державної антикорупційної політики, який має представляти собою комплексний, багаторівневий, системний процес, спрямований на підвищення ефективності заходів державної антикорупційної політики під час як її розроблення, так і реалізації шляхом здійснення науково-теоретичних, соціологічних, аналітичних, прикладних досліджень тощо. Такий процес передбачає характеристику оцінки стану корупції у законах та інших нормативно-правових актах України; доповідях; посланнях вищих посадових осіб України; офіційній статистиці; соціологічних дослідженнях; наукових дослідженнях; виступах; інших джерелах.

Науковий супровід державної антикорупційної політики представляє собою багаторівневий перманентний процес, що складається з таких рівнів: фундаментальний, емпіричний, теоретико-прикладний, практичний.

Фундаментальний рівень (науково-методичне забезпечення протидії корупції) передбачає приведення наукових досліджень з проблем протидії корупції до певної системи, розроблення нових пропозицій, наукових

методик і рекомендацій із цих питань, раціональне їх запровадження в практику, прогнозування та науковий аналіз ефективності застосовуваних форм і засобів протидії корупції. Емпіричний рівень (інформаційно-аналітичне забезпечення протидії корупції) спрямований на створення системи наукового й інформаційно-аналітичного супроводу діяльності суб'єктів державної антикорупційної політики; моніторинг інформації про стан, динаміку та потреби протидії корупції. Теоретико-прикладний рівень (практичне забезпечення науковими та інформаційно-аналітичними підрозділами реалізації державної політики у сфері протидії корупції) – розроблення методик і практичних рекомендацій в аналізованій сфері [137; 370].

Важливим аспектом реалізації цього рівня наукового супроводу державної антикорупційної політики є проведення національних і міжнародних науково-комунікативних заходів, навчання, обмін досвідом, стажування (зокрема за кордоном) та участь науковців в оперативних заходах з протидії корупції. Практичний рівень передбачає практичну участь наукових та інформаційно-аналітичних підрозділів у заходах щодо реалізації державної політики у сфері протидії корупції, зокрема: використання наукової інформації для підвищення ефективності запобігання корупційним діям, їх виявлення та розслідування, підготовка та прийняття відповідних управлінських рішень, проведення спеціалізованої антикорупційної експертизи проектів законодавчих та інших нормативно-правових актів, рішень, угод тощо. З-поміж інших до цих заходів належать:

- діагностика (розпізнавання) корупційних ситуацій, схем, механізмів, засобів шляхом розроблення та впровадження науково обґрунтованих методик;

- профілактика (недопущення виникнення корупційних ситуацій);

- запобігання (усунення передумов учинення корупційного діяння)

[137; 370].

Спробуємо розглянути ці елементи наукового супроводу державної

антикорупційної політики.

Україна, як член міжнародного співтовариства, перебуває у полі зору світової спільноти, яка висловлює свою позицію щодо розвитку корупційної ситуації в нашій державі, визначає вплив цього явища на розвиток демократичних інституцій, пропонує заходи щодо запобігання корупції. При цьому аналізуються оцінки, що даються в законах України, Указах Президента України, рішеннях Уряду, Національного агентства запобігання корупції, інших підзаконних актах.

В одній із перших національних антикорупційних програм, яка була прийнята після Революції Гідності, а саме Антикорупційній стратегії на 2014-2017 роки [246] зазначається, що саме корупція є однією з причин, що призвела до масових протестів в Україні наприкінці 2013 – на початку 2014 року. Далі по тексту документу надається оцінка рівня корупції в Україні та її негативний вплив на всі сфери суспільного життя.

Зокрема, в Антикорупційній стратегії зазначається, що за даними соціологічних досліджень, зокрема «Барометра Світової Корупції» (Global Corruption Barometer) від Transparency International та Gallup International Association, найкорумпованішою сферою українці вважають судову владу (66%). Подібні результати продемонстрували підсумки дослідження, проведеного Українським центром економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова: судову владу українці вважають найбільш корумпованою сферою, а 47 відсотків опитуваних вважають, що у судовій владі корупцією охоплено все. За даними Світового Індексу Правосуддя (World Justice Project – Rule of Law Index), Україна у сфері «відсутність корупції» в судовій системі зайняла 94 місце з 99 проаналізованих країн.

Згідно із судовим індексом, який визначається Європейською бізнес-асоціацією, судова влада дискредитувала себе також в очах бізнес-середовища: за всіма складовими індексу оцінка судочинства в Україні є негативною. Надзвичайно серйозною залишається проблема корупційних проявів під час державних закупівель. За інформацією Служби безпеки

України, втрати від корупційних «оборудок» під час проведення процедур державних закупівель становили 10-15 відсотків (35-52,5 млрд. гривень) видаткової частини державного бюджету щороку [246].

Рівень та масштаби корупції в країні, ефективність протидії корупційним процесам значною мірою залежать від доброчесності виборних посадових осіб, демократичності політичної системи загалом і виборчого процесу зокрема. Останні виборчі кампанії 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 [246].

Враховуючи вищенаведені дані щодо рівня корупції в зазначених вище та інших сферах суспільного життя, Верховна Рада України прийняла низку заходів, що містяться у тексті Антикорупційної стратегії на 2014-2017 роки, спрямованих на зменшення рівня корупції в Україні. При цьому, у преамбулі до цього документу вказано, що розв'язання проблеми корупції є одним із пріоритетів для українського суспільства на сьогоднішньому етапі розвитку держави. Мета – 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.

Отже, як ми бачимо, в аналізованому документі акцентується увага на тому, що в Україні прийняття рішень щодо антикорупційної політики має відбуватися на основі результатів аналізу достовірних даних про корупцію та чинників, які до неї призводять. І це є цілком правильним, адже розроблення

заходів державної антикорупційної політики неможливе без дієвої та ефективної системи наукового супроводу державної антикорупційної політики, що має ґрунтуватися на статистичних спостереженнях, моніторингу виконання заходів антикорупційної політики та їх впливу на стан справ із запобігання корупції, формування суспільної підтримки у подоланні корупції.

Так, у проекті Закону України «Про Антикорупційну стратегію на 2018-2020 роки» зазначається, що в Україні зберігається високий рівень корупції, що негативно сприймається суспільством і потребує рішучих дій. Результати дослідження стану корупції в Україні, проведеного Національним агентством з питань запобігання корупції (НАЗК) в 2017 році за методикою стандартного опитування засвідчили сприйняття корупції населенням і представниками бізнес-середовища на рівні відповідно 3,98 і 3,47 балів з п'яти.

При цьому у 40% дорослого населення України корупційний досвід відсутній. Найбільш корумпованими населення вважає сфери охорони здоров'я, освіти, контакти з органами державної влади та місцевого самоврядування і надання судових послуг. Для бізнесу такими сферами є надання послуг енергетичними компаніями, контакти з органами державної влади та місцевого самоврядування, публічних закупівель і надання судових послуг. 34% опитаних підприємців відмовились відповідати щодо їх корупційного досвіду у відносинах з правоохоронними органами [247].

Виявляючи стурбованість щодо рівня корупції в Україні, у проекті Закону України «Про Антикорупційну стратегію на 2018-2020 роки» звертається увага на те, що реалізація завдань Антикорупційної стратегії на 2014-2017 роки не завершена в повному обсязі. Переважна частина передбачених в ній заходів має недостатній рівень їх практичного втілення. Причинами невиконання заходів, визначених Антикорупційною стратегією, є тривале становлення нових антикорупційних інститутів, недоліки чинного законодавства з питань запобігання корупції і його застосування, відсутність

стійкого несприйняття корупції в суспільстві, відсутність належного механізму моніторингу і оцінки виконання Антикорупційної стратегії. Зокрема, у Антикорупційній стратегії на 2018-2020 роки визначено мету – завершення процесу створення необхідної законодавчої основи для вироблення і реалізації ефективної державної антикорупційної політики на основі імплементації міжнародних стандартів; завершення формування ефективної системи органів по боротьбі з корупцією; чітке розмежування повноважень між ними, посилення їх незалежності та неупередженості; забезпечення залучення широкого кола представників громадянського суспільства до процесів боротьби з корупцією на всіх рівнях. І як ми бачимо, одна із проблем, яка потребує невідкладного розв’язання, є завершення процесу створення необхідної законодавчої основи для вироблення і реалізації ефективної державної антикорупційної політики на основі імплементації міжнародних стандартів. Далі у стратегії зазначається, що Національне агентство запобігання корупції має розробити та подати на затвердження Кабінету Міністрів України індикатори стану та ефективності виконання Антикорупційної стратегії, сформулювати детальні, чіткі та об’єктивні правила роботи НАЗК, зокрема у сфері здійснення постійного моніторингу, координації, контролю та оцінки ефективності реалізації антикорупційного законодавства з боку НАЗК та проведення ним перевірок з тим, щоб забезпечити належну прозорість і підзвітність роботи НАЗК; конкретизувати механізми щодо погодження та перевірки НАЗК належного дотримання антикорупційних програм органів державної влади, органів місцевого самоврядування.

На необхідність подолання корупції в Україні вказує Президент України у Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» [264]. У ній пріоритетом визнано проведення очищення влади на всіх рівнях та забезпечення впровадження ефективних механізмів протидії корупції. Основною метою антикорупційної реформи є суттєве зменшення корупції в Україні, зменшення втрат державного бюджету та бізнесу через корупційну

діяльність, а також підвищення позицій України у міжнародних рейтингах, що оцінюють рівень корупції.

Це буде досягнуто завдяки належній реалізації нової Антикорупційної стратегії та успішному впровадженню нових антикорупційних механізмів.

Таким чином, у правових актах вищих органів влади корупцію визначено як суспільне зло, що становить найсерйознішу політичну, соціальну, економічну проблему і є основною загрозою подальшому розвитку суспільства, конституційним основам державного ладу в Україні та національній безпеці.

До джерел, що містять офіційні дані про корупційну ситуацію в нашій державі необхідно віднести показники офіційної статистики, яка формується на рівні органів, що ведуть боротьбу з корупцією: Національного агентства запобігання корупції, Національного антикорупційного бюро України, Прокуратури України та інших органів державної влади.

Звертає на себе увагу те, що офіційний облік корупційних правопорушень є проблемою для нашої держави. Система статистичних даних про корупцію в нашій державі складається з інформації про корупційні правопорушення, відповідальність за які настає відповідно до Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), і деякі види злочинів, що віднесені офіційною звітністю переважно звітністю окремих органів державної влади, до категорії корупційних.

Станом на 1 червня 2018 року в ЄДРСР за статтями 172-4–172-9 КУпАП розміщено рішення у 283 справах, які надійшли від НАЗК, а саме 259 рішень, прийнятих судами першої інстанції за результатами розгляду протоколів, складених НАЗК, і 24 рішення судів апеляційної інстанції, ухвалених за результатами розгляду апеляційних скарг. За результатами розгляду 259 протоколів судами першої інстанції винною визнано (з накладенням адміністративного стягнення) лише 61 особу, що складає менше 24% від загальної кількості таких справ (див. діаграму). Слід зазначити, що

10 рішень судів першої інстанції (із 61) у подальшому були повністю або частково скасовані в апеляційному порядку [181].

Оцінка рівня корупції в Україні відбувається відповідно до методології рівня корупції. Така оцінка проводиться на регулярній основі щодо якісних та кількісних показників корупції на основі Методики стандартного опитування щодо рівня корупції в Україні [173].

Запропонована Методика є якісною і зможе забезпечити коректне поєднання об'єктивних та суб'єктивних даних, тобто оцінки сприйняття стану та поширеності корупції з урахуванням даних про реальні корупційні практики. Її було підготовлено за результатами дослідження застосування в Україні міжнародного Індексу сприйняття корупції (далі – ІСК) Transparency International, який визнано надзвичайно корисним з точки зору загальної інформованості щодо питань корупції. ІСК базується на різній кількості незалежних опитувань й оцінок рівня адміністративної та політичної корупції в державному секторі, в яких беруть участь міжнародні фінансові і правозахисні експерти (у т.ч. Світового банку, організацій Freedom House, World Economic Forum тощо). Такий спосіб побудови ІСК обрано через надмірну важкість надання точної оцінки рівня корупції, спираючись лише на фактичні дані шляхом порівняння відомостей про кількість хабарів, звинувачень чи судових справ тощо. Індекс є оцінкою від 0 (дуже високий рівень корупції) до 100 (український низький рівень корупції). В ІСК-2016 Україна отримала 29 балів, що на 2 бали краще минулорічного показника, однак недостатньо добре для країни, влада якої ще три роки тому назвала боротьбу з корупцією своїм основним пріоритетом [173].

Оцінка рівня корупції також здійснюється завдяки дослідженням, які проводять міжнародні організації та громадські об'єднання.

Важливість неурядових аналітичних центрів для влади і суспільства визначається їх природою, завданнями та функціями, які вони виконують. По-перше, неурядові аналітичні центри акумулюють знання і досвід експертів, вони здатні пропонувати державним органам власний, незалежний

аналіз ситуації, прогноз розвитку та можливі варіанти політичних рішень, у тому числі альтернативних. По-друге, будучи елементами громадянського суспільства, неурядові аналітичні центри, з одного боку, здатні визначати, артикулювати і просувати інтереси та цінності суспільства, враховуючи їх при розробці пропозицій і рекомендацій для інститутів влади. З другого – дослідження, що їх здійснюють та оприлюднюють неурядові аналітичні центри, сприяють формуванню громадської думки, підвищенню громадянської активності та вимогливості до влади, активізації громадянських позицій у суспільстві загалом.

По-третє, неурядові аналітичні центри є ефективним інструментом суспільного контролю над діями влади – оскільки предметом їх досліджень та аналізу є саме публічна політика, наміри, рішення і дії інститутів влади та їх оцінка з позицій інтересів суспільства [164].

Наприклад, вимірюванням рівня довіри до органів, відповідальних за запобігання і протидію корупції, займається Центр Разумкова. В його соціологічних дослідженнях «Оцінка громадянами ситуації в країні, ставлення до суспільних інститутів, електоральні орієнтації» видно, що загалом рівень довіри до владних інститутів є досить низьким порівняно з довірою до суспільних інститутів (де лідерами є волонтерські та громадські організації), а частка тих, хто довіряє владним інститутам, істотно нижча за частку тих, хто їм не довіряє. Найкращі показники довіри серед досліджуваних органів, відповідальних за запобігання і протидію корупції, має СБ – 29,4% (недовіри – 53,4%). На другому місці НАБУ – йому повністю і скоріше довіряють 28,1% опитаних (зовсім і скоріше не довіряють – 52,3%). Гірші показники довіри у прокуратури – тільки 10,3% (недовіри – 80%) та поліції – 23,7% (недовіри – 63,9%). Рівень довіри до НАЗК не вимірювався [87].

Прикладом національного дослідження Transparency International є Національна система доброчесності (далі – НСД). Вона охоплює державні органи (Парламент, Уряд, органи судової влади тощо), політичні партії,

громадянське суспільство, ЗМІ та бізнес як основних гравців, діяльність яких дотична до боротьби з корупцією. Концепція НСД була напрацьована та впроваджувалась як елемент загального підходу Transparency International до протидії корупції. Загалом, дослідження охоплює 13 сфер, які оцінюються у системному зв'язку із соціальними, економічними, політичними та культурними основами системи доброчесності. Головним завданням дослідження НСД є оцінка функціонування відповідних інституцій та секторів у їх сукупності, виявлення особливостей їх взаємодії, що є необхідною передумовою виявлення корупційних ризиків та напрацювання ефективної стратегії протидії цим ризикам. Останнє дослідження 2015 року засвідчило загальну слабкість Національної системи доброчесності України. Найсильнішою сферою НСД стало громадянське суспільство, а найслабшими сферами – політичні партії та бізнес [87].

Якщо звернутися до офіційного сайту Національного агентства запобігання корупції, то відомості стосовно стану корупції в Україні, її сприйняття, методологія щодо ефективності роботи агентства проводяться переважно міжнародними організаціями та громадськими об'єднаннями. На підставі саме цих досліджень Національне агентство планує свою роботу, розробляє заходи державної антикорупційної політики.

Заслуговує на увагу Методологія оцінювання ефективності роботи Національного агентства запобігання корупції. Цей документ містить інструментарій моніторингу діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції, який розроблявся в межах спільного проекту «Партнерства заради доброго врядування» РЄ/ЄС «Боротьба із корупцією» – Open Advisory Facility (ПДВ-Україна) та за підтримки і з консультаціями НАЗК [174].

Якщо проаналізувати більшість аналітичних звітів та досліджень щодо оцінки стану корупції в Україні, то в першу чергу рекомендації міжнародних організацій та громадських об'єднань, що проводили дослідження, містять вказівки на необхідність зосередження зусиль на подолання корупції у

сферах, оцінювання яких покладено в основу більшості рейтингів: бізнес (дозвільні процедури, тендери, регуляторна політика); судова влада та правоохоронна сфера (справедливе правосуддя, забезпечення рівності перед законом); виборча система; стабільність та ефективність антикорупційного законодавства та його відповідність міжнародним стандартам.

До інших джерел, які містять відомості щодо стану корупції в Україні, можна віднести такі: пояснювальні записки до проектів законів, у яких містяться норми щодо протидії корупції; висновки і зауваження на проекти законів щодо протидії корупції Головного науково-експертного управління, Головного юридичного управління Верховної Ради України та центральних органів виконавчої влади, Верховного Суду, виступи народних депутатів на засіданнях Верховної Ради України та її комітетів.

До інших джерел, які можуть містити дані щодо стану корупції в Україні, можна віднести фундаментальні наукові дослідження, що проводяться фахівцями кримінального права та кримінології, адміністративного права, теорії права тощо.

Сьогодні, на жаль, наукові дослідження щодо стану корупції в Україні не мають системного, організованого характеру, хоча про необхідність цього неодноразово вказували експерти.

Як зазначає О.О. Дуров, автор Моніторингового звіту щодо ефективності реалізації Національним агентством з питань запобігання корупції у 2016-2017 роках, станом на 1 червня 2018 року прослідковується незадовільний стан наукового забезпечення адміністративно-правової протидії корупції. Так, наприклад, в Україні на сьогодні видано (причому мінімальним тиражем) усього одну книгу, в якій на належному науковому рівні проаналізовані матеріали судової практики, пов'язаної із застосуванням статей 172-4–172-9 КУпАП. У наукових кваліфікаційних роботах монографічного рівня, присвячених адміністративно-правовій протидії корупції, проблеми правозастосовної практики відображення не знайшли; як наслідок, ці роботи позбавлені прикладного значення. Відтак, питання

підготовки якісних практичних посібників і порадників із вказаної тематики продовжує стояти на порядку денному [181].

На нашу думку, крім вищенаведених джерел оцінювання рівня корупції в Україні, державна антикорупційна політика має бути забезпечена належним науковим супроводом, який повинен включати в себе її науково-методичне забезпечення, тобто передбачати системне та комплексне проведення наукових досліджень з проблем корупції, постійне розроблення прогнозів та пропозицій, наукових методик та рекомендацій з подальшим впровадженням їх у практичну діяльність антикорупційних органів, у законодавство; науковий аналіз ефективності форм та засобів антикорупційної політики, ефективності діяльності суб'єктів її реалізації.

Для цього необхідно, щоб Національне агентство запобігання корупції: визначало та обґрунтовувало пріоритетні напрями та тематику наукових досліджень з проблем протидії її корупції; визначало суб'єктів проведення наукових досліджень з питань протидії корупції, узгоджувало їх взаємодію та координацію дій, а також творче співробітництво; визначало порядок та забезпечувало впровадження у законотворчий процес та практичну діяльність висновків наукових досліджень, що проводилися на замовлення агентства; здійснювало власні системні наукові дослідження рівня корупції та ефективності реалізації державної антикорупційної політики.

Специфічний вид практичного рівня наукового супроводу державної антикорупційної політики пов'язаний з участю наукових експертів і консультантів безпосередньо в процесах виявлення та припинення корупційних діянь та притягнення корупціонерів до відповідальності. У цьому контексті необхідними стають подальші наукові розробки щодо удосконалення оперативно-розшукової діяльності, технічних засобів викриття хабарництва, підробок документації тощо. Важливими напрямками є удосконалення правотворчості та дослідження психологічних особливостей корупційної злочинності [137].

У контексті профілактики та запобігання поширенню корупції

особливого значення набуває науковий супровід формування негативного ставлення громадськості до корупції та корупціонерів, зокрема: напрацювання та впровадження методик здійснення серед населення антикорупційної пропаганди; здійснення відповідних інформаційно-пропагандистських заходів у засобах масової інформації; розробка навчальних програм щодо протидії корупції з боку громадськості; узагальнення та розповсюдження серед громадян, керівників підприємств, установ та організацій демократичної традиції вирішувати свої питання правовим шляхом (замість встановлення корупційних зв'язків з посадовими особами держави та суддями); визначення вичерпного переліку інформації, що може бути віднесена органами державної влади до категорії інформації з обмеженим доступом [137].

У сучасному світі політика і наука тісно переплетені, ці два соціальних інститути доповнюють один одного. Іноді вони настільки залежні, що їх складно розрізнити. Ефективний взаємозв'язок між науково-експертним співтовариством та владою є можливим лише тоді, коли влада в особі політичної еліти:

- ставить чітко сформульовані цілі, до реалізації яких має прагнути суспільство;
- формує необхідну й оптимально організовану «критичну масу» інтелектуальних ресурсів;
- забезпечує зворотний конструктивний взаємозв'язок між експертним співтовариством і політичною елітою [164].

Підсумовуючи вищенаведене, ми можемо зробити наступні узагальнення цього підрозділу.

Ефективність розроблення та реалізації державної антикорупційної політики напряму залежить від наукового, аналітичного та експертного забезпечення її заходів, тобто від постійного та системного наукового її супроводу.

Науковий супровід державної антикорупційної політики представляє

собою професійну діяльність з системного та фундаментального дослідження проблем протидії корупції, та полягає у системному аналізі рівня корупції, пошуку і виділенні причин і умов, які їй сприяють, тенденцій розвитку, існуючих загроз, оцінки рівня корупції, а також у прогнозуванні динаміки впливу різних факторів на стан корупції в Україні, з метою вироблення ефективних заходів антикорупційної політики держави.

Видами наукового супроводу державної антикорупційної політики є: консультування, прогнозування, проведення експертизи, проведення соціологічних досліджень, підготовка проектів рішень, аналітичних звітів тощо, а також підготовка стратегічних документів (державної антикорупційної політики).

Науковий супровід державної антикорупційної політики має здійснюватися у напрямках: системного та комплексного проведення наукових досліджень з проблем протидії корупції, постійного розроблення прогнозів та пропозицій, наукових методик та рекомендацій з подальшим впровадженням їх у практичну діяльність антикорупційних органів, у антикорупційне законодавство; наукового аналізу ефективності форм та засобів антикорупційної політики, ефективності діяльності суб'єктів її реалізації; дослідження і моніторингу стану виконання антикорупційної політики [287].

На сьогодні залишається актуальним питання наукового супроводу державної антикорупційної політики під час як її розроблення, так і реалізації. Принципово важливо сформувати сучасну інфраструктуру науково-експертної та аналітичної діяльності, яка повинна включати тісну співпрацю Національного агентства запобігання корупції та недержавних інституцій, представників наукової спільноти з питань підготовки та реалізації державної антикорупційної політики. Має бути сформоване професійне співтовариство аналітиків та науковців (експертне середовище), мають проводитися наукові та аналітичні дослідження щодо проблем протидії корупції.

1.2. Ступінь наукової розробленості проблеми державної антикорупційної політики в Україні

Дослідження проблем, що пов'язані з визначенням сутності, процесів формування та реалізації державної антикорупційної політики, неможливе без аналізу наукових досліджень, які проведені попередниками.

Визначення стану наукової розробки правових проблем державної антикорупційної політики передбачає огляд літератури з антикорупційної тематики; систематизацію українських та зарубіжних монографічних та інших праць щодо проблем політики держави у галузі протидії корупції; визначення питань, що залишилися поза увагою науковців; формулювання проблем і завдань цього дослідження. Варто зазначити, що проблема формування та реалізації державної антикорупційної політики в науковій літературі розглядається та розглядалася досить рідко, частіше науковці присвячують свої праці проблемам протидії корупції, запобігання їй, вивченню стану корупції. Саме тому сьогодні потребують окремих наукових досліджень питання щодо формування та реалізації заходів державної антикорупційної політики. Науково обґрунтоване формування державної антикорупційної політики дозволить розробити ефективні заходи, забезпечити їх дієву реалізацію.

Слід вказати, що систематизація наукових досліджень у тому чи іншому обсязі є одним із методів, яким користуються вчені для визначення стану розробки проблеми у галузі протидії корупції, встановлення власної позиції та методології висвітлення теоретичних та прикладних аспектів подолання цього негативного явища. Крім того, здійснення наукового аналізу відбувається з метою формування науково обґрунтованих пропозицій, спрямованих на удосконалення чинного законодавства, тлумачення вже існуючих його положень.

Слід погодитися з Мельником М.І., який зазначає, що належне наукове забезпечення, яке передбачає організацію наукових досліджень з проблем

запобігання корупції, приведення їх до певної системи, розроблення нових пропозицій, наукових методик і рекомендацій з цих питань, раціональне їх запровадження у практику, прогнозування та науковий аналіз ефективності застосування форм і засобів боротьби з корупцією, а також моральне і матеріальне заохочення авторів цих досліджень, є необхідною умовою підвищення ефективності цієї діяльності [171].

Феноменологія корупції є предметом досліджень кримінологів, адміністративістів, управлінців, політологів, філософів, економістів тощо.

Попереднє вивчення бібліографії з проблем протидії корупції свідчить про можливість виокремлення певних груп наукових джерел, в яких розглядалися питання складових державної антикорупційної політики, процесів її формування та реалізації.

До першої групи можемо віднести праці тих вчених, які досліджували загальні детермінанти та ознаки корупції, як явища. У другій групі зосереджено роботи, присвячені діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, правоохоронних і судових органів з протидії корупції. Третя група вчених присвятила свої праці засадам протидії та боротьби з корупцією, застосуванням заходів відповідальності за неї. Четверта група об'єднує дослідження правової антикорупційної політики держави, а саме проблеми її формування та реалізації.

Потрібно відзначити вчених, які займалися цією темою на рівні дисертаційних і монографічних досліджень, зокрема Л.І. Аркушу, Л.В. Багрій-Шахматова, О.О. Дудорова, Д.Г. Заброду, В.С. Лукомського, М.І. Мельника, Я.Є. Мишкова, Є.В. Невмержицького, О.Я. Прохоренка, С.С. Рогульського, О.С. Новакова, С.Г. Стеценка, О.В. Ткаченка, О.В. Терещука та С.А. Шалгунова.

Необхідно також відзначити значний внесок у дослідження цієї проблеми таких вчених, як М.Ю. Азаров, М.Ю. Бездольний, А.А. Бова, В.О. Глушков, Л.М. Доля, А.П. Закалюк, Д.І. Йосифович, В.С. Зеленецький, О.Г. Кальман, М.І. Камлик, К.А. Кононенко, О.М. Костенко, Я.М. Кашуба,

М.М. Луценко, А.І. Редька, В.В. Романовський, В.Л. Ортинський, С.О. Омельченко, М.А. Погорецький, В.С. Сухоніс, В.В. Сташис, В.М. Трепак, О.В. Ткаченко, В.П. Тарануха, М.І. Хавронюк, Ф.В. Шиманський та інших.

Без сумніву, напрацювання цих вчених у галузі теорії права, адміністративного та кримінального права, кримінології, теорії управління заклали фундамент існуючої в державі доктрини подолання корупції.

Оперативно-розшукові аспекти боротьби з корупцією були предметом уваги Л.А. Аркуші, К.В. Антонова, І.В. Сервецького, І.Р. Шинкаренка та інших. Багато уваги проблемам протидії корупції кримінально-правовими засобами приділяли такі вчені, як О.Ю. Бусол, А.В. Виговська, М.Г. Вербенський, Т.О. Давидова, О.М. Джужа, О.О. Житній, М.В. Кочеров, М.В. Корнієнко, О.Є. Користін, О.М. Литвинов, М.І. Мельник, В.Л. Ортинський, М.І. Хавронюк, В.І. Шакур, В.Я. Цитряк та деякі інші. У своїх наукових працях, коментарях до законодавства ці вчені ґрунтовно дослідили проблеми кримінальної відповідальності за вчинення корупційних правопорушень, сформулювали кримінологічну детермінанту корупції та механізмів її подолання, розкрили особливості кримінальної відповідальності за окремі корупційні злочини, їх прояви в окремих сферах суспільства та особливості злочинної корупційної діяльності.

Михальченко М., Михальченко О., Невмерижицький Є. в монографії (2010 р.) [176] досліджують феномен корупції в політологічному, філософському, історичному, правовому та інших аспектах, що забезпечує міждисциплінарний підхід. Вченими вперше системно і структурно аналізується явище корупції в Україні, але системний підхід у цій праці є провідним серед усіх методологічних підходів. Тим самим, за задумкою авторів, реалізується завдання поєднання теорії і практики боротьби з корупцією. У світлі сучасного українського антикорупційного законодавства потребує уточнення визначення корупції в кандидатській дисертації Є.В. Невмерижицького (1999 р.) як соціально-небезпечного явища, змістом

якого є система негативних поглядів, настанов і діянь службових інститутів влади та управління, державних і недержавних підприємств, організацій і установ, політичних партій та громадських організацій, спрямованих на задоволення особистих, групових або корпоративних інтересів шляхом використання свого службового становища всупереч інтересам суспільства та держави [192].

Концептуальне значення для наукового забезпечення протидії корупції кримінологічними та кримінально-правовими засобами мають наукові праці М.І. Мельника, який сформулював, по-перше, теоретико-методологічні засади протидії корупції, які включають в себе вироблення цілісної системи наукових поглядів на корупцію та антикорупційну діяльність, по-друге, науково обґрунтовану систему заходів подолання корупції, які знайшли своє відображення у законодавстві [171].

М.І. Мельник щодо питання антикорупційної політики зазначає, що ефективність її здійснення, а отже, і антикорупційної діяльності, залежить від наукового розуміння соціальної та правової сутності корупції, соціальних передумов корупції, причин та умов корупційних діянь, правильного визначення змісту основних корупційних процесів, закономірностей їх розвитку, а також від адекватності обраних засобів протидії корупції [170, с. 56].

У 2007 р. виходить друком монографія В.С. Журавського, М.І. Михальченка, О.М. Михальченка [176], в якій розглядається взаємозв'язок корупції в Україні з політикою, економікою, мораллю, правом та іншими сферами суспільного життя. Вчені показують багатоаспектність корупції, і знов-таки, її системний характер в Україні. Автори застосовують цікавий підхід, використовуючи метафору, доводячи, що корупція – не політика, а «антиполітика, яка роз'їдає державний механізм» України, руйнує нормальні суспільні відносини, деформує сучасну українську політику, яка спрямована на добробут, економічне зростання і європейський вибір країни. Як зазначають автори, системний підхід до проблеми механізмів подолання

корупції в Україні передбачає виділення певного системоутворюючого параметра, що обумовлює структуру цієї системи. Таким параметром, на думку дослідників, виступає держава, яка не тільки вносить левову частку в розробку і реалізацію цих механізмів, але й координує діяльність недержавних органів з виконання антикорупційних законів і програм у межах, визначених Конституцією України. Автори монографії дотримуються позиції, що державні механізми подолання корупції є провідним елементом цієї системи. Громадські ініціативи з розробки законодавчої бази з протидії корупційній злочинності, вільна преса, достатня кількість науковців, система підготовки кадрів (недержавна), політичні партії та громадські організації, які здійснюють соціальний контроль за процесом боротьби з корупцією, міжнародні організації та інше, на думку вчених, є другою складовою механізмів для створення умов подолання корупції. Проте, на нашу думку, перелічені дослідниками як складові механізмів, фактори, заходи та суб'єкти, не є лише складовими, а є повноцінними суб'єктами протидії корупційній злочинності та не менш значущими факторами і заходами такої протидії, ніж державні механізми. На думку авторів, побудова демократичної і соціально-правової держави, корінні зрушення у подоланні корупції можливі лише за наявності системи спеціальних механізмів та виваженого законодавчого регулювання їх діяльності. Щодо цього зазначимо, що твердження про виключну наявність спеціальних механізмів видається нам сумнівним. До того ж, тут наявна підміна понять, оскільки не можна регулювати діяльність «механізмів», навіть законодавчо [38].

Литвинов О.М. при розробці стратегії протидії злочинності на новий історичний етап розвитку суспільства слушно вважає доцільним докладно і всебічно вивчити попередню стратегію. Це потрібно для того, щоб повною мірою усвідомити її сильні та слабкі сторони, використати практичне значення перших і не допустити, попередити рецидив інших [156].

Корупція, як соціальний, політичний та філософський феномен, була предметом наукових досліджень таких вчених, як Л.А. Андрущенко,

Л.В. Білінської, Г.С. Буряк, Є.В. Вдовиченко, А.В. Волошенко, В.В. Деріга, О.В. Дручек, Я.А. Гончарука, В.Д. Гвоздецького, М.М. Кінаша, М.І. Копитко, Ю.Ф. Лавренюка, Є.В. Невмержицького, Ю.А. Шайхалієвої та інших.

Основні дослідження вищенаведених вчених проводилися за такими напрямками як дослідження соціальної сутності та правової природи корупції, її умов виникнення та причин поширення в Україні, розглядався соціальний, політичний та правовий аспект корупції, її системний характер та негативний вплив на розвиток економіки та громадянського суспільства.

Міжнародний досвід боротьби з проявами корупції висвітлюється у публікаціях таких науковців, як А.Т. Альфа-Фаїз, М.А. Гілевська, Т.В. Ільєнок, М. Хонг, О.О. Макухін, Р.В. Мукоїд, І.С. Нуруллаєв, В.М. Соловійов, Н.В. Пронюк та інші.

Вищенаведені дослідники у своїх працях звертали увагу на міжнародний досвід запобігання і протидії корупції, який сьогодні мають інші країни. Вивчався також досвід тих найуспішніших країн, які змогли подолати системні корупційні прояви. Висновки цих та інших наукових досліджень стосовно шляхів запозичення позитивного зарубіжного досвіду протидії корупції, сприяли удосконаленню антикорупційного законодавства та є цінними при розробці концептуальних засад антикорупційної стратегії нашої держави, механізму протидії корупції.

У системі правоохоронних органів до зазначеної проблеми зверталися А.Л. Баланда, Т.О. Давидова, С.М. Іванисенко, В.Г. Козленко, А.В. Кузьмук, А.Г. Лук'яненко, Є.Є. Ніколаєв, Г.В. Новицький, Б.Л. Розвадовський, В.А. Пентегов, М.А. Погорецький, Б.І. Січиокно, М.М. Семендяй, Є.Д. Скулиш, В.А. Тимошенко, О.В. Шамсутдінов, Л.І. Щербина та інші фахівці.

Механізм попередження корупції в органах публічної влади досліджували такі вчені, як Л.М. Белкін, В.В. Бавін, С.С. Баранов, Є.А. Бовкун, Ю.В. Дмитрієв, О.І. Добровільський, О.П. Западинчук,

І.В. Коруля, В.Г. Козленко, С.С. Серьогін, О.В. Скочиляс-Павлів, В.М. Пасичник, В.В. Побережний, А.С. Петрова, А.О. Яфонкін та інші.

Отже, можна констатувати, що науковцями та експертами проведено значну роботу щодо аналізу державних структур, на які покладаються обов'язки щодо реалізації антикорупційної політики; вироблено основні підходи щодо визначення потреби у їх створенні; системі підпорядкування, підзвітності і підконтрольності; обсягу повноважень та порядку їх реалізації тощо [99].

Адміністративно-правові та управлінські аспекти протидії корупції в Україні вивчалися В.Б. Авер'яновим, С.М. Алфьоровим, О.М. Бандуркою, В.Т. Білоусом, І.П. Голосніченком, В.С. Гуславським, В.Л. Грохольським, Є.В. Глушком, В.В. Завгороднім, Д.Г. Забродою, Р.А. Калюжним, В.І. Литвиненком, О.В. Негодченком, О.П. Рябченко, С.Г. Стеценком, О.В. Терещуком, О.В. Турчаком, І.І. Яцківим та іншими.

Адміністративна відповідальність за корупційні правопорушення досліджувалася такими вченими, як І.Я. Дьомін, О.З. Жолвнір, В.І. Іванюк, О.О. Оніщук, О.Є. Панфілов та інші; механізм запобігання корупції адміністративно-правовими засобами досліджувався такими вченими, як С.М. Алфьоров, О.М. Бандурка, Є.В. Глушко, З.С. Гладун, К.А. Бабенко, С.С. Єсімов, О.М. Литвак, Є.Б. Коліушко, С.Ж. Лазаренко, В.В. Плиска, О.В. Терещук, Р.М. Турчак, Т.В. Хабарова та іншими.

У роботах цих та інших науковців містяться положення адміністративно-правової доктрини протидії корупції. Зокрема, ними визначено роль адміністративного права у контексті реформування публічної влади на сучасному етапі розвитку українського суспільства, забезпечення прав і свобод громадян; встановлено вплив корупції на суспільні відносини у сфері публічної служби; висвітлено питання застосування заходів адміністративного примусу у виявленні та припиненні адміністративних корупційних правопорушень; сформульовано засади діяльності публічної адміністрації у протидії корупції; розкрито питання участі інститутів

громадянського суспільства у заходах боротьби з корупцією; висвітлено питання взаємодії громадськості з органами публічної влади у питаннях запобігання корупції та інші.

Безпосередньо адміністративно-правові та управлінські проблеми державної антикорупційної політики розглядалися в роботах В.О. Веклича, І.В. Валюшко, В.А. Дем'янчука, С.А. Задорожного, Д.Г. Заброди, С.М. Клімової, Ю.В. Ковбасюка, Т.В. Ковальнової, В.І.Литвиненка, В.Л. Федоренка.

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. Мова йде 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. Яцківа «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 [70, с. 29].

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 [70, с. 29].

Звісно, наведеними вище науковцями не вичерпується перелік сучасних досліджень проблем корупції. Роботи цих дослідників слугують підґрунтям для розроблення теоретико-методологічних засад державної антикорупційної політики.

Одним із комплексних досліджень запобігання і протидії корупції в державному управлінні є монографія В.М.Соловйова «Запобігання і протидія корупції в державному управлінні України», в якій автор під поняттям «державна антикорупційна політика» пропонує розуміти сукупність взаємопов'язаних дій системи органів державної влади щодо розроблення та реалізації мети, завдань, принципів і стратегічних напрямів розв'язання проблеми у сфері запобігання і протидії корупції [341, с. 103].

Для виокремлення проблемних питань, які залишаються поза увагою науковців, та для вивчення стану дослідження антикорупційної політики, заслуговує на увагу колективна монографія «Державна антикорупційна політика і запобігання та протидія корупції на публічній службі в органах державної влади і місцевого самоврядування» за загальною редакцією Ю.В. Ковбасюка та В.Л. Федоренка, яка присвячена питанням формування та реалізації державної антикорупційної політики і запобігання корупції на публічній службі. У цій праці досліджено поняття, сутність, зміст, суб'єкти державної антикорупційної політики, тобто основні її засади. Водночас, ці засади досліджені лише через призму сучасного законодавства, що не дає змогу чітко та повно сформулювати основні засади антикорупційної політики в державній службі. В окремих розділах монографії розглянуто міжнародну практику щодо запобігання та протидії корупції, наведено також

кримінологічну характеристику цього злочину. Значну увагу присвячено особливостям запобігання та протидії корупції, а також досліджено конфлікт інтересів на публічній службі та висвітлено питання лобіювання саме як процесу запобігання корупції [72].

Також, не можна оминати увагою монографічну працю Литвиненка В.І. «Концепція адміністративно-правового забезпечення протидії корупції в Україні» (2015 р.). У своєму дослідженні автор поставив за мету розробити концепцію адміністративно-правового забезпечення протидії корупції в Україні, а також сформулювати науково-обґрунтовані висновки і практичні рекомендації щодо подальшого вдосконалення протидії корупції в Україні [155]. Вченим було здійснено спробу сформулювати та дослідити адміністративно-правовий механізм протидії корупції в Україні, вивчити особливості адміністративно-правового статусу суб'єктів протидії корупції та головне, сформулювати концепцію адміністративно-правового забезпечення протидії корупції в Україні.

Слід також згадати монографічне дослідження Козленка В.І. (2016 р.), в якому досліджується адміністративно-правовий статус Національного антикорупційного бюро України. У своєму дослідженні Козленко В.І. звертає увагу на проблеми реалізації своїх повноважень Національним антикорупційним бюро. Дослідник зазначає, що особливістю правового забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України є те, що повноважень щодо створення Національного антикорупційного бюро Президент згідно з Конституцією України не має, що спричиняє чимало запитань стосовно конституційності прийнятого закону та законності виділення бюджетних коштів для забезпечення функціонування органу, створеного в антиконституційний спосіб, тощо. Втім Указом Президента України «Про утворення Національного антикорупційного бюро України» зазначений орган таки створено. У монографії також вивчаються питання щодо компетенції, гарантій та принципів діяльності Національного антикорупційного бюро України. Пропонуються чисельні зміни та

доповнення до Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» [122].

Вивчаючи проблеми правового забезпечення участі громадськості у протидії корупції Глушко Є.В. у своєму дисертаційному дослідженні на тему «Адміністративно-правове забезпечення участі громадськості у протидії корупції» (2015 р.) робить цікаві висновки та пропонує певні заходи. Так, вчений зазначає, що досить актуальною для України в контексті залучення громадськості до протидії корупції може бути болгарська практика, а також британський і німецький досвід щодо форм і процедур участі громадськості в протидії корупції. На внутрішньому рівні застосування вказаних інструментів і механізмів є прийнятним для реалізації в Україні стосовно таких аспектів як підвищення обізнаності та навчання із запобігання та протидії корупції, організаційна оптимізація, використання ієрархічного та функціонального нагляду, тощо. Глушко Є.В. обґрунтовує необхідність розробки базового нормативного акту з питань участі громадськості у протидії корупції: питання правового статусу громадськості в антикорупційній сфері, взаємодії з іншими органами антикорупційного спрямування та їхньої компетенції, адміністративних процедур безконфліктного та конфліктного провадження в галузі запобігання та протидії корупції, спеціальної юридичної відповідальності тощо. Це дозволить усунути частину колізійних аспектів розрізненого антикорупційного законодавства, оскільки існуватиме профільний нормативно-правовий акт зі спеціальними правовими нормами, які матимуть пріоритет перед аналогічними правовими нормами, розміщеними в інших актах [58].

В аспекті стану наукових досліджень проблем державної антикорупційної політики цікавими будуть висновки і Д.Г. Заброди, який, на підставі контент-аналізу акцентуацій проблематики у назвах дисертаційних робіт, дійшов висновку, що: у більшості робіт наголошується на протидії корупції, корупційних проявах – 27,1%; у 15,0% дисертацій розглянуто деякі

аспекти боротьби з корупцією, корупційними проявами; 14,0% акцентували увагу на корупції або її видах (наприклад, хабарництві), як явищі; по 6,5% дисертацій розкривали антикорупційну політику та розслідування корупційних злочинів; у 5,6% робіт мова йшла про окремі питання щодо попередження корупції; деякі аспекти корупції і антикорупційні реформи – по 3,7%; у 2,8% дисертаційних робіт розглядалася корупція як феномен; аналіз корупції; корупція як елемент системи; проблеми подолання корупції; відповідальність за вчинення корупційних злочинів – по 1,9%; нейтралізація корупції; корупція як різновид відносин; антикорупційна функція; антикорупційна концепція; механізм відтворення корупції; корупційна злочинність; корупційна діяльність; моделювання корупції – по 0,9% робіт розглядали ці аспекти [98, с. 261].

Як ми бачимо, в аналізованих працях питання адміністративно-правових основ державної антикорупційної політики комплексно не досліджувалися.

Також, слід звернути увагу на останні наукові дослідження, присвячені адміністративно-правовим засадам державної антикорупційної політики, проведені В.О. Веклич та В.А. Дем'янчуком.

Дисертаційна робота В.О. Веклич є одним із перших комплексних монографічних досліджень, які присвячені адміністративно-правовим засадам публічної політики щодо запобігання і боротьби з корупцією та їх реалізації [43].

У роботі аналізується проблема пошуку новітніх науково-теоретичних положень, практичних рекомендацій і пропозицій, що спрямовані на підвищення ефективності нормотворчої, правозастосовної та інтерпретаційної діяльності в сфері адміністративно-правових засад публічної антикорупційної політики України. Встановлено єдність та відмінність основних засад правової політики і адміністративно-правових засад публічної політики щодо запобігання і боротьби з корупцією; визначено категоріально-методологічний апарат дослідження

адміністративно-правових засад публічної політики щодо запобігання і боротьби з корупцією; визначено рівні і напрями адміністративно-правового забезпечення запобігання корупції в контексті практики правозастосування; узагальнено систему адміністративно-правових засад, що визначають стратегічну мету, особливості завдань і принципів діяльності суб'єктів запобігання корупції; розкрито адміністративно-правову сутність юридичних гарантій діяльності правоохоронних органів як суб'єктів правозастосування щодо боротьби з корупцією. З урахуванням адміністративно-правових засад публічної антикорупційної політики, узагальнено практику і особливості взаємодії органів державної влади й громадянського суспільства в Україні при здійсненні правових заходів щодо боротьби з корупцією; визначено напрями оптимізації функціонування організаційної структури органів державної влади у контексті запобігання й боротьби з корупцією.

Водночас, незважаючи на ту фундаментальну роль, яку відіграє аналізована робота для подальших наукових досліджень державної антикорупційної політики, її автор переважно на сторінках праці приділяв увагу проблемам запобігання та боротьби з корупцією адміністративно-правовими засобами. Щодо сутності понятійного апарату, який розкриває зміст публічної політики щодо запобігання та протидії корупції, проблемам її розроблення та реалізації, меті, завданням тощо цей фахівець приділив невинувато мало уваги. Окрім того, нерозкрито співвідношення таких понять, як «антикорупційна політика» та «публічна політика щодо запобігання і боротьби з корупцією», меж впливу останньої тощо.

Дисертаційне дослідження Дем'янчука В. А. на тему «Адміністративно-правові засади реалізації антикорупційної політики в Україні» 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 [70].

Дем'янчук В. А. запропонував 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. Окрім того, науковець надав пропозицію щодо визначення поняття «адміністративно-правове регулювання реалізації державної антикорупційної політики» як сукупності норм, принципів та механізмів, спрямованих на протидію корупції у сфері публічно-владних відносин, а також запропонував авторське визначення та класифікацію поняття «суб'єкти антикорупційної політики в Україні».

Окрему увагу у роботі Дем'янчук В. А. приділив рівням, формам та методам реалізації антикорупційної політики. Поряд з цим, досліджуючи ці категорії, автор приділяв увагу виключно проблемам рівнів, форм та методів протидії корупції і чітко не виокремив саме форми, рівні та методи реалізації державної антикорупційної політики. Такі питання, як мета, завдання та функції державної антикорупційної політики не досліджувалися. Поза увагою автора залишилися і питання розроблення державної антикорупційної політики.

Окремі сторінки рукопису навчального посібника М.В. Романова «Основні засади запобігання корупції» присвячені напрямам державної антикорупційної політики, дослідженням змісту антикорупційної стратегії, як одного із елементів антикорупційної політики, зв'язку вітчизняної антикорупційної стратегії з міжнародними антикорупційними програмами [278].

Окремі аспекти державної антикорупційної політики досліджувалися фахівцями теорії управління, серед яких варто виділити працю О.Д. Берези на тему «Державна антикорупційна політика: сутність та особливості реалізації в постіндустріальному суспільстві» [29].

Обґрунтовуючи актуальність теми дослідження О.Д. Береза зазначає, що сьогодні бракує досліджень щодо сутності та особливостей реалізації державної антикорупційної політики з урахуванням реалій постіндустріального розвитку суспільства, визначення напрямів удосконалення державної антикорупційної політики України.

Для вирішення цього завдання автор здійснив цікаве дослідження, до здобутків якого слід віднести наступне: з'ясовано особливості реалізації державної антикорупційної політики в постіндустріальному суспільстві, в основу якої покладено протидію організованим та скоординованим моделям корупційних відносин – корупційним мережам; удосконалено понятійно-категорійний апарат дослідження шляхом уточнення сутності поняття «державна антикорупційна політика» як сукупності мети, цілей, завдань, принципів, а також заходів, рішень і дій щодо запобігання і протидії корупції; здійснено класифікацію моделей державної антикорупційної політики в державному управлінні, яка за критерієм концептуальності поділяється на тоталітарну, авторитарну, олігархічну, ліберальну та правову демократичну; напрями вдосконалення державної антикорупційної політики, які включають: забезпечення наявності сильної політичної волі щодо вжиття заходів державної антикорупційної політики; формування на початковому етапі довіри до дій влади з боку суспільства; тотальний наступ на корупцію; підвищення якості законів; обмеження ролі держави; прийняття нестандартних рішень; об'єднання та тісну взаємодію ключових політичних фігур щодо протидії корупції; адаптацію міжнародного досвіду до національних умов; використання технологічних досягнень; здійснення стратегічної комунікації.

Однак, незважаючи на такі вагомі здобутки, проведене О.Д. Березою наукове дослідження державної антикорупційної політики має обмежений характер і не враховує проблеми процедур її розроблення, шляхів реалізації, механізму формування заходів антикорупційної стратегії та антикорупційних програм, повноважень суб'єктів щодо розроблення та узгодження заходів антикорупційної політики, проблем оцінювання стану їх виконання.

Досить цікавим слід вважати і дослідження Чопік Н.В. «Діяльність комітетів Верховної Ради України як складова забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання корупції», на сторінках якого автор торкнулася питання участі комітетів Верховної Ради України у розробленні державної антикорупційної політики [386].

Підсумовуючи аналіз напрацювань у галузі адміністративного права та теорії управління стосовно державної антикорупційної політики, варто зауважити, що незважаючи на підвищену увагу науковців до проблем протидії корупції, адміністративно-правові основи щодо розроблення та реалізації державної антикорупційної політики комплексно не досліджувалися. Деякі аспекти стосовно реалізації державної антикорупційної політики, шляхи удосконалення відповідного законодавства досліджені фрагментарно, дослідження інших – уже застаріли і не враховують сучасний рівень корупції та існуючу в країні суспільно-політичну ситуацію.

Отже, роботи цих та інших дослідників є науковим підґрунтям для формулювання вихідних положень державної антикорупційної політики щодо визначення її співвідношення з іншими правовими явищами, встановлення ролі публічної адміністрації у її формуванні та реалізації, у тому числі розмежування компетенції у заходах з протидії корупції, застосуванні відповідальності за корупційні правопорушення.

Як ми бачимо з наведеного вище, низка фахівців спрямувала свої зусилля на визначення та обґрунтування поняття корупції, яке б відповідало вимогам різних галузей науки, окреслення кола корупційних діянь та

наповнення конкретним змістом запропонованої термінології. Досліджувалися кримінологічні аспекти запобігання корупції, проблем удосконалення чинного кримінального і адміністративного законодавства та оперативно-розшукової діяльності суб'єктів протидії корупційним правопорушенням, підвищення ефективності функціонування органів державної влади і місцевого самоврядування, вдосконалення нормативно-правового регулювання державної служби тощо [158].

Підсумовуючи вищевикладене, ми можемо зробити деякі узагальнення цього підрозділу.

Так, проведене вивчення окремих наукових праць з антикорупційної проблематики дозволила виявити тенденції у напрямках наукового пошуку, з'ясувати стан наукового забезпечення протидії корупції. Дослідженням встановлено, що у вітчизняних дисертаціях відсутнє наукове дослідження, присвячене питанням державної антикорупційної політики. У вивчених нами вищезазначених та інших наукових працях державна антикорупційна політика розглядається дуже вузько і фрагментарно у межах інших досліджень, у контексті складової державної правової політики, як важливий фактор реформ та засіб подолання корупції тощо [307, с. 79].

Дослідження корупції та шляхів її подолання здійснювалося переважно у межах історичних, економічних, політичних, соціологічних, філософських та юридичних наук з домінуванням останніх.

В Україні відсутні комплексні наукові дослідження державної антикорупційної політики, а саме шляхів її розроблення, прийняття та реалізації. В існуючих наукових працях вона переважно розглядалася у контексті реалізації функцій держави, або як складова механізму протидії корупції у кримінологічному, політичному, адміністративно-правовому та управлінському аспектах, або як важлива складова реформ, які провадяться в системі органів публічної адміністрації, судових та правоохоронних органів.

Дослідження адміністративно-правових основ державної антикорупційної політики передбачає створення її теоретичної та

методологічної основи; формулювання теоретичних понять, які розкривають базові характеристики державної антикорупційної політики та їх співвідношення з категоріями інших соціальних та правових явищ; розроблення моделі державної антикорупційної політики; визначення повноважень суб'єктів, які розробляють державну антикорупційну політику та суб'єктів, які її реалізують; визначення особливостей та проблем взаємодії всіх суб'єктів, які наділені повноваженнями щодо розроблення державної антикорупційної політики; встановлення системи правових актів, які регламентують адміністративні процедури розроблення та реалізації державної антикорупційної політики; обґрунтування пропозицій, спрямованих на удосконалення законодавства та діяльності суб'єктів стосовно розроблення та реалізації державної антикорупційної політики, з урахуванням проведеного дослідження та наявного позитивного зарубіжного досвіду.

Саме ці питання не висвітлювалися в існуючих наукових дослідженнях, і тому потребують не лише наукового супроводження, але й практичного вирішення.

1.3. Стан методологічного забезпечення дослідження державної антикорупційної політики

Наукові дослідження у сфері антикорупційної політики дозволяють оперативно виявляти реакцію суспільства на законодавчі ініціативи у цій сфері, створювати найбільш дієві алгоритми боротьби із корупцією, розробляти нові та удосконалювати існуючі методи протидії цьому негативному явищу, прогнозувати їх наслідки та ефективно запозичувати іноземний досвід. Вирішення проблем ефективної антикорупційної політики значною мірою залежить від того, наскільки правильно і глибоко розуміється

сутність такої політики. З'ясування сутності антикорупційної політики є надзвичайно важливим як у теоретичному, так і в практичному плані.

Динамічні процеси сучасного світу ставлять кожен людину в досить складні умови. Постійне посилення інформаційного напруження, світоглядний дискомфорт, а часто й логіко-методологічна невизначеність пов'язані зі швидкою зміною ціннісних орієнтацій та глобалізацією світу. Необхідність пошуку ефективних рішень і швидке їх знаходження не завжди оптимізовані, що породжує конфліктно-кризові ситуації. Усе це – реалії сучасності, проблеми людського буття, збереження й розвитку особистості, її внутрішнього світу, методологічної та світоглядної культури [385, с. 3].

Цілком слушно вважає В.В. Сокурєнко, що методологія виконує такі функції:

- визначає способи здобуття наукових знань, які відображають динамічні процеси та явища;
- передбачає особливий шлях, на якому досягається певна науково-дослідницька мета;
- забезпечує усебічність отримання інформації про процес чи явище, що вивчається;
- допомагає введенню нової інформації у фонд теорії науки;
- забезпечує уточнення, збагачення, систематизацію термінів і понять у науці;
- створює систему наукової інформації, що ґрунтується на об'єктивних фактах [340].

А.С. Петрова зазначає, що формування конструктивної антикорупційної політики при побудові громадянського суспільства неможливе без наукового аналізу процесів, що відбуваються в різних сферах суспільного життя країни. Значущість цього питання з наукової точки зору пояснюється тим, що воно є ключовим для будь-якого наукового вивчення корупції як у галузі правознавства, так і в інших галузях науки. Воно є похідним для наукового пошуку, а від його вирішення залежить сама

постановка проблеми, визначення її мети й завдань, вибір методології дослідження. Усе це зумовлює достовірність результатів наукових пошуків, оскільки цей момент, порівняно з усіма іншими моментами проблеми протидії корупції, є ключовим, базовим для всіх інших [221]. Важливим для визначення змісту антикорупційної політики є також з'ясування змісту корупції.

М.І. Мельник наголошує, що важливість розв'язання питання змісту антикорупційної політики для практичної діяльності у справі протидії корупції полягає в тому, що від правильного усвідомлення сутності корупції безпосередньо залежить формування стратегії й тактики цієї діяльності, постановка її цілей, визначення сил і засобів їх досягнення, рівень нормативного, матеріального, фінансового та іншого забезпечення [172, с. 6].

Концепція антикорупційної політики базується на наукових дослідженнях вітчизняних та іноземних вчених, присвячених протидії корупції. Визначення стану методологічного забезпечення дослідження державної антикорупційної політики в Україні передбачає узагальнення наукових методів її дослідження; огляд наукової літератури з антикорупційної тематики, висвітлення українських та зарубіжних монографічних та інших праць щодо проблем протидії корупції; виявлення питань, що залишилися поза увагою науковців; формулювання завдань цього дослідження.

В.О. Веклич зазначає, що у якості ідеалізованої мети застосування методології дослідження адміністративно-правових засад політики щодо запобігання і боротьби з корупцією в Україні можна визначити здобуття таких відомостей, які відображають істину щодо особливостей системотворчих якостей і властивостей діяльності, яка здійснюється органами державної влади, місцевого самоврядування і громадськими організаціями стосовно попередження виникнення проявів корупції (з урахуванням її загальних тлумачень), а також забезпечення активної протидії у разі виявлення її проявів (зокрема, на системному рівні). Цей науковець

наголошує, що якщо розглядається методологія дослідження адміністративно-правових засад політики щодо запобігання і боротьби з корупцією, то наслідки фактичної помилки з необхідністю набудуть фатальних рис системного рівня. Передусім це виражатиметься у невідповідності інструментарію правового регулювання дійсним суспільним відносинам зі значним зниженням його ефективності [42].

Згідно довідкової літератури, «методологія» – це вчення про науковий метод пізнання й перетворення світу, його філософська, теоретична основа, а також сукупність прийомів дослідження, що застосовуються в будь-якій науці відповідно до специфіки об'єкта її пізнання [333].

Методологія, зазначає І.В. Федосова, вивчає не знання та істину як такі, а способи їх одержання у специфічних обставинах наукового дослідження. Це і є предметним вивченням того, яким чином наука накопичує своє знання, його структуру, функціонування, статус його складових [371, с. 21]. У філософії під методологією, розтлумачує І.В. Федосова, розуміється: 1) сукупність підходів, способів, методів, прийомів та процедур, що застосовуються в процесі наукового пізнання та практичної діяльності для досягнення наперед визначеної мети – «одержання об'єктивно істинного наукового знання або наукової теорії та її логічне обґрунтування»; 2) галузь теоретичних знань та уявлень про сутність і форми, закони, порядок та умови застосування підходів, способів, методів, прийомів і процедур у процесі наукового пізнання та практичної діяльності. Осмислюючи теоретичний та соціокультурний досвід, «методологія розробляє загальні принципи створення нових пізнавальних засобів» [373, с. 374]. У широкому розумінні, наголошує цей науковець, методологія трактується як сукупність загальних, насамперед світоглядних принципів, вчення про методи пізнання і перетворення дійсності, що обґрунтовують вихідні регулятивні принципи й способи їх конкретного використання в пізнавальній і практичній діяльності. За своєю сутністю методологічні засади – це система принципів наукового дослідження, основних підходів до вивчення його предмета [371, с. 21].

Як зазначає Р.Б.Шишка, методологія походить від терміна «метод» (грецьке *metodos*) як шляху до чогось та способу пізнання соціальної діяльності чи соціальної практики загалом. У філософії поняття «методологія» тлумачиться як: 1) система способів, заходів і операцій, що застосовують у науці та інших сферах діяльності; 2) вчення про систему, теорія методу [391, с. 41]. Основу будь-якої методології, зазначає Д.А. Керимов, складає вибір методу (методів) досягнення поставленої мети; слідування обраному шляху дослідження, з його орієнтирами та обмеженнями; обґрунтованість і доведеність результатів дослідження; можливість безпосереднього або опосередкованого використання результатів дослідження для практики [115, с. 94].

О.Д. Крупчан вважає, що нині вчені не обмежені у виборі наукових методів, що забезпечує реалізацію їх основного права – обирати види, напрями і засоби наукової і науково-технічної діяльності відповідно до власних інтересів, творчих можливостей та загальнолюдських цінностей. Отже, єдиним методологічним «обмеженням» у науковому пошуку є загальнолюдські цінності [149, с. 11]. Методологічна спрямованість досліджень органічно поєднана з теорією предмета пізнання. О.Д. Крупчан вважає, що якщо теорією є система понять, які узагальнюють конкретні знання про відповідні об'єкти, то методологія становить собою вчення про шляхи, принципи і методи побудови і практичного застосування саме цієї, а не будь-якої іншої теорії [149, с. 11].

Методологію Керимов Д.А. розглядає як творчу діяльність, пов'язану із дослідженням засобів пізнання, діяльність по вдосконаленню концептуального апарату, «роботу» із самим поняттям, теоріями, методами, як вищу форму теоретичної діяльності [115, с. 11].

Розгорнуту систему методології юридичної науки запропонував професор П.М. Рабінович. Він визначив методологію у контексті, як систему підходів, методів, способів, засобів наукового дослідження. До складу цієї методології, на його погляд, входять: 1) філософсько-світоглядні підходи

(матеріалістичний чи ідеалістичний, діалектичний чи метафізичний, визнання чи заперечення об'єктивних соціальних, у тому числі державно-правових, закономірностей та можливості їх пізнання, здобуття істинних знань щодо них); 2) загальнонаукові методи, тобто такі, що використовуються в усіх або в більшості наук (структурний, функціональний методи, сходження від абстрактного до конкретного, формально-логічні процедури і т. ін.); 3) групові методи, тобто які застосовуються лише в певній групі наук (наприклад, тільки у суспільствознавстві застосовується метод конкретно-соціологічного дослідження); 4) спеціальні методи, тобто прийнятні для дослідження предмета лише однієї науки (наприклад, у юриспруденції – це способи тлумачення норм права, своєрідні прийоми узагальнення юридичної практики тощо). Зазначаючи, що всі вказані групи методів необхідні для проведення повноцінного, всебічного, завершеного правового дослідження, проф. П.М. Рабінович, разом з тим, наголосив, що роль способів і засобів наукового дослідження не є однозначною. Зокрема, філософсько-світоглядні підходи визначають саму стратегію наукового пошуку, його загальну спрямованість, орієнтують на знаходження, відбір, накопичення цілком визначених у соціально-змістовному відношенні фактів, нарешті, обумовлюють характер та зміст оцінювання (інтерпретації) отриманих результатів дослідження [273, с. 126-127].

Пізніше наведений вище перелік елементів методології було ним уточнено і доповнено, і він набув такого вигляду: 1) філософсько-світоглядні підходи; 2) загальнонаукові методи; 3) групові методи; 4) спеціальні методи; 5) засоби дослідження. При цьому, під останніми розуміються способи виявлення, фіксування, збирання, систематизації інформації про праводержавні факти, явища – емпіричні засоби способи пояснення фактів, виявлення зв'язків між ними, побудови понять, концепцій, прогнозів та ін. – теоретичні засоби [274, с. 213].

На перший план виходить потреба у виборі методології дослідження, основу якої мають складати: визначення об'єкта, предмета і мети; слідування

обраному шляху дослідження об'єкта, з його орієнтирами та обмеженнями; обґрунтованість і доведеність результатів дослідження; можливість безпосереднього або опосередкованого використання результатів дослідження для практики [115, с. 94].

Дотримуючись структури методології, ми вважаємо, що компонентами цього дослідження є визначення: 1) об'єктом дослідження – суспільні відносини, що виникають у сфері формування та реалізації антикорупційної політики в Україні; 2) предметом дослідження – адміністративно-правові основи антикорупційної політики в Україні; 3) метою дослідження – визначення сутності адміністративно-правових основ антикорупційної політики в Україні та практики їх реалізації.

У цілому, вважає Н.В. Ходєєва, сутність методологічних процедур полягає в установленні, набутті та формалізації знань про ознаки, що характеризують це явище як типове, системне або випадкове [377, с. 138]. Саме така процедура, на погляд М.І. Панова, передбачає аналіз як на емпіричному, так і на теоретичному рівнях правової дійсності. Саме у тому зв'язку відбувається процес методологічного пошуку як використання різноманітних прийомів, зокрема пошук інформації, висунення наукових ідей і гіпотез, розробка наукових теорій і концепцій, застосування формалізованих процедур і операцій при вивченні соціально-правових явищ. До них належать спостереження, порівняння, аналіз, синтез, узагальнення, абстрагування тощо [215, с. 115; 377].

Методологія дослідження адміністративно-правових засад політики щодо запобігання і боротьби з корупцією в Україні, вважає В.О. Веклич, є комплексним і багаторівневим явищем. Існування екзогенних і ендогенних чинників щодо неї, а також особливості суб'єкта її використання у підсумку можуть справити вирішальний вплив на здобуті результати. Разом з тим, динамічний характер суспільних відносин стосовно політики щодо запобігання і боротьби з корупцією в Україні загалом вимагає належної і поступальної розробки нових методів задля здійснення досліджень у цій

сфері, що повинно мати у якості загальної мети забезпечення дієвості правового регулювання [42].

Під методологією наукового дослідження державної антикорупційної політики слід розуміти сукупність особливих пізнавальних засобів (принципів, прийомів і методів пізнання, форм організації та проведення наукового дослідження), завдяки яким вирішуються дослідницькі завдання щодо удосконалення її правового регулювання та відповідних заходів реалізації [314].

В.О. Веклич зазначає, що стосовно вивчення правових явищ загалом можна виокремити загально-правові методи, хоча вироблено і спеціальну методологію галузевого спрямування (з урахуванням особливостей адміністративного права). Розглянувши загально-правові методи В.О. Веклич, у контексті дослідження адміністративно-правових засад політики щодо запобігання і боротьби з корупцією в Україні, виокремлює наступні методи: 1) інтерпретації (тлумачення), 2) історико-правовий, 3) порівняльно-правовий, 4) формально-юридичний. До спеціальних адміністративно-правових методів, на думку цього науковця, можна віднести метод аналізу й узагальнення адміністративної практики, синергетичний метод (щодо вивчення адміністративного права як системи з сутнісною єдністю його елементів), метод адміністративно-правового моделювання (який виражається у встановленні або ознак презюмуванням подібності різних адміністративно-правових явищ з виробленням обґрунтованих висновків) тощо [42].

А.М. Новак вважає, що С. Серьогін, Н. Липовська, В. Баштанник запропонували власну методологію дослідження формування основ антикорупційної політики [199; 322], проте не уточнює її особливості.

При проведенні дисертаційних досліджень, предметом вивчення яких була антикорупційна політика, вчені застосовували різний комплекс наукових методів. Так, Дем'янчук В. А., при дослідженні адміністративно-правових засад реалізації антикорупційної політики в Україні

використовував: 1) діалектичний метод, за допомогою якого визначив адміністративно-правові засади реалізації антикорупційної політики в Україні та перспективи їх подальшого розвитку та вдосконалення; 2) формально-логічний метод, що дозволив сформулювати категоріальний апарат дисертації; 3) статистичний та системно-структурний метод, за допомогою яких було здійснено класифікацію принципів антикорупційної політики та суб'єктів протидії корупції; 4) метод структурно-функціонального аналізу, що дав змогу розмежувати правовідносини у процесі реалізації антикорупційної політики та визначити правові засади її реалізації; 5) метод аналізу та синтезу дозволив з'ясувати сутність адміністративно-правового механізму реалізації антикорупційної політики; 5) аксіологічний метод сприяв аналізу впливу напрямів адміністративної реформи на процес реалізації антикорупційної політики в Україні; 6) герменевтичний метод дозволив з'ясувати перспективні напрями оптимізації системи суб'єктів протидії корупції в Україні; 7) метод моделювання сприяв розробці пропозицій щодо удосконалення наукових поглядів щодо критеріїв ефективності реалізації антикорупційної політики; 8) порівняльно-правовий метод було використано при аналізі зарубіжного досвіду реалізації антикорупційної політики та можливості його застосування в Україні; 9) методи узагальнення та прогнозування було використано для формулювання висновків до розділів і загальних висновків до роботи загалом; 10) соціологічний метод дав можливість встановити найбільш проблемні аспекти застосування норм антикорупційного законодавства; 11) метод емпіричного дослідження дозволив отримати точні дані щодо передумов оптимізації системи суб'єктів запобігання та протидії корупції [70].

Петрова А.С., досліджуючи організаційно-правові засади протидії корупції в судовій системі України, використовувала систему загальнонаукових методів: 1) формально логічний – для тлумачення таких понять, як «корупція», «корупційний ризик» тощо; 2) історичний і

порівняльно-правовий – для аналізу національного й міжнародного законодавства та практики у справі протидії корупції в судовій системі; 3) системно-структурний дозволив узагальнити нормативну базу, наукову літературу й судову практику за темою дисертації; 4) соціологічний і статистичний методи забезпечили можливість підтвердити діапазон і динаміку деструктурних перетворень у судовій системі внаслідок корупційних практик і конструктивних змін завдяки ефективній антикорупційній політиці; 5) методи індукційного та дедуктивного аналізу, синтезу, аналогії [221].

Берега О.Д. при дослідженні сутності та особливостей реалізації державної антикорупційної політики в постіндустріальному суспільстві використовує такий комплекс загальнотеоретичних і спеціально-наукових методів пізнання: функціонально-структурний, діалектичний, хронологічний, історичний, екстраполяції, факторного аналізу, порівняльно-правовий, логіко-семантичний, сходження від абстрактного до конкретного, а також системний підхід [29].

Новак А.М. методологічною базою свого дослідження визначив сучасні теоретичні розробки вітчизняних і зарубіжних учених з проблем державного управління; загальнонаукові принципи пізнання суспільних явищ; системний, міждисциплінарний, інституціональний, конкретно-історичний підходи. У роботі цього вченого використано як базовий метод – системний підхід, який дозволив дослідити особливості формування національної антикорупційної політики. Застосування методології системного аналізу дозволило йому проаналізувати організаційно-правові засади діяльності суб'єктів запобігання і протидії корупції у системі державного управління. Також Новак А.М. у роботі використав загальнонаукові принципи об'єктивності та історизму, аналізу, синтезу, узагальнення та індукції, дослідницькі методи, що ґрунтуються на них: інструментальний, інституційний, соціологічний, аксіологічний, діяльнісний, статистичної обробки емпіричного матеріалу, живого пізнання, особистого

спостереження та інші [199]. Наведені переліки методів досліджень, проведених у сфері протидії корупції, формують ту методологічну основу, що дозволить якісно проаналізувати та науково обґрунтувати нашу авторську концепцію адміністративно-правових основ державної антикорупційної політики в Україні.

Слід підтримати позицію Н.В. Ходєєвої, що обираючи методологію сучасного дослідження, яке проводиться в умовах існування вже значної кількості наукових доктрин, необхідно розпочати науковий пошук з методу альтернатив, тобто методу вирішення проблем шляхом порівняння та взаємної критики конкуруючих між собою теорій щодо того чи іншого явища [377; 229, с. 62]. Сутність даного методу, сформульованого К. Поппером, полягає в тому, що необхідно завжди відшукувати альтернативи уже існуючим доктринальним («істинним», догматичним) гіпотезам, точкам зору, теоріям, а потім зіставляти між собою ці альтернативи [229, с. 62]. П. Фейєрабенд доповнив ідею К. Поппера, запропонувавши при відсутності альтернативної теорії чи думки винайти її та вже потім зіставляти [114].

Діалектичний метод наукового пізнання часто використовуються при дослідженні антикорупційної політики. Діалектика, наголошує М.О. Теплюк, забезпечує адекватне відтворення локальних подій, індивідуально-неповторних властивостей соціально-історичних процесів у контексті загальних соціальних теорій і законів [358, с. 11]. Завдання діалектики, як методологічної основи, вважає Н.В. Ходєєва, полягає не в тому, щоб жорстко зв'язати вченого будь-якими догмами та певними ідеологічними вимогами, а в тому, щоб озброїти його досвідом пізнавальної діяльності людства, відображеним у законах і категоріях діалектики [377, с. 50]. Діалектика, зазначає О.В. Зайчук та Н.М. Оніщенко, як методологічна основа, тісно пов'язана з діалектичною логікою – наукою про закони та форми відображення в мисленні розвитку об'єктивного світу й пізнання. Остання досліджує взаємний зв'язок діалектичних категорій, послідовність переходу з однієї з них в іншу. У системі філософської науки діалектична логіка тісно

поєднана з діалектикою і теорією пізнання [357, с. 50]. Як ілюструє вивчення наукових робіт у сфері дослідження антикорупційної політики, діалектичний метод безпосередньо пов'язаний із з'ясуванням змісту адміністративно-правових засад реалізації антикорупційної політики в Україні та перспектив їх подальшого розвитку та вдосконалення. Цей метод також обумовлює динаміку правової регламентації зазначеного різновиду відносин, і необхідність пошуку правових засобів, які забезпечують найбільш результативний правовий вплив на них.

Ю.М. Жорнокуй зазначає, що метод сходження від абстрактного до конкретного є особливо актуальним у період розвитку наукової концепції або теорії [94, с. 31]. За методом сходження від конкретного до абстрактного, зазначають науковці, здійснюється пошук сутнісних, закономірних складових у дихотомії зазначених сфер правової дійсності (суцього). Конкретне тут має розумітися не просто як окремий або поодинокий юридичний факт, а як певна юридична властивість, притаманна їм виду (типу, класу) або сукупності фактів (явищ). На основі цього методу можна визначити основні та допоміжні ознаки, суттєві і несуттєві (атрибутивні) властивості, закономірності й тенденції розвитку [132, с. 19; 377].

Антикорупційна політика – це правова категорія, що переживала становлення протягом значного періоду. Тому, як зазначає О.Я. Баскаков, під час творення знань про складні історичні об'єкти, що розвиваються, застосовуються особливі способи дослідження, якими є історичний і логічний метод пізнання [23, с. 125]. На наш погляд, історичний метод ефективний під час дослідження закономірностей формування ознак антикорупційної політики як адміністративно-правової категорії, визначення її загальних засад формування, закріплення та реалізації в той чи інший період. Цей метод дозволяє в результаті дослідження історичних поглядів на зміст поняття «антикорупційна політика» співставити висловлені раніше і домінуючі нині точки зору про генезис цього поняття. Це дає можливість осягнути його глибинне значення. Історичний метод, на думку Н.В. Ходєєвої,

це метод дослідження, заснований на вивченні виникнення, формування та розвитку об'єктів у хронологічній послідовності. Завдяки використанню історичного методу досягається поглиблене розуміння суті проблеми і з'являється можливість формувати більш обґрунтовані рекомендації по новому об'єкту. Історичний метод ґрунтується на виявленні та аналізі протиріч у розвитку об'єктів, законів і закономірностей розвитку правовідносин [377, с. 139].

Особливе значення в пізнанні правових явищ належить методу системного аналізу, наголошує Н.В. Ходєєва. Право в тій чи іншій державі, як відомо, завжди характеризується певною системою. Загальний методологічний принцип методу системного аналізу полягає у вивченні кожного елемента системи цього зв'язку та взаємодії з іншими елементами, виявленні впливу властивостей окремих частин на систему в цілому, визначенні оптимального режиму її функціонування. За умови ускладнення задач та об'єктів дослідження, а також через різноманітність елементів складної системи, виникає необхідність розподілення (декомпозиції) системи на системи нижчого рівня (підсистеми), які досліджуються автономно, причому з обов'язковим урахуванням подальшого узгодження цілей кожної підсистеми із загальною ціллю системи. Специфіка системного підходу визначається тим, що він орієнтує дослідження на розкриття цілісності об'єкта і механізмів, які його забезпечують, на встановлення численних типів зв'язків складного об'єкта та зведення їх до єдиної теоретичної картини [377].

Системний метод, на наш погляд, відкриває великі можливості для вивчення адміністративно-правових основ системоутворюючих структурних елементів антикорупційної політики.

Для з'ясування ролі методу системного аналізу при дослідженні державної антикорупційної політики необхідно з'ясувати яку проблему можна вирішити за допомогою даного методу. Зазначимо, що у чинному законодавстві України відсутнє визначення поняття «антикорупційна

політика». Містилось воно лише у розпорядженні Кабінету Міністрів України «Про схвалення Зasad антикорупційної політики» від 8 грудня 2009 року № 1688-р., яке визначало її як комплекс правових, економічних, освітніх, виховних, організаційних та інших заходів, спрямованих на створення системи запобігання та протидії корупції і усунення причин її виникнення [265]. Це розпорядження втратило чинність на підставі постанови Кабінету Міністрів України від 02 листопада 2011 року № 1126 [242]. У зв'язку із чим поняття «державна антикорупційна політик» не має законодавчого визначення. Така ситуація створила умови народження значної кількості наукових концепцій, що визначають поняття, зміст, принципи, гарантії та адміністративно-правові основи державної антикорупційної політики. На наш погляд, ефективним у сфері дослідження державної антикорупційної політики може виявитись застосування системного підходу в його синергетичній інтерпретації.

Цікавими є дослідницькі висновки А.М. Новак, який зазначає, що сучасні наукові підходи у публічному управлінні та адмініструванні щодо національної антикорупційної політики в системі публічного управління доцільно подати з позицій виділення таких підходів:

1. Адміністративний підхід, представлений розробками таких авторів, як: М. Білинська, Н. Липовська, А. Новак, В. Солов'єв, О. Прохоренко, Т. Попченко, С. Серьогін.

2. Правовий (конституційно-правовий, адміністративно-правовий, міжнародно-правовий підходи), представлений розробками таких авторів, як: В. Борденюк, І. Грицяк, С. Дубенко, В. Куйбіда, М. Мікієвич, О. Негодченко, А. Савков, Т. Стадниченко, Т. Чубара.

3. Інституціональний (виокремлення складових – система органів влади у сфері протидії корупції, загалом система публічної служби), представлений розробками таких авторів, як: К. Бабенко, Г. Бублик, В. Козак, О. Конотопцев, М. Лахижа, О. Оболенський, В. Олуйко, О. Петренко, В. Побережний, О. Сушинський, Т. Пахомова.

4. Соціетальний підхід, представлений розробками таких авторів, як: Н. Грицяк, В. Козаков, О. Петров, В. Скуратівський, В. Трощинський, А. Халецька, І. Хожило, Г. Яковенко.

5. Гуманізаційний, представлений розробками таких авторів, як В. Баштанник, І. Грицяк, М. Задорожня, В. Козаков, В. Купрійчук, Е. Молдован, О. Пушкар, Т. Чубара та інші [201]. З урахуванням об'єкту та предмету цього дисертаційного дослідження доцільно дотримуватись правового підходу у публічному управлінні та адмініструванні щодо національної антикорупційної політики.

З урахуванням зазначеного, вважаємо за потрібне використати наступні методи наукового дослідження адміністративно-правових основ антикорупційної політики: діалектичний, логіко-юридичний, історико-правовий метод, системно-структурний, порівняльно-правовий, системний аналіз, статистичний, метод альтернатив.

Підсумовуючи, ми можемо зробити наступні висновки та узагальнення.

Під методологічною основою дослідження державної антикорупційної політики в Україні слід розуміти сукупність методів та способів пізнання, які дозволили вирішити поставлені у дисертації дослідницькі завдання, що пов'язані з вирішенням наукової проблеми щодо розроблення цілісної теоретико-прикладної концепції державної антикорупційної політики та визначенням її сутності, розвитку та удосконалення адміністративно-правового регулювання.

Обрання методологічної основи дослідження відбувалося шляхом: вивчення наукових надбань дослідників, які застосовували загальнонаукову методологію для вивчення проблем тієї чи іншої галузі права; аналізу наукових надбань науковців, які використовуючи ті чи інші методи наукового пізнання, дослідили проблематику щодо протидії корупції адміністративно-правовими засобами; узагальнення праць науковців, які безпосередньо досліджували державну антикорупційну політику.

Завдяки обраній методології дослідження було отримано науково обґрунтовані висновки та результати дисертації, викладено авторське бачення теоретико-прикладної концепції державної антикорупційної політики, шляхів її подальшого розвитку та удосконалення адміністративно-правових засад її забезпечення та регулювання. Використання новітнього світоглядного інструментарію до вивчення державної антикорупційної політики дозволило повно і ґрунтовно висвітлити питання сутності державної антикорупційної політики, окреслити подальші шляхи її розвитку та удосконалення, сформулювати сучасні концептуальні підходи до удосконалення її адміністративно-правового регулювання у кореляції з процесами політико-правових реформ, що відбуваються в нашій державі.

Методологія дослідження є багатограним поняттям, що вміщує в собі світоглядне вчення, завдяки якому здійснюється пізнання державної антикорупційної політики, а також конкретні методи дослідження, завдяки яким вирішуються дослідницькі завдання щодо розроблення цілісної теоретико-прикладної концепції державної антикорупційної політики та визначення її сутності, розвитку та удосконалення адміністративно-правового регулювання.

1.4. Державна антикорупційна політика як адміністративно-правова категорія

Політика держави має величезний вплив на життя як окремої людини, так і суспільства загалом. Особливе місце в державі займає антикорупційна політика. Питання, пов'язані з розумінням сутності антикорупційної політики держави, привертати та привертають увагу фахівців у галузі політології, юриспруденції, управління, соціології. Однак, актуальним є висвітлення змісту та сутності державної антикорупційної політики як адміністративно-правової категорії, поняттям якої охоплюються комплекс

інститутів: державно-правовий та владно-розпорядчий, механізм розроблення та втілення адміністративних рішень, взаємодії органів державної влади та громадянського суспільства з реалізації рішень тощо.

Політика існує там, де суперечки між людьми починають набувати суспільно значущий характер, тобто зачіпають великі групи людей. Таким чином, політика – це засіб подолання суперечок у суспільстві. Політика сприяє встановленню порядку, який визнається всіма членами суспільства. Політична влада функціонує у формі взаємодії різноманітних державних і суспільних інститутів. Як сверджує А.Н. Дібіров, «політика – це інституційовані владні відносини, спрямовані на відтворення суспільного порядку згідно з визначеними цінностями та ідеями» [136].

Політика є важливою сферою діяльності суспільства та держави. Від ефективності державної політики у будь-якій сфері в цілому залежить успішність держави, благополуччя суспільства та гідне життя кожної людини, нормальний розвиток суспільних відносин тощо. Ефективна, мудра, реалістична політика є передумовою процвітання та добробуту нації, стабільності у суспільстві.

Одним із видів політики в нашій державі є державна антикорупційна політика. Сучасна державна антикорупційна політика формується та реалізується в надзвичайно складних умовах, при здійсненні реформування політичної, соціально-економічної сфер життя, в складних умовах становлення нової європейської моделі української державності.

Процеси розвитку українського суспільства формують перед Україною складні виклики, раніше не відомі для нашої держави і суспільства. Окрім боротьби із зовнішньою агресією на Сході України та подоланням кризи в соціально-економічній і гуманітарній сферах, в Україні запроваджуються системні реформи у сфері державного управління та державної служби, трансформується правоохоронна система. Запобігання корупції в умовах суспільно-політичних трансформацій визначально розуміється як складний адміністративно-правовий процес, що формалізується нормами права,

реалізується через норми права й створює соціальне середовище унеможливлення корупційних дій у сфері публічного управління. Першочергового значення набуває необхідність на законодавчому рівні закріпити цілісний механізм протидії корупції та створити систему діяльності органів публічного управління, які будуть безпосередньо реалізовувати антикорупційні заходи [200, с. 92]

Такі антикорупційні заходи будуть ефективними та дієвими, якщо вони складатимуть сутність державної антикорупційної політики.

Життя сучасного суспільства дуже різноманітне, чинники та фактори, які сприяють корупції, постійно змінюються. Своєрідність антикорупційної політики виявляється у тому, що вона покликана бути засобом регулювання відносин таким чином, щоб зменшувати рівень корупції, впливати на умови, що їй сприяють. Власне до задач антикорупційної політики належать імпульси антикорупційної діяльності в державі. Засоби антикорупційної політики дають змогу таким чином сконцентрувати державний потенціал (політичний, соціальний, інформаційний, правозахисний тощо) для досягнення її мети.

Історія демонструє особливе значення політики для людства. Це вимагає глибоко наукового тлумачення цього соціального явища. Нині відомі сотні наукових визначень політики. Назвемо лише одне з багатьох. Політика – це система дій та інституцій, яка забезпечує управління суспільними справами на різних рівнях з метою досягнення влади, здійснення контролю за діяльністю органів влади, заміни суб'єктів, які здійснюють владу в інтересах суспільства або пануючої групи [286; 55].

Політика – багатофункціональний соціальний феномен. Витоки функціональності політики беруть свій початок у всіх сегментах та інститутах суспільства, хоча найбільш помітною є діяльність держави. Тому політика слугує універсальним засобом залучення членів суспільства до процесів організації, визначення мети, мобілізації та комунікації. Оскільки політика є багатофункціональним соціальним явищем, тому не випадково,

що цей термін вживається у багатьох науках, зокрема в політології, соціології, управлінні, юриспруденції тощо. Дуже тісно політика переплетена з правом. Тому можна вести мову про сфери як політичного, так і правового регулювання. Однак, слід визначитися з пріоритетом. Будь-яка політика держави має здійснюватися у правових межах, це стосується й державної антикорупційної політики [55].

В.А. Сокурєнко, узагальнюючи наукові підходи до розумінні державної політики, що склалися в науці, робить такі висновки:

1) державна політика як транспарентний процес прийняття політичних, у тому числі й управлінських рішень;

2) державна політика як цілеспрямований вплив, що здійснюється структурами публічної влади. Таке значення державної політики найчастіше вживається в контексті реалізації публічного управління;

3) державна політика як нормативно-правова програма, що містить стратегічні напрями розвитку держави;

4) державна політика як визначений курс дії публічної влади. Таке значення може мати місце в контексті реалізації певної ідеології правлячого класу;

5) державна політика, сутністю якої є публічна діяльність. Остання розуміється як репрезентована в публічній сфері активність політичних та неполітичних діячів, які через взаємодію прагнуть реалізовувати власний інтерес. Публічною є діяльність держави, спрямована на задоволення запитів соціальних груп; 6) державна політика як механізм підтримання публічного порядку [340, с. 106].

Аналіз наведеного дозволяє виокремити ознаки державної політики, якими, на нашу думку, є: державна політика являє собою сукупність ціннісних цілей; державна політика є системою певних взаємопов'язаних заходів, рішень та дій; державна політика визначає, які заходи, рішення та дії реалізуються; державна політика спрямована на розвиток певних сфер суспільного життя [311].

Державна антикорупційна політика є різновидом політики держави у сфері протидії корупції. Антикорупційній політиці, як різновиду державної політики, притаманні властивості останньої.

Враховуючи особливості сучасної корупції, науковці роблять висновок про неможливість її ліквідації або стійкого зведення до незначного рівня за допомогою короткострокової цільової програми [16, с. 338-339]. С.О. Кравченко зазначає, що антикорупційна політика має бути постійною складовою частиною діяльності держави і турботою всього суспільства на основі створення стабільних загальнонаціональних основ запобігання та протидії корупції, що розраховані на тривалу історичну перспективу [145].

Згідно зі ст. 5 Конвенції ООН проти корупції, кожна держава-учасниця, згідно з основоположними принципами своєї правової системи, розробляє і здійснює або проводить ефективну скоординовану політику проти корупції [131].

На думку А.М. Новака, базовими елементами протидії корупції та антикорупційної політики виступають: 1) розвинута нормативна база; 2) усталеність інститутів протидії корупції; 3) наявність національної антикорупційної стратегії; 4) відповідна правова база; 5) залучення до боротьби з корупцією громадських організацій [198, с. 33].

На думку українських науковців, ключовим чинником неефективного функціонування багатьох сфер правового регулювання, в тому числі й регулювання антикорупційної політики, є недосконале законодавство. Ключову роль відіграє також і те, що його покращення має здійснюватися Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України, оскільки вони взяли на себе зобов'язання провести антикорупційні реформи у Коаліційній угоді та Програмі дій Уряду.

Реалізація виконання положень антикорупційного законодавства, положень актів, що є чинними, чи моніторинг та стан виконання актів, що втратили чинність (для досвіду) забезпечить актуальність та сучасність подолання корупції у діяльності державних органах влади України на всіх

рівнях та надасть додаткові умови для залучення громадських інституцій (по всіх сферах зацікавленості) до процесу формування та реалізації антикорупційної політики держави [116].

При визначенні змісту державної антикорупційної політики, як адміністративно-правової категорії, слід з'ясувати поняття «адміністративно-правова категорія», що дозволить конкретизувати ознаки досліджуваного явища саме в аспекті адміністративного права.

Отже, доцільно розпочати зі з'ясування семантики слів, що утворюють словосполучення «адміністративно-правова категорія».

Як зазначає Г.С. Іванова, термін «адміністративний» означає такий, що характеризує відносини, що виникають у зв'язку з реалізацією управлінських функцій державною виконавчою владою, а «правовий» – такий, що стосується права [110, с. 87; 44, с. 587, 1101]. Синонімом терміна «правовий» є термін «юридичний», який визначається як пов'язаний із законодавством, правовими нормами і практичним їх застосуванням; з вивченням і науковою розробкою правознавства, юриспруденції [44, с. 1644]. Отже, наголошує Г.С. Іванова, «адміністративно-правовий» можна визначити як такий, що пов'язаний із суспільними відносинами управлінського характеру, які складаються у сфері виконавчої влади, виділяються практикою правозастосування, відповідною теорією [110, с. 87].

Відповідно до словника української мови, термін «категорія» означає: 1) основне логічне поняття, що відбиває найзагальніші закономірні зв'язки й відношення, які існують у реальній дійсності; 2) родове поняття, що означає розряд предметів, явищ і т.ін. або їх важливу спільну ознаку; 3) група, розряд однорідних предметів, осіб або явищ, що відрізняється від інших певними ознаками [333, с. 118]. Великий тлумачний словник української мови визначає «категорію» з філософської точки зору як основне логічне поняття, що відбиває найзагальніші закономірні зв'язки й відношення, які існують у реальності [44, с. 274].

З позиції лінгвістичного тлумачення, на думку А.П. Загнітко, термін «категорія» означає одну з пізнавальних форм мислення людини, яка дає змогу узагальнити її досвід і здійснити його класифікацію. У когнітивній лінгвістиці категорія – когнітивна структура, концептуальний клас, що складається з елементів, членів категорії, об'єднаних «родинною подібністю», що наділені не лише зовнішньою подібністю, а й глибинною генетичною основою. Елементи, що належать до категорії, можуть становити єдине ціле, незважаючи на те, що не всі вони мають саме ті спільні властивості, які визначають суть категорії [103, с. 17, 18].

У науці права оперують різними правовими категоріями. Так, О.В. Кузьменко визначає граничні за рівнем узагальнення фундаментальні абстрактні поняття теорії права [150, с. 6]. Тростюк З.А. виокремлює загальні та фундаментальні поняття кожної науки права [366, с. 14]; Ю.С. Шемшученко відзначає наявність найзагальніших типових понять, що вживаються у праві [44, с. 366]. Тобто, є категорії, що мають різні ступені узагальнення.

За концепцією А.П. Загнітко, об'єкти, що є членами категорії, не є рівноправними: у середині кожної категорії одні об'єкти є психологічно набагато значущими, ніж інші. Такі центральні члени мають особливий когнітивний статус, оскільки є «найкращим прикладом категорії, її головним репрезентантом» [103]. А.П. Загнітко називає їх прототипами або основними точками когнітивної референції. Навколо таких прототипів у свідомості індивіда об'єднуються усі інші об'єкти, що належать до категорії [103, с. 17, 18].

У науці категорія є родовим поняттям, що означає розряд предметів, явищ тощо або їхню важливу спільну ознаку, тобто Т.В. Ковальова зазначає, що категорія – це група, розряд однорідних предметів, осіб чи явищ, що відрізняється від інших певними ознаками [47, с. 274].

Категорії права, зазначає О.І. Біїк, є засобами конструювання і розуміння права як системного утворення для регулювання суспільних

відносин. До категорій права, на думку цього вченого, належать зокрема саме право, його галузі та інститути, поняття «закон», «законність», «законодавство», «правовий режим», «правовий статус», «правовідносини», «правосвідомість», «юридична відповідальність» тощо. Вони взаємопов'язані у межах системи права. Категорії права, як усталені поняття, широко використовуються у нормотворчій діяльності й законодавстві. Через закони та інші нормативно-правові акти правові категорії реалізуються у суспільній практиці. Вони є предметом вивчення загальної теорії права та галузевих юридичних наук [18, с. 13; 44, с. 366].

О.І. Баїк визначає «категорію» у податковому праві як загальні та фундаментальні поняття, які характеризують закономірні зв'язки й відношення, що існують у податковому праві [18, с. 13]. Н.М. Деєва, Н.І. Редіна, Т.О. Дулік визначають категорії науки про податки як форму теоретичного мислення, наукову абстракцію, що є відображенням податкових правовідносин, які нормативно врегульовано та закріплено податковим законодавством [79, с. 50].

Д.Г.Заброда, досліджуючи адміністративно-правові засади як категорію адміністративного права, розглядав у їх змісті категоріальний елемент (складову), що передбачає висвітлення понять і ознак явища, змодельованих у правових актах, порівняння її з правовим і соціальним буттям і формування науково-правової категорії, що адекватно відображає правову реальність. На думку Д.Г. Заброди, в основу категоріальної складової адміністративно-правових засад слід покласти адміністративно-правові концепції, здобутки вітчизняного і зарубіжного адміністративного права, в тому числі й методологію [95].

З урахуванням зазначеного, можна дійти висновку, що адміністративно-правова категорія має такі ознаки: 1) за змістом – це форма теоретичного мислення, наукова абстракція; 2) оформлена як загальне та фундаментальне поняття; 3) характеризує закономірні зв'язки й відношення, врегульовані адміністративним правом; 4) описує відносини, що виникають у

зв'язку з реалізацією управлінських функцій державною виконавчою владою; 5) поняття, пов'язані із адміністративним законодавством, нормами адміністративного права і практичним їх застосуванням; з вивченням і науковою розробкою правознавства, юриспруденції.

Таким чином, адміністративно-правову категорію можна визначити як загальне та фундаментальне поняття, сформульоване в результаті узагальнення знань про суспільні відносини управлінського характеру, які складаються у сфері виконавчої влади, пов'язані із адміністративним законодавством, нормами адміністративного права і практичним їх застосуванням.

Д.Г. Заброда наголошує, що сутнісними ознаками державної антикорупційної політики є її визначення як правової категорії, конкретизація її мети, завдань, принципів, джерел, пріоритетних напрямів [95]. Таким чином, підтримуючи позицію цього науковця, слід наголосити на тому, що визначення антикорупційної політики як адміністративно-правової категорії є обов'язковою умовою з'ясування її сутності.

Розглянемо нормативно-правові та наукові джерела, що визначають зміст антикорупційної політики.

Для з'ясування змісту поняття «антикорупційна політика» доречно з'ясувати значення слів, що утворюють це словосполучення.

Відповідно до довідкової літератури, «політика» – це: 1) цілі й завдання, що їх ставлять суспільні класи в боротьбі за свої інтереси; методи і засоби досягнення цих цілей і завдань; 2) загальний напрям, характер діяльності держави, певного класу або політичної партії; 3) напрям діяльності держави або політичної партії у тій чи іншій галузі у певний період; 4) події і питання внутрішньодержавного і міжнародного суспільного життя [336]; 5) лінія поведінки у чому-небудь, певне ставлення до чогось, когось [330; 14].

Політологічний енциклопедичний словник визначає політику як організаційну, регулятивну і контрольну сферу суспільства, в межах якої здійснюється соціальна діяльність, спрямована, головним чином, на

досягнення, утримання й реалізацію влади індивідами й соціальними групами задля здійснення власних запитів і потреб [227, с. 258; 14].

Словник-довідник «Державне управління» визначає державну політику як засіб, що дозволяє державі досягнути певної мети в конкретній галузі, використовуючи правові, економічні, адміністративні методи впливу, спираючись на ресурси, які є в її розпорядженні [77, с. 63; 14].

Автори Енциклопедичного словника з державного управління зазначають, що «державна політика – це дії системи органів державної влади згідно з визначеними цілями, напрямками, принципами для розв’язування сукупності взаємопов’язаних проблем у певній сфері суспільної діяльності» [91, с. 144-145; 14].

Науковці неодностайні щодо поняття, ознак, видів політики: зокрема, М. Вебер вважає, що політика – це прагнення до участі у владі або до здійснення впливу на розподіл влади [41, с. 646]. М. Пірен трактує політику, вже як вид діяльності по задоволенню довготривалих поточних інтересів соціальних груп [222, с. 15]. Р. Роуз визначає її як «тривалу серію більш або менш відповідальних дій та їх узгодження з метою прийняття конкретного рішення» [73, с. 4-5]. Ю.В. Ковбасюк та К.О. Ващенко зазначають, що в українській науковій термінології слово «політика» відповідає двом різним поняттям, для яких в інших мовах, зокрема англійській, використовуються різні поняття (polіcy та polіtics). Типовими прикладами визначень цих двох понять можна вважати наступні: 1) політика (polіtics) – це сфера взаємовідносин різних соціальних груп та індивідів з приводу використання інститутів публічної влади для реалізації своїх суспільно значущих інтересів і потреб. Політику в цьому розумінні вивчають і аналізують переважно політологи; 2) політика (polіcy) взагалі – це план, курс дій або напрям дій, прийнятний і дотримуваний владою, керівником, політичною партією тощо [14]. На думку цих науковців, саме в такому розумінні вживається слово «політика», коли мова йде про державну політику та про її напрями

(зовнішня, внутрішня, економічна, соціальна), саме політика як курс дій є предметом аналізу політики [73, с. 49; 14].

Е.А. Афонін, Я.В. Бережний, О.Л. Валевський вважають, що сьогодні поняття політики втрачає свою початкову суть завдяки тому, що основна діяльність держави прямує все ж таки не на перерозподіл влади, а на задоволення потреб громадян, та сама політика вже трактується як певна стратегія прийняття і практичної реалізації обов'язкових для суспільства рішень по тому чи іншому питанні. Проте, ці науковці наголошують, що оскільки центральним актором політичного життя все-таки залишається держава, то призначення політики полягає у визначення суті проблеми, розв'язання якої потребує втручання державних органів влади [136, с. 10; 14], а це вже державна політика, тому що пов'язана з діяльністю зі здійснення державної влади.

Науковці по-різному визначають поняття «державна політика»:

– цілеспрямована діяльність органів державної влади для вирішення суспільних проблем, досягнення й реалізації загальнозначущих цілей розвитку суспільства або його окремих сфер;

– напрям дії або утримання від неї, обрані державними органами для розв'язання певної чи сукупності взаємно пов'язаних проблем [214, с. 22];

– напрям дій (або бездіяльність), що обирає державна влада (або орган державної влади, що має повноваження: правові, політичні й фінансові) для вирішення певної проблеми або сукупності взаємозалежних проблем;

– реакція держави на конкретні проблеми суспільства або груп у цьому суспільстві, наприклад, громадян, неурядових організацій. Вона покликана погоджувати інтереси, знаходити консенсус, необхідний для стабільності суспільства [14];

– це такі дії органів державної влади з вирішення проблем, які найоптимальніше сприяють реалізації інтересів суспільства [184];

– діяльність, націлену на вирішення проблем суспільного розвитку [39, с. 21];

– це відносно стабільна, організована й цілеспрямована діяльність/бездіяльність державних інституцій, здійснювані безпосередньо чи опосередковано щодо певної проблеми або сукупності проблем, яка впливає на життя суспільства [73, с. 6];

– напрям діяльності держави щодо визначення та досягнення соціально значущих цілей розвитку суспільства чи його окремих сфер [19, с. 35];

– це відносно стабільна, організована та цілеспрямована діяльність уряду стосовно певної проблеми або предмета розгляду, яка здійснюється ним безпосередньо або опосередковано через уповноважених агентів і впливає на життя суспільства [177, с. 12];

– це сукупність цілей і завдань, що практично реалізуються державою, і засобів, які використовуються при цьому» [76, с. 157];

– це пропонований курс діяльності уряду для задоволення потреб чи використання можливостей, сформульований із зазначенням очікуваних результатів та їх впливу на наявний стан справ і конкретне розв'язання проблем [315];

– система 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 реалізовується через владні структури, які мають повноваження монопольного права держави на законний примус» [226, с. 35];

– сукупність специфічних, неординарних дій, заходів та інститутів, за допомогою яких відбувається задоволення різноманітних інтересів диференційованого суспільства [361, с. 133-135];

– сукупність ціннісних цілей, державно-управлінських заходів, рішень і дій, порядок реалізації державно-політичних рішень (поставлених державною владою цілей) і системи державного управління розвитком країни [74, с. 8];

– дії, що їх реалізує владний орган, який має законодавчі, політичні та фінансові повноваження це робити;

– реакція держави на реальні життєві потреби чи проблеми, тобто така політика намагається реагувати на конкретні потреби або проблеми суспільства чи суспільних груп, наприклад, громадян, недержавних організацій чи органів влади;

– курс дій, тобто не одне певне рішення, дія чи реакція, а ретельно розроблений підхід або стратегія;

– це рішення щось робити або рішення нічого не робити, що означає: визначена політика може привести до дій у спробі розв'язати проблему або ж базуватися на переконанні, що проблему буде розв'язано в рамках поточної політики, тобто не привести до жодних дій [401, с. 5-6];

– це система взаємопов'язаних, послідовних управлінських впливів, які об'єднані єдиною метою, об'єктом і принципами діяльності [378, с. 77; 14].

Як бачимо, державна політика та її спрямованість завжди пов'язана з процесом забезпечення суспільної стабільності й задоволення суспільних інтересів. Можна погодитись з І. Гладуляк, що основні суспільні інтереси завжди пов'язані з системою прав і свобод громадян держави, котрі не лише формально фіксуються в Конституції, а й мають реально забезпечуватись нею як правовим актом найвищої юридичної сили, якому властива ознака прямої імперативної дії (стаття 8 Конституції України) [56, с. 11-12; 14].

На думку Ю. Бажала, О. Кілієвича, О. Мертенса та інших, державна політика включає визначення проблеми, цілей та інструментів розв'язання проблеми [89, с. 44].

О. Кучеренко який зробив систематизацію різних підходів до розуміння державної політики, вважає, що в сучасній суспільно-політичній думці переважають три головні концепції державної політики, зокрема:

1) плюралістична (акцентує увагу на процесі формування та здійснення державної політики в сучасному демократичному суспільстві як

мультирівневої конкуренції між впливовими суспільно-політичними групами та об'єднаннями);

2) суспільного вибору (розглядає соціально-політично орієнтованого індивіда як основного носія соціальної активності, а тому на здійснення державної політики значною мірою впливають політичні та державні діячі вищих шаблів управління, що діють на основі вибору раціонального соціального інтересу);

3) детерміністська (становлення та функціонування державної політики визначаються економічними відносинами та відповідним способом виробництва) [14].

На думку О. Кучеренко, саме ці концепції, як теоретичний інструмент дослідження, дають можливість визначення певної логіки виявлення необхідних умов для розробки концептуальних засад формування та здійснення державної політики в Україні [152, с. 279; 14].

На думку В.І. Андріяша, в ідеалі державна політика – це оптимальний синтез об'єктивних тенденцій суспільного розвитку і суб'єктивних суджень людей про власні інтереси в суспільстві. Цей науковець відзначає такі характеристики державної політики, як: 1) представляє інтереси як більшості, так і меншості, інакше будуть виникати труднощі при її реалізації; 2) повинна бути досить стійкою, стабільною, мати історичну перспективу; 3) повинна виступати об'єднуючою силою і бути спрямованою на позитивний розвиток суспільства [14]. На наш погляд, державна антикорупційна політика повинна відповідати також цим трьом характеристикам.

Підтримуючи концепцію вираження державною політикою загальних інтересів населення, Ю.В. Ковбасюк та К.О. Ващенко зазначають, що для виконання цього призначення держава утворює відповідну систему органів влади, які здійснюють вироблення і реалізацію державної політики. Державна політика – це практична діяльність політичних суб'єктів і органів державної влади з реалізації виробленого політичного курсу та досягнення конкретних політичних цілей. Так, законодавча влада визначає політичний

курс держави; виконавча влада на основі виробленого політичного курсу розробляє та реалізує державну політику; судова влада виносить рішення щодо спорів, які виникають у процесі цієї діяльності. Виходячи з цього, Ю.В. Ковбасюк та К.О. Ващенко визначають систему державної політики як сукупність людських, інституціональних, процесуальних і духовних складових (соціальні суб'єкти, інститути, цілі, принципи, методи, інтереси, потреби та ін.), які консолідовані на основі імперативної державної влади для політичного управління економічною, соціальною та іншими сферами суспільства з метою реалізації суспільно визначених цінностей та досягнення суспільно значущих цілей [73, с. 12].

Державна політика, як вид діяльності, може здійснюватися на чотирьох рівнях. Перший (нижчий) включає розв'язання місцевих проблем (житлові умови, середня освіта, громадський транспорт, соціальне забезпечення, організація торгівлі тощо). Місцевий рівень передбачає діяльність, пов'язану із реалізацією органами місцевого самоврядування власних самоврядних і делегованих державою повноважень. Другий (локальний) регіональний рівень (районний, обласний) вимагає втручання держави. Політична діяльність найактивніше здійснюється групами та асоціаціями громадянського суспільства, а також органами місцевого самоврядування, які зацікавлені в економічному розвитку регіону. Місцеві державні адміністрації, як правило, захищають державні інтереси з відповідних питань державної політики. Центральне місце в структурі системи державної політики займає третій – національний рівень, який визначається переважно становищем держави як основного інституту організації життя громадян, розподілу та перерозподілу ресурсів, національною політикою. Основними агентами політичної діяльності на четвертому (міжнародному) рівні є національні і транснаціональні організації: ООН, ЮНЕСКО, ЄС, НАТО, СНД та ін. [74, с. 13].

А.М. Новак наголошує, що невирішеною залишається проблематика виокремлення рівнів функціонального визначення сутності національної

антикорупційної політики (далі – НАП), визначення аспектів та рівнів управління в системі національної антикорупційної політики, теоретичні засади формалізації НАП як складової системи публічного управління [201].

Загалом, теоретико-методологічна проблема формування національної антикорупційної політики в сучасних умовах, наполягає А.М. Новак, характеризується поєднанням інституціонального, організаційно-правового та адміністративного аспектів публічного управління. У сучасній науці публічного управління немає єдиного підходу до формування концепту національної антикорупційної політики. Адже потреба формувати концептуальну основу публічного управління (у цьому випадку – у сфері антикорупційної політики) властива лише складним, динамічним системам, внутрішньою характеристикою яких є наявність нормативно-правових актів, що характеризують зміст антикорупційної політики, визначають суб'єктів запобігання корупції та встановлюють стандарти управлінської діяльності [201].

Крім того, зазначають Ю.В. Ковбасюк та К.О. Ващенко, державна політика поділяється за напрямками залежно від змісту проблем і питань, що необхідно вирішити органам влади та державного управління у певній сфері або галузі забезпечення суспільного розвитку чи економіки. Основними видами державної політики є: економічна, соціальна, фінансова, паливноенергетична, аграрна, екологічна, культурна, науково-технічна, інформаційна, адміністративна, зовнішня, національна, військово-промислова, національної безпеки, демографічна та ін. Однак, можливі класифікація та поділ політики за іншими критеріями, завдяки чому стає прозорим механізм відносин між учасниками розроблення та реалізації державної політики, а також визначення рівня її конфліктності. За такого підходу ці науковці виділяють також специфічні види державної політики: розподільчу, перерозподільчу, регулятивну, адміністративно-правову, антикризову та ін. [74, с. 14].

Науковці вирізняють наступні ознаки державної політики: 1) є суттю послідовності рішень; 2) виробляється при взаємодії багатьох агентів і організацій та встановленні складних взаємозв'язків між ними [214, с. 22; 59, с. 34-35, 39].; 3) має цілеспрямований характер; 4) не завжди поширюється на все суспільство, вона часто регулює лише певні сфери, тобто передбачає вплив на визначену суспільну групу; 5) вироблення державної політики має усвідомлений характер, проте результати її втілення не завжди збігаються із запланованими цілями; 6) на політику впливає широка система владних стосунків, незалежно від того, що думають і який намір мають її творці; 7) це не завжди дії, це також – утримання від дії [59, с. 37; 214, с. 27-28]; 8) її цілі можуть визначатися ретроспективно, з метою раціоналізації урядом своїх попередніх дій [59, с. 38]; 9) зорієнтована на досягнення мети, тобто намагається досягти кількох визначених цілей у спробі розв'язати або розглянути певні проблеми чи потреби в конкретному суспільстві; 10) здійснюється одним або групою акторів, тобто політику може реалізовувати один представник влади чи владний орган або багато гравців; 11) передбачає обґрунтування дій, тобто, як правило, містить пояснення логіки, на якій вона ґрунтується; 12) це рішення, що вже ухвалене, а не намір чи обіцянка [401, с. 5-6; 217].

Таким чином, можна визначити наступні ознаки державної політики: 1) послідовність рішень, система цілеспрямованих заходів; 2) спрямована на досягнення й реалізацію загальнозначущих цілей, тобто має цілеспрямований характер; 3) її метою є вирішення суспільних проблем та знаходження консенсусу, необхідного для стабільності суспільства; 4) виробляється та реалізується при взаємодії багатьох агентів і організацій та встановленні складних взаємозв'язків між ними; 5) передбачає вплив на певні групи суб'єктів; 6) забезпечується законним примусом.

Петренко І. зауважує, що поряд із поняттям «державна політика» часто вживається поняття «державні програми» або «державні цільові програми», тому варто відтворити пояснення В. Лобанова, який зазначає, що цільові

програми – це пов’язаний ресурсами, виконавцями і строками здійснення комплекс науково-дослідних, дослідно-конструкторських, виробничих, соціально-економічних, організаційно-господарських та інших заходів, які забезпечують ефективне вирішення завдань у сфері державного, економічного, екологічного, соціального й культурного розвитку держави [217].

Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. у ст. 18 «Антикорупційна політика» визначає, що засади антикорупційної політики (Антикорупційна стратегія) визначаються Верховною Радою України [245]. Таким чином, цей закон ототожнив поняття «засади антикорупційної політики» та «антикорупційна стратегія». Відповідно до проекту Закону України «Про державне стратегічне планування», стратегія – це документ, в якому визначаються пріоритети, стратегічні цілі та напрями розвитку держави, окремих сфер, видів економічної діяльності та окремих адміністративно-територіальних одиниць. Відповідно до ст. 5 цього проекту, антикорупційну стратегію можна віднести до цільової програми, що розробляється на середньостроковий період від трьох до п’яти років [243].

Що стосується цільових державних програм, зазначає І. Петренко, то це один із основних способів упровадження державних рішень у життя. Вони покликані забезпечити необхідну концентрацію економічних, фінансових і виробничих ресурсів на пріоритетних напрямках розвитку держави. Тож створення державних програм дає змогу: 1) сконцентрувати ресурси для розв’язання певної проблеми; 2) об’єднати зусилля всіх зацікавлених організацій; 3) визначити довгострокові цілі й розробити стратегію на довготривалій період. З урахуванням зазначеного, науковець запропонував визначити державну цільову програму як законодавчо закріплений план дій органів державної влади, який передбачає здійснення управлінської діяльності, спрямованої на досягнення поставлених цілей державної політики в тій чи іншій сфері суспільного життя. Статус, зміст і процес розробки цільових програм визначається відповідними нормативно-правовими актами.

У цьому процесі беруть участь органи виконавчої та законодавчої влади, а також наукові установи й громадські організації [217].

Розглянемо, як нормативно-правові акти визначають антикорупційну політику.

Ще у 1994 році міжнародна організація Transparency International у своєму бюлетені зазначила: «Феномен корупції має глобальний характер...». Схожою є думка І.В. Чемериса, «для корупції не існує державних та наукових кордонів, вона поглинає своїм впливом майже всі сфери життєдіяльності, тому вивчення її відбувається комплексно і послідовно на глобальному рівні» [381, с. 111]. А.О. Кладченко вважає, що саме міжнародний досвід має стати ключовим у процесі реалізації державної антикорупційної політики. На її думку, процес євроінтеграції та запровадження міжнародного законодавства у сфері протидії і боротьби з корупцією є важливим, а норми міжнародного права є базовим елементом антикорупційної політики. Тим більше, є багато прикладів ефективної антикорупційної політики в Данії, Фінляндії, Новій Зеландії, Швеції, Канаді, Нідерландах, Ізраїлі, США та ін. Окрім того, ці країни є не лише прикладами ефективної антикорупційної політики, а й виступають ініціаторами розробки міжнародних нормативно-правових актів у сфері протидії корупції [198, с. 33].

Модельний закон «Основи законодавства про антикорупційну політику» не містить визначення антикорупційної політики, проте, відповідно до ст. 1 цього Закону, антикорупційна політика, як предмет правового регулювання, включає такі відносини: 1) по формуванню основних засад антикорупційної політики, визначенню її понять, цілей і принципів; 2) реалізації антикорупційної політики в діяльності по охороні прав і свобод людини і громадянина, законних інтересів суспільства і держави; 3) встановлення пріоритетних сфер та системи заходів попередження корупції, а також визначення системи суб'єктів реалізації антикорупційної політики; 4) визначення компетенції органів публічної влади національного,

регіонального та місцевого рівнів у формуванні та реалізації антикорупційної політики; 5) визначення та проведення антикорупційної політики в правотворчій і правозастосовчій діяльності; 6) зміцнення законності і правових основ функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування; 7) формування суспільної правосвідомості відповідно до антикорупційних стандартів; 8) формування основ міжнародного співробітництва в реалізації заходів антикорупційної політики [212].

У розпорядженні Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2009 року № 1688-р «Про схвалення засад антикорупційної політики» було визначено антикорупційну політику як комплекс правових, економічних, освітніх, виховних, організаційних та інших заходів, спрямованих на створення системи запобігання та протидії корупції і усунення причин її виникнення [265].

Чинні вітчизняні нормативно-правові акти не визначають поняття антикорупційна політика.

Розглянемо позиції науковців, дослідження яких присвячені питанням запобігання та протидії корупції. Як зазначає С.О. Кравченко, у переважній більшості концепцій закладено розуміння антикорупційної політики як комплексу заходів [145].

Наведемо декілька наукових концепцій поняття антикорупційної політики, відповідно до яких це поняття визначається як:

– розроблення і постійного вживання різнобічних та послідовних заходів держави і суспільства в межах прийнятих такою державою основ конституційного ладу з метою усунення або мінімізації причин корупції в різних сферах суспільного життя [16, с. 342];

– комплекс правових, економічних, освітніх, виховних, організаційних та інших заходів, спрямованих на створення системи запобігання та протидії корупції й усунення причин її виникнення [92, с. 325];

– сукупність послідовних заходів держави та суспільства, через які реалізуються суспільні інтереси щодо обмеження корупції та споріднених з нею злочинів [106, с. 67];

– сукупність мети, цілей, завдань, принципів, а також заходів, рішень і дій щодо запобігання і протидії корупції, які здійснюються через систему державного управління та інститути громадянського суспільства на основі законодавства України і забезпечують зниження рівня корупції у всіх сферах суспільного життя [29];

– постійно здійснювана, систематична, цілеспрямована діяльність держави у тісній співпраці з інститутами громадянського суспільства, що полягає у розробленні, вдосконаленні та реалізації стратегічних засад і тактичних заходів, спрямованих на усунення або блокування причин та умов корупції, вдосконалення юридичної відповідальності за корупційні правопорушення та формування антикорупційної культури [72, с. 17];

– це напрям дій та відповідний комплекс заходів, обраний і здійснюваний органами державної влади та органами місцевого самоврядування за підтримки суспільства та у співпраці з його інститутами для вирішення проблем корупції у всіх сферах суспільного життя [145].

Зрозуміло, що антикорупційна політика є відповідною реакцією на корупційні процеси, які існують у певний період у державі та/або які прогнозуються в майбутньому. До того ж, слід звернути увагу, що саму державну політику слід розуміти як сукупність ціннісних цілей, державно-управлінських заходів, рішень і дій, порядок реалізації державно-політичних рішень (поставлених державною владою цілей) і системи державного управління розвитком країни [74, с. 8].

В.М. Соловйов визначає державну антикорупційну політику як комплекс заходів, спрямованих на протидію корупції у вузькому розумінні й запобігання корупційним проявам у широкому розумінні. З цього погляду логічним видається визначення державної антикорупційної політики як сукупності взаємопов'язаних дій системи органів державної влади щодо

розроблення та реалізації мети, завдань, принципів і стратегічних напрямів розв'язання проблем у сфері запобігання і протидії корупції [341, с. 103].

На думку авторів колективної монографії «Державна антикорупційна політика і запобігання та протидія корупції на публічній службі в органах державної влади і органах місцевого самоврядування», державна антикорупційна політика – це постійно здійснювана, систематична, цілеспрямована діяльність держави у тісній співпраці з інститутами громадянського суспільства, що полягає у розробці, удосконаленні та реалізації стратегічних засад і тактичних заходів, спрямованих на усунення або блокування причин та умов корупції, удосконалення юридичної відповідальності за корупційні правопорушення та формування антикорупційної культури [72, с. 17].

І.М. Ключовська наголошує на доцільності застосування широкого розуміння антикорупційної політики як «...ідеологічно й науково обґрунтованої діяльності державних органів усіх гілок і рівнів влади, а також громадських інститутів, яка полягає у поступовому здійсненні заходів соціального і правового контролю за загальнозначущими (публічними) сферами життєдіяльності» [119, с. 66-67].

Отже, з наведеного ми бачимо, що поняття «державна антикорупційна політика» науковцями визначається по-різному, має різноманітний зміст та її трактування. Узагальнюючи вищенаведені визначення можна зазначити, що державна антикорупційна політика містить такі формулювання: як різностороння діяльність органів публічної влади; як явище мультифункціональне, ідеологічне, багатовекторне; як політико-правова модель; як сукупність засобів та форм і методів діяльності; як розробка та здійснення різноманітних заходів, стратегій, тактик.

Узагальнюючи результати аналізу змісту поняття державна антикорупційна політика, автором запропоновано деякі висновки у контексті науки адміністративного права.

Ознаки державної антикорупційної політики: 1) за змістом – це процес розроблення, вдосконалення, реалізації та аналізу стратегічних засад і тактичних заходів протидії корупції; 2) систематична, цілеспрямована діяльність держави у тісній співпраці з інститутами громадянського суспільства; 3) використовує комплекс правових, економічних, освітніх, виховних, організаційних та інших заходів, спрямованих на створення системи запобігання, протидії корупції, усунення причин її виникнення; 4) реалізує суспільні інтереси щодо обмеження корупції та споріднених з нею злочинів; 5) її зміст визначається у сукупності мети, цілей, завдань, принципів, а також заходів, рішень і дій щодо запобігання і протидії корупції; 6) її цілями є усунення або блокування причин та умов корупції, вдосконалення юридичної відповідальності за корупційні правопорушення, формування антикорупційної культури, забезпечення зниження рівня корупції у всіх сферах суспільного життя.

Державна антикорупційна політика визначає стратегію та ідеологію антикорупційної діяльності держави у таких напрямках: 1) протидія корупції кримінально-правовими та адміністративно-правовими засобами; 2) визначення комплексу заходів організаційно-правового, політичного, економічного, профілактичного, ідеологічного, виховного змісту, які спрямовані на виключення соціально-економічного та політичного підґрунтя корупції.

На нашу думку, державна антикорупційна політика представляє собою передбачений у законодавстві комплекс організаційно-правових, адміністративних, економічних, ідеологічних, освітньо-виховних та інших заходів, що ініціюються, розробляються та реалізуються публічною адміністрацією у взаємодії з громадянським суспільством з метою усунення причин та умов, що сприяють корупції, зниження рівня корупції у всіх сферах суспільного життя, виявлення та припинення фактів корупції, відновлення порушених прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, а також держави.

Теоретичну модель державної антикорупційної політики, як адміністративно-правової категорії, можна визначити з використанням інституціонального підходу, відповідно до якого вона представляє собою інтегровану взаємодію органів публічної влади та громадянських інститутів щодо її формування та реалізації мети, завдань, принципів, стратегічних напрямів, а також впровадження інституціональних, організаційно-правових та ресурсних заходів щодо унеможливлення проявів корупції в державному управлінні. У цьому розумінні державна антикорупційна політика, як адміністративно-правова категорія, представляє собою інтегровану взаємодію та координацію дій суб'єктів її формування та реалізації, і спрямовану на впровадження організаційно-правових, інституціональних та ресурсних заходів, спрямованих на усунення причин та умов, що сприяють корупції, зниження рівня корупції у всіх сферах суспільного життя, виявлення та припинення фактів корупції, відновлення порушених прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, а також держави.

Формування та реалізація ефективної державної антикорупційної політики вимагає законодавчого, інституційного, організаційного, матеріально-технічного, інформаційного, фінансово-економічного, кадрового тощо забезпечення та супроводу з одного боку, з іншого врахування різноманітних чинників політичного, історичного, ментального, культурного, поведінкового тощо. Між державною антикорупційною політикою та антикорупційною діяльністю публічної адміністрації існує взаємозв'язок, який проявляється у взаємодоповнюваності та взаємодії цих категорій, адже публічна адміністрація являється суб'єктом як формування, так і реалізації державної антикорупційної політики.

У змісті адміністративно-правових основ державної антикорупційної політики слід виокремити категоріальну; нормативно-правову; інституціональну та інструментальну складові. Категоріальна складова передбачає висвітлення базових характеристик та понять ознак явища, що визначені у правових актах. Нормативна складова передбачає

систематизацію правової основи державної антикорупційної політики та виокремлення серед правових норм тих, що містять норми адміністративного права. Інституціональний елемент передбачає визначення кола суб'єктів формування та реалізації державної антикорупційної політики, які, відповідно до законодавства, мають повноваження до її формування та/або реалізації, визначення їх адміністративно-правового статусу, розподіл повноважень, порядок координації та взаємодії тощо. Інструментальний елемент стосується форм та методів діяльності суб'єктів формування державної антикорупційної політики, а також засобів реалізації запланованих заходів уповноваженими суб'єктами.

Висновки до розділу 1

Підсумовуючи викладене, слід відзначити принципові положення цього розділу дисертаційного дослідження, що виносить на захист автор:

1. Доведено, що ефективність розроблення та реалізації державної антикорупційної політики напряму залежить від наукового, аналітичного та експертного забезпечення її заходів, тобто від постійного та системного наукового її супроводу. Сьогодні залишається актуальним питання наукового супроводу державної антикорупційної політики під час як її розроблення, так і реалізації.

2. З'ясовано, що науковий супровід державної антикорупційної політики має здійснюватися у напрямках: системного та комплексного проведення наукових досліджень з проблем протидії корупції, постійного розроблення прогнозів та пропозицій, наукових методик та рекомендацій з подальшим впровадженням їх у практичну діяльність антикорупційних органів, у антикорупційне законодавство; наукового аналізу ефективності форм та засобів антикорупційної політики, ефективності діяльності суб'єктів її реалізації; дослідження і моніторингу стану виконання антикорупційної

політики.

3. Принципово важливо сьогодні сформувати сучасну інфраструктуру науково-експертної та аналітичної діяльності, яка повинна включати тісну співпрацю Національного агентства запобігання корупції та недержавних інституцій, представників наукової спільноти з питань підготовки та реалізації державної антикорупційної політики. Має бути сформоване професійне співтовариство аналітиків та науковців (експертне середовище), мають проводитися наукові та аналітичні дослідження проблем протидії корупції.

4. Варто зазначити, що проблема формування та реалізації державної антикорупційної політики в науковій літературі розглядається та розглядалася досить рідко, частіше науковці присвячують свої праці проблемам протидії корупції, запобігання їй, вивченню стану корупції.

5. Слід вказати, що систематизація наукових досліджень у тому чи іншому обсязі є одним із методів, яким користуються вчені для визначення стану розробки проблеми у галузі протидії корупції, встановлення власної позиції та методології висвітлення теоретичних та прикладних аспектів подолання цього негативного явища. Крім того, здійснення наукового аналізу відбувається з метою формування науково обґрунтованих пропозицій, спрямованих на удосконалення чинного законодавства, тлумачення вже існуючих його положень.

6. В існуючих на сьогодні наукових роботах містяться положення адміністративно-правової доктрини протидії корупції. Зокрема, ними визначено роль адміністративного права у контексті реформування публічної влади на сучасному етапі розвитку українського суспільства, забезпечення прав і свобод громадян; встановлено вплив корупції на суспільні відносини у сфері публічної служби; висвітлено питання застосування заходів адміністративного примусу у виявленні та припиненні адміністративних корупційних правопорушень; сформульовано засади діяльності публічної адміністрації у протидії корупції; розкрито питання участі інститутів

громадянського суспільства у заходах боротьби з корупцією; висвітлено питання взаємодії громадськості з органами публічної влади у питаннях запобігання корупції та інші. Проте, питання адміністративно-правових основ державної антикорупційної політики комплексно не досліджувалися.

7. Аналіз окремих наукових праць з антикорупційної проблематики дозволив виявити тенденції у напрямках наукового пошуку, встановити стан наукового забезпечення протидії корупції.

8. Теоретично доведено, що в Україні відсутні комплексні наукові дослідження державної антикорупційної політики, а саме шляхів її розроблення, прийняття та реалізації. В існуючих наукових працях вона переважно розглядалася у контексті реалізації функцій держави, або як складова механізму протидії корупції у кримінологічному, політичному, адміністративно-правовому та управлінському аспектах, або як важлива складова реформ, які провадяться в системі органів публічної адміністрації, судових та правоохоронних органів.

9. Методологія дослідження є багатограним поняттям, що вміщує в собі світоглядне вчення, завдяки якому здійснюється пізнання державної антикорупційної політики, а також конкретні методи дослідження, завдяки яким вирішуються дослідницькі завдання щодо розроблення цілісної теоретико-прикладної концепції державної антикорупційної політики та визначення її сутності, розвитку та удосконалення адміністративно-правового регулювання.

10. Досліджено методи вивчення державної антикорупційної політики та обґрунтовано використання наступних методів наукового дослідження адміністративно-правових основ антикорупційної політики: діалектичний, формально-логічний, історичний, системно-структурний, порівняльно-правовий, системний аналіз, метод альтернатив.

11. Обрання методологічної основи дослідження відбувалося шляхом: вивчення наукових надбань дослідників, які застосовували загальнонаукову методологію для вивчення проблем тієї чи іншої галузі права; аналізу

наукових надбань науковців, які, використовуючи ті чи інші методи наукового пізнання, дослідили проблематику щодо протидії корупції адміністративно-правовими засобами; узагальнення праць науковців, які безпосередньо досліджували державну антикорупційну політику.

12. Завдяки обраній методології дослідження було отримано науково обґрунтовані висновки та результати дисертації, викладено авторське бачення теоретико-прикладної концепції державної антикорупційної політики, шляхів її подальшого розвитку та удосконалення адміністративно-правових засад її забезпечення та регулювання.

13. Встановлено основні ознаки державної політики: 1) це послідовність рішень, система цілеспрямованих заходів; 2) спрямована на досягнення й реалізацію загальнозначущих цілей, тобто має цілеспрямований характер; 3) її метою є вирішення суспільних проблем та знаходження консенсусу, необхідного для стабільності суспільства; 4) виробляється та реалізується при взаємодії багатьох агентів і організацій та встановленні складних взаємозв'язків між ними; 5) передбачає вплив на певні групи суб'єктів; 6) забезпечується законним примусом.

14. При визначенні поняття «державна антикорупційна політика» науковці використовували такі формулювання, як: різностороння діяльність органів публічної влади; явище мультифункціональне, ідеологічне, багатовекторне; політико-правова модель; сукупність засобів та форм і методів діяльності; розробка та здійснення різноманітних заходів, стратегій, тактик.

15. Державна антикорупційна політика визначає стратегію та ідеологію антикорупційної діяльності держави у таких напрямках: 1) протидія корупції кримінально-правовими та адміністративно-правовими засобами; 2) визначення комплексу заходів організаційно-правового, політичного, економічного, профілактичного, ідеологічного, виховного змісту, які спрямовані на виключення соціально-економічного та політичного підґрунтя корупції.

16. Формування та реалізація ефективної державної антикорупційної політики вимагає законодавчого, інституційного, організаційного, матеріально-технічного, інформаційного, фінансово-економічного, кадрового тощо забезпечення та супроводу з одного боку, з іншого врахування різноманітних чинників політичного, історичного, ментального, культурного, поведінкового тощо. Між державною антикорупційною політикою та антикорупційною діяльністю публічної адміністрації існує взаємозв'язок, який проявляється у взаємодоповнюваності та взаємодії цих категорій, адже публічна адміністрація являється суб'єктом як формування, так і реалізації державної антикорупційної політики.

Розділ 2

ОСНОВНІ ЗМІСТОВНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ ДЕРЖАВНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

2.1. **Поняття та стратегічна мета державної антикорупційної політики**

Корупція є однією з головних проблем, що блокує демократичний розвиток в усіх країнах світу. Проте, в деяких країнах антикорупційна політика досягає поставленої мети та має позитивні результати, а в деяких, наприклад, в Україні, боротьба із корупцією затягується на довгі десятиліття. Водночас, як наголошує А.М. Новак, починаючи з 80-х рр. ХХ століття ефективна державна антикорупційна політика розглядається як ключова проблема в більшості країн світу. При цьому, кожна країна, по-різному формулює мету антикорупційної політики: як негайне підвищення ефективності в приватному секторі; як довгострокова динамічна ефективність економіки та її зростання; як соціальна справедливість та політична стабільність [197].

З урахуванням комплексності поняття «антикорупційна політика», що тісно пов'язано із «антикорупційною стратегією», необхідно з'ясувати поняття та зміст її стратегічної мети. Водночас, чинне законодавство, поряд з метою антикорупційної політики, використовує терміни «цілі протидії корупції».

Звертаючись до довідкової літератури, слід зазначити загальноприйняте розуміння поняття «мета». Словник української мови визначає мету як: 1) те, до чого хтось прагне, чого хоче досягти; ціль; 2) заздалегідь намічене завдання; замисел [333]. Водночас, цей словник трактує термін «ціль» як: 1) предмет, істоту або місце, куди спрямовують постріл, кидок, удар і т.ін.; 2) мішень; 3) те, до чого прагнуть, чого намагаються досягти; мета [334]. Із наведених визначень, що містяться у

словнику, не прослідковуються особливості цих понять, що їх відрізняють, по суті вони трактуються як синоніми.

Звернення до результатів наукових досліджень у цій сфері дозволить встановити різницю між цими поняттями та конкретизувати зміст стратегічної мети антикорупційної політики. Так, В.І. Маслов визначає мету як спроектований, прогнозований, очікуваний результат діяльності або стану самої системи, вихідний спонукач її функціонування, за відсутності якого соціальні системи не можуть існувати [166, с. 9]. В.І. Бондар наполягає, що мета – це результат, який мисленнєво передбачається до початку діяльності, щоб надати їй цілеспрямованого перебігу, а ціль автор характеризує як «внутрішньо спонукальний мотив», закон практики, за яким визначається напрям і регулюється людська діяльність [33, с. 37-30]. На думку цього науковця, мета – це усвідомлений, запланований результат діяльності, суб'єктивний образ, модель майбутнього продукту діяльності, тобто мета – це те, чого людина прагне досягти. Вона організовує, спонукає людину до діяльності. В.І. Бондар визначає мету як ідеальний, наперед визначений еталон результату людської діяльності, спрямованої на перетворення дійсності відповідно до усвідомлення людиною потреби [33, с. 253]. В.С. Лазарєв ціллю називає образ того результату, який намагається отримати суб'єкт, виконуючи ті чи інші дії [369, с. 126]. Цілі безпосередньо залежать від потреб, інтересів, стимулів і мотивів, наголошує С.Е. Шишов. Центральний пункт цілепокладання – визначення цілей через засоби, бо «ціль без визначення засобів не є істинна ціль», переконує цей науковець [392, с. 158]. Прийнята ціль перетворюється на мету діяльності, регулює вибір засобів, робить її цілеспрямованою, мобілізує досвід, волю та енергію людини [33, с. 38-42]. Цілі виступають у ролі еталону, стандарту, з якими можна зіставляти проміжні результати роботи, вносячи в них оперативні і навіть випереджувальні корективи [369]. В.І. Бондар наголошує, що для забезпечення стратегії будь-якої цілеспрямованої діяльності, необхідно виробити тактику прийнятої виконавцями мети, складовими якої є завдання,

способи їх розв'язання, методи, прийоми, засоби, «які в сукупності приведуть до стратегічного успіху» [33]. Таким чином, на наш погляд, можна вважати, що мета виражає прагнення до конкретного кінцевого стану й допомагає вибудувати деяку послідовність у роботі, здійснити аналіз результату, для неї характерні конкретність кінцевого результату, що задовольняє потреби суб'єкта, хоча і має частку невизначеності. Мета – щось дійсно глобальне, яке потребує дійсно багато часу, натомість ціль можна вважати складовою мети, яка має чітко визначені часові рамки. Виходячи з лексичного значення понять «мета» та «ціль», можна стверджувати, що цілей може бути декілька, а мета – одна. Проте, можна говорити про множинність напрямів діяльності, кожен з яких має свою мету.

Позиція А.М. Новикова полягає в тому, що зміст діяльності залежить від того, хто задає ціль: суб'єкт чи об'єкт. Якщо ціль формує суб'єкт, як правило ця діяльність є певною мірою стандартизованою, унормованою, якщо сам об'єкт, то діяльність має творчий характер, а процес цілепокладання стає складним зі своїми стадіями, етапами, методами і засобами [200, с. 9].

Актуальність дослідження цілей різного роду діяльностей у сфері управління, констатує С.Е. Шишов, зумовило появу функції цілепокладання, результатом якої є дерево цілей. Ця функція інтегрує різні дії в конкретну систему цілей, засобів і результату [392, с. 156]. В. Олійник зауважує, що управління багатоякісними об'єктами розглядається у вигляді моделі, що містить блоки: цілепокладання, засобів цілереалізації, рівнів управління [124]. З урахуванням багатогранності антикорупційної політики, необхідно з'ясувати зміст та характеристики саме її стратегічної мети.

Науковці класифікують мету і цілі за різними критеріями: 1) час (близькі, середні і загальні; поточні і перспективні, стратегічні і тактичні); 2) можливість реалізації (реальні, ідеальні, фантастичні); 3) актуальність (актуальні та неактуальні); 4) ранг (головні і другорядні); 5) функції управління (цілі планування, організації, контролю, регулювання тощо);

суб'єкт (особисті та групові); 6) рівень усвідомлення (дійсні та уявні); 7) сфера використання (економічні, технічні, технологічні, соціальні, виробничі, комерційні тощо); 8) ієрархія (вищі, проміжні, нижчі); 9) взаємини (взаємодіючі, індиферентно (нейтральні) і конкуруючі); 10) об'єкт взаємодії (зовнішні і внутрішні) [30; 33; 117; 124; 369].

Для розуміння змісту поняття «стратегічна мета» та її місця в системі цілепокладання антикорупційної політики, розглянемо поняття «стратегія» з точки зору його лексичного значення та з урахуванням наукових концепцій. Відповідно до довідкової літератури, «стратегія» трактується як: 1) мистецтво підготовки і ведення війни та великих воєнних операцій; 2) мистецтво суспільного і політичного керівництва масами, яке має визначити головний напрям їх дій, вчинків; 3) спосіб дій, лінія поведінки кого-небудь [334].

Науковці по-різному підходять до трактування змісту поняття «стратегія»: 1) як до генерального плану дій, який визначає пріоритети стратегічних завдань, ресурси і послідовність кроків щодо досягнення стратегічних цілей [368, с. 133]; 2) як до плану, що інтегрує в деяке узгоджене ціле такі компоненти: головні цілі організації; політику (цінності, філософію, ідеологію); застосовувані дії [54, с. 20]; 3) як до комплексного плану діяльності підприємства, який розробляється на основі творчого науково обґрунтованого підходу і призначається для досягнення довгострокових глобальних цілей підприємства [65, с. 9]; 4) як до моделі взаємодії організації із зовнішнім середовищем або набору чи системи певних принципів та правил поведінки [146]; 5) як до певного набору правил для прийняття довгострокових рішень [15, с. 46]; 6) як напрям, вектор чи курс майбутніх дій, а також модель, певна послідовність подій у часі [178, с. 20]; 7) як до моделі поведінки, набору принципів і правил, дотримуючись яких підприємство (організація) здатне забезпечити конкурентні переваги та виживання на ринку [318]; 8) як до моделі поведінки, спрямованої на досягнення поставлених цілей, набір правил для пошуку і використання

можливостей [318]; 9) як до комплексного плану діяльності підприємства, який розробляється на основі творчого науково обґрунтованого підходу і призначається для досягнення довгострокових глобальних цілей підприємства [15, с. 9]; 10) як до способу досягнення результату, сформульованого у вигляді мети [93].

С.О. Борисевич зазначає, що формулювання стратегій є процесом, у ході якого керівники встановлюють місію, формують систему цілей, обирають стратегії, а також визначають усі складові (компоненти) процесу стратегічного управління. Саме тому стратегічне планування є процесом визначення цілей організації і їхніх змін, ресурсів їхнього досягнення і політики, спрямованої на придбання і використання цих ресурсів. Стратегічне планування спрямоване на забезпечення успіху підприємства, закріплення завойованих ним позицій на ринку збуту, визначення перспективи для подальшого росту [35, с. 606-608].

У державному управлінні, конкретизує В.Я. Малиновський, стратегія являє собою детальний всеохоплюючий комплексний план, що розробляється на перспективу і повинен сприяти досягненню мети організації та цілей, що її конкретизують. Стратегія розробляється та формулюється вищою керівною ланкою, роль якої полягає не лише в ініціюванні такого процесу, а й у реалізації плану із залученням усіх ланок управління та оцінці результатів стратегічного планування [160, с. 170]. Визначення мети антикорупційної політики тісно пов'язане із стратегічним плануванням процесу боротьби із корупцією.

У проекті Закону України «Про державне стратегічне планування», державне стратегічне планування пропонується розуміти як функцію державного управління з обрання пріоритетів, визначення, з урахуванням наявних ресурсів, цілей та напрямів розвитку, розроблення та виконання взаємозв'язаних завдань і заходів соціально-економічного розвитку [243]. Систему державного стратегічного планування становить комплекс взаємопов'язаних елементів, які складаються з документів, процедур і

учасників державного стратегічного планування, забезпечують цілеспрямований розвиток країни. Документи державного стратегічного планування закріплюють цілі, напрями розвитку, пріоритети, завдання та заходи, що є результатом консенсусу щодо обрання однієї з можливих альтернатив і основою для бюджетного планування. Процедура розроблення документів державного стратегічного планування включає аналіз, моделювання, формування бачення та визначення цілей, напрямів, пріоритетів, завдань та заходів, ресурсного забезпечення, а також показників досягнення цілей та виконання завдань [243].

У результаті державного стратегічного планування у сфері протидії корупції формується стратегія антикорупційної політики та створюється стратегічний план її реалізації як для всієї країни, так і на рівні окремих регіонів та галузей.

З'ясуємо, чим же стратегічний план відрізняється від стратегії, та що має визначальний вплив на формування стратегічної мети антикорупційної політики.

Стратегічний план, зазначає М.Б. Свистович, це послідовність певних кроків та дій, інтегрованих у просторі і часі, що приводять до зміни поточного становища на бажане. План не має гнучкості і реалізується тільки за певних зовнішніх умов, проте стратегія може бути застосована в будь-яких ситуаціях. План повинен постійно коригуватися залежно від змін у зовнішньому середовищі, тоді як стратегію потрібно змінювати тільки при внутрішніх змінах – на розсуд суб'єктів публічного управління. Водночас, М.Б. Свистович застерігає, що у багатьох дефініціях термін «стратегія» визначається передусім як довгостроковий план. Проте, цей науковець вважає, що стратегічний план – це план реалізації стратегії як певної моделі поведінки, яка має забезпечити виживання організації в конкурентних умовах та в його основу покладена стратегія. Поняття «стратегія» і «стратегічне планування», стверджує М.Б. Свистович, увійшли до управлінської термінології наприкінці 50-х – на початку 60-х рр., коли актуалізувалася

проблема своєчасної реакції на раптові зміни в зовнішньому середовищі. Головна відмінність стратегічного плану від звичайного довгострокового – це напрям планування, який здійснюється з майбутнього у теперішнє. М.Б Свистович пояснює, що це означає, що спочатку визначається бажаний стан організації, якого хочуть досягнути в майбутньому, а потім, за допомогою системного аналізу і формалізованої процедури, визначають шляхи, засоби та ресурси, необхідні для досягнення цього стану. Стратегічне планування оцінює перспективи, виявляє можливості й загрози зовнішнього середовища, сильні й слабкі сторони внутрішнього середовища. Таким чином, констатує цей науковець, головною відмінністю стратегічного планування від довгострокового є факт стратегії як першорядного орієнтиру складання стратегічного плану [318].

Отже, головною відмінністю стратегічного плану від інших планів є те, що він спрямований на управління змінами, тобто досягнення бажаного майбутнього не тільки всередині організації, а й у зовнішньому середовищі. Стратегічне планування створює міст у майбутнє і використовується для переходу організації від того, якою вона є зараз, до того, якою вона хоче бути. З приводу цього П. Друкер зазначав, що стратегічне планування – це не майбутні рішення, а вплив майбутнього на сьогоднішні рішення [146].

З урахуванням зазначених аргументів та поточних висновків, М.Б. Свистович визначив стратегічне планування як формалізований процес постановки стратегічних цілей і розробки багатоваріантного стратегічного плану їх досягнення на основі обраної стратегії. Основними компонентами стратегічного планування цей науковець називає: 1) системний аналіз внутрішнього і зовнішнього середовища; 2) встановлення стратегічних цілей та орієнтирів; 3) визначення стратегії їх досягнення; 4) розробка стратегічного плану їх досягнення. Результатом стратегічного планування є стратегічний план, який визначає головні завдання, кроки та ресурси, необхідні для досягнення стратегічних цілей з визначенням виконавців та термінів [318].

В Енциклопедії державного управління стратегічне планування визначається як довгострокове планування на основі проміжних цілей. Стратегія зумовлюється головною метою. Цілі, які визначають стратегічний план, називають стратегічними цілями [35; 344]. Планування стратегії розглядається як процес, за допомогою якого система пристосовує свої ресурси до змін зовнішніх і внутрішніх умов. Воно залежить від ефективного аналізу зовнішнього середовища, об'єктивної оцінки власних ресурсів, вимагає спільних зусиль і участі усіх органів влади. Планування – найбільш динамічна функція управління, а тому вона повинна виконуватися професійно й постійно для забезпечення надійної основи здійснення інших видів управлінської діяльності. Змістом планування є безперервний процес встановлення і конкретизації цілей розвитку державного управління [88]. Таким чином, процес формування та корегування стратегічної мети державної антикорупційної політики є частиною державного стратегічного планування. Проте, наукові концепції щодо державного стратегічного планування, стратегічних планів та стратегії не дозволяють чітко з'ясувати зміст та поняття стратегічної мети. Тому звернемось до вітчизняного законодавства.

Чинне законодавство України містить поняття «стратегічна мета» лише у наказі Міністерства юстиції України від 28.11.2018 р. № 3745/5 «Про затвердження Методології та методики проведення моніторингу реалізації Національної стратегії у сфері прав людини до 2020 року та плану дій з її реалізації» [251]. Відповідно до цього документу, «стратегічна мета» – це бажаний вплив державної політики у сфері прав людини за стратегічними напрямами, передбаченими Національною стратегією у сфері прав людини [252]. Національна стратегія у сфері прав людини визначає 24 стратегічні напрями та, відповідно, стратегічні цілі за цими напрямами: 1) забезпечення права на життя: *стратегічна мета* – забезпечення належних гарантій захисту права на життя та наявність правових засобів захисту і механізмів ефективного розслідування порушень права на життя; 2) протидія

катуванням, жорстокому, нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню: *стратегічна мета* – створення ефективної системи протидії катуванням, жорстокому, нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню; створення умов для попередження випадків неналежного поводження; утвердження у суспільстві нетерпимості до будь-яких проявів неналежного поводження;

3) забезпечення права на свободу та особисту недоторканність: *стратегічна мета* – створення ефективної системи захисту права на свободу та особисту недоторканність, ефективне розслідування злочинів насильницького зникнення;

4) забезпечення права на справедливий суд: *стратегічна мета* – забезпечення права на незалежний та справедливий суд у розумний строк; створення доступної та ефективної системи судочинства, що відповідатиме європейським цінностям та стандартам захисту прав людини;

5) забезпечення свободи думки і слова, вираження поглядів і переконань, доступу до інформації та вільного розвитку особистості: *стратегічна мета* – забезпечення вільного обміну інформацією та свободи вираження поглядів і переконань;

6) забезпечення свободи мирних зібрань та об'єднань: *стратегічна мета* – забезпечення реалізації права на свободу мирних зібрань та права на свободу об'єднань;

7) забезпечення права на участь в управлінні державними справами та у виборах: *стратегічна мета* – забезпечення дотримання права громадян вільно брати участь в управлінні державними справами та формуванні органів державної влади, органів місцевого самоврядування через вибори; забезпечення ефективної взаємодії між інститутами громадянського суспільства та органами державної влади, органами місцевого самоврядування, зокрема шляхом удосконалення процедур залучення інститутів громадянського суспільства до процесу підготовки та прийняття рішень органами державної влади, органами місцевого самоврядування;

8) попередження та протидія дискримінації: *стратегічна мета* – створення ефективної системи запобігання та протидії дискримінації;

9) забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків:

стратегічна мета – забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків в усіх сферах життя суспільства; 10) протидія гендерному насильству, торгівлі людьми та рабству: *стратегічна мета* – створення ефективної системи протидії усім формам гендерного насильства, торгівлі людьми та рабства, надання якісної допомоги жертвам; 11) протидія домашньому насильству: *стратегічна мета* – створення ефективної системи запобігання та протидії домашньому насильству, підвищення якості надання допомоги жертвам домашнього насильства; 12) забезпечення прав корінних народів і національних меншин: *стратегічна мета* – створення ефективної системи забезпечення та захисту прав корінних народів і національних меншин, підтримки та розвитку толерантних міжнаціональних відносин у суспільстві; 13) забезпечення права на працю та соціальний захист: *стратегічна мета* – створення можливостей для забезпечення достатнього життєвого рівня та належного соціального захисту громадян; 14) забезпечення права на охорону здоров'я: *стратегічна мета* – забезпечення рівного доступу до високоякісної медичної допомоги; профілактика, раннє виявлення та ефективне лікування захворювань; 15) створення умов для розвитку підприємницької діяльності: *стратегічна мета* – забезпечення свободи підприємництва, створення умов для самозайнятості населення; 16) забезпечення права на освіту: *стратегічна мета* – забезпечення гарантованого доступу до якісної і конкурентоспроможної освіти, створення ефективної системи забезпечення всебічного розвитку людини відповідно до її індивідуальних здібностей та потреб; 17) забезпечення права на приватність: *стратегічна мета* – забезпечення встановлених стандартів захисту права на приватність; 18) забезпечення прав дитини: *стратегічна мета* – створення сприятливого середовища для виховання, навчання, розвитку дитини та ефективної системи забезпечення реалізації її прав; удосконалення державного механізму забезпечення прав дитини; 19) забезпечення прав біженців та осіб, які потребують додаткового захисту, а також іноземців та осіб без

громадянства, які на законних підставах перебувають в Україні: *стратегічна мета* – забезпечення правового та соціального захисту осіб, яких визнано в Україні біженцями або особами, які потребують додаткового захисту; урегулювання проблемних питань перебування іноземців та осіб без громадянства в Україні; 20) забезпечення прав учасників антитерористичної операції: *стратегічна мета* – створення належних умов для реалізації та захисту прав учасників антитерористичної операції; 21) захист прав внутрішньо переміщених осіб; *стратегічна мета* – забезпечення створення належних умов для реалізації та захисту прав і свобод внутрішньо переміщених осіб; 22) ужиття необхідних заходів для захисту прав осіб, які проживають на тимчасово окупованій території України: *стратегічна мета* – забезпечення прав і свобод громадян України; 23) забезпечення прав громадян України, які проживають у населених пунктах Донецької і Луганської областей, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють або здійснюють не в повному обсязі свої повноваження: *стратегічна мета* – забезпечення реалізації та захисту прав громадян України; 24) звільнення заручників та відновлення їхніх прав: *стратегічна мета* – звільнення заручників та забезпечення їх реабілітації [252].

Наведена інформація свідчить, що законодавець не має сталого уявлення про юридичну форму вираження змісту стратегічної мети, оскільки використовує повтор наряду політики та стратегічної мети за цим напрямом. Наприклад: забезпечення свободи мирних зібрань та об'єднань (напрямок) – забезпечення реалізації права на свободу мирних зібрань та права на свободу об'єднань (мета); забезпечення права на участь в управлінні державними справами та у виборах (напрямок) – забезпечення дотримання права громадян вільно брати участь в управлінні державними справами та формуванні органів державної влади, органів місцевого самоврядування через вибори (мета); створення умов для розвитку підприємницької діяльності (напрямок) – забезпечення свободи підприємництва, створення умов для самозайнятості населення (мета); забезпечення права на приватність

(напряом) – забезпечення встановлених стандартів захисту права на приватність (мета); звільнення заручників та відновлення їхніх прав – звільнення заручників та забезпечення їх реабілітації тощо. Таким чином, для опису змісту стратегічної мети використовуються такі терміни як: забезпечення належних гарантій захисту та наявності правових засобів, створення ефективної системи, створення умов для попередження, забезпечення права, забезпечення встановлених стандартів.

Загальною метою реалізації Національної стратегії у сфері прав людини законодавець визначив забезпечення пріоритетності прав і свобод людини як визначального чинника під час визначення державної політики, прийняття рішень органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Сформульована загальна мета Національної стратегії у сфері прав людини відображає бачення держави, а також рішення про те, в якому напрямі буде вона розвиватись, якою вона має бути в майбутньому, яку позицію повинна займати в глобальному світі. По суті, загальна мета реалізації Національної стратегії у сфері прав людини – це місія держави, формулювання якої визначає стратегічні цілі у цій сфері. Підтримуючи думку О.Л. Євмешкіної, вважаємо, що наведений приклад демонструє застосування методу «дерева» цілей. Як наголошує О.Л. Євмешкіна, сам термін «дерево» передбачає використання ієрархічної структури, що може бути отримана шляхом поділу загальної цілі на підцілі. Метод «дерева цілей» орієнтований на отримання відносно стійкої структури цілей [93].

Як наголошують Ю.В. Ковбасюк, К.О. Ващенко Ю.П. Сурмін та С.О. Кравченко, розроблення комплексу заходів є лише однією складовою частиною формування будь-якої політики. Іншою, більш важливою, складовою частиною є діагностування проблем та постановка цілей політики, яка у класичному загальному розумінні є напрямом дій або утримання від них, обраним і здійснюваним органами державної влади [73, с. 7; 145].

С.О. Кравченко наголошує, що вироблення будь-якої політики має починатися з визначення місії – головної загальної мети політики, що

розкриває призначення такої діяльності. Місія задає загальний орієнтир, без якого неможливо сформувавши єдину систему цілей, тому її визначення має передувати постановці цілей [145].

Представники наукової спільноти демонструють різні підходи до визначення змісту місії антикорупційної політики. Наприклад, С.В. Максимова наголошує на тому, що місією антикорупційної політики є зменшення рівня корупції. Вона акцентує увагу на тому, що місія антикорупційної політики визначається як істотне зниження рівня корупції та забезпечення захисту прав і законних інтересів громадян, суспільства і держави від загроз, впливу і наслідків, пов'язаних із корупцією [213].

Місія антикорупційної політики, на думку зазначених вище вчених, має конкретизуватися у вигляді системи цілей за певними напрямками. З цього приводу Є. Невмержицький виокремлює два головні напрями: боротьба з корупцією як з конкретними кримінальними або адміністративними проявами; комплекс заходів, спрямованих на усунення соціально-політичного підґрунтя корупції [193, с. 20]. На думку В. Барішнікова, основу антикорупційної політики мають становити три складники: збільшення ризику притягнення до відповідальності за корупцію; підвищення соціальної ціни державної служби; зменшення передумов корупції [22, с. 45].

Наприклад, О.Я. Прохоренко дає комплексне розуміння мети політики України щодо протидії корупційним проявам у системі державної служби: захист інтересів Державного бюджету; зміцнення економічних і політичних позицій України у світовому співтоваристві; вдосконалення протидії корупційним проявам; створення комплексної системи державного контролю за виконанням антикорупційного законодавства; приведення законодавства України у відповідність з міжнародно-правовими актами щодо забезпечення прав і свобод громадян та ін. [271, с. 72].

Кравченко С.О. розуміє місію антикорупційної політики як поєднання трьох складників, а саме: максимального зменшення рівня корупції; захисту

суспільства від загроз, впливу і наслідків корупції; виявлення та усунення причин і умов корупції [145].

Зазначимо, що у Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», основна мета антикорупційної реформи сформульована як суттєве зменшення корупції в Україні, зменшення втрат державного бюджету та бізнесу через корупційну діяльність, а також підвищення позицій України у міжнародних рейтингах, що оцінюють рівень корупції [264].

При формуванні стратегічної мети державної антикорупційної політики необхідно виходити з концепції методу «дерева цілей», що передбачає формулювання місії держави у сфері антикорупційної політики, яку можна вважати антикорупційною стратегією, визначення відповідно до неї ієрархії стратегічних цілей та створення стратегічних планів для їх досягнення.

Якісна чи правильно вибрана стратегія, наголошує М.Б. Свистович, не потребує змін залежно від змін зовнішнього середовища, оскільки вона сама по собі є необхідною умовою виживання в умовах постійних змін, тоді як стратегічний план, як комплекс інтегрованих і взаємопов'язаних у просторі і часі дій, повинен постійно коригуватися залежно від зовнішніх обставин та вибраної стратегії [318]. Таким чином, сформульована місія – стратегію (стратегічну мету) та систему стратегічних цілей державної антикорупційної політики необхідно розглядати як такий стан усього державного апарату, суспільного устрою, громадянського суспільства, що позбавлений як причин існування корупції, так і її проявів.

Міжнародний досвід визначення стратегічних цілей у сфері протидії корупції відображає багатогранність потреб суспільства. Так, ст. 1 Модельного закону про боротьбу з корупцією, що був прийнятий Міжпарламентською асамблеєю держав-учасниць СНД у 1999 році, головною метою, на досягнення якої було спрямовано прийняття цього Закону, визначено захист прав і свобод громадян, забезпечення безпеки держави від загроз, що випливають із проявів корупції, забезпечення

ефективної діяльності державних органів, державних посадових осіб, а також осіб, які прирівняні до них, шляхом попередження, виявлення, припинення і розкриття корупційних правопорушень, усунення їх наслідків і притягнення винних до відповідальності [179].

У ст. 3 Модельного закону «Основи законодавства про антикорупційну політику» зазначено, що метою антикорупційної політики є зниження рівня корупції та забезпечення захисту прав і законних інтересів громадян, суспільства і держави від загроз, пов'язаних з корупцією, шляхом реалізації наступних завдань: 1) попередження корупційних правопорушень; 2) створення правового механізму, який перешкоджає підкупу осіб, що мають публічний статус; 3) створення правового механізму, який перешкоджає підкупу громадян при проведенні референдуму і виборів до органів державної влади та місцевого самоврядування; 4) забезпечення відповідальності за корупційні правопорушення у всіх випадках, прямо передбачених нормативними правовими актами; 5) відшкодування шкоди, заподіяної корупційними правопорушеннями; 6) моніторинг корупціогенних чинників і ефективності заходів антикорупційної політики; 7) формування антикорупційного суспільної свідомості; 8) сприяння правовій реформі, спрямованій на зниження невизначеності правових установлень, ефективну охорону та захист прав і свобод людини і громадянина; 9) сприяння реалізації прав громадян і організацій на доступ до інформації про факти корупції та корупціогенні чинники, а також на їх вільне висвітлення в засобах масової інформації; 10) створення стимулів до заміщення державних посад, посад державної і муніципальної служб непідкупними особами [212].

Відповідно до міжнародних документів, мету антикорупційної політики визначають і національні нормативно-правові акти у цій сфері. Так, Національна антикорупційна програма Республіки Литва 2002 року визначила головну мету такої програми як зменшення рівня корупції в Литві та зведення до мінімуму її негативного впливу на розвиток економіки, демократії і соціальної держави та національної безпеки [408].

Стратегія протидії корупції Республіки Угорщина від 2001 року головною метою визначила захист соціального та економічного життя від корупції [410]. На наш погляд, формування стратегічної мети державної антикорупційної політики в Україні, як і в інших країнах, має свою історію. Сучасний стан правового визначення стратегічної мети антикорупційної політики свідчить про відсутність чіткої системи стратегічних цілей, наразі відбувається формування та упорядкування методики виявлення, обґрунтування та нормативного визначення такої системи стратегічних цілей [238; 239].

З точки зору дослідження стратегічної мети антикорупційної політики, на наш погляд, необхідно дотримуватись трактування поняття «стратегії», сформульоване Г. Мінцбергом, який вважає, що існує два види стратегії: перший вид стратегії – це плани майбутніх дій, а другий – це модель дій, яка базується на минулому досвіді. Г. Мінцберг називає перший підхід «задуманною стратегією», а другий – «реалізованою стратегією» [178, с. 21].

Ще однією цікавою особливістю державної політики, на якій акцентують увагу Б. Гогвуд і Л. Ган, є те, що її цілі можуть визначатися ретроспективно, з метою раціоналізації урядом своїх попередніх дій [59, с. 38]. Тобто цілі державної політики, зазвичай, ідентифікуються на початковій стадії процесу її вироблення, однак із часом можуть змінюватися і в деяких випадках визначатися лише ретроспективно [217].

У контексті постановки проблеми формування державної антикорупційної політики А.М. Новак виокремлює етапи її становлення в Україні. У процесі формування самої державної антикорупційної політики, на наш погляд, відбувалась модернізація та корегування її стратегічних цілей.

Так, А.М. Новак визначає перший – неформалізований (1991 – 1995 рр.) етап становлення державної антикорупційної політики в Україні. На цьому етапі поняття антикорупційної політики в самостійному нормативно-правовому акті, констатує цей науковець, не було визначено, не

побудовано систему протидії корупції, сам термін «корупція» вживався як вторинний порівняно з іншими поняттями (зловживання владою, перевищення повноважень, хабарництво тощо). Мета антикорупційної політики в законодавстві чітко не визначена.

Другий, як його називає А.М. Новак, – формально визначений (1995 – 2009 рр.) період характеризувався формуванням нормативно-правового змісту державної антикорупційної політики, відбулось прийняття Закону України «Про боротьбу з корупцією» (1995 р.), було збережено акцент на адміністративній природі корупції як правопорушенні, напрацювання кримінально-правової бази в питаннях протидії корупції, поступове наближення до міжнародних стандартів у сфері протидії корупції [197].

На цьому етапі Концепцією боротьби з корупцією на 1998-2005 роки основною метою державної політики у галузі боротьби з корупцією визнавалось створення дієвої системи запобігання і протидії корупції, виявлення та подолання її соціальних передумов і наслідків, викриття корупційних діянь, обов'язкової відповідальності винних у їх вчиненні [255].

Третій період формування державної антикорупційної політики (2009 – 2011 рр.) характеризувався прийняттям антикорупційного пакету законів, як зазначає А.М. Новак, які в дію не вступили, проте відбувався процес продовження формування державної антикорупційної політики [197].

На цьому етапі у розпорядженні Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2009 року № 1688-р «Про схвалення Зasad антикорупційної політики» метою антикорупційної політики було визначено зниження рівня корупції та забезпечення захисту прав і законних інтересів громадян та суспільства від її негативних наслідків [265].

Четвертий етап становлення державної антикорупційної політики відбувався у 2011 році і був пов'язаний із прийняттям антикорупційного пакету законів, а також характеризувався продовженням процесу формування НАП, посиленням співпраці із зарубіжними організаціями.

Метою другої вітчизняної Національної антикорупційної стратегії, затвердженої Указом Президента України від 21.10.2011 р. № 1001/2011, було визначено зменшення рівня корупції в Україні шляхом усунення передумов її виникнення через 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, за участю міжнародних організацій [257].

П'ятий період формування державної антикорупційної стратегії тривав з 2014 по 2015 рр. і характеризувався прийняттям антикорупційного пакету законів, закріпленням і визначенням державної антикорупційної політики як головного напрямку подолання політичної кризи.

У цей період приймаються Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. та Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки». Основна частина напрямів цієї стратегії об'єднана у розділі 3 «Запобігання корупції» та передбачає комплекс дій щодо викорінення причин та умов, які породжують корупцію [246]. Проте, Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. [245] не містить поняття державної антикорупційної політики та не визначає її мети. Такий стан визначення мета державної антикорупційної політики тривав протягом шостого та сьомого періоду визначених А.М. Новаком [197].

Протягом шостого періоду (2015 – 2016 рр.) відбувалась інституціоналізація системи органів влади у сфері запобігання корупції, розвиток антикорупційної політики України в контексті положень Угоди про асоціацію України та ЄС, реалізації положень Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», а протягом сьомого періоду (з 2-го півріччя 2016 року до 2018 року) відбувався перехід до нового виміру формування державної антикорупційної політики, що передбачає розвиток системи органів державної влади в боротьбі з корупцією.

Доповнюючи таку етапність формування державної антикорупційної політики, відзначимо восьмий період її становлення, що обумовлений, на наш погляд, завершенням реформи системи антикорупційних органів та розробкою проекту Антикорупційної стратегії на 2018-2020 роки [238].

Ми вважаємо, що сукупність описаних процесів, формування мети державної антикорупційної політики в Україні призвели до реалізації принципу «дерева цілей» при формуванні антикорупційної стратегії та формулюванні її системи стратегічних цілей, що відображені у проекті Закону України «Про Антикорупційну стратегію на 2018-2020 роки».

Так, цей документ визначає, на наш погляд одну місію – як генеральну стратегічну мету у сфері формування та реалізації державної антикорупційної політики – забезпечення здійснення результативної антикорупційної політики шляхом удосконалення законодавства з питань запобігання, виявлення та протидії корупції, виявлення та усунення причин та умов, що сприяють її проявам, формування в суспільстві нетерпимого ставлення до корупції в усіх сферах суспільного життя та у приватному секторі. Також, проект Антикорупційної стратегії на 2018-2020 роки визначає систему стратегічних цілей за відповідними напрямками:

- 1) запобігання корупції, мета визначена як підвищення рівня прозорості в діяльності Верховної Ради України та органів місцевого самоврядування, забезпечення прозорості фінансування політичної діяльності та обмеження впливу фінансування фізичними та юридичними особами діяльності політичних партій, посилення фінансової дисципліни політичних партій та виконання ними обов'язку щодо публічного звітування про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, дотримання встановленого порядку отримання внесків від фізичних та юридичних осіб, запровадження електронної системи звітності політичних партій, практична реалізація передбачених законодавством заборон, пов'язаних із конфліктом інтересів;

2) запобігання корупції у діяльності органів державної влади і органів місцевого самоврядування: мета – проведення необхідних антикорупційних заходів в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, забезпечення прозорості в їх діяльності та істотне зниження рівня їх корумпованості;

3) запобігання корупції у судовій системі: мета – реформування судової влади в Україні та усунення корупційних ризиків у судочинстві;

4) запобігання корупції в органах кримінальної юстиції: мета – реформування органів кримінальної юстиції та усунення корупційних ризиків у їх діяльності;

5) запобігання корупції в органах прокуратури: мета – забезпечення доброчесної поведінки прокурорів, істотне зниження рівня корупції в діяльності органів прокуратури;

6) запобігання корупції в державних і комунальних підприємствах: мета – протидія корупції в процесі приватизації та управлінні публічними ресурсами;

7) запобігання корупції у приватному секторі: мета – усунення корупційних передумов ведення бізнесу, формування сприятливого для відмови від корупційної практики бізнес-клімату та нетолерантного ставлення бізнесу до корупції;

8) відповідальність за корупцію: мета – посилення системи виявлення та розслідування корупційних і пов'язаних з корупцією правопорушень, конфіскація майна, яке було предметом або доходом від злочинної діяльності, повернення конфіскованих доходів, здобутих злочинним шляхом, із-за кордону, забезпечення невідворотності притягнення до відповідальності осіб, що вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення;

9) формування негативного ставлення до корупції: мета – формування у суспільстві атмосфери нетерпимості до проявів корупції, формування у населення довіри до антикорупційної політики держави і позитивного ставлення до викривачів, а також системне залучення державою активної

частини населення, громадських об'єднань, представників бізнесу до антикорупційних заходів [238].

Узагальнюючи результати аналізу змісту поняття стратегічна мета державної антикорупційної політики, автором запропоновано деякі висновки у контексті науки адміністративного права.

Було доведено, що мета виражає прагнення до конкретного кінцевого стану й допомагає вибудувати деяку послідовність у роботі, здійснити аналіз результату, для неї характерні конкретність кінцевого результату, що задовольняє потреби суб'єкта. Мета – це глобальне прагнення, досягнення якого потребує дійсно багато часу, натомість ціль можна вважати складовою мети, яка має чітко визначені часові рамки. Виходячи з лексичного значення понять «мета» та «ціль», можна стверджувати, що цілей може бути декілька, а мета – одна. Проте, з урахуванням особливостей державної антикорупційної політики, можна говорити про множинність напрямів діяльності, кожен з яких має свою ціль.

З точки зору дослідження стратегічної мети антикорупційної політики, було доведено необхідність дотримуватись концепції дуалістичного змісту поняття «стратегії»: як плану майбутніх дій та моделі дій, яка базується на минулому досвіді. Г. Мінцберг називає перший підхід «задуманною стратегією», а другий – «реалізованою стратегією». Тобто, цілі державної антикорупційної політики, зазвичай, ідентифікуються на початковій стадії процесу її вироблення, однак із часом можуть змінюватися і в деяких випадках визначатися лише ретроспективно.

Формування стратегічної мети державної антикорупційної політики в Україні, як і в інших країнах, має свою історію. Сучасний стан правового визначення стратегічної мети антикорупційної політики свідчить про відсутність стрункої системи стратегічних цілей, наразі відбувається формування та упорядкування методики виявлення, обґрунтування та нормативного визначення такої системи стратегічних цілей.

При розгляді етапів еволюції вітчизняної антикорупційної політики за національним законодавством було з'ясовано, що тільки декілька вітчизняних нормативно-правових актів визначали мету державної антикорупційної політики: 1) Концепція боротьби з корупцією на 1998-2005 роки основною метою державної політики у галузі боротьби з корупцією визначала створення дієвої системи запобігання і протидії корупції, виявлення та подолання її соціальних передумов і наслідків, викриття корупційних діянь, обов'язкової відповідальності винних у їх вчиненні; 2) у розпорядженні Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2009 року № 1688-р «Про схвалення засад антикорупційної політики» метою антикорупційної політики було визначено зниження рівня корупції та забезпечення захисту прав і законних інтересів громадян та суспільства від її негативних наслідків; 3) Національною антикорупційною стратегією, затвердженою указом Президента України від 21.10.2011 р. № 1001/2011, метою було визначено зменшення рівня корупції в Україні шляхом усунення передумов її виникнення через 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, за участю міжнародних організацій; 4) проект Антикорупційної стратегії на 2018-2020 роки визначив одну стратегічну мету в сфері формування та реалізації державної антикорупційної політики – забезпечення здійснення результативної антикорупційної політики шляхом удосконалення законодавства з питань запобігання, виявлення та протидії корупції, виявлення та усунення причин та умов, що сприяють її проявам, формування в суспільстві нетерпимого ставлення до корупції в усіх сферах суспільного життя та у приватному секторі. Також, проект Антикорупційної стратегії на 2018-2020 роки визначив систему стратегічних цілей за відповідними напрямками.

Доведено, що сукупність описаних процесів, формування мети державної антикорупційної політики в Україні призвели до реалізації

принципу «дерева цілей» при формуванні антикорупційної стратегії та формулюванні її системи стратегічних цілей, що відображені у проекті Закону України «Про Антикорупційну стратегію на 2018-2020 роки».

Таким чином, стратегічне планування державної антикорупційної стратегії можна визначити як функцію державного управління з обрання пріоритетів, визначення з урахуванням наявних ресурсів цілей та напрямів розвитку, розроблення та виконання взаємозв'язаних завдань і заходів, спрямованих на успішне досягнення поставленої мети, закріплення існуючих позитивних результатів та визначення подальших перспектив їх покращення.

Систему державного стратегічного планування у сфері антикорупційної політики становить комплекс взаємопов'язаних елементів, які складаються з документів, процедур і учасників державного стратегічного планування, які забезпечують цілеспрямований розвиток системи протидії корупції.

У результаті державного стратегічного планування у сфері протидії корупції формується стратегія антикорупційної політики та створюється стратегічний план її реалізації як для всієї країни, так і на рівні окремих регіонів та галузей.

З'ясовано, що ознаками стратегії державної антикорупційної політики є: 1) стабільний універсальний характер, може бути застосована в будь-яких ситуаціях, незалежно від зміни зовнішніх умов; 2) стратегію потрібно змінювати тільки при внутрішніх змінах – на розсуд суб'єктів публічного управління; 3) є першорядним орієнтиром складання стратегічного плану реалізації державної антикорупційної політики.

Стратегічний план державної антикорупційної політики має такі ознаки: 1) це послідовність певних кроків та дій, інтегрованих у просторі і часі; 2) має гнучкість і реалізується тільки за певних зовнішніх умов; 3) метою є зміна поточного становища на бажане; 4) повинен постійно коригуватися залежно від змін у зовнішньому середовищі; 5) це план реалізації стратегії як певної моделі поведінки; 6) напрям планування

здійснюється з майбутнього у теперішнє, тобто спочатку визначається бажаний стан організації, якого хочуть досягнути в майбутньому, а потім за допомогою системного аналізу і формалізованої процедури визначають шляхи, засоби та ресурси, необхідні для досягнення цього стану; 7) оцінює перспективи, виявляє можливості й загрози зовнішнього середовища та сильні й слабкі сторони внутрішнього середовища; 8) спрямований на управління змінами, тобто досягнення бажаного майбутнього не тільки всередині організації, а й у зовнішньому середовищі.

Процес формування та корегування стратегічної мети державної антикорупційної політики є частиною державного стратегічного планування. Проте, наукові концепції щодо державного стратегічного планування, стратегічних планів та стратегії не дозволяють чітко з'ясувати зміст та поняття стратегічної мети.

Єдине законодавче визначення «стратегічної мети» міститься лише у наказі Міністерства юстиції України від 28.11.2018 р. № 3745/5 «Про затвердження Методології та методики проведення моніторингу реалізації Національної стратегії у сфері прав людини до 2020 року та плану дій з її реалізації» [251], і визначається як бажаний вплив державної політики у сфері прав людини за стратегічними напрямками, передбаченими Національною стратегією у сфері прав людини. Проведений аналіз цього документу засвідчив, що законодавець не має сталого уявлення про юридичну форму вираження змісту стратегічної мети, оскільки використовує повтор назви напряму політики та стратегічної мети за цим напрямом, а також для опису змісту стратегічної мети використовує такі терміни як: забезпечення належних гарантій захисту та наявності правових засобів, створення ефективної системи, створення умов для попередження, забезпечення права, забезпечення встановлених стандартів.

При формуванні стратегічної мети державної антикорупційної політики необхідно виходити з концепції методу «дерева цілей», що передбачає формулювання місії держави у сфері антикорупційної політики,

яку можна вважати антикорупційною стратегією, визначення відповідно до неї ієрархії стратегічних цілей та створення стратегічних планів для їх досягнення.

Стратегічна мета державної антикорупційної політики розглядається як її місія, та визначається як: 1) істотне зниження рівня корупції та забезпечення захисту прав і законних інтересів громадян, суспільства і держави від загроз, впливу і наслідків, пов'язаних із корупцією; 2) боротьба з корупцією як з конкретними кримінальними або адміністративними проявами; комплекс заходів, спрямованих на усунення соціально-політичного підґрунтя корупції; 3) захист інтересів Державного бюджету; зміцнення економічних і політичних позицій України у світовому співтоваристві; вдосконалення протидії корупційним проявам; створення комплексної системи державного контролю за виконанням антикорупційного законодавства; приведення законодавства України у відповідність з міжнародно-правовими актами щодо забезпечення прав і свобод громадян; 4) максимального зменшення рівня корупції; захисту суспільства від загроз, впливу і наслідків корупції; виявлення та усунення причин і умов корупції; 5) суттєве зменшення корупції в Україні, зменшення втрат державного бюджету та бізнесу через корупційну діяльність, а також підвищення позицій України у міжнародних рейтингах, що оцінюють рівень корупції; 6) захист прав і свобод громадян, забезпечення безпеки держави від загроз, що випливають із проявів корупції, забезпечення ефективної діяльності державних органів, державних посадових осіб, а також осіб, які прирівняні до них, шляхом попередження, виявлення, припинення і розкриття корупційних правопорушень, усунення їх наслідків і притягнення винних до відповідальності; 7) зниження рівня корупції та забезпечення захисту прав і законних інтересів громадян, суспільства і держави від загроз, пов'язаних з корупцією; 8) забезпечення здійснення результативної антикорупційної політики шляхом удосконалення законодавства з питань запобігання, виявлення та протидії корупції, виявлення та усунення причин та умов, що

сприяють її проявам, формування в суспільстві нетерпимого ставлення до корупції в усіх сферах суспільного життя та у приватному секторі.

На наш погляд, місію, стратегію (стратегічну мету) державної антикорупційної політики необхідно розглядати як стан усього державного апарату, суспільного устрою, громадянського суспільства, що позбавлений як причин існування корупції, так і її проявів.

Відповідно до цієї місії (стратегічної мети) можна визначити коло таких актуальних стратегічних цілей антикорупційної політики: підвищення рівня прозорості в діяльності Верховної Ради України та органів місцевого самоврядування; забезпечення прозорості фінансування політичної діяльності та обмеження впливу фінансування фізичними та юридичними особами діяльності політичних партій; посилення фінансової дисципліни політичних партій та виконання ними обов'язку щодо публічного звітування про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру; дотримання встановленого порядку отримання внесків від фізичних та юридичних осіб, запровадження електронної системи звітності політичних партій; практична реалізація передбачених законодавством заборон, пов'язаних із конфліктом інтересів; проведення необхідних антикорупційних заходів в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, забезпечення прозорості в їх діяльності та істотне зниження рівня їх корумпованості; реформування судової влади в Україні та усунення корупційних ризиків у судочинстві; реформування органів кримінальної юстиції та усунення корупційних ризиків у їх діяльності; забезпечення доброчесної поведінки прокурорів, істотне зниження рівня корупції в діяльності органів прокуратури; протидія корупції в процесі приватизації та управлінні публічними ресурсами; усунення корупційних передумов ведення бізнесу, формування сприятливого для відмови від корупційної практики бізнес-клімату та нетолерантного ставлення бізнесу до корупції; посилення системи виявлення та розслідування корупційних і пов'язаних з корупцією правопорушень; конфіскація майна, яке було предметом або доходом від

злочинної діяльності; повернення конфіскованих доходів, здобутих злочинним шляхом, із-за кордону; забезпечення невідворотності притягнення до відповідальності осіб, що вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення; формування у суспільстві атмосфери нетерпимості до проявів корупції; формування у населення довіри до антикорупційної політики держави і позитивного ставлення до викривачів; системне залучення державою активної частини населення, громадських об'єднань, представників бізнесу до антикорупційних заходів тощо [238].

Крім того, варто враховувати те, що державна антикорупційна політика має формуватися на основі ієрархічної системи цілей. Стратегічною метою державної антикорупційної політики є зниження корупції до рівня, коли корупція не створює викликів національній безпеці та існуванню суспільства, не призводить до системної деградації публічно-владних відносин, забезпечення захисту прав та законних інтересів громадян, суспільства, держави від загроз, пов'язаних з корупцією. Цілі другого рівня визначаються з урахуванням стану корупції та напрямів її протидії у державі за певний період часу. До таких цілей віднесено: зниження рівня корупції шляхом усунення причин та умов, які її обумовлюють; протидія корупції на всіх рівнях діяльності публічної влади кримінально-правовими та адміністративними заходами; підвищення стандартів доброчесності публічної служби та представницьких органів; запобігання корупції у приватному секторі; удосконалення; протидія політичній корупції. Цілі третього рівня повинні формуватися з урахуванням особливостей поширення корупції у різних сферах суспільного життя та напрямів діяльності публічної влади (судова система, правоохоронні органи, публічні закупівлі, земельні ресурси, медицина тощо).

2.2. Завдання та пріоритетні напрями державної антикорупційної політики

У попередньому підрозділі ми визначили систему стратегічних цілей державної антикорупційної політики, що відповідають її основній місії у цій сфері, а також прослідкували процес її еволюції та відображення у вітчизняному антикорупційному законодавстві. Зміст такої мети наразі визначено Законом України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки». Так, мета формування та реалізації державної антикорупційної політики визначена як 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. Проект Антикорупційної стратегії на 2018-2020 роки визначає мету формування та реалізації державної антикорупційної політики як забезпечення здійснення результативної антикорупційної політики шляхом удосконалення законодавства з питань запобігання, виявлення та протидії корупції, виявлення та усунення причин та умов, що сприяють її проявам, формування в суспільстві нетерпимого ставлення до корупції в усіх сферах суспільного життя та у приватному секторі. Слід наголосити на тому, що зазначені нормативно-правові акти не визначають окремо поняття завдання та пріоритетні напрями державної антикорупційної політики. Про це зазначає і О.Д. Береза. Цей науковець наголошує, що у правовому полі України відсутнє визначення мети, цілей та завдань державної антикорупційної політики. О.Д. Береза наголошує, що ці термінологічні прогалини цілком можуть розглядатись в подальшому як причини недостатньої ефективності державної антикорупційної політики [29].

Від себе доповнимо, що ще більш негативно на процеси формування та реалізації державної антикорупційної політики впливає відсутність нормативно-визначених переліків цих елементів.

Про важливість визначення завдань державної антикорупційної політики наголошує А.М. Новак. Цей науковець наголошує, що завдання державної антикорупційної політики є складовими вирішення проблеми, що мають бути досягнуті в процесі реалізації заходів з питань протидії корупції в умовах проведення системних реформ [201].

Зміна, ускладнення, дихотомія та систематизація завдань та пріоритетних напрямів державної антикорупційної політики відбувалась в межах тих же історичних етапів еволюції вітчизняної антикорупційної політики, що були визначені у попередньому підрозділі. Розглянемо, як визначались ці складові антикорупційної стратегії вітчизняним антикорупційним законодавством.

Закон України «Про боротьбу з корупцією» від 5 жовтня 1995 року № 356/95-ВР окремо не визначав поняття «напрями антикорупційної політики» та не виокремлював їх види. Проте, спираючись на структуру цього документа, можна вважати, що такими напрямками були: 1) попередження корупції; 2) відповідальність за корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією; 3) усунення недоліків корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією; 4) контроль і нагляд за виконанням законів у сфері боротьби з корупцією [240]. Завдання антикорупційної політики зазначений нормативно-правовий акт не містив.

Наступним етапом еволюції антикорупційного законодавства у напрямку унормування державної антикорупційної політики стала Концепція боротьби з корупцією на 1998-2005 роки [255]. Цей документ визначав наступні напрями діяльності щодо боротьби з корупцією: 1) запобігання соціальним передумовам корупції та усунення причин і умов, що сприяють вчиненню корупційних діянь; 2) удосконалення законодавства про відповідальність за корупційні правопорушення; 3) контроль та нагляд за

виконанням законодавства у сфері боротьби з корупцією; 4) активізація діяльності державних органів щодо виявлення, розслідування, розгляду фактів корупційних діянь, притягнення винних у їх вчиненні до відповідальності.

Також, розділ 3 «Запобіжний вплив на соціальні передумови корупції. Запобігання корупційним діям» Концепції боротьби з корупцією на 1998-2005 роки визначив, що стратегічним напрямом запобігання передумовам корупції та їх нейтралізації є послідовна демократизація всіх сфер суспільного життя, розвиток громадянської свідомості та активності у загальному контексті побудови демократичної держави [255].

У розпорядженні Кабінету Міністрів України від 08.12.2009 № 1688-р «Про схвалення засад антикорупційної політики» були визначені наступні завдання:

1) удосконалення національного законодавства шляхом: гармонізації законодавства України і Європейського Союзу; проведення аналізу законодавства з метою виявлення недоліків, які сприяють вчиненню корупційних правопорушень, та підготовка пропозицій щодо його вдосконалення; розроблення та прийняття закону про нормативно-правові акти; проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів; упровадження правового механізму недопущення підкупу осіб, уповноважених на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування, а також громадян під час проведення референдумів і виборів;

2) підвищення рівня правової свідомості населення, утвердження у суспільстві нетерпимості до корупційних правопорушень шляхом: розроблення та запровадження навчальних програм для студентів вищих, учнів середніх і професійно-технічних навчальних закладів та державних службовців з питань запобігання та протидії корупції; виховання у громадян високих моральних цінностей; створення умов для несприйняття

суспільством корупції; розроблення і розміщення соціальної реклами з питань запобігання та протидії корупції;

3) проведення інституційної реформи шляхом: удосконалення політичної системи; розроблення та прийняття законів про державну службу, службу в органах місцевого самоврядування, адміністративні послуги, заходи фінансового контролю за доходами та витратами посадових осіб публічної служби, правила професійної етики на публічній службі та запобігання конфлікту інтересів; прийняття Адміністративно-процедурного кодексу України; удосконалення системи і структури органів державної влади та органів місцевого самоврядування, визначення механізму громадського контролю за їх діяльністю; забезпечення ефективної координації діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань запобігання та протидії корупції; утворення в органах державної влади підрозділів з питань запобігання та протидії корупції; розроблення порядку проведення оцінки ефективності виявлення і профілактики корупційних ризиків в органах державної влади та органах місцевого самоврядування; підвищення престижності діяльності та статусу державного службовця; підвищення рівня заробітної плати і соціальної захищеності державних службовців; удосконалення системи державної служби; оптимізація і конкретизація повноважень державних органів та осіб, уповноважених на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування, підвищення їх відповідальності за невжиття заходів щодо усунення причин корупції; скасування депутатської недоторканності; забезпечення прозорості фінансування політичних партій та виборчого процесу; створення, з урахуванням принципу доступності, Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні правопорушення;

4) реформування правоохоронної та судової системи з метою підвищення ефективності діяльності із захисту прав і свобод людини та громадянина шляхом: утворення спеціалізованого органу – Національного бюро антикорупційних розслідувань, який проводитиме дізнання та досудове

слідство у справах про корупцію та сприятиме попередженню, виявленню, припиненню та розслідуванню корупційних правопорушень; запровадження спеціалізації прокурорів або утворення в органах прокуратури спеціалізованих підрозділів з питань кримінального переслідування осіб, які вчинили корупційні правопорушення; внесення змін до законодавства в частині розмежування та визначення повноважень правоохоронних органів, а також до Законів України «Про судоустрій України» та «Про статус суддів»; забезпечення незалежності суддів і недопущення втручання в судову діяльність; підвищення фахового рівня суддів та поліпшення умов їх професійної діяльності; розроблення дієвого механізму та критеріїв притягнення суддів до відповідальності; забезпечення ефективного виконання судових рішень; створення умов для розвитку альтернативних (позасудових) способів розв'язання спорів; забезпечення доступності до судових рішень та судової статистики;

5) підвищення ефективності взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування з громадськістю шляхом: розроблення та прийняття закону про доступ до публічної інформації, створення системи суспільного телебачення і радіомовлення; інформування громадськості про розроблені законопроекти з питань запобігання та протидії корупції та залучення її до участі в обговоренні таких законопроектів; проведення громадської антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів; забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації антикорупційної політики; здійснення громадського контролю за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування; забезпечення доступності інформації про виявлені корупційні правопорушення; спрощення процедури отримання інформації за запитом фізичних та юридичних осіб; висвітлення у засобах масової інформації фактів викриття корупційних правопорушень, що викликали широкий громадський резонанс, злочинів у сфері службової діяльності, у тому числі притягнення фізичних та

юридичних осіб до відповідальності за вчинення таких злочинів і правопорушень;

б) проведення аналізу: дотримання законодавства у сфері запобігання та протидії корупції; соціологічних та наукових досліджень з питань запобігання та протидії корупції; корупційних правопорушень та причин їх вчинення; корупціогенних чинників, які призводять до вчинення корупційних правопорушень або сприяють їх розповсюдженню; показників поширення корупції, які характеризують обсяги, інтенсивність, структуру, динаміку, територіальний розподіл корупційних правопорушень та осіб, що їх вчинили; результатів здійснення заходів щодо запобігання та протидії корупції, а також статистичних даних про осіб, притягнутих до відповідальності за корупційні правопорушення; недоліків у роботі органів державної влади та органів місцевого самоврядування із запобігання та протидії корупції і розроблення рекомендацій щодо їх усунення; забезпечення фінансовими та матеріально-технічними ресурсами для здійснення заходів щодо запобігання та протидії корупції; досвіду іноземних держав та міжнародних організацій з питань запобігання та протидії корупції [265].

Відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.12.2009 № 1688-р «Про схвалення засад антикорупційної політики», основними завданнями антикорупційної політики є: 1) удосконалення національного законодавства; 2) підвищення рівня правової свідомості населення, утвердження у суспільстві нетерпимості до корупційних правопорушень; 3) проведення інституційної реформи; 4) реформування правоохоронної та судової системи з метою підвищення ефективності діяльності із захисту прав і свобод людини та громадянина; 5) підвищення ефективності взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування з громадськістю; 6) проведення аналізу дотримання законодавства у сфері запобігання та протидії корупції, соціологічних та

наукових досліджень з питань запобігання та протидії корупції, корупційних правопорушень та причин їх вчинення тощо [265].

Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.12.2009 № 1688-р «Про схвалення засад антикорупційної політики» чітко не визначає пріоритетні напрями державної антикорупційної політики, проте виокремлює напрями фінансування діяльності з виконання завдань антикорупційної політики. На наш погляд, використання державних коштів здійснюється, у першу чергу, для фінансування пріоритетних напрямів державної антикорупційної політики. Таким чином, вважаємо, що опосередковано у розпорядженні Кабінету Міністрів України від 08.12.2009 № 1688-р «Про схвалення засад антикорупційної політики» визначено наступні пріоритетні напрями державної антикорупційної політики: 1) забезпечення функціонування дієвого механізму фінансового контролю публічної служби; 2) відшкодування шкоди, заподіяної фізичним або юридичним особам внаслідок прийняття незаконних рішень, діями чи бездіяльністю посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування; 3) забезпечення діяльності Національного бюро антикорупційних розслідувань; 4) створення та ведення Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні правопорушення; 5) запровадження системи електронного документообігу та електронного цифрового підпису в органах державної влади; 6) розроблення і розміщення соціальної реклами з питань запобігання та протидії корупції; 7) забезпечення здійснення повноважень спеціально уповноваженого органу (особи) з питань антикорупційної політики [265].

Протягом 2011 року, що пов'язаний із четвертим етапом становлення державної антикорупційної політики, було прийнято Національну антикорупційну стратегію, затверджену Указом Президента України від 21.10.2011 № 1001/2011 [257]. Цим документом було визначено, що в умовах соціально-економічних реформ, які наразі здійснюються в державі, пріоритетними напрямками антикорупційної політики мають стати виявлення

та усунення умов, що сприяють або можуть сприяти виникненню корупції, а також запобігання спробам їх створити. Таким чином, уже у першому розділі визначено три пріоритетні напрями цієї політики: 1) виявлення умов, що сприяють або можуть сприяти виникненню корупції; 2) усунення умов, що сприяють або можуть сприяти виникненню корупції; 3) запобігання спробам створити умови, що сприяють або можуть сприяти виникненню корупції.

Дотримуючись сучасної позиції законодавця щодо ототожнення понять «засади антикорупційної політики» та «антикорупційна стратегія», можна, на наш погляд, вважати, що визначені у Національній антикорупційній стратегії її завдання є, водночас, і завданнями державної антикорупційної політики: 1) окреслення кола причин і умов, що породжують корупцію, визначення шляхів мінімізації факторів, що детермінують її виникнення та негативні наслідки; 2) визначення основних напрямів державної політики у сфері запобігання і протидії корупції; 3) підвищення ступеня довіри до органів державної влади та органів місцевого самоврядування; 4) упровадження системи моніторингу ефективності антикорупційного законодавства та забезпечення його виконання [257].

У п'ятому розділі Національної антикорупційної стратегії 2011 року визначені її основні пріоритетні напрями реалізації:

1) реформування системи державного управління та адміністративних процедур: а) завершення процесу розмежування функцій органів державної влади з надання адміністративних послуг та контрольних-наглядових (інспекційних) функцій; б) застосування інноваційних технологій, що підвищують об'єктивність та забезпечують прозорість прийняття органами державної влади рішень, у тому числі прискорення впровадження системи електронного документообігу та електронного цифрового підпису на загальнодержавному і місцевому рівнях; в) розширення сфер застосування принципу «мовчазної згоди» при наданні погоджень, висновків, дозвільних документів тощо; г) надання адміністративних послуг виключно органами державної влади та бюджетними установами; д) визначення на

законодавчому рівні вичерпного переліку адміністративних послуг, платності чи безоплатності їх надання, а також обґрунтованих (адекватних) строків надання таких послуг; е) припинення практики дроблення адміністративних послуг на окремі платні послуги, забезпечивши орієнтацію на результат; є) встановлення заборони органам державної влади та органам місцевого самоврядування надавати платні послуги господарського характеру; ж) відмова від територіального монополізму при наданні адміністративних послуг та створення альтернативних можливостей щодо вибору органу для отримання адміністративної послуги;

2) зменшення адміністративного тиску на підприємців, запобігання тінізації економіки: а) суттєве зменшення кількості ліцензій і дозволів у сфері підприємницької діяльності, максимальне спрощення та скорочення тривалості дозвільних процедур; б) усунення технічних бар'єрів, запровадження «єдиного вікна», максимальна комп'ютеризація документообігу; в) обмеження кількості перевірок з боку податкових та контролюючих органів; г) запобігання неправомірному тиску на підприємців з боку правоохоронних та контролюючих державних органів;

3) забезпечення доброчесності на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування: а) системне вдосконалення державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, зокрема, в частині процедури конкурсного добору кандидатів (механізму визначення переможця), розстановки кадрів, проходження державної служби, служби в органах місцевого самоврядування; б) визначення на законодавчому рівні засад етичної поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та механізму врегулювання конфлікту інтересів в їх діяльності, що мають базуватися на положеннях Модельного кодексу поведінки державних службовців країн Ради Європи та враховувати інші міжнародно-правові стандарти в цій сфері; в) оптимізація співвідношення рівня базової (фіксованої) заробітної плати (посадового окладу) залежно від складності роботи і рівня відповідальності за конкретною посадою та

додаткової заробітної плати (премій, надбавок), яка встановлюється за результатами оцінки діяльності на розсуд керівництва;

4) поліпшення умов доступу фізичних, юридичних осіб та об'єднань громадян без статусу юридичної особи до інформації про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування: а) продовження формування ефективного механізму доступу фізичних, юридичних осіб та об'єднань громадян без статусу юридичної особи до інформації про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб; б) активізація інформаційного обміну між об'єднаннями громадян, засобами масової інформації та органами державної влади і органами місцевого самоврядування; в) забезпечення прозорості в роботі органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

5) удосконалення системи використання державного майна та бюджетних коштів: а) удосконалення проведення зовнішнього незалежного аудиту в частині здійснення контролю за використанням коштів місцевих бюджетів; б) завершення проведення інвентаризації державних підприємств і організацій та формування Єдиного реєстру об'єктів державної власності; в) удосконалення законодавства щодо процедур державних закупівель та впровадження системи їх зовнішнього аудиту, забезпечення прозорості процесу державних закупівель; г) удосконалення системи контролю за використанням державного майна з метою недопущення фактів одержання прихованих прибутків державними службовцями або, за їх сприяння, іншими особами чи угрупованнями; д) створення дієвого механізму детінізації ринку цінних паперів, проведення розрахунків за угодами з цінними паперами; е) здійснення Рахунковою палатою моніторингу ефективності використання коштів державного бюджету при виконанні загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і національно-культурного розвитку, охорони довкілля; є) удосконалення механізмів залучення громадськості до контролю за законністю та ефективністю використання державного майна, бюджетних коштів;

6) оптимізація фінансування політичних партій та виборчих кампаній шляхом установлення чітких правил їх фінансування, а також забезпечення ведення ефективного незалежного контролю за таким фінансуванням;

7) удосконалення антикорупційної експертизи шляхом запровадження багатоступеневої методики оцінки корупційних ризиків у законодавстві: на рівні розробників проектів нормативно-правових актів (як формалізована самооцінка); на рівні Міністерства юстиції України (як офіційна антикорупційна експертиза проекту нормативно-правового акта); на рівні громадської експертизи, яка забезпечується існуванням прозорої процедури нормопроекування та доступністю інформації для громадськості;

8) формування громадської підтримки дій влади у запобіганні і протидії корупції: а) сприяння засобам масової інформації в широкому висвітленні заходів щодо протидії корупції, що вживаються державними органами та органами місцевого самоврядування; б) визначення порядку періодичного звітування державних органів, відповідальних за реалізацію державної антикорупційної політики, про ситуацію у сфері запобігання і протидії корупції;

9) удосконалення системи спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції: а) проведення аналізу діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції та вжиття за його результатами заходів щодо підвищення ефективності їх роботи; б) формування єдиної правозастосовчої практики правоохоронних та судових органів у справах, пов'язаних із корупцією; в) запровадження спеціалізації прокурорів та слідчих у справах про злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних функцій; г) розвиток співробітництва правоохоронних органів із громадськими організаціями та засобами масової інформації;

10) підвищення кваліфікації суддів, працівників прокуратури та правоохоронних органів: розроблення і впровадження системи навчання на постійній основі професійних суддів та кандидатів на посаду професійного

судді, особового складу правоохоронних органів та органів прокуратури щодо застосування нового антикорупційного законодавства;

11) запобігання проявам корупції у правоохоронних органах: а) проведення інституційної реформи органів, що здійснюють дізнання, досудове слідство та кримінальне переслідування; б) удосконалення системи професійного добору та підготовки кадрів правоохоронних органів, що здійснюють боротьбу з корупцією; в) зміна критеріїв оцінки ефективності роботи правоохоронних органів із кількісних показників на якість отриманих результатів; г) розроблення системи заходів для забезпечення ефективного і об'єктивного нагляду прокуратури за діяльністю правоохоронних органів;

12) удосконалення інституту відповідальності за корупційні правопорушення: а) встановлення відповідальності юридичних осіб за вчинення їх уповноваженими особами корупційних правопорушень; б) удосконалення інституту конфіскації; в) перегляд процедури надання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт осіб, які користуються недоторканністю, у випадках затримання їх на місці вчинення тяжкого злочину (*in flagrante delicto*), включаючи корупцію; г) розроблення механізму відшкодування майнової шкоди та збитків, завданих внаслідок вчинення корупційного правопорушення фізичним та юридичним особам; д) розроблення механізму захисту осіб, які у разі виявлення корупційного правопорушення вжили заходів щодо його припинення та негайно повідомили про вчинення такого правопорушення;

13) зниження рівня корупції у приватному секторі: а) формування антикорупційної правосвідомості громадян шляхом запровадження соціально-просвітницьких програм, створення системи антикорупційної освіти в загальноосвітніх, професійно-технічних та вищих навчальних закладах незалежно від форми власності; б) сприяння у забезпеченні прозорості діяльності громадських організацій, юридичних осіб приватного права; в) сприяння у створенні внутрішніх механізмів контролю та

запобігання (виявлення) корупційним правопорушенням у приватному секторі;

14) зниження рівня корупції в зонах підвищеного корупційного ризику, зокрема правоохоронній, медичній, земельній, освітній, податковій, митній сферах, у сферах державних закупівель та державної служби: а) вдосконалення законодавчого забезпечення відповідних сфер суспільних відносин; б) підвищення рівня заробітної плати та соціального забезпечення працюючих; в) підвищення професійного рівня та проведення більш жорсткого професійного добору кадрів; г) зменшення кількості формальних процедур;

15) активізація міжнародного співробітництва у сфері запобігання і протидії корупції: а) приведення антикорупційної політики України у відповідність із міжнародними стандартами у сфері запобігання і протидії корупції; б) здійснення підготовки та підписання міждержавних (міжвідомчих) дво- та багатосторонніх угод про співробітництво у сфері запобігання і протидії корупції; в) поглиблення співпраці з партнерськими спеціальними службами та правоохоронними органами у сфері боротьби з корупцією; г) впровадження в Україні найкращих практик іноземних держав у сфері запобігання і протидії корупції, насамперед щодо запровадження інституту захисту добросовісних інформаторів; д) формування іміджу України як держави, що активно протидіє проявам корупції, та отримання міжнародної підтримки цієї діяльності.

У 2014 році приймаються Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. та Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки» [247].

Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. [245] не містить поняття «завдання державної антикорупційної політики» та поняття «пріоритетні напрями державної антикорупційної політики», а також не містить вказівки на них. Натомість, Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017

роки» визначає, що розв'язання проблеми корупції є одним із пріоритетів для українського суспільства на сьогоднішньому етапі розвитку держави, а створення спеціальних умов, які сприятимуть зміні суспільного уявлення про повідомлення про факти корупції, є одним із пріоритетів антикорупційної політики держави. В той же час, цей документ не називає інші пріоритети, тобто пріоритетні напрями антикорупційної політики держави. Проте, на наш погляд, такі пріоритетні напрями державної антикорупційної політики містяться у назвах його розділів, та полягають у наступному: 1) формування та реалізація державної антикорупційної політики; 2) запобігання корупції; 3) покарання за корупцію; 4) формування негативного ставлення до корупції; 5) оцінка результатів та механізм реалізації антикорупційної стратегії [246].

За означеними напрямками державної антикорупційної політики законодавець виокремив розлогі переліки заходів для їх реалізації. На наш погляд, термін «заходи» використано за змістом, що співпадає із поняттям «завдання». Відповідно до довідкової літератури, «заходи» – це: 1) сукупність дій або засобів для досягнення, здійснення чого-небудь; 2) намір, задум здійснити що-небудь [335]. Поняття «завдання» словники визначають як: 1) наперед визначений, запланований для виконання обсяг роботи, справа; 2) настанова, розпорядження виконати певне доручення; 3) мета, до якої прагнуть; те, що хочуть здійснити [335]. Таким чином, ми вважаємо, що термін «завдання» має сильнішу цільову складову, що обумовлює націленість на результат при здійсненні тих чи інших дій, на відміну від «заходів».

Підсумовуючи, можна зробити висновок, що однією із загальних проблем антикорупційного законодавства є відсутність методики відокремлення напрямів, завдань, заходів, гарантій державної антикорупційної діяльності, що призводить до термінологічної невизначеності, відсутності науково-обґрунтованої структури та елементів антикорупційних стратегій, про що свідчить навіть вид нормативно-

правового акту, яким вони затверджуються: указ Президента, розпорядження Кабінету Міністрів України, Закон України.

Сучасний період формування та реалізації державної антикорупційної політики характеризується створенням проекту Антикорупційної стратегії на 2018-2020 роки [238], який за своєю структурою та змістом дуже схожий з попередником – Законом України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки». Пріоритетні напрями антикорупційної політики проектом Антикорупційної стратегії на 2018-2020 роки визначені так само: 1) формування та реалізація державної антикорупційної політики; 2) запобігання корупції; 3) відповідальність за корупцію; 4) формування негативного ставлення до корупції; 5) оцінка результатів та механізм реалізації Антикорупційної стратегії. При цьому, проект Антикорупційної стратегії на 2018-2020 роки також визначає широке коло заходів (завдань) для реалізації державної антикорупційної політики у визначених напрямках. Серед них можна визначити наступні: забезпечити відповідно до законодавчих процедур утворення Вищого антикорупційного суду та вжити заходів для початку його діяльності; визначити вимоги до суддів Вищого антикорупційного суду, порядок проведення конкурсу на посади суддів цього суду та забезпечити незалежний відбір кандидатів на посади суддів зазначеного суду, які мають високий рівень доброчесності та довіри суспільства; прийняти Дисциплінарний статут Національної поліції; формування Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, більшість місць в якій повинні займати прокурори, призначені всеукраїнською конференцією прокурорів; запровадження системи випадкового розподілу справ між прокурорами на основі встановлених чітких і об'єктивних критеріїв, зокрема критерію спеціалізації, з урахуванням визначених у Кримінальному процесуальному кодексі України особливостей початку досудового розслідування тощо [238].

У шостому розділі проекту Антикорупційної стратегії на 2018-2020 роки зазначено, що Національне агентство з питань запобігання корупції

проводить щороку експертні дослідження з питань успішності виконання окремих напрямів антикорупційної стратегії, а також здійснює публічне обговорення висновків разом з недержавними аналітичними центрами, незалежними експертами, представниками бізнесу та міжнародних організацій.

Законом України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки» передбачено, що одним із заходів реалізації такої політики є підготовка щорічного звіту про стан виконання Антикорупційної стратегії та проекту доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики. Також визначено, що оцінка стану виконання Антикорупційної стратегії проводиться на підставі щорічного звіту стану виконання Антикорупційної стратегії, який включається до національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики, проект якої подається спеціально уповноваженим органом з питань антикорупційної політики Верховній Раді України, Президенту України та Кабінету Міністрів України до 1 травня року, наступного за звітним [246].

На наш погляд, перелік завдань та пріоритетних напрямів антикорупційної політики дозволить з'ясувати також Закон України «Про запобігання корупції», який у ст. 20 «Національна доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики» визначає, що у національній доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики мають відображатися наступні 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, зазначеними у ч.1 ст.3 цього Закону, 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; ї) відомості про визнані незаконними в судовому

порядку за заявою зацікавлених: фізичної особи, 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, 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;

6) висновки та рекомендації [245].

Як зазначає М.В. Романов, законодавець охопив вказаним законом майже всі основні напрями формування державної антикорупційної політики, сформулював її основи та засоби реалізації [278].

Конкретизувати завдання та пріоритетні напрями державної антикорупційної політики дозволить висвітлення положень міжнародних документів, що регулюють суспільні відносини у цій сфері. Так, у ст. 3 Модельного закону «Основи законодавства про антикорупційну політику» зазначено, що завданнями антикорупційної політики є: 1) попередження корупційних правопорушень; 2) створення правового механізму, який перешкоджає підкупу осіб, що мають публічний статус; 3) створення правового механізму, який перешкоджає підкупу громадян при проведенні референдуму і виборів до органів державної влади та місцевого самоврядування; 4) забезпечення відповідальності за корупційні правопорушення у всіх випадках, прямо передбачених нормативними правовими актами; 5) відшкодування шкоди, заподіяної корупційними правопорушеннями; 6) моніторинг корупціогенних чинників і ефективності заходів антикорупційної політики; 7) формування антикорупційної суспільної свідомості; 8) сприяння правовій реформі, спрямованій на зниження невизначеності правових установлень, ефективну охорону та захист прав і свобод людини і громадянина; 9) сприяння реалізації прав громадян і організацій на доступ до інформації про факти корупції та корупціогенні чинники, а також на їх вільне висвітлення в засобах масової

інформації; 10) створення стимулів до заміщення державних посад, посад державної і муніципальної служб непідкупними особами [212].

На восьмому конгресі ООН, який відбувся в Гавані у 1990 році, ухвалено «Практичні заходи боротьби з корупцією», у яких визначаються найбільш важливі завдання для подолання корупції, які, на наш погляд, також можуть бути враховані при формуванні системи завдань вітчизняної державної антикорупційної політики. Відповідно до цього документу, наголошують С.М. Клімова та Т.В. Ковальова, уряди повинні: проаналізувати адекватність свого кримінального законодавства, включаючи процесуальні норми, з тим, щоб реагувати на всі види корупції; розробити адміністративні та регулятивні механізми попередження корупції; встановити процедури виявлення, розслідування та засудження корумпованих посадових осіб; розробити правові положення для конфіскації коштів та майна, набутих у результаті корупції; вжити відповідних заходів до підприємств, причетних до корупції [228; 118].

Науковці по-різному підходять до визначення поняття та змісту завдань та пріоритетних напрямів державної антикорупційної політики. Одні наукові дослідження визначають окремі аспекти завдань та пріоритетних напрямів державної антикорупційної політики та поглиблюють розробку механізмів їх реалізації, а інші спрямовані на систематизацію та узагальнення завдань та пріоритетних напрямів державної антикорупційної політики.

Так, представниками першої групи науковців розглядаються окремі види завдань та пріоритетних напрямів державної антикорупційної політики. Деякі науковці вважають, що сучасним завданням державної антикорупційної політики є знищення корупційних зв'язків між верхніми й нижніми рівнями державної влади [109, с. 354]. Одним з принципових завдань державної антикорупційної політики К.Б. Норкін визначає досягнення абсолютної прозорості бюджетних надходжень та видатків у рамках державної податкової політики з боку державного й приватного сектора [206, с. 125-126].

Пріоритетними напрямками антикорупційної політики держави, на думку Ю.В. Дмитрієва, мають стати виявлення та усунення корупційних ризиків, що вже сприяють або можуть сприяти виникненню корупції, а також запобігання спробам створення нових ризиків у системі державного управління, раціональне та ефективне використання всіх наявних для цього державних ресурсів [83].

Інша група науковців прагне систематизувати завдання та пріоритетні напрями державної антикорупційної політики. Наприклад, М.В. Романов визначив такі напрями, за якими формується державна політика: формування концепції політики в сфері протидії корупції; створення нормативної антикорупційної бази; створення спеціальних антикорупційних органів боротьби і контролю; безумовне і оперативне розслідування корупційних діянь і притягнення винних осіб до відповідальності; постійний моніторинг корупційних проявів і формування засобів протидії корупції; активне міжнародне співробітництво в антикорупційному напрямку; формування суспільної думки і виховання громадян у дусі нетерпимості до корупційних діянь; належне фінансування державного апарату в цілому та антикорупційних програм зокрема. Особливо цей науковець виділив значення окремих напрямів такої політики. Так, М.В. Романов зазначає, що антикорупційна пропаганда і освіта є одними з ключових напрямів антикорупційної політики, ці два напрями діяльності є вкрай важливими та актуальними, і без них неможлива повноцінна протидія корупції. Також, М.В. Романов наголошує на важливості такого самостійного напрямку антикорупційної діяльності як запобігання корупції в органах державної влади і місцевого самоврядування. Не менш важливим, на його думку, напрямом є реформування органів внутрішніх справ та інших органів правопорядку. Проте, двома генеральними напрямками антикорупційної діяльності, наполягає М.В. Романов, є попереджувальний і каральний. Перший з них передбачає широкомасштабну та різнопланову діяльність в сфері різних суспільних відносин. Щодо карального напрямку, то він є більш

конкретним і цілеспрямованим, розгортається у сфері, як правило (але не виключно), адміністративних, господарських і управлінських правовідносин [278].

Науковці цієї групи вважають, що до основних завдань антикорупційної політики може бути віднесено оптимізацію механізму правового регулювання між інститутами публічної влади; зміцнення законності і правового порядку шляхом створення системи взаємодії різних правоохоронних органів, задіяних у боротьбі з корумпованими чиновниками й іншими суб'єктами, втягнутими в цей вид злочинів; підвищення правової культури державних службовців і громадян [109, с. 341].

До завдань державної антикорупційної політики А.М. Новак відносить 1) з'ясування особливостей виникнення, сутності специфіки детермінації корупційних правопорушень в Україні; 2) раціоналізацію антикорупційного законодавства щодо закріплення національних традицій та міжнародного досвіду протидії корупції; 3) систематизацію механізмів запобігання корупційним діям в органах державної влади та місцевого самоврядування; 4) формування у посадових осіб органів публічної влади здатності провести антикорупційну експертизу нормативно-правових актів [201].

С.О. Кравчено вважає, що загальними напрямками антикорупційної політики, які не залежать від специфіки країни, є: звуження поля умов і обставин, що сприяють корупції; цілеспрямована довгострокова протидія корупції шляхом успішного виявлення корупційних дій і невідворотного покарання за них; зменшення мотивації посадових осіб, бізнесових структур та громадян до корупційної поведінки; створення атмосфери суспільного несприйняття корупції [145]. Серед цих напрямів, наполягає С.О. Кравченко, пріоритетне значення мають ті, що передбачають запобігання корупції, оскільки воно, як доведено науковцями, є більш ефективним, ніж силові каральні заходи. Таке розуміння останніми роками, вважає цей науковець, чітко простежується в еволюції вітчизняного законодавства. Якщо прийнятий

у 1995 р. антикорупційний Закон мав назву «Про боротьбу з корупцією», то у назві відповідного Закону 2011 р. акцент був зміщений на превентивний складник – «Про засади запобігання і протидії корупції». Нарешті, назва чинного Закону 2014 р. – «Про запобігання корупції» – чітко встановлює пріоритет саме цього складника антикорупційної політики.

У цьому зв'язку В.М. Барішніков стверджує, що стратегічним напрямом боротьби з корупцією має бути запобігання корупції на основі з'ясування її соціальних причин та умов, оскільки саме системні профілактичні заходи є єдиним шляхом до змін масштабів відповідного явища [22, с. 33-34].

Завдання та напрями антикорупційної політики, на наш погляд, також зумовлені тими загрозами, що створює корупція. На думку А.М. Новака, такими загрозами та викликами корупції є: 1) загроза суверенітету та незалежності держави, ефективному функціонуванню державного апарату, руйнування алгоритму регулювання органів державної влади, і, як наслідок, ймовірність виникнення негативного квазірегулятора суспільних відносин; 2) втрата державою імперативу правозабезпечувальної функції, унеможливлення закріплення європейських цінностей у державному управлінні, як наслідок, ймовірна невідповідність критеріям на вступ до ЄС; 3) невизначеність перспектив реалізації реформ у державі, саботування реформ, когнітивний дисонанс мети реформ та ймовірних наслідків реформування; 4) дискредитація поняття «правова держава», порушення принципу верховенства права; 5) мінімізація соціального виміру державного управління, ймовірний соціальний конфлікт, обумовлений, до того ж, поняттям «соціально прийнятний рівень корупції», порушення соціальної справедливості. А.М. Новак вважає, що фактично конституційна модель суверенної, незалежної, демократичної, соціальної, правової держави, у разі відсутності ґрунтовно розробленої державної антикорупційної політики, може бути деформована, а державно-управлінська діяльність, незалежно від обсягів фінансування, може виявитися неефективною [197].

Результати дослідження «Динаміка суспільно-політичних поглядів в Україні», проведеного Соціологічною групою «Рейтинг» на замовлення Міжнародного республіканського інституту з 15 до 31 березня 2018 року (опитано по всій Україні (крім окупованих територій Криму і Донбасу) 2400 жителів віком 18 років і старше, які мають право голосувати), засвідчили, що: 85% опитаних вважає, що через корупцію державні кошти осідають в кишенях тих, хто наділений владою; 81% – корупція призводить до зuboжіння населення; 80% – корупція підриває економіку України; 74% – корупція деморалізує суспільство; 72% – корупція збільшує соціальну та економічну нерівність; 64% – корупція може спричинити втрату здоров'я або життя людей; 51% – корупція не заохочує іноземні інвестиції; 58% – корупція не забезпечує більшу кількість та кращу якість публічних послуг; 64% – корупція не сприяє розвитку підприємництва; 74% – корупція не робить країну безпечнішою [81]. На наш погляд, зазначені напрями найактивнішого негативного прояву наслідків корупції повинні бути покладені в основу визначення напрямів державної антикорупційної політики України.

Слід погодитись з М.І. Мельником, який зазначає, що стратегічні та тактичні цілі протидії корупції, завдання у цьому відповідних органів державної влади, конкретні засоби протидії корупції повинні визначатись з урахуванням необхідності досягнення таких результатів як: 1) зменшення обсягу корупції, обмеження (локалізація) сфери її обумовлення та поширення; 2) зміна на менш небезпечний характер корупційних проявів; 3) обмеження взаємовпливу корупції та економічних, політичних, правових та інших соціальних процесів; 4) збільшення ризику настання негативних наслідків для особи, яка вступає в корупційні відносини. Виходячи з цього, мають визначатись стратегічні цілі [171].

Серед науковців простежуються досить різні погляди на поняття та види завдань та пріоритетних напрямів державної антикорупційної політики. В основному, ці концепції повторюють та коментують положення

антикорупційного законодавства. На наш погляд, для удосконалення переліку завдань та напрямів державної антикорупційної політики слід виходити з поточних результатів соціологічних досліджень, що демонструють найбільш вразливі до корупції сфери, виявляють гострі проблеми та проявляють умови, що сприяють чи сприятимуть у майбутньому проявам корупції.

Вивчаючи питання мети, завдань, напрямів державної антикорупційної політики не можна оминати увагою питання зарубіжного досвіду побудови національної антикорупційної політики в інших країнах.

Ефективність протидії корупції в Україні може бути суттєво підвищена за умови побудови державою правильної національної антикорупційної стратегії. Національні програми боротьби з корупцією, прийняті урядами багатьох держав світу, в тому числі і держав Центральної та Східної Європи. Окрім цього, з метою ведення ефективної політики у сфері боротьби з корупцією у більшості держав створені та діють спеціалізовані антикорупційні структури.

2002 р. було прийнято Антикорупційну стратегію Польщі на 2002-2009 рр. Слід зазначити, що її прийняття відбувалося на фоні як зовнішніх, так і внутрішніх факторів. Щодо зовнішніх, то її було прийнято під тиском міжнародних організацій, зокрема ЄС (Копенгагенські критерії /процес підготовки до вступу), а також комплементарних дій Світового банку та Організації економічного співробітництва та розвитку. Внутрішнім поштовхом до прийняття Стратегії стали низка корупційних скандалів в уряді та бажання відновити позитивний імідж країни. На її виконання було утворено Надзвичайну кодифікаційну комісію Сейму Польщі, яка готувала зміни до Кримінального, Кримінально-процесуального та Кримінально-виконавчого кодексів [406]. Затвердження програми ми можемо вважати початком реалізації повноцінної антикорупційної політики у Польщі.

Нині в Польщі діє нова Антикорупційна стратегія на 2011-2016 рр. Її цілями стали: посилення співробітництва між правоохоронними органами;

покращення законодавства з метою ефективнішої боротьби з корупційними злочинами; виконання вимог міжнародних організацій щодо криміналізації корупції [409].

У Словаччині діє «Національна програма по боротьбі з корупцією – 2000». Метою Програми Словацької Республіки є висунення концепції боротьби з корупцією, визначення методів та засобів, які необхідні для перемоги в цій боротьбі [188].

На противагу Словаччині, у Чехії немає єдиного спеціального закону у сфері боротьби з корупцією. У цій країні нормативно-правові документи з цих питань охоплюють низку законодавчих актів, а діяльність державних органів регламентована відповідними частинами Кримінального кодексу. Антикорупційна стратегія Чехії доповнювала попередню урядову Стратегію та була поділена на дві частини: 2011-2012 роки та 2013-2014 роки. Вона розроблена Міністерством внутрішніх справ Чехії, її також проаналізовано та відредаговано учасниками Нарадчого комітету уряду по боротьбі з корупцією. Стратегія складається із трьох складових: превенція, прозорість і покарання. Основними цільовими групами є державна адміністрація, державні закупівлі, поліція та органи прокуратури, законодавча влада [143, с. 62].

Національну антикорупційну стратегію Молдови на 2011-2015 рр. було затверджено постановою Парламенту від 21.07.2011 № 154. Окрім цього, було прийнято Закон Республіки Молдова «Про прозорість процесу прийняття рішень» від 13.11.2008 № 239-XVI [207]. Метою Стратегії Республіки Молдова є зниження рівня корупції в публічному та приватному секторах, а загальними завданнями – перетворення корупції з вигідної і малоризикованої діяльності в діяльність не вигідну та надзвичайно ризиковану і сприяння створенню клімату нульової терпимості до корупції.

В Ізраїлі антикорупційна атмосфера забезпечується системою «певного дублювання моніторингу» за можливими корупційними діями. Він здійснюється урядовими організаціями і спеціальними підрозділами поліції,

відомством Державного контролера, що володіє незалежністю від міністерств і державних відомств, і громадськими організаціями типу «Відомства за чистоту уряду». Ці організації досліджують можливі корупційні точки, а у разі їх виявлення, інформують органи розслідування. В Ізраїлі через значні соціальні пільги для урядовців і безжального їх покарання при виявленні корупції, низова корупція практично відсутня. Доведених до суду корупційних злочинів в Ізраїлі не більше 5%, проте репутація людини, замішаної в корупційному скандалі, вкрай небажана [85].

Можна навести й інші приклади зарубіжних країн у напрямі протидії корупції.

В основу боротьби з корупцією в Німеччині покладено завдання знищення матеріальної, насамперед фінансової бази злочинних угруповань. Це досягається двома шляхами: конфіскаційним (конфіскація майна) і створенням належної правової бази для унеможливлення «відмивання брудних» грошей. Особливо слід виділити обов'язок банківських установ надавати правоохоронним органам інформацію про операції з грошима у розмірі понад 20 тис. німецьких марок за умов, що ця інформація буде використана виключно для розслідування. Законом закріплено правило: якщо громадянин робить внесок в банк у розмірі понад 50 тис. німецьких марок, він зобов'язаний пред'явити посвідчення особи [85].

Отже, Україні можна вибирати найкращі практики з багатьох різних, але водночас дуже успішних випадків реформ у Центральній та Східній Європі. Для успіху реформ має бути наявність політичної волі системно і жорстко боротися з корупцією. Внаслідок реалізації положень антикорупційних стратегій було зменшено рівень корупції. Однак, як свідчить досвід інших країн, швидкість не стала вирішальним чинником проведення реформ. Деякі реформи мали найбільший пріоритет, інші здійснювалися крок за кроком. Українській владі слід створити ефективну, вільну від корупції адміністративну систему та незалежну систему правосуддя, як це було зроблено в інших країнах [284].

Як показує світовий досвід, ніякі кроки протидії корупції не будуть ефективними, якщо не буде політичної волі на всіх рівнях влади. Наявність політичної волі обумовлює ефективну дію принципу – у боротьбі з корупцією недоторканих осіб немає. У протидію корупції задіяні не лише спеціалізовані антикорупційні органи, але й громадянське суспільство. В інших країнах організований спеціальний контроль громадськості за системою органів державної влади. Інформація про антикорупційну діяльність в державі є прозорою, відкритою і доступною. Крім того, державні службовці в інших державах є підзвітними та підконтрольними незалежному антикорупційному органу, який здійснює моніторинг за чистотою діяльності державних службовців [284].

Узагальнюючи результати аналізу завдань та пріоритетних напрямів державної антикорупційної політики, автором запропоновано деякі висновки у контексті науки адміністративного права.

Серед науковців простежуються досить різні погляди на поняття та види завдань та пріоритетних напрямів державної антикорупційної політики. В основному ці концепції повторюють та коментують положення антикорупційного законодавства.

Слід наголосити на тому, що вітчизняні нормативно-правові акти не визначають окремо поняття завдання та пріоритетні напрями державної антикорупційної політики. Ще більш негативно на процеси формування та реалізації державної антикорупційної політики впливає відсутність нормативно-визначених переліків цих її елементів.

Зміна, ускладнення, дихотомія та систематизація завдань та пріоритетних напрямів державної антикорупційної політики відбувалась в межах тих же історичних етапів еволюції вітчизняної антикорупційної політики, що були визначені у попередньому підрозділі.

Враховуючи історичний досвід нормативно-правового визначення пріоритетних напрямів та завдань державної антикорупційної політики, зміст сучасної антикорупційної стратегії та міжнародних документів, наукових

концепцій, результатів соціологічних досліджень, можна, на наш погляд, визначити наступне коло пріоритетних напрямів державної антикорупційної політики: 1) проведення аналізу дотримання законодавства у сфері запобігання та протидії корупції; соціологічних та наукових досліджень з питань запобігання та протидії корупції; корупційних правопорушень та причин їх вчинення; корупціогенних чинників, які призводять до вчинення корупційних правопорушень або сприяють їх розповсюдженню; показників поширення корупції, які характеризують обсяги, інтенсивність, структуру, динаміку, територіальний розподіл корупційних правопорушень та осіб, що їх вчинили; результатів здійснення заходів щодо запобігання та протидії корупції, а також статистичних даних про осіб, притягнутих до відповідальності за корупційні правопорушення; 2) удосконалення національного антикорупційного законодавства; 3) підвищення рівня правової свідомості населення, утвердження у суспільстві нетерпимості до корупційних правопорушень; 4) попередження корупції в усіх структурах, установах, організація на всіх стадіях, та етапах їх функціонування; 5) забезпечення функціонування дієвого механізму фінансового контролю публічної служби; 6) удосконалення системи використання державного майна та бюджетних коштів; 7) активізація діяльності державних органів щодо виявлення, розслідування, розгляду фактів корупційних діянь, притягнення винних у їх вчиненні до відповідальності; 8) підвищення ефективності взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування з громадськістю; 9) контроль і нагляд за виконанням законів у сфері боротьби з корупцією; 10) запобігання соціальним передумовам корупції та усунення причин і умов, що сприяють вчиненню корупційних діянь; 11) послідовна демократизація всіх сфер суспільного життя, розвиток громадянської свідомості та активності у загальному контексті побудови демократичної держави; 12) відшкодування шкоди, заподіяної фізичним або юридичним особам внаслідок прийняття незаконних рішень, діями чи бездіяльністю посадових осіб органів державної влади та органів місцевого

самоврядування; 13) зменшення адміністративного тиску на підприємців, запобігання тінізації економіки; 14) зниження рівня корупції у приватному секторі; 15) забезпечення ефективної діяльності антикорупційних органів та їх взаємодії; 16) зниження рівня корупції в зонах підвищеного корупційного ризику, зокрема правоохоронній, медичній, земельній, освітній, податковій, митній сферах, у сферах державних закупівель та державної служби; 17) поліпшення умов доступу фізичних, юридичних осіб та об'єднань громадян без статусу юридичної особи до інформації про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування; 18) застосування інноваційних технологій, що підвищують об'єктивність та забезпечують прозорість прийняття органами державної влади рішень, у тому числі прискорення впровадження системи електронного документообігу та електронного цифрового підпису в органах державної влади.

Актуальними на сьогодні завданнями державної антикорупційної політики є: 1) гармонізація законодавства України і Європейського Союзу; 2) проведення аналізу законодавства з метою виявлення недоліків, які сприяють вчиненню корупційних правопорушень, та підготовка пропозицій щодо його вдосконалення; 3) проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів; 4) супроводження правового механізму недопущення підкупу осіб, уповноважених на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування, а також громадян під час проведення референдумів і виборів; 5) розроблення та запровадження навчальних програм з питань запобігання та протидії корупції; 6) виховання у громадян високих моральних цінностей та створення умов для несприйняття суспільством корупції; 7) розроблення і розміщення соціальної реклами з питань запобігання та протидії корупції; 8) утворення в органах державної влади підрозділів з питань запобігання та протидії корупції; 9) розроблення порядку проведення оцінки ефективності виявлення і профілактики корупційних ризиків в органах державної влади та органах місцевого самоврядування; 10) підвищення престижності діяльності та статусу

державного службовця, удосконалення системи державної служби; 11) підвищення рівня заробітної плати і соціальної захищеності державних службовців; 12) оптимізація і конкретизація повноважень державних органів та осіб, уповноважених на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування, підвищення їх відповідальності за невжиття заходів щодо усунення причин корупції; 13) скасування депутатської недоторканності; 14) забезпечення прозорості фінансування політичних партій та виборчого процесу; 15) проведення громадської антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів; 16) здійснення громадського контролю за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування; 17) висвітлення у засобах масової інформації фактів викриття корупційних правопорушень, що викликали широкий громадський резонанс, злочинів у сфері службової діяльності, у тому числі притягнення фізичних та юридичних осіб до відповідальності за вчинення таких злочинів і правопорушень; 18) визначення на законодавчому рівні вичерпного переліку адміністративних послуг, платності чи безоплатності їх надання, а також обґрунтованих (адекватних) строків надання таких послуг; 19) суттєве зменшення кількості ліцензій і дозволів у сфері підприємницької діяльності, максимальне спрощення та скорочення тривалості дозвільних процедур; 20) активізація інформаційного обміну між об'єднаннями громадян, засобами масової інформації та органами державної влади і органами місцевого самоврядування; 21) удосконалення законодавства щодо процедур державних закупівель та впровадження системи їх зовнішнього аудиту, забезпечення прозорості процесу державних закупівель; 22) удосконалення системи контролю за використанням державного майна з метою недопущення фактів одержання прихованих прибутків державними службовцями або, за їх сприяння, іншими особами чи угрупованнями; 23) удосконалення механізмів залучення громадськості до контролю за законністю та ефективністю використання державного майна, бюджетних коштів; 24) формування єдиної правозастосовчої практики правоохоронних

та судових органів у справах, пов'язаних із корупцією та інші.

На даний час існує тенденція визначення у антикорупційних стратегіях, в межах пріоритетних напрямів, комплексу заходів. Проте, ми вважаємо, що термін «завдання» має сильнішу цільову складову, що обумовлює націленість на результат при здійсненні тих чи інших дій, на відміну від терміна «заходи».

Необхідно наголосити, що однією із загальних проблем антикорупційного законодавства є відсутність методики відокремлення напрямів, завдань, заходів, гарантій державної антикорупційної діяльності, що призводить до термінологічної невизначеності, відсутності науково-обґрунтованої структури та елементів антикорупційних стратегій, про що свідчить навіть вид нормативно-правового акту, яким вони затверджуються: указ Президента, розпорядження Кабінету Міністрів України, Закон України.

На наш погляд, для удосконалення переліку завдань та напрямів державної антикорупційної політики слід виходити з поточних результатів соціологічних досліджень, що демонструють найбільш вразливі до корупції сфери, виявляють гострі проблеми та проявляють умови, що сприяють чи сприятимуть у майбутньому проявам корупції, а також враховувати висновки Національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики.

2.3. Принципи державної антикорупційної політики

Сучасний етап дослідження та унормування процесу формування та реалізації антикорупційної політики в Україні відображає національний та іноземний багаторічний досвід цієї діяльності. Основною, закріпленою у ст. 18 Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 «Антикорупційна політика», позицією законодавця, що дозволяє з'ясувати сучасну вітчизняну доктрину антикорупційної політики, є невіддільне поєднання понять «засади антикорупційної політики» та «антикорупційна

стратегія», які визначаються Верховною Радою України [245]. Так, законодавець ототожнив поняття «засади антикорупційної політики» та «антикорупційна стратегія». З урахуванням чинного законодавства України та проектів нормативно-правових актів у сфері державного стратегічного планування, при дослідженні поняття, видів та системи принципів антикорупційної політики треба враховувати весь спектр засад, на яких базується формування державної політики у сфері протидії корупції. Це дозволить створити ефективний механізм розробки, модернізації та реалізації системи базових принципів державної антикорупційної політики.

Водночас, чинне законодавство не містить принципи державної антикорупційної політики, а науковці не одностайні у визначенні їх системи та змісту. Сучасний етап формування концепції системи принципів антикорупційної політики характеризується аналізом їх окремих видів у вигляді принципів боротьби з корупцією, принципів протидії чи запобіганню цьому явищу; принципів взаємодії та координації між суб'єктами реалізації антикорупційних заходів тощо.

Для з'ясування сутності самого поняття «принцип» розглянемо довідкову літературу, нормативно-правові акти та результати роботи науковців.

Відповідно до Академічного тлумачного словника, термін «принцип» розуміється як: 1) основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, ідеологічного напрямку і т.ін.; 2) особливість, покладена в основу створення або здійснення чого-небудь, спосіб створення або здійснення чогось; 3) переконання, норма, правило, яким керується хто-небудь у житті, поведінці [335]. Інший словник визначає принцип як основне, вихідне положення якоїсь теорії, вчення, науки, світосприйняття тощо [337, с. 1071]. Схоже розуміння принципу пропонує й третій тлумачний словник: 1) як основне вихідне положення якоїсь теорії, вчення, науки, світогляду, теоретичної програми; 2) як переконання, погляд на речі; 3) як основну особливість в улаштуванні чого-небудь [210, с. 585]. А.М. Колодій

підсумовує, що якщо говорити про словникове значення терміна «принцип», то загалом він розкривається як основне, найзагальніше, вихідне положення, засіб, правило, яке визначає природу та соціальну сутність явища, його спрямованість і найсуттєвіші властивості [123, с. 693].

З філософської точки зору категорія «принцип» розуміється у двох значеннях: 1) як підстава, з якої слід виходити та якою необхідно керуватися у науковому пізнанні чи практичній діяльності; 2) як внутрішнє переконання людини, яке визначає її ставлення до дійсності, норми поведінки і діяльності [353, с. 309; 234]. Таким чином, вважає С.В. Прийма, у другому значенні принцип є синонімом життєвої позиції, переконання індивіда; це нормативно-регулятивний компонент світогляду людини. Проте, найзагальнішим розумінням, наголошує С.В. Прийма, принципів, є їх сприйняття в першому сенсі, як фундаментальні положення, первісні начала, найсуттєвіша основа. У зв'язку з цим, близькими за значенням до терміна «принцип» є терміни «засада», «вихідне положення», «фундаментальна основа», «основоположна ідея» та ін., що дозволяє використовувати їх в одному сенсі без шкоди для змісту. Слід підтримати думку С.В. Прийма, що при характеристиці принципу, зазвичай, звертається увага на те, що він, по-перше, становить ідею, положення, вимогу, цінність, стандарт і, по-друге, він є не простим положенням, ідеєю, вимогою, цінністю, стандартом, а основним основоположним, засадничим, фундаментальним, вихідним, загальним, керівним, відправним, провідним [234].

Загальне розуміння науковцями поняття «принцип» засноване на його словниковому та філософському тлумаченні, проте набуває барв при дослідженні змісту принципів в окремих сферах права. У загальному розумінні юридична наука визначає, що принципами є основні засади, вихідні ідеї, які характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю і відображають суттєві положення теорії, вчення, науки [397, с. 110]. Науковці-юристи розуміють під принципами керівні положення, теоретичні ідеї, що відображають об'єктивні закономірності та

закріплені у праві [17, с. 262]. З точки зору права, принципи являють собою результат узагальнення законів і закономірностей, властивих їм загальних рис, характерних ознак, що й визначає зміст такої діяльності. В.В. Авер'янов вважає, що об'єктивна реальність є джерелом формування принципів, а тому важливий момент, який слід ураховувати під час дослідження принципів, це практичне їх втілення в життя. Адже нерідко принципи права сприймаються не як керівні настанови, положення, а як щось суто декларативне та абстрактне [1, с. 12]. Для підвищення рівня сприйняття суспільством закріплених у Антикорупційній стратегії принципів та посилення їх практичного характеру необхідно визначити їх ознаки, характерні для сучасного етапу суспільного розвитку.

У правовій доктрині під час визначення поняття принципів права науковці вживають такі категорії, як вихідні теоретичні положення, основні, керівні засади (ідеї), загальні нормативно-керівні положення, провідні засади, закономірність, сутність, система координат тощо. Багато категорій є однорідними. Тому принципи – це загальні, керівні (основні, головні, відправні, вихідні теоретичні, загальні нормативно-керівні, спрямовуючі) положення. Під час визначення поняття принципів права можна виділити дві концепції, які сформувались у правовій доктрині. Згідно з першою концепцією, що побудована на теорії позитивізму, принципи права – це ідеї, теоретичні, нормативно-керівні положення того чи іншого виду людської діяльності, які конкретизуються в змісті правових норм та об'єктивно зумовлені матеріальними умовами існування суспільства. Прихильниками такої ідеї є Л.С. Явич, А.М. Васильєв, В.М. Ронжин та інші. Відповідно до другої концепції, яка бере початок від ідеї природного права, принципи права розуміють як керівні ідеї, об'єктивно властиві праву відправні начала, незаперечні вимоги (позитивні зобов'язання), які ставлять до учасників суспільних відносин із метою гармонійного поєднання індивідуальних, групових і громадських інтересів та визначають зміст і спрямованість правового регулювання, відображають найважливіші закономірності

соціально-економічної формації. Дотримуються такого розуміння принципів права О.Ф. Скакун, П.М. Рабінович, В.А. Козлов, К.Є. Ліванцев, Ю.А. Ведерніков, В.С. Грекул та інші. Враховуючи всі напрацювання в науковій літературі, принципи права А.І. Денисов, В.Л. Козлов, К.Є. Ліванцев розглядають як поняття, що виражають сутність історичного типу права; П.М. Рабінович, О.В. Смирнов, О.Ф. Скакун вказують, що принципи – це категорія об'єктивна; С.С. Алексєєв, О.А. Лукашова, Р.З. Лівшиць, В.І. Нікітінський, М.С. Малєїн вважають, що це сфера правосвідомості, правової ідеології й науки; В.Ф. Тараненко вказує на те, що принципи права – це норми, які мають більш важливе значення; В.І. Прокопенко визначає принципи права як основні суб'єктивні права та обов'язки [1].

Ми вважаємо, що враховуючи природничі ідеї виникнення права, неприйнятне ототожнення принципів права й норм права та є недопустимим їх визначення через суб'єктивні права та обов'язки [1].

З урахуванням концепцій зазначених науковців, необхідно погодитись із позицією О.В. Старчук, яка виділяє такі ознаки принципів права: 1) системність та взаємоузгодженість, що забезпечує взаємоузгодженість елементів правового регулювання, забезпечує цілеспрямовану дію всієї системи права; 2) регулятивний характер, оскільки вони виражають тенденції й напрями правового регулювання, виступаючи як внутрішні регулятори поведінки людей; 3) існують реально й об'єктивно, виступаючи як явища ідеологічного характеру, існують у самому праві та зумовлені економічним і соціально-політичним устроєм суспільства, особливостями функціонування політичної системи; 4) є загальнообов'язковими, оскільки засадничих ідей повинні дотримуватися суб'єкти правотворчості під час здійснення правового регулювання суспільних відносин, є основою для його формування й визначають зміст і спрямованість норм; 5) мають універсальність, ними (принципами права) пронизана вся юридична матерія та вони повинні враховуватись у будь-якій правовій ситуації;

б) загальнозначимість принципів права полягає в тому, що вони спрямовують весь механізм правового регулювання суспільних відносин; 7) універсальний характер, оскільки повинні враховуватися суб'єктами правотворчості під час створення норм для здійснення правового регулювання суспільних відносин; 8) стабільність; 9) предметна визначеність, оскільки принципи права виражають сутність такої системи норм, предметом регулювання яких є той чи інший вид суспільних відносин [367; 153; 400; 348]. Таким чином, О.В. Старчук до ознак принципів права в сучасних умовах відносить системність та взаємоузгодженість, загальнообов'язковість, універсальність, стабільність, предметну визначеність, загальнозначущість, регулятивність. І тому О.В. Старчук визначає принципи права як такі засадничі ідеї права, які визначають зміст і спрямованість його норм та характеризуються системністю, взаємоузгодженістю, загальнообов'язковістю, універсальністю, стабільністю, предметною визначеністю, загальнозначущістю й регулятивністю [348]. Повністю підтримуючи концепцію О.В. Старчук щодо ознак принципів права, вважаємо за необхідне дотримуватись їх при формулюванні принципів державної антикорупційної політики, що будуть закріплені у відповідному нормативно-правовому акті – Антикорупційній стратегії, яка є результатом діяльності з державного стратегічного планування.

З урахуванням сучасних тенденцій унормування процесів стратегічного планування, ми вважаємо, що при формуванні системи принципів антикорупційної політики, необхідно також враховувати принципи державного стратегічного планування, які визначені у ст. 2 проекту Закону України «Про державне стратегічне планування», зокрема: 1) цілісності, яка полягає у застосуванні єдиних підходів до організації та порядку здійснення процесу державного стратегічного планування, включаючи формування звітності про виконання стратегічних планів та програм; 2) внутрішньої збалансованості, яка полягає в узгодженні всіх документів системи державного стратегічного планування за цілями розвитку, завданнями і

заходами; 3) наукової обґрунтованості, яка забезпечується шляхом розроблення документів державного стратегічного планування на науковій основі, постійного удосконалення методології та використання світового досвіду у сфері стратегічного планування; 4) гласності, яка полягає в тому, що документи державного стратегічного планування є доступними для громадськості; інформація про цілі, пріоритети та показники таких документів використовується суб'єктами господарювання для планування своєї діяльності; 5) результативності та ефективності функціонування системи державного стратегічного планування, яка полягає в тому, що вибір засобів і методів досягнення цілей розвитку країни повинен забезпечувати досягнення запланованих результатів з найменшими витратами ресурсів, а оцінка досягнення цілей залежить від отриманих результатів; 6) дотримання загальнодержавних інтересів, яка полягає в тому, що міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та Верховна Рада Автономної Республіки Крим розробляють документи державного стратегічного планування виходячи з потреби у забезпеченні реалізації загальнодержавної соціально-економічної політики; 7) рівності, яка полягає в дотриманні прав та врахуванні інтересів територіальних громад і суб'єктів господарювання незалежно від форми власності; 8) безперервності та повноті прийняття рішень, пов'язаних з державним стратегічним плануванням, які полягають у виконанні встановлених законодавством процедур для досягнення цілей державного стратегічного планування; 9) партнерства, яке передбачає тісну співпрацю між міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, Верховною Радою Автономної Республіки Крим, об'єднаннями громадян, суб'єктами господарювання в процесі виконання документів державного стратегічного планування, проведення моніторингу та оцінки виконання визначених завдань; 10) відповідальності учасників державного стратегічного планування, яка полягає в тому, що вони несуть

відповідальність за ефективність виконання завдань та заходів, спрямованих на досягнення цілей розвитку країни [243]. На наш погляд, зазначені принципи повинні бути покладені в основу процесу формування антикорупційної політики та розробки планів її реалізації.

У більшості міжнародних антикорупційних документів, що ухвалюються організаціями різного рівня, зазначає Заброда Д.Г., містяться певні загальні вказівки, рекомендації, які зобов'язують, пропонують державам вживати конкретних заходів запобігання та протидії корупції. Вони є основою принципів антикорупційної політики держав світу. Зміст і форми їх закріплення в національному законодавстві різні, але основні з них можуть бути систематизовані [97].

Одного знання принципів, наголошує Заброда Д.Г., недостатньо, потрібне ще й бажання та вміння їх застосовувати у своїй діяльності, адже практична дія принципів залежить не від них самих, а від ставлення до них людей. Інакше кажучи, принципи – це знання про загальні закономірності, закладені законодавцем у норми права, які використовуються у практичній діяльності виконавцями цих норм [97, с. 40].

Важливість з'ясування принципів державної антикорупційної політики, їх системи та ролі впливає з розуміння їх як закономірностей розвитку, що знаходять своє відображення в основних засадах, теоретичних ідеях і положеннях, які лежать в основі цієї політики, наголошує Заброда Д.Г. Принципи державної антикорупційної політики, на думку цього науковця, це прояв і закріплення закономірностей змісту державної політики, вони визначають її сутність, характер. Динамічні за змістом і формою, вони сприяють ефективній реалізації правових норм антикорупційного законодавства, формуються залежно від конкретних політичних і соціально-економічних умов, відображаючи рівень використання позитивних закономірностей суспільного розвитку. Ці принципи юридично закріплюються у формі правових норм, що являють собою загальні положення, на яких має ґрунтуватись державна політика. Тому принципи

мають значення правових вимог, обов'язкових для виконання та дотримання [97].

У праці «Теорія державного управління» Атаманчук Г.В. сформулював певні вимоги, яким має відповідати процес виявлення та обґрунтування принципів державного управління [17, с. 262]. Ці вимоги можуть бути використані і при формуванні принципів державної антикорупційної політики [97].

Д.Г. Заброта, який одним з перших в Україні досліджував принципи антикорупційної політики, вважає, що принципи такої політики повинні:

- 1) відображати не будь-які, а тільки найбільш суттєві, головні, об'єктивно необхідні закономірності, відносини та взаємозв'язки державної антикорупційної політики;
- 2) характеризувати лише сталі закономірності, відносини та взаємозв'язки державної антикорупційної політики;
- 3) охоплювати переважно ті закономірності, відносини та взаємозв'язки, які характерні для державної антикорупційної політики як цілісного явища, тобто які мають загальний, а не одиничний характер;
- 4) відображати специфіку державної антикорупційної політики, її відмінності від інших видів діяльності.

На думку цього дослідника антикорупційної політики, до принципів державної антикорупційної політики слід додати певні формальні вимоги: 1) вони за можливості мають бути сформульовані в лаконічній формі та позбавлені описовості; 2) закріплені у правових нормах або ж впливати з них; 3) мати власну чітко окреслену сферу дії, своєю назвою вказувати на межі поширеності і, відповідно, не накладатись на інші, вже існуючі принципи, не заважати їх діям [97, с. 40].

Міжнародний досвід демонструє, що якісна підготовка та ефективна реалізація антикорупційної політики можлива за умови врахування таких обставин: 1) корупцію не можна подолати повністю, а основним завданням держави є істотне зниження її рівня; 2) значне та відчутне для суспільства зниження рівня корупції займає шлях довжиною у десятиліття; 3) корупція не може бути обмежена внаслідок проведення разових акцій боротьби з нею,

що обумовлює постійний характер антикорупційної політики; 4) потрібно відокремлювати боротьбу з корупцією як систематичну діяльність усієї системи антикорупційних органів та боротьбу з корупціонерами як елемент антикорупційної політики; 5) тільки репресивними заходами корупцію не обмежити, з чим ефективніше справиться діяльність, спрямована на усунення причин та умов, що породжують корупцію; 6) показова боротьба з корупцією в окремих відомствах може мати успіх, але тимчасовий, що обумовлено людським фактором та рухом кадрів; 7) вражені корупцією органи влади не можуть самостійно розв'язати проблему обмеження корупції, що можливо лише за існування партнерських відносин із суспільством; 8) найважливіша політична умова, за якої можливе обмеження корупції, – це ефективна демократія [208].

Міжнародна практика боротьби з корупцією, узагальнює Заброта Д.Г., свідчить, що принципами ефективного досягнення цілей та реалізації задач антикорупційної політики є: 1) авторитетне керівництво; 2) кооперація влади і суспільства; 3) прозорість антикорупційної політики; 4) акцент на викоріненні умов, що породжують корупцію; 5) урахування культурних чинників; 6) гнучкість та адаптивність політики повинні забезпечуватися постійним зворотним зв'язком, що спирається на незалежний моніторинг і діагностику; 7) урахування можливих загроз і обмежень для реалізації політики; 8) поєднання послідовності і тверезої оцінки можливостей; 9) поєднання послідовності й енергійності з ретельністю, продуманістю і підготовкою кроків; 10) поєднання інституційних змін і соціальної інженерії; 11) активний вплив на суспільну свідомість; 12) фінансування антикорупційної політики [97].

Д.Г. Заброта вважає, що з точки зору юридичної практики, державна система боротьби з корупцією має базуватися на таких принципах: 1) дотримання законних прав та свобод людини і громадянина; 2) забезпечення ефективності протидії корупції тільки узгодженими діями державних органів, громадських організацій і громадян; 3) проведення

державної політики, спрямованої на усунення та нейтралізацію чинників, які сприяють розвитку корупційних дій; 4) врахування правовою базою боротьби з корупцією змін соціально-економічної та політичної ситуації в державі; 4) надання головної уваги запобіжним заходам, що ґрунтуються на аналізі та прогнозуванні тенденцій поширення корупційних діянь; 5) здійснення основних практичних заходів запобігання та виявлення корупційних діянь органами, які ведуть боротьбу з корупцією [97].

При формуванні принципів антикорупційної політики треба брати до уваги, вважає Є.С. Молдаван, і морально-світоглядні принципи подолання корупції. Цей науковець відносить до них ті, що відбивають складові цієї діяльності: моральну (свобода вибору, дотримання морального імперативу, особиста мужність, відповідальність, альтруїзм, праця заради спільного добра, гуманізм, моральний патріотизм, чесність); ідеологічну (законність, справедливість, ідеологічний патріотизм, професіоналізм, порядність) [180; 97].

Україна намагається рухатися в руслі виконання взятих нею міжнародних зобов'язань щодо боротьби з корупцією, керуючись, насамперед, Конвенцією Організації Об'єднаних Націй проти корупції та Європейською кримінальною конвенцією про боротьбу з корупцією; Двадцятьма керівними принципами боротьби з корупцією, Планом дій боротьби з корупцією для Вірменії, Азербайджану, Грузії, Росії, Таджикистану та України; Модельним законом про боротьбу з корупцією (прийнятим 03.04.1999 р. на пленарному засіданні Міжпарламентської асамблеї держав-учасниць СНД) та ін. [97; 248].

В останні роки, на підставі цих документів, в Україні були підготовлені та обговорювалися в експертному колі законопроекти: «Про конфлікт інтересів у діяльності публічних службовців»; «Про правила професійної етики на публічній службі та запобігання конфлікту інтересів»; «Про заходи державного фінансового контролю публічної служби»; «Про засади запобігання та протидії корупції»; «Про відповідальність юридичних осіб за

вчинення корупційних діянь»; «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» та ін. Три останні проекти законів України склали так званий «антикорупційний пакет», поданий Президентом до парламенту і ухвалений Верховною Радою України 11.06.2009, та мали змінити застарілий Закон України «Про боротьбу з корупцією» від 05.10.1995, але так і не вступили в дію. І тільки після неодноразового звертання Парламентської Асамблеї Ради Європи в рамках моніторингу виконання обов'язків і зобов'язань України прийнято Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 07.04.2011 р. разом («у пакеті») із ще одним Законом – «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» [248].

У ст. 5 Модельного закону про боротьбу з корупцією від 03.04.1999 р., на який повинна була орієнтуватися Україна під час розробки національного антикорупційного законодавства, містяться такі основні принципи боротьби з корупцією: 1) рівності всіх перед законом і судом; 2) забезпечення чіткої правової регламентації діяльності державних органів, законності і гласності такої діяльності, державного і суспільного контролю за нею; 3) вдосконалення структури державного апарату, кадрової роботи і процедури вирішення питань, що посягають на права і законні інтереси фізичних та юридичних осіб; 4) пріоритету захисту прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, а також соціально-економічної, політико-правової, організаційно-управлінської систем держави; 5) визнання допустимості обмежень прав і свобод державних посадових осіб, а також прирівняних до них осіб у випадках, передбачених законом; відновлення порушених прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, ліквідації і відвернення шкідливих наслідків корупційних правопорушень; забезпечення особистої безпеки громадян, що сприяють у боротьбі з корупційними правопорушеннями; захисту державою прав і законних інтересів державних посадових осіб і осіб, прирівняних до них, установами цим особам

заробітної плати (грошового утримання) і пільг, що забезпечують цим особам і їх сім'ям гідний рівень життя; неприпустимості делегування повноважень на державне регулювання підприємницької діяльності фізичним і юридичним особам, що здійснюють таку діяльність, а також на контроль за нею; здійснення оперативного-розшукової та іншої діяльності з метою виявлення, розкриття, припинення і відвернення корупційних правопорушень, що належать до кримінально караних діянь, а також застосування у встановленому законом порядку спеціальних заходів фінансового контролю з метою недопущення легалізації протиправно нажитих грошових коштів та іншого майна; встановлення заборони для державних посадових осіб і осіб, прирівняних до них, на заняття підприємницькою діяльністю, зокрема на заняття оплачуваних посад в органах управління суб'єктів господарювання, за винятком випадків, коли заняття такої посади передбачене законодавчо встановленими посадовими обов'язками [179].

Перелік принципів антикорупційної політики, закріплений у ст. 4 Модельного закону «Основи законодавства про антикорупційну політику»:

- 1) партнерство суб'єктів формування та реалізації заходів антикорупційної політики;
- 2) пріоритет заходів запобігання корупції та моральних засад боротьби з корупцією;
- 3) неприпустимість установаження антикорупційних стандартів нижче рівня, визначеного законами держави;
- 4) неприпустимість покладення на одного й того ж суб'єкта антикорупційної політики відповідальності за розробку, реалізацію та контроль над реалізацією заходів антикорупційної політики;
- 5) підтримання оптимальної чисельності осіб, що заміщають державні посади, й осіб, які перебувають на державній та муніципальній службах;
- 6) цільове бюджетне фінансування заходів антикорупційної політики, що застосовуються органами державної влади і місцевого самоврядування та їх установами;
- 7) визнання підвищеної суспільної небезпеки корупційних правопорушень осіб, що заміщають посади, передбачені Конституцією та іншими законами держави;
- 8) неприпустимість обмеження доступу до інформації про факти корупції,

корупціогенні фактори та заходи реалізації антикорупційної політики [212; 97].

Більшість із цих принципів знайшли своє відображення у ст. 3 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 07.04.2011 р. Так, цей закон закріплював такі принципи запобігання і протидії корупції: верховенства права; законності; комплексного здійснення правових, політичних, соціально-економічних, інформаційних та інших заходів; пріоритетності запобіжних заходів; невідворотності відповідальності за вчинення корупційних правопорушень; відкритості та прозорості діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування; участі громадськості в заходах щодо запобігання і протидії корупції, державного захисту осіб, які надають допомогу у здійсненні таких заходів; забезпечення відновлення порушених прав і законних інтересів, відшкодування збитків, шкоди, завданої корупційним правопорушенням [248; 97].

Ряд принципів були закріплені у розпорядженні Кабінету Міністрів України від 08.12.2009 р. № 1688-р «Про схвалення засад антикорупційної політики». Цей документ визначав такі принципи антикорупційної політики як: верховенства права і закону, пріоритету прав і свобод людини та громадянина; рівності всіх перед законом; відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування; ефективної взаємодії законодавчої, виконавчої і судової гілок влади та держави з громадськістю; невідворотності відповідальності за корупційне правопорушення; єдиної державної політики у сфері запобігання та протидії корупції; співпраці з іноземними державами та міжнародними організаціями, зокрема з Групою держав Ради Європи проти корупції (GRECO); цільового бюджетного фінансування діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування з виконання завдань антикорупційної політики; доступності до інформації про вчинені корупційні правопорушення, корупціогенні чинники та проведені заходи щодо запобігання та протидії корупції [265].

Проте, цей документ втратив чинність відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 02.11.2011 р. № 1126 [242].

Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 07.04.2011 р. втратив чинність на підставі Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. [245], який, на відміну від попереднього, не містить ні визначення, ні переліку принципів державної антикорупційної політики. Проте, цей закон у ст. 18 «Антикорупційна політика» визначає, що засади антикорупційної політики (антикорупційна стратегія) визначаються Верховною Радою України. Верховна Рада України щороку, не пізніше 1 червня, проводить парламентські слухання з питань ситуації щодо корупції, затверджує та оприлюднює щорічну національну доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики. Антикорупційна стратегія розробляється Національним агентством на основі аналізу ситуації щодо корупції, а також результатів виконання попередньої антикорупційної стратегії. Антикорупційна стратегія реалізується шляхом виконання державної програми, яка розробляється Національним агентством та затверджується Кабінетом Міністрів України [245].

Згідно першої Концепції боротьби з корупцією на 1998-2005 роки, що була затверджена указом Президента України від 24.04.1998 р. № 367/98, діяльність щодо боротьби з корупцією повинна була здійснюватися на таких основних принципах: 1) демократизації управління суспільством, побудови та організації державної влади і місцевого самоврядування, що забезпечує оптимальну відкритість для населення діяльності посадових осіб; 2) верховенства права; 3) пріоритету та захисту прав людини; 4) зміцнення доброчесності у відносинах державного апарату і службовців усіх категорій з населенням; 5) системності; 6) комплексності, що передбачає здійснення невідкладних короткострокових, довгострокових, постійних заходів економічного, соціально-політичного, організаційно-управлінського, правового, соціально-психологічного та іншого характеру; 4) взаємодії владних структур з інститутами суспільства і населенням; 5) удосконалення

порядку та нормативного регулювання організації праці посадових осіб; б) практичної спрямованості та радикальності заходів; 7) наукової обґрунтованості; 8) входження до міжнародної системи боротьби з корупцією та розвитку всебічного співробітництва з іноземними державами [255].

Другу антикорупційну стратегію було затверджено указом Президента України «Про Національну антикорупційну стратегію на 2011-2015 роки» [257]. Відповідно до цього документу, успішна протидія корупції була можлива лише за умови наявності таких складових: належного антикорупційного законодавства, ефективного його застосування відповідними органами державної влади і органами місцевого самоврядування, координації їх діяльності; ефективної системи протидії корупції в усіх сферах діяльності органів державної влади і органів місцевого самоврядування та на всіх рівнях; відкритості та інформованості громадськості про здійснення заходів щодо запобігання і протидії корупції; взаємодії об'єднань громадян з органами державної влади і органами місцевого самоврядування у сфері формування та реалізації державної антикорупційної політики, підтримки антикорупційних заходів держави громадянським суспільством.

Національна антикорупційна стратегія на 2011-2015 роки визначає, що її реалізація повинна здійснюватися з дотриманням таких основоположних принципів: 1) рівність усіх перед законом; 2) забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина у відносинах з органами державної влади та органами місцевого самоврядування; 3) дотримання правових норм у сфері запобігання і протидії корупції; 4) невідворотність юридичної відповідальності за вчинення корупційного правопорушення; 5) надання пріоритету превентивним антикорупційним заходам; 6) відкритість і прозорість діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо реалізації Національної антикорупційної стратегії;

7) поєднання зусиль держави і громадськості у подоланні корупції як системного явища в усіх сферах суспільного життя [257].

Дотримуючись положень Закону України «Про запобігання корупції» щодо визначення засад антикорупційної політики (Антикорупційної стратегії) Верховною Радою України 14.10.2014 року було прийнято Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки» [246].

Звичайно активне реформування антикорупційного законодавства на сучасному етапі тягне за собою постановку нових проблем, зумовлених недосконалістю правових норм, які спрямовані на протидію корупції. Прийняті закони ще не раз стануть об'єктом критики як вчених-теоретиків, так і практичних працівників, оскільки деякі їх положення є суперечливими, неточними та потребують доопрацювання. Не вдаючись у детальний аналіз прийнятих законів, зазначимо, що, наприклад, сама назва Закону України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки» містить певні суперечності. З назви Закону випливає, що законодавець ототожнює державну антикорупційну політику та антикорупційну стратегію. Проте, як було з'ясовано, стратегія протидії корупції виступає одним із важливих структурних елементів антикорупційної політики, одним із її напрямів, тому ототожнювати державну антикорупційну політику з антикорупційною стратегією нелогічно [326].

Отже, в нормативно-правових актах міститься перелік принципів антикорупційної політики. Ці принципи є відображенням основних засад правової системи, вони стосуються закономірностей таких видів антикорупційної діяльності, як протидія, запобігання, інформаційне забезпечення, взаємодія держави і громадянського суспільства; пов'язані з принципами інших видів державної політики: кримінально-правової, адміністративно-деліктної, в галузі міжнародного співробітництва; взаємопов'язані між собою і можуть бути визнані системою; закріплюються в декількох нормативно-правових актах [97].

Підсумовуючи вищенаведене, ми можемо запропонувати такі висноки та узагальнення цього підрозділу.

Принципи державної антикорупційної політики – це закладені законодавцем у норми права основні засади, теоретичні ідеї та загальні положення державної антикорупційної політики, які визначають її сутність та використовуються у практичній діяльності суб'єктами антикорупційної діяльності. Одного знання про принципи державної антикорупційної політики недостатньо, потрібно бажання та вміння їх застосовувати суб'єктами антикорупційної діяльності, адже вони сприяють ефективній реалізації правових норм, які закладені в основу державної антикорупційної політики, являють собою загальні положення, на яких повинна ґрунтуватися діяльність суб'єктів її формування та реалізації.

Принципи державної антикорупційної політики повинні відповідати певним вимогам: бути чітко та лаконічно сформульованими; закріплені у нормах державної антикорупційної політики; мати чітко окреслену сферу дії і назвою вказувати на сферу поширеності; бути взаємопов'язаними і узгодженими між собою; відображати об'єктивно необхідні закономірності, відносини державної антикорупційної політики, тобто мати загальний характер; відображати особливості державної антикорупційної політики, визначати її відмінності від інших видів державної діяльності.

Принципи державної антикорупційної політики представляють собою систему, адже слід виокремлювати як власне загальні принципи державної антикорупційної політики, так і принципи суб'єктів її формування та реалізації. Ці принципи між собою перебувають у взаємозв'язку, але мають різну направленість у трактуванні напрямів діяльності.

До загальних принципів державної антикорупційної політики ми відносимо: верховенство права, законність, комплексність, наукову обґрунтованість, об'єктивність, достовірність, економічну доцільність, відповідність політики діючому міжнародному та вітчизняному антикорупційному законодавству, дієвість, плановість, ефективність.

Принцип верховенства права означає, що при здійсненні протидії корупції людина, її права та свободи визнаються найважливішими соціальними цінностями та визначають зміст і спрямованість антикорупційної діяльності. Принцип комплексності передбачає органічне поєднання стратегічних і тактичних завдань, профілактичних (соціального, політичного, правового, соціально-психологічного та іншого характеру), оперативного-розшукових, процесуальних, репресивних та інших заходів, що здійснюються у різних соціальних сферах різними суб'єктами, з визначенням пріоритету профілактичних заходів загально-соціологічного і соціально-кримінологічного характеру. Принцип об'єктивності вимагає співвідношення заходів протидії корупції, державної антикорупційної політики із закономірностями і тенденціями розвитку корупції у державі, її впливом на економічні, політичні, соціальні процеси.

Принцип науковості передбачає здійснення антикорупційної діяльності на науковій основі (з використанням сучасних досягнень науки, техніки, позитивного світового досвіду із залученням фахівців різних галузей знання – теорії права, конституційного, фінансового, адміністративного, кримінального, податкового права, кримінології, соціології, психології та ін.). Цей принцип вимагає володіння повною і всебічною кримінологічною інформацією в країні, регіоні, галузі, установі, а тому, зокрема, передбачає постійне здійснення моніторингу органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо стану та динаміки корупційних процесів. Такий моніторинг є необхідним для оцінки ефективності реалізації у державній антикорупційній політиці, зміни її пріоритетів відповідно до ситуації з корупцією, що складається в таких органах і вжиття нових антикорупційних заходів [305].

Економічна доцільність передбачає, що антикорупційні заходи повинні бути економічно-обґрунтованими з точки зору їх економічної ефективності, а також можливих негативних побічних наслідків, а також реальної економічної можливості її впровадження у життя.

Спеціальними принципами, які визначають діяльність публічної адміністрації по формуванню і реалізації державної антикорупційної політики, є поєднання принципів централізації (визначає, що державна політика приймається спеціальним уповноваженим суб'єктом) з деконцентрацією (коли окремі повноваження по її формуванню та реалізації здійснюються різними суб'єктами), а також принципів співробітництва, незалежності, політичної нейтральності, прозорості та гласності діяльності публічної влади з її формування та реалізації; взаємодії публічної влади з громадськістю; координації дій суб'єктів її формування та реалізації; невідворотності відповідальності за здійснення корупційного правопорушення; постійності та системності; достатності фінансування.

Принципи державної антикорупційної політики пропонується класифікувати за такими критеріями: а) за ступенем загальності (загальні та спеціальні); б) за сферою правового регулювання (формування, реалізація, протидія, запобігання корупції); в) за юридичною силою нормативно-правового акту, в якому вони закріплені (міжнародно-правові документи, закони, підзаконні та адміністративні акти); д) зміст засад здійснення (формування або реалізації антикорупційної політики).

2.4. Адміністративно-правові гарантії забезпечення державної антикорупційної політики

Сучасний процес формування концепції антикорупційної політики до 2020 року в умовах глобальних для України інституціональних перетворень у галузі протидії корупції вимагає систематизації правових засобів, що вже ефективно використовувались у цій сфері, та виявлення нових напрямів їх удосконалення. У зв'язку із зазначеним, дослідження адміністративно-правових гарантій забезпечення державної антикорупційної політики, їх поняття, змісту, особливостей, видів набуває гострої актуальності.

Адміністративно-правові гарантії забезпечення антикорупційної політики у законодавстві України не визначались як поняття. Проте, антикорупційне законодавство використовувало термін «гарантії» з різним ступенем інтенсивності на різних етапах його розвитку. Водночас, не завжди законодавець описані заходи, умови чи засоби визначав саме як гарантії забезпечення державної антикорупційної політики, чи як гарантії антикорупційної діяльності, протидії корупції, попередження корупції тощо.

Для того, щоб обґрунтовано виявити, проаналізувати та систематизувати адміністративно-правові гарантії забезпечення державної антикорупційної політики, необхідно, спираючись на результати попередніх наукових досліджень, з'ясувати ознаки, поняття та види гарантій, правових гарантій, адміністративно-правових гарантій.

Довідкова література пояснює дослівно зміст терміна «гарантія» як «забезпечення» [330, с. 169], «порука» [398], «запорука» [203]. Можна стверджувати, що у більшості енциклопедичних словників «гарантію» визначають максимально наближено до значення слова, від якого воно походить: «умова, яка забезпечує що-небудь» [108, с. 197; 328, с. 111], «умова, що забезпечує успіх чого-небудь» [45, с. 173; 328; 332, с. 328], «явище, яке забезпечує досягнення визначеного результату» [396, с. 20]; порука в чомусь, забезпечення чого-небудь; умови, що забезпечують успіх чого-небудь [332].

Таким чином, безпосередньо із гарантіями пов'язані такі терміни як «гарантування» та «забезпечення». У літературі термін «гарантувати» означає «брати на себе відповідальність за що-небудь; давати обіцянку, поруку у виконанні чогось» [142, с. 49; 196], а також «створювати умови для здійснення чого-небудь» [196]. Термін «забезпечувати» означає надавати, створювати матеріальні засоби; охороняти кого, що-небудь від небезпеки; гарантувати щось» [202, с. 42], а також надавати, створювати матеріальні засоби, необхідні для діяльності та функціонування чого-небудь [196, с. 75]. Наведена інформація свідчить про універсальний характер терміна

«гарантія», який задовольняє потреби юридичної науки за різними галузями та дозволяє виокремити такі елементи правових конструкцій, механізмів, процесів, що виконують завдання, пов'язані із: 1) забезпеченням ефективного їх функціонування; 2) створенням та підтриманням умов досягнення успіху застосування правових конструкцій, механізмів, процесів, тобто досягнення поставлених цілей, бажаного результату; 3) охороною цілісності, якості та призначення правових конструкцій, механізмів, процесів від реалізації факторів ризику. З урахуванням цього, кожна галузь правової науки використовує категорію «гарантії», які наповнюються власним оригінальним змістом без втрати їх первинного змісту.

З урахуванням комплексності двох понять «державна антикорупційна політика» та «гарантії», перед нами стоїть складна задача при їх поєднанні утворити похідну правову категорію, яка б поєднала якості попередніх та набула нових властивостей, які відповідали б потребам адміністративно-правової науки та юридичної практики.

Для з'ясування закономірностей застосування поняття «гарантії» в окремих сферах діяльності та правового регулювання суспільних відносин розглянемо існуючі наукові концепції, на яких ґрунтуватиметься визначення сутності змісту адміністративно-правових гарантій забезпечення антикорупційної політики.

Першу групу науковців представляють прихильники універсального характеру правових гарантій, що відображається у сформульованих ними поняттях. Так, наприклад, Л.Д. Воеводін визначає юридичні гарантії як будь-який правовий феномен, який сприяє втіленню основних прав і свобод у життя [50, с. 41]. Таким чином, цей науковець зосереджує нашу увагу на універсальному характері юридичних гарантій. В.М. Корнуков зазначає, що правові гарантії певною мірою сприяють досягненню відповідних результатів або забезпечують певний стан [140, с. 124]. Тому цей науковець конкретизує свою позицію, формулюючи наступне визначення юридичних гарантій як «усе те, що тією чи іншою мірою сприяє досягненню певних результатів або

забезпечує певний стан, тому що сприяє діяльності, захищає стан, тобто гарантує їх» [140, с. 59]. Якщо спиратись на це визначення, то до адміністративно-правових гарантій забезпечення державної антикорупційної політики можна віднести систему суб'єктів формування та реалізації цієї політики, антикорупційне законодавства, моніторинг стану корупції, механізм громадського контролю тощо. Визначення В.М. Корнукова, через його аморфність, не може, на наш погляд, бути покладене в основу поняття адміністративно-правові гарантії забезпечення державної антикорупційної політики, і тим більше не дозволяє з'ясувати систему таких гарантій.

Інша група науковців прагне конкретизувати ознаки правових гарантій, що дозволяли б їх ідентифікувати серед кола інших правових засобів регулювання суспільних відносин. Прихильники цього напряму пізнання правової природи гарантій прагнуть виокремити ключову характеристику, за допомогою якої намагаються розкрити їхній зміст і зовнішню форму вираження.

У юридичній літературі найчастіше для формулювання визначення поняття «правові гарантії» використовують такі категорії як «засоби», «умови», «способи», «чинники», «фактори», «принципи», «норми», «діяльність» тощо.

Такі науковці як В.О. Борденюк, В.В. Головченко, Т.М. Заворотченко, А.В. Малько, П.Е. Недбайло, В.А. Патюлин, В.Ф. Погорілко, А.М. Присяжненко, С. Сабикенов, М.І. Сірий, Д.М. Чечот, Т. Шаповал та інші визначають правові гарантії через поняття «засоби». Так, ці науковці формулюють наступні поняття правових гарантій: специфічні правові засоби «охорони та захисту» [354, с. 279], «реалізації, охорони й захисту» [216, с. 231-232], «забезпечення, реалізації, охорони та захисту прав людини та громадянина» [101, с. 28; 135, с. 204; 216, с. 232; 235]; «засоби, що безпосередньо забезпечують правомірність поведінки суб'єктів суспільних відносин» [195, с. 44]; «економічні, політичні, ідеологічні та юридичні засоби, які забезпечують постійне вдосконалення змісту суб'єктивних прав

та інтересів, їх реальне здійснення, а за потреби – ефективний захист» [316, с. 50; 384, с. 45]; передбачені законом спеціальні засоби практичного забезпечення прав і свобод людини та громадянина» [224, с. 40]; «сукупність передбачених і допустимих правом засобів, які забезпечують здійснення конституційних норм, що закріплюють основи правового статусу» [34, с. 286]; «засоби матеріально-правового і процесуального характеру, призначені для реалізації та захисту закріплених у конституції і законодавстві суб'єктивних прав» [387, с. 47] тощо.

Загалом, термін «засоби» визначають як знаряддя, предмет, сукупність пристроїв для провадження якоїсь діяльності [202, с. 96]; спеціальну дію, яка дає змогу здійснити що-небудь, досягти чогось [45, с. 326]. Необхідно констатувати, що словникове тлумачення терміна «засоби» науковці використовують для позначення змісту терміна «правові засоби», яке також має універсальний характер у сфері юриспруденції. Тому можна беззаперечно стверджувати, що за допомогою правових засобів уможливлують створення та реалізацію державної антикорупційної політики.

Інша група науковців, визначаючи поняття юридичних гарантій, використовують термін «способи» [399, с. 617; 202, с. 96].

Ще однією групою дослідників правові гарантії визначаються через поняття «умови». Представниками цієї групи є такі вчені як М. Бояринцева, Л.Д. Воеводин, О.Ф. Динько, Т.М. Заворотченко, В. Князев, А.М. Колодій, С.А. Комаров, А.С. Мордовець, А.Ю. Олійник, И.М. Погребной, Е.Є. Регушевський, О.Ф. Фрицький, О.В. Чернецька та інші.

Так, О.С. Мордовець зазначає, що за своєю суттю гарантії – це «система умов, які забезпечують задоволення потреб людини» [182, с. 275]; Е.Є. Регушевський розуміє конституційно-правові гарантії прав і свобод людини та громадянина як правові умови, встановлені державою для забезпечення та реалізації прав і свобод особи, їх охорони та захисту засобами й способами, визначеними Конституцією, законами України та

іншими нормативними актами, які ґрунтуються на економічних, політичних, соціальних, культурних та інших факторах суспільного життя» [276, с. 28]. Схоже визначення формулює О.Ф. Динько: юридичні гарантії – це «встановлені законом матеріальні, організаційні, духовні, юридичні умови, що реально спрямовані на здійснення свободи пересування, виконання обов'язків людини (громадянина), забезпечення її охорони від незаконних обмежень і посягань» [82, с. 100]. О.Ф. Фрицький визначає гарантії як надання державою формальної (юридичної) загальнообов'язковості умовам, необхідним для того, щоб кожна людина могла скористатися особистими правами й свободами» [376, с. 177]. А.М. Колодій та А.Ю. Олійник розуміють під гарантіями закріплені конституційними нормами та принципами юридичні умови й засоби реалізації прав, свобод та обов'язків [124, с. 270].

Також, науковці цієї групи визначають гарантії як сукупність (систему) умов і засобів, що сприяють реалізації прав, свобод та обов'язків [36, с. 56]; систему загальних умов і спеціальних (юридичних) засобів, які забезпечують правомірну реалізацію прав і свобод [102; 101, с. 28; 133, с. 80; 134, с. 195]; сукупність умов і засобів, що дають змогу безперешкодно реалізовувати правові норми, користуватися суб'єктивними правами та виконувати юридичні обов'язки [128, с. 293; 129, с. 280]; умови й засоби, покликані гарантувати нормальне, тобто встановлене законом, функціонування певного суспільного та правового інституту [49, с. 37, 43].

И.М. Погребной та А.М. Шульга гарантії визначають як систему соціальних умов і спеціально-юридичних засобів, що уможливають життєдіяльність суспільства [225, с. 128]. О.В. Чернецька пропонує під гарантіями розуміти певні умови та засоби, що забезпечують повну й ефективну реалізацію функцій і повноважень посадової особи [383, с. 41]. В. Князєв визначив гарантії як умови та засоби, що забезпечують фактичну реалізацію та всебічну охорону прав [120, с. 29].

Інша група науковців визначає гарантії через категорію «способи». Прихильниками цього способу відображення правової природи гарантій є Білозьоров Є.В., Марцеляк О.В., Пустовіт Ж.М., Скакун О.Ф. та інші [32, с. 28; 165, с. 55-60; 272, с. 185; 324, с. 3, 17; 355, с. 545; 356, с. 504]. Наприклад, О.Ф. Скакун гарантіями прав, свобод та обов'язків людини і громадянина вважає «систему соціально-економічних, моральних, політичних, юридичних умов, засобів і способів, які забезпечують їх фактичну реалізацію, охорону та надійний захист» [324, с. 83, 203].

Категорія «передумови» також іноді, на думку окремих вчених, має ключове значення при визначенні змісту правові гарантії [159, с. 41, 43; 167, с. 275; 355, с. 504; 354, с. 275].

Мають гарантії і тісний зв'язок з правовими нормами. Так, науковці, дотримуючись цього аспекту, визначають гарантії як: 1) систему норм, принципів, умов і вимог, що в сукупності забезпечують дотримання прав, свобод та законних інтересів громадян [52, с. 128; 135, с. 206; 270, с. 179; 346, с. 310]; 2) спеціальну систему юридичних норм, принципів, умов, вимог і правових способів та засобів забезпечення, реалізації, охорони й захисту прав і свобод людини та громадянина з метою практичної їх реалізації [101, с. 29]; 3) систему правових норм, організаційних засобів і способів, умов та вимог, за допомогою яких здійснюється охорона і захист прав, свобод та законних інтересів людини та громадянина» [101, с. 33].

Проаналізувавши наведені наукові концепції поняття та змісту правових гарантій, можна зробити поточний висновок, що вони відображають частину характеристик адміністративно-правових гарантій, проте об'єднавши відображені в них ідеї та систематизувавши їх, слід зазначити, що у своїй сукупності вони створюють міцне підґрунтя для системного аналізу ознак, правової природи, поняття, змісту адміністративно-правових гарантій забезпечення державної антикорупційної політики, як підвиду правових гарантій.

Наприклад, Т.М. Заворотченко у своєму дисертаційному дослідженні наводить такі ознаки юридичних гарантій: нормативність, яка передбачає визначення гарантій лише в текстах нормативно-правових актів; системність, яка полягає в тому, що всі юридичні гарантії тісно й нерозривно пов'язані, є взаємозалежними і взаємопов'язаними, тобто утворюють певну систему; комплексність – у реальному житті юридичні гарантії діють спільно (системно), підкріплюють і взаємно посилюють одна одну; постійність – дія гарантії прав не припиняється і не виникає епізодично; юридична надійність, яка відображає, з одного боку, зв'язок гарантії із соціальною ситуацією, а з іншого – стабільність її соціального змісту; реальність, яка полягає у тому, що юридичні гарантії повинні забезпечити особі реальне користування наданими законодавством України правами [101, с. 16]. На наш погляд, універсальність наведених цим науковцем ознак охоплює конструктивні ідеї наведених вище концепцій юридичних гарантій та може бути покладено в основу формулювання понять адміністративно-правові гарантії державної антикорупційної політики.

Водночас, в рамках цього дослідження особлива увага приділяється вивченню саме адміністративно-правових гарантій забезпечення антикорупційної політики.

Розглянемо позиції науковців та спробуємо визначити особливості адміністративно-правових гарантій, а відповідно на їх основі можливо буде обґрунтувати адміністративно-правові гарантії забезпечення антикорупційної політики.

Наприклад, В.А. Головка вважає, що адміністративно-правові гарантії захисту прав реалізуються в межах публічних (адміністративно-правових) правовідносин, які тісно пов'язані з державними інституціями та державним примусом і є невід'ємною складовою державного управління [61, с. 16]. М.Т. Какимжанов запропонував адміністративно-правові гарантії прав розглядати через адміністративно-правові гарантії, що забезпечують реалізацію прав і свобод особистості та адміністративно-правові гарантії

їхньої охорони (захисту). Він наполягав, що зміст адміністративно-правових гарантій полягає у практичному здійсненні органами управління (посадовими особами) юридично значущих дій: виконання юридичного обов'язку щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян; створення умов для їх реалізації; постійне спостереження за їх реалізацією; охорона, захист прав і свобод громадян; застосування санкцій у разі їхнього порушення [113, с. 17-18]. А.В. Черкасов та І.О. Личенко наполягають, що гарантії адміністративно-правового захисту правових можливостей громадян охоплюють широку систему інструментів, які сприяють забезпеченню законності в суспільних відносинах [382, с. 13] та практичного значення набувають через норми права, правозастосовну діяльність, індивідуальні юридичні акти, що дають змогу громадянину самостійно або за сприяння органів публічного управління забезпечити реалізацію потреб, здійснити протидію правопорушенням, відновити правові можливості, відшкодувати заподіяну шкоду [157, с. 331–332]. Інший науковець вважає, що адміністративно-правові гарантії захисту права власності громадян України є структурним елементом загальної категорії «адміністративно-правові гарантії прав людини» як сукупності забезпечених державою умов, способів та засобів здійснення, охорони і захисту правових можливостей особи [144].

Грунтовне дослідження у сфері визначення ознак та поняття адміністративно-правових гарантій провела І.І. Когутич. Науковець у своїй дисертації визначила такі характеристики адміністративно-правових гарантій: 1) ця категорія є динамічною та перебуває на активній стадії свого становлення й розвитку, саме тому на сьогодні в юридичній літературі представлено різні точки зору щодо правової природи, соціального призначення та змісту юридичних гарантій, які розкривають їхні різноманітні аспекти і властивості; 2) з метою уникнення викривленого уявлення про сутність і зміст адміністративно-правових гарантій їх обов'язково необхідно розглядати у взаємозв'язку з більш складним об'єктом дослідження – відповідним видом діяльності (за її дослідженням – нотаріальною

діяльністю); 3) слід враховувати усі ознаки адміністративно-правових гарантій діяльності, включаючи зовнішню форму їх вираження (умови, засоби), мету, призначення тощо [121].

І.І. Когутич визначила наступні ознаки адміністративно-правових гарантій нотаріальної діяльності: 1) урегульованість нормами права, що означає їх обов'язкове закріплення в нормативно-правових актах, оскільки усі умови, заходи, засоби стають гарантіями лише завдяки наданню їм юридичної форми, а також організаційним зусиллям держави й суспільства, що спрямовані на втілення їх у життя [354, с. 278]; 2) забезпеченість силою державного примусу, причому таке забезпечення може мати різні форми вияву: створення загальних умов для реалізації адміністративно-правових гарантій нотаріальної діяльності; застосування заходів адміністративного примусу в разі їх порушення чи недотримання; упровадження ефективних способів відновлення порушених прав і свобод як власне нотаріусів, так і отримувачів нотаріальних послуг; 3) динамічний характер, що проявляється здатністю адміністративно-правових гарантій нотаріальної діяльності до розвитку й удосконалення, саме тому гарантії завжди перебувають у динаміці, розширюючи й поглиблюючи свій внутрішній зміст; 4) стабільність – ознака адміністративно-правових гарантій нотаріальної діяльності, яка, на противагу динамічності, характеризує їх незмінність і постійний характер, це означає, що адміністративно-правові гарантії нотаріальної діяльності діють безперервно; 5) універсальність, як ознака адміністративно-правових гарантій нотаріальної діяльності, полягає в тому, що вони: по-перше, діють на всій території України та навіть за її межами (у випадках, передбачених чинним законодавством і міжнародними договорами); по-друге, їх зміст та обсяг є однаковим для всіх без винятку представників нотаріального корпусу та інших громадян; 6) системність – ознака, яка характеризує адміністративно-правові гарантії нотаріальної діяльності з точки зору їх взаємозумовленості та взаємозв'язку [121].

Таким чином, проаналізувавши сутність і зміст адміністративно-правових гарантій нотаріальної діяльності, їх ознаки, мету й цільове спрямування, І.І. Когутич сформулювала поняття «адміністративно-правові гарантії нотаріальної діяльності», під яким запропонувала вважати систему закріплених у Конституції України та інших законодавчих актах загальних умов і спеціальних (юридичних) засобів, спрямованих на забезпечення належної, повної та ефективної реалізації нотаріусом покладених на нього повноважень, їх охорону, захист і відновлення, а також створення умов для безперешкодного й ефективного виконання основних завдань нотаріальної діяльності. На думку цього науковця, адміністративно-правові гарантії нотаріальної діяльності характеризуються такими ознаками, як урегульованість нормами права, забезпеченість силою державного примусу, динамічний характер, стабільність, універсальність. Їх основна мета полягає в забезпеченні реалізації нотаріусом покладених на нього повноважень [121].

У межах такої загальної мети, І.І. Когутич визначила більш конкретні цілі адміністративно-правових гарантій нотаріальної діяльності: 1) забезпечення умов для безперешкодного й ефективного виконання основних завдань нотаріальної діяльності; 2) посвідчення прав, а також фактів, що мають значення, учинення інших передбачених законом нотаріальних дій з метою надання їм юридичної вірогідності; 3) сприяння реалізації нотаріусом наданих йому прав і обов'язків, їх надійна охорона, захист і поновлення; 4) недопущення, а також своєчасне усунення перешкод для здійснення нотаріусом своїх повноважень; 5) забезпечення дотримання нотаріусами встановленої процедури вчинення нотаріальних дій; 6) мінімізація негативних зовнішніх і внутрішніх впливів на нотаріуса під час виконання ним своїх службових повноважень; 7) попередження порушень закону під час учинення нотаріальних дій як безпосередньо нотаріусами, так і іншими зацікавленими особами [121].

Враховуючи зроблені поточні висновки щодо ознак та змісту адміністративно-правових гарантій, а також те, що основним змістовним

елементом державної антикорупційної політики є антикорупційна діяльність уповноважених органів, вважаємо, що вони можуть бути покладені в основу визначення ознак адміністративно-правових гарантій забезпечення державної антикорупційної політики та використані для формулювання їх поняття.

Сукупність адміністративно-правових гарантій забезпечення державної антикорупційної політики для ефективності свого функціонування повинно утворювати певну систему. І.І. Когутич, досліджуючи гарантії нотаріальної діяльності, наголошує, що системність – це основна ознака адміністративно-правових гарантій нотаріальної діяльності, яка характеризує їх із позиції взаємообумовленості та взаємозв'язку. Добре розвинена, гармонійно побудована та взаємоузгоджена система гарантій – основна передумова ефективного функціонування нотаріальної системи загалом [121]. Ця ідея, на наш погляд, актуальна і для системи адміністративно-правових гарантій забезпечення державної антикорупційної політики.

Розглянемо еволюцію законодавчого підходу до визначення поняття, ознак, видів та системи адміністративно-правових гарантій забезпечення державної антикорупційної політики. Закон України «Про боротьбу з корупцією» від 05.10.1995 р. № 356/95-ВР окремо не визначав поняття гарантії забезпечення державної антикорупційної політики. Цей закон лише у преамбулі визначив, що боротьба з корупцією здійснюється на основі чіткої правової регламентації діяльності державних органів, служб і осіб, уповноважених на виконання функцій держави, забезпечення гарантій прав та інтересів фізичних і юридичних осіб. Проте, у тексті цього нормативно-правового акту жодні заходи, умови чи засоби законодавцем із гарантіями не пов'язуються [197].

Концепцією боротьби з корупцією на 1998-2005 роки [255] вперше, на наш погляд, у вітчизняному антикорупційному законодавстві зароджуються гарантії захисту викривачів, свідків та потерпілих від корупції. Так, серед правових заходів у цій Концепції рекомендувалось вивчити питання щодо повноти правового та фізичного захисту потерпілих і свідків, працівників

засобів масової інформації та інших осіб, які допомагають викриттю винних у корупційних діяннях, та підготовки пропозицій щодо його гарантованого забезпечення.

Серед гарантій, що, на наш погляд, можуть бути віднесені до гарантій забезпечення антикорупційної політики, та спрямовані на вдосконалення діяльності управлінського персоналу на засадах раціональної її демократизації, є, серед іншого, також гарантії перевірки додержання єдиних загальних правил (умов) просування по службі. Водночас, законодавець, не використовуючи термін «гарантії», визначав у розділі 5 Концепції боротьби з корупцією на 1998-2005 роки систему забезпечення боротьби з корупцією. На наш погляд, з урахуванням наведеного вище значення терміна «гарантії», одним із значень якого є «забезпечення», вважаємо, що у цьому підрозділі Концепції законодавець вперше у систематизованому вигляді подає перелік гарантій боротьби з корупцією, що можуть бути покладені в основу концепції адміністративно-правових гарантій забезпечення антикорупційної політики. То ж, з урахуванням зазначеної нашої позиції з цього питання, розглянемо систему гарантій боротьби з корупцією, визначену в Концепції боротьби з корупцією на 1998-2005 роки. Законодавець визначив основні групи адміністративно-правових гарантій забезпечення боротьби із корупцією:

1) кадрово-професійне забезпечення боротьби з корупцією передбачає побудову ефективної системи підготовки, добору та розстановки кадрів для державної служби, управлінських ланок правоохоронних органів, їх атестації, професійного навчання та виховання, перепідготовки, а також стимулювання чесного і сумлінного ставлення до виконання службових обов'язків, особливо державних органів, що безпосередньо здійснюють боротьбу з корупцією;

2) інформаційно-аналітичне забезпечення боротьби з корупцією передбачає створення системи інформування населення і суб'єктів боротьби з корупцією про стан, динаміку і потреби протидії корупції в Україні,

використання інформації для підвищення рівня діяльності щодо запобігання корупційним діям, їх виявлення та розслідування, підготовки та прийняття відповідних управлінських рішень, проведення спеціалізованої антикорупційної кримінологічної експертизи проектів законодавчих та інших нормативно-правових актів, рішень, угод тощо;

3) науково-методичне забезпечення боротьби з корупцією передбачає приведення наукових досліджень з проблем запобігання та протидії корупції до певної системи, розроблення нових пропозицій, наукових методик і рекомендацій з цих питань, раціональне їх запровадження у практику, прогнозування та науковий аналіз ефективності застосовуваних форм і засобів боротьби з корупцією, а також моральне та матеріальне заохочення авторів цих досліджень;

4) матеріально-технічне забезпечення боротьби з корупцією;

5) міжнародне співробітництво та зарубіжний досвід [255].

Кожна з наведених груп гарантій забезпечення боротьби із корупцією деталізується у заходах, що до неї віднесені. Проаналізувавши ці заходи, на наш погляд, можна визначити наступні гарантії забезпечення державної антикорупційної політики відповідно до наведених вище їх груп:

1) 1.1) визначені переліки посад державних службовців та інших відповідальних працівників управлінських ланок, кандидати на зайняття яких підлягають обов'язковій спеціальній перевірці, умови та порядок її проведення, в тому числі щодо тих, хто вже працює на цих посадах; визначення переліку обов'язкових документів для особової (кадрової) справи зазначених категорій працівників та умови її ведення; визначення порядку періодичної ротації цих осіб та однорівневого їх переміщення; 1.2) вивчення практики конкурсного відбору під час заміщення вакантних посад та атестації державних службовців, з'ясування причини упущень та інших недоліків при їх проведенні; 1.3) створення в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, управлінських структурах великих підприємств, незалежно від форм власності, підрозділів або виділення

кадрових працівників, на яких покладаються обов'язки та відповідальність щодо організації роботи із запобігання корупційним діянням; 1.4) добір і атестація цих працівників, та, за участі спеціальних підрозділів: Національного бюро розслідувань України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України – їх професійну підготовку, періодичне інформування, консультування; 1.5) організаційно-управлінські та правові механізми забезпечення декларування витрат на придбання нерухомого майна і транспортних засобів державними службовцями, іншими відповідальними працівниками управлінських ланок, співробітниками правоохоронних органів, суддями, звільнення цих категорій працівників із займаних посад у разі ухилення від декларування; 1.6) механізм та практика контролю за декларуванням доходів зазначених категорій службовців; 1.7) механізм контролю за виконанням державними службовцями вимог закону щодо повідомлення про відкриття валютних рахунків в іноземних банках та відповідальності за невиконання цих вимог; 1.8) порядок інформування Головного управління державної служби при Кабінеті Міністрів України правоохоронними органами і судами про факти притягнення до відповідальності за посадові правопорушення державних службовців першої-четвертої категорій та тих, які працюють у правоохоронних органах і судах; 1.9) додаткові засоби для проведення спеціальної перевірки осіб, які є кандидатами на посади, пов'язані з боротьбою з корупцією, та осіб, які займають такі посади; 1.10) методики професійного відбору співробітників спеціальних підрозділів відповідних правоохоронних органів та слідчих для використання їх працівниками, які спеціалізуються на виявленні та розслідуванні корупційних діянь і правопорушень, пов'язаних з цими діяннями; 1.11) практика запровадження та вдосконалення методик відбору абітурієнтів до навчальних закладів систем Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Національного бюро розслідувань України, що готують працівників для роботи в спеціальних підрозділах; 1.12) система підготовки та підвищення

кваліфікації фахівців для спеціальних підрозділів Національного бюро розслідувань України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, а також для інших державних органів, на які покладено обов'язки боротьби з корупцією; 1.13) кваліфікаційні вимоги до працівників зазначених органів – суб'єктів боротьби з корупцією стосовно забезпечення ними виконання відповідних функцій та службових обов'язків; 1.14) необхідні умови і гарантії державним службовцям щодо їх службової діяльності з метою підвищення особистої незалежності та відповідальності;

2) 2.1) єдина для державної і недержавної сфер система статистичних показників, що відповідає міжнародним стандартам обліку і звітності та об'єктивно відображає стан боротьби з корупцією в Україні; 2.2) інформаційно-аналітичний та експертний центр для виконання інформаційних, аналітичних, прогностичних, управлінських, експертних та профілактичних завдань боротьби з корупцією на базі державної системи кримінологічної інформації, визначити його статус і завдання; 2.3) банк нормативної, управлінської, аналітичної, наукової, методичної, довідкової та іншої інформації, в тому числі із зарубіжних джерел, з питань запобігання корупції та боротьби з нею; 2.4) заходи державної підтримки окремих журналістів і періодичних видань, що друкують антикорупційну інформацію та у зв'язку з цим потребують захисту; 2.5) система інформаційного зв'язку з громадянами з питань боротьби з корупцією («телефон довіри», правова консультація, подання пропозицій тощо), із врахуванням при цьому необхідності захисту прав людини, у тому числі службовців, від анонімного паплюження та наклепів; 2.6) механізм безперешкодного одержання засобами масової інформації в органах – суб'єктах боротьби з корупцією відкритої інформації про стан боротьби з корупцією;

3) 3.1) визначення пріоритетних напрямів та тематики наукових досліджень з питань боротьби з корупцією і забезпечення їх відповідного державного фінансування; 3.2) науково-практичні розроблення з відстеження, прогнозування та моделювання основних тенденцій у динаміці

корупції в Україні із використанням для цього статистичних даних, експертних опитувань, соціологічного моніторингу, іншої інформації;

3.3) аналіз координаційної та дослідницької діяльності, виконаних розробок та результатів їх впровадження Міжвідомчим центром з проблем боротьби з організованою злочинністю при Координаційному комітеті по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю при Президентові України та вжити заходів до більш ефективного виконання покладених на нього функцій;

3.4) вивчення наукових досліджень з антикорупційної тематики, що проводяться за кордоном, та впровадження і реалізацію кращих з цих досліджень, придатних для умов України;

3.5) порядок розгляду та реалізації пропозицій науковців щодо вдосконалення боротьби з корупцією;

3.6) наукові методики антикорупційної кримінологічної експертизи проектів нормативно-правових актів, управлінських рішень, комерційних, кредитних та інших господарських угод;

3.7) вдосконалення та широке використання можливостей криміналістики і судової експертизи у запобіганні та протидії корупційним діянням;

3.8) спеціальне інформаційне періодичне видання про наукові рекомендації та стан боротьби з корупцією;

3.9) координаційна система узгодження та взаємодії через Академію правових наук України проведення досліджень з антикорупційної тематики різними науковими державними і недержавними установами України, іноземних держав, міжнародних організацій, зарубіжними дослідницькими центрами або за їх підтримкою;

4) 4.1) узгоджені плани та розрахунки фінансового та матеріально-технічного забезпечення правоохоронних органів і судів щодо наявності необхідних ресурсів, транспортних засобів, засобів зв'язку, інших матеріальних ресурсів;

4.2) планування виділення коштів з державного бюджету на реалізацію заходів, спрямованих на боротьбу з корупцією;

4.3) належне оснащення спеціальною технікою та криміналістичними засобами спеціальних підрозділів Національного бюро розслідувань України, Міністерства внутрішніх справ України і Служби безпеки України для

здійснення ефективної оперативно-розшукової діяльності щодо виявлення фактів корупції;

5) 5.1) визнання міжнародного співробітництва у боротьбі з корупцією одним з пріоритетних напрямів зовнішньополітичної діяльності держави; 5.2) забезпечення активної участі України в роботі органів і організацій ООН, Ради Європи, інших міжнародних організацій, які розробляють міжнародні стандарти поведінки державних службовців, рекомендації, конвенції та інші документи щодо запобігання і протидії фактам корупції та їх виявлення; розглянути форми та результативність участі представників держави у цих організаціях; 5.3) ініціювання проведення окремих міжнародних акцій і програм у сфері боротьби з корупцією; 5.4) інформування відповідних міжнародних організацій про заходи, що вживаються в Україні для активізації боротьби з корупцією, та результати цієї діяльності; 5.5) утворення міжвідомчої координаційної комісії з організації вивчення зарубіжного і міжнародного досвіду у сфері боротьби з корупцією, забезпечення одержання, перекладу і аналізу відповідної інформації, а також стажування, навчання та участь фахівців у науково-організаційних заходах за кордоном; 5.6) запровадження системи обов'язкового розгляду на комісії висновків і пропозицій щодо вивчення зазначеного досвіду та впровадження його в Україні; 5.7) внесення пропозицій представництвам міжнародних організацій, фондів, агентств, посольствам іноземних держав в Україні про об'єднання та координацію їхньої діяльності з питань боротьби з корупцією через міжвідомчу координаційну комісію з організації вивчення зарубіжного та міжнародного досвіду боротьби з корупцією; 5.8) аналіз заходів боротьби з корупцією, рекомендованих міжнародними організаціями для запровадження в Україні, проведений міжвідомчою координаційною комісією; 5.9) сприяння у цій роботі представництв в Україні відповідних міжнародних організацій, фондів, посольств, агентств тощо; 5.10) долучення України до системи координації заходів боротьби з транснаціональною та міжнародною корупцією; 5.11) участь держави у розробленні проекту Міжнародної

конвенції про боротьбу з організованою транснаціональною злочинністю [255].

Третій період формування державної антикорупційної політики з 2009 по 2011 рр. характеризувався прийняттям на цьому етапі розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.12.2009 р. № 1688-р «Про схвалення засад антикорупційної політики» [265]. Цей нормативно-правовий акт не використовував поняття «гарантії забезпечення антикорупційної політики». Водночас, у формулюваннях визначенні завдань, напрямів та заходів з реалізації стратегічної мети антикорупційної політики, на наш погляд, проявляються гарантії її забезпечення, що були передбачені Концепцією боротьби з корупцією на 1998-2005 роки. Такими гарантіями, на наш погляд, наприклад, є утворення в органах державної влади підрозділів з питань запобігання та протидії корупції; проведення громадської антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів; проведення аналізу законодавства з метою виявлення недоліків, які сприяють вчиненню корупційних правопорушень, та підготовка пропозицій щодо його вдосконалення тощо.

Також, аналізований нормативно-правовий акт, на нашу думку, формулює нові гарантії забезпечення антикорупційної політики, наприклад, такі як: скасування депутатської недоторканності; створення Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні правопорушення; утворення Національного бюро антикорупційних розслідувань, яке проводитиме дізнання та досудове слідство у справах про корупцію та сприятиме попередженню, виявленню, припиненню та розслідуванню корупційних правопорушень; запровадження спеціалізації прокурорів або утворення в органах прокуратури спеціалізованих підрозділів з питань кримінального переслідування осіб, які вчинили корупційні правопорушення; прийняття Адміністративно-процедурного кодексу України; забезпечення доступності до судових рішень та судової статистики тощо.

Четвертий етап становлення державної антикорупційної політики відбувався у 2011 році. У цей час указом Президента України від 21.10.2011 р. № 1001/2011 було затверджено Національну антикорупційну стратегію [257]. У цьому документі також відсутній термін «гарантія забезпечення антикорупційної політики». Проте, за своїм змістом, на наш погляд, до таких нових гарантій, що запроваджені цим документом, може, наприклад, бути віднесено наступні заходи, засоби та умови, передбачені цим документом: розширення сфер застосування принципу «мовчазної згоди» при наданні погоджень, висновків, дозвільних документів; визначення на законодавчому рівні вичерпного переліку адміністративних послуг, платності чи безоплатності їх надання, а також обґрунтованих (адекватних) строків надання таких послуг; припинення практики дроблення адміністративних послуг на окремі платні послуги, забезпечивши орієнтацію на результат; усунення технічних бар'єрів, запровадження «єдиного вікна»; формування Єдиного реєстру об'єктів державної власності; забезпечення прозорості процесу державних закупівель; визначення порядку періодичного звітування державних органів, відповідальних за реалізацію державної антикорупційної політики, про ситуацію у сфері запобігання і протидії корупції тощо.

Прийняті у 2014 році Закони України «Про запобігання корупції» та «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки» не містять вказівок на гарантії забезпечення антикорупційної політики. Проте, ст.9 Закону України «Про запобігання корупції» визначає гарантії незалежності Національного агентства з питань запобігання корупції, до яких законодавець відносить: 1) спеціальний статус Національного агентства; 2) особливий порядок відбору, призначення та припинення повноважень членів Національного агентства; 3) особливий, встановлений законом порядок фінансування та матеріально-технічного забезпечення Національного агентства; 4) належні умови оплати праці членів та службовців апарату Національного агентства, визначені цим та іншими

законами; 5) прозорість його діяльності; 6) члени та службовці апарату Національного агентства під час виконання покладених на них обов'язків є представниками влади, діють від імені держави і перебувають під її захистом; 7) використання Національного агентства в партійних, групових чи приватних інтересах не допускається; 8) діяльність політичних партій в Національному агентстві забороняється; 9) забороняється втручання державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, політичних партій, громадських об'єднань, інших осіб в діяльність Національного агентства з виконання покладених на нього обов'язків; 10) повідомлення про підозру у вчиненні кримінального правопорушення члену Національного агентства може бути здійснено лише Генеральним прокурором; 11) члени та службовці апарату Національного агентства, їх близькі особи та майно перебувають під захистом держави. У разі надходження відповідної заяви від члена Національного агентства, органи Національної поліції вживають необхідних заходів для забезпечення безпеки члена Національного агентства, його близьких осіб, збереження їхнього майна; 12) посягання на життя і здоров'я члена чи службовця апарату Національного агентства, його близьких осіб, знищення чи пошкодження їх майна, погроза їм вбивством, насильством чи пошкодженням майна тягнуть за собою відповідальність, встановлену законом; 13) член Національного агентства має право на забезпечення засобами захисту, які надаються йому органами Національної поліції [245].

Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки» [246] не містить поняття «адміністративно-правові гарантії забезпечення державної антикорупційної політики», проте вже активніше використовує термін «гарантії» на відміну від попередніх нормативно-правових актів, що регламентували державну антикорупційну політику. Так, Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна

стратегія) на 2014–2017 роки» визначає такі гарантії: 1) гарантії незалежної діяльності спеціально уповноваженого органу щодо запобігання корупції із забезпеченням широкої участі в ній представників громадянського суспільства; 2) гарантії законності та контролю перевірок публічних службовців на добросесність; 3) гарантії незалежності діяльності суддів; 4) гарантії незалежності прокурорів; 5) гарантії співпраці України в рамках надання міжнародної правової допомоги, як це передбачено Кримінальною конвенцією про боротьбу з корупцією; 6) гарантії захисту викривачів фактів корупції; 7) гарантії для ефективного управління активами, що були виведені внаслідок вчинення злочинів та повернені в Україну; 8) гарантії незалежності діяльності спеціалізованого органу, до завдань якого належало б виявлення та розслідування справ про корупційні злочини, вчинені вищими посадовими особами держави; 9) створення гарантій для ефективного управління стягненими у дохід держави (конфіскацію) майна, набутого внаслідок злочинної діяльності, у разі якщо підозрюваний (обвинувачений) ухиляється від слідства чи суду [246].

Крім зазначеного, на наш погляд, до нових адміністративно-правових гарантій забезпечення державної антикорупційної політики, що передбачені Законом України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки», можна віднести: ухвалення законодавства щодо визначення правових засад лобіювання; утворення інституту бізнес-омбудсмена, який представлятиме інтереси бізнесу в Уряді України, та установити за його участю на постійній основі діалог з бізнесом з метою підвищення рівня обізнаності про ризики корупції; «пакти добросесності» в інфраструктурних проектах або інших проектах, що передбачають значні бюджетні витрати, шляхом формування тристороннього (уряд – бізнес – громадськість) механізму контролю за плануванням та реалізацією таких проектів, цільового та ефективного витрачання відповідних коштів; забезпечення 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; створення (визначення) державного органу контролю за додержанням права на доступ до інформації, що відповідатиме стандартам незалежності та ефективності; інвентаризація 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; утворення спеціально уповноваженого органу з питань виявлення та розслідування корупційних злочинів та інше [246].

Проект Антикорупційної стратегії на 2018-2020 роки передбачає застосування таких гарантій у сфері реалізації державної антикорупційної політики: 1) гарантії організаційної, фінансової і кадрової незалежності Національного агентства з питань запобігання корупції; 2) гарантії прав осіб, які підлягають перевіркам і моніторингу способу життя та запровадження способів оскарження накладених санкцій; 3) гарантії, що проведення скороченої законодавчої процедури у Верховній Раді України використовується лише у виняткових і належним чином виправданих випадках, щодо вжиття подальших необхідних заходів для припинення обходу обмежень на зайняття народними депутатами підприємницькою діяльністю не тільки на законодавчому рівні, а й на практиці; 4) гарантії організаційної, фінансової незалежності Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами; 5) гарантії особистої безпеки, посилення захисту їх персональних даних, захисту трудових прав, захисту інформації, яка надається викривачами [238]. Загалом, можна зробити поточний висновок, що проект Антикорупційної стратегії на 2018-2020 майже повністю відтворює систему адміністративно-правових гарантій,

визначених у Законі України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки».

Отже, корупція належить до тих проблем, які неможливо вирішити у відриві від політичних, економічних, соціальних проблем. Обмеження її масштабів значною мірою залежить від чіткого визначення повноважень і функцій політичних і державних інститутів та їх посадових осіб; від запровадження демократичних принципів управління громадянськими справами, створення умов для всебічного розвитку структур громадянського суспільства, формування дієвого механізму контролю за владними інституціями [286].

Слід також зазначити, що ефективність державної антикорупційної політики в інших державах має високу ефективність, адже вона базується на засадах, серед яких варто виділити сильну політична волю вищого керівництва в державі у протидії корупції. Як показує світовий досвід, ніякі кроки протидії корупції не будуть ефективними, якщо не буде політичної волі на всіх рівнях влади. Наявність політичної волі зумовлює ефективну дію принципу – у боротьбі з корупцією недоторканих осіб немає. У протидію корупції задіяні не лише спеціалізовані антикорупційні органи, але й громадянське суспільство. В інших країнах організовано спеціальний контроль громадськості за системою органів державної влади. Інформація про антикорупційну діяльність в державі є прозорою, відкритою і доступною. Крім того, державні службовці в інших державах є підзвітними та підконтрольними незалежному антикорупційному органу, який здійснює моніторинг за чистотою діяльності державних службовців [290].

З урахуванням висвітлених положень нормативно-правових актів та наукових концепцій, можна зробити наступні висновки цього підрозділу.

Таким чином, незважаючи на важливе значення питання систематизації адміністративно-правових гарантій забезпечення державної антикорупційної політики, на сьогодні в чинному вітчизняному законодавстві та у спеціальній літературі воно належно не висвітлено.

Якщо узагальнити наведені вище умови, засоби, заходи, які нами були охарактеризовані як адміністративно-правові гарантії забезпечення державної антикорупційної політики, то до їх системи можна буде включити значну кількість правових явищ, які певною мірою забезпечують антикорупційну діяльність уповноважених оргнів.

Недостатнє розроблення зазначеного питання в теорії негативно позначається на законотворчому процесі, зумовлює прийняття невважених і суперечливих актів у сфері державної антикорупційної політики.

З огляду на вищевикладене, пропонуємо обґрунтувати власний погляд на систему адміністративно-правових гарантій забезпечення антикорупційної політики, який би максимально повно поєднував переваги законодавчої техніки та доктринального тлумачення.

Для того, щоб зробити висновки у цій частині дослідження найбільш обґрунтованими та не допустити помилок, на наш погляд, необхідно обрати критерій, за яким правові засоби можна зараховувати до гарантій. Після такої ідентифікації правового засобу як адміністративно-правової гарантії, можна буде укомплектовувати єдиний гарантійний механізм антикорупційної політики. Нами уже було зазначено, що за своїм універсальним змістом гарантії антикорупційної діяльності дуже різняться як за цілями, призначенням, формою вираження, механізмом реалізації, так і за іншими критеріями. Однак, єдиним, що їх об'єднує в єдину цілісну внутрішню узгоджену систему, є їх мета – забезпечення реалізації державної антикорупційної політики.

Результати дослідження свідчать про універсальний характер терміна «гарантія», який задовольняє потреби юридичної науки за різними галузями та дозволяє виокремити такі елементи правових конструкцій, механізмів, процесів, що виконують завдання пов'язані із: 1) забезпеченням ефективного їх функціонування; 2) створенням та підтриманням умов досягнення успіху застосування правових конструкцій, механізмів, процесів, тобто досягнення поставлених цілей, бажаного результату; 3) охороною цілісності, якості та

призначення правових конструкцій, механізмів, процесів від реалізації факторів ризику. З урахуванням цього, кожна галузь правової науки використовує категорію «гарантії», які наповнюються власним оригінальним змістом без втрати їх первинного змісту.

З урахуванням комплексності двох понять «державна антикорупційна політика» та «гарантії» перед нами стоїть складна задача – при їх поєднанні утворити похідну правову категорію, яка б поєднала якості попередніх та набула нових властивостей, які відповідали б потребам адміністративно-правової науки та юридичної практики.

Так, слід визначити наступні ознаки адміністративно-правових гарантій забезпечення державної антикорупційної політики: 1) урегульовані нормами права; 2) їх зміст тісно пов'язаний із напрямками та завданнями державної антикорупційної політики; 3) їх реалізація забезпечена силою державного примусу; 4) має динамічний характер; 5) мають безперервний характер дії, яка припиняється тільки нормами права; 6) мають системний характер, що проявляється їх взаємозв'язком.

З урахуванням вищевикладеного, пропонуємо під адміністративно-правовими гарантіями державної антикорупційної політики розуміти: систему закріплених у законодавстві умов, засобів та заходів, спрямованих на забезпечення формування обґрунтованої, актуальної, реальної антикорупційної політики та ефективну, належну, повну її реалізацію для досягнення визначеної стратегічної мети.

Окрім цього, у Законі України «Про запобігання корупції» пропонуємо визначити поняття адміністративно-правових гарантій забезпечення державної антикорупційної політики та закріпити такі їх групи: 1) кадрово-професійні гарантії; 2) інформаційно-аналітичні гарантії; 3) науково-методичні гарантії; 4) матеріально-технічні гарантії; 5) гарантії контролю та нагляду.

Відповідно до зазначених груп адміністративно-правових гарантій забезпечення державної антикорупційної політики, пропонуємо віднести до

цього переліку такі умови, засоби та заходи: 1) визначені переліки посад державних службовців та інших відповідальних працівників управлінських ланок, кандидати на зайняття яких підлягають обов'язковій спеціальній перевірці, умови та порядок її проведення; 2) вивчення практики конкурсного відбору під час заміщення вакантних посад та атестації державних службовців, з'ясування причини упущень та інших недоліків; 3) наявність підрозділів або виділення кадрових працівників, на яких покладаються обов'язки та відповідальність щодо організації роботи із запобігання корупційним діям; 4) добір і атестація цих працівників за участі спеціальних підрозділів: Національного бюро розслідувань України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України; 5) декларування витрат на придбання нерухомого майна і транспортних засобів державними службовцями; 6) порядок інформування Головного управління державної служби при Кабінеті Міністрів України правоохоронними органами і судами про факти притягнення до відповідальності за посадові правопорушення державних службовців; 7) методики професійного відбору співробітників спеціальних підрозділів відповідних правоохоронних органів; 8) система підготовки та підвищення кваліфікації фахівців для спеціальних підрозділів Національного бюро розслідувань України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України; 9) визначені кваліфікаційні вимоги до працівників зазначених органів; 10) існування необхідних умов і гарантій державних службовців щодо їх службової діяльності з метою підвищення особистої незалежності та відповідальності; 11) єдина для державної і недержавної сфер система статистичних показників, що відповідає міжнародним стандартам обліку і звітності та об'єктивно відображає стан боротьби з корупцією в Україні; 12) банк нормативної, управлінської, аналітичної, наукової, методичної, довідкової та іншої інформації, в тому числі із зарубіжних джерел, з питань запобігання корупції та боротьби з нею; 13) система інформаційного зв'язку з громадянами з питань боротьби з

корупцією («телефон довіри», правова консультація, подання пропозицій тощо); 14) механізм безперешкодного одержання засобами масової інформації в органах – суб'єктах боротьби з корупцією, відкритої інформації про стан боротьби з корупцією; 15) науково-практичні розроблення з відстеження, прогнозування та моделювання основних тенденцій у динаміці корупції в Україні; 16) порядок розгляду та реалізації пропозицій науковців щодо вдосконалення боротьби з корупцією; 17) узгоджені плани та розрахунки фінансового та матеріально-технічного забезпечення правоохоронних органів і судів; 18) планування виділення коштів з державного бюджету на реалізацію заходів, спрямованих на боротьбу з корупцією; 19) визнання міжнародного співробітництва у боротьбі з корупцією одним з пріоритетних напрямів зовнішньополітичної діяльності держави; 20) забезпечення активної участі України в роботі органів і організацій ООН, Ради Європи, інших міжнародних організацій; 21) ухвалення законодавства щодо визначення правових засад лобіювання; утворення інституту бізнес-омбудсмена, який представлятиме інтереси бізнесу в Уряді України, та установити, за його участю, на постійній основі діалог з бізнесом з метою підвищення рівня обізнаності про ризики корупції; 22) «пакти доброчесності» в інфраструктурних проектах або інших проектах, що передбачають значні бюджетні витрати, шляхом формування тристороннього (уряд – бізнес – громадськість) механізму контролю за плануванням та реалізацією таких проектів, цільового та ефективного витрачання відповідних коштів; 23) забезпечення 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; 24) 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; 25) створення (визначення) державного органу контролю за додержанням права на доступ

до інформації, що відповідатиме стандартам незалежності та ефективності; 26) інвентаризація 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; 27) утворення спеціально уповноваженого органу з питань виявлення та розслідування корупційних злочинів та інше. Перелічені гарантії забезпечення державної антикорупційної політики повинні бути відображені у Антикорупційній стратегії.

Висновки до розділу 2

З урахуванням вищевикладеного можна дійти таких висновків:

1. Було доведено, що мета виражає прагнення до конкретного кінцевого стану й допомагає вибудувати деяку послідовність у роботі, здійснити аналіз результату, для неї характерні конкретність кінцевого результату, що задовольняє потреби суб'єкта.

2. Мета – це глобальне прагнення, досягнення якого потребує дійсно багато часу, натомість ціль можна вважати складовою мети, яка має чітко визначені часові рамки. Виходячи з лексичного значення понять «мета» та «ціль», можна стверджувати, що цілей може бути декілька, а мета – одна. Проте, з урахуванням особливостей державної антикорупційної політики, можна говорити про множинність напрямів діяльності, кожен з яких має свою ціль.

3. З точки зору дослідження стратегічної мети антикорупційної політики, було доведено необхідність дотримуватись концепції дуалістичного змісту поняття «стратегії»: як плану майбутніх дій та моделі дій, яка базується на минулому досвіді. Г.Мінцберг називає перший підхід «задуманою стратегією», а другий – «реалізованою стратегією». Тобто, цілі державної антикорупційної політики, зазвичай, ідентифікуються на

початковій стадії процесу її вироблення, однак із часом можуть змінюватися і в деяких випадках визначатися лише ретроспективно.

4. Доведено, що формування стратегічної мети державної антикорупційної політики в Україні, як і в інших країнах, має свою історію. Сучасний стан правового визначення стратегічної мети антикорупційної політики свідчить про відсутність чіткої системи стратегічних цілей, наразі відбувається формування та упорядкування методики виявлення, обґрунтування та нормативного визначення такої системи стратегічних цілей.

5. При розгляді етапів еволюції вітчизняної антикорупційної політики за національним законодавством було з'ясовано, що тільки декілька вітчизняних нормативно-правових актів визначали мету державної антикорупційної політики: 1) Концепція боротьби з корупцією на 1998-2005 роки основною метою державної політики у галузі боротьби з корупцією визначала створення дієвої системи запобігання і протидії корупції, виявлення та подолання її соціальних передумов і наслідків, викриття корупційних діянь, обов'язкової відповідальності винних у їх вчиненні; 2) у розпорядженні Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2009 року № 1688-р «Про схвалення засад антикорупційної політики» метою антикорупційної політики було визначено зниження рівня корупції та забезпечення захисту прав і законних інтересів громадян та суспільства від її негативних наслідків; 3) Національною антикорупційною стратегією, затвердженою указом Президента України від 21.10.2011 р. № 1001/2011, було визначено зменшення рівня корупції в Україні шляхом усунення передумов її виникнення через 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, за участю міжнародних організацій; 4) проект Антикорупційної стратегії на 2018-2020 роки визначив одну стратегічну мету в сфері формування та реалізації державної антикорупційної політики – забезпечення здійснення результативної

антикорупційної політики шляхом удосконалення законодавства з питань запобігання, виявлення та протидії корупції, виявлення та усунення причин та умов, що сприяють її проявам, формування в суспільстві нетерпимого ставлення до корупції в усіх сферах суспільного життя та у приватному секторі. Також, проект Антикорупційної стратегії на 2018-2020 роки визначив систему стратегічних цілей за відповідними напрямками.

6. Процес формування та корегування стратегічної мети державної антикорупційної політики є частиною державного стратегічного планування. Проте, наукові концепції щодо державного стратегічного планування, стратегічних планів та стратегії не дозволяють чітко з'ясувати зміст та поняття стратегічної мети.

7. З'ясовано, що законодавче визначення «стратегічної мети» міститься лише у наказі Міністерства юстиції України від 28.11.2018 р. № 3745/5 «Про затвердження Методології та методики проведення моніторингу реалізації Національної стратегії у сфері прав людини до 2020 року та плану дій з її реалізації», і визначається як бажаний вплив державної політики у сфері прав людини за стратегічними напрямками, передбаченими Національною стратегією у сфері прав людини. Проведений аналіз цього документу засвідчив, що законодавець не має сталого уявлення про юридичну форму вираження змісту стратегічної мети, оскільки використовує повтор назви напрямку політики та стратегічної мети за цим напрямком.

8. Узагальнено, що для опису змісту стратегічної мети використовуються такі терміни, як: забезпечення належних гарантій захисту та наявності правових засобів, створення ефективної системи, створення умов для попередження, забезпечення права, забезпечення встановлених стандартів.

9. Стратегічна мета державної антикорупційної політики розглядається як її місія, та визначається як: 1) істотне зниження рівня корупції та забезпечення захисту прав і законних інтересів громадян, суспільства і держави від загроз, впливу і наслідків, пов'язаних із корупцією; 2) боротьба з

корупцією як з конкретними кримінальними або адміністративними проявами; комплекс заходів, спрямованих на усунення соціально-політичного підґрунтя корупції; 3) захист інтересів Державного бюджету; зміцнення економічних і політичних позицій України у світовому співтоваристві; вдосконалення протидії корупційним проявам; створення комплексної системи державного контролю за виконанням антикорупційного законодавства; приведення законодавства України у відповідність з міжнародно-правовими актами щодо забезпечення прав і свобод громадян; 4) максимальне зменшення рівня корупції; захисту суспільства від загроз, впливу і наслідків корупції; виявлення та усунення причин і умов корупції; 5) суттєве зменшення корупції в Україні, зменшення втрат державного бюджету та бізнесу через корупційну діяльність, а також підвищення позицій України у міжнародних рейтингах, що оцінюють рівень корупції; 6) захист прав і свобод громадян, забезпечення безпеки держави від загроз, що випливають із проявів корупції, забезпечення ефективної діяльності державних органів, державних посадових осіб, а також осіб, які прирівняні до них, шляхом попередження, виявлення, припинення і розкриття корупційних правопорушень, усунення їх наслідків і притягнення винних до відповідальності; 7) зниження рівня корупції та забезпечення захисту прав і законних інтересів громадян, суспільства і держави від загроз, пов'язаних з корупцією; 8) забезпечення здійснення результативної антикорупційної політики шляхом удосконалення законодавства з питань запобігання, виявлення та протидії корупції, виявлення та усунення причин та умов, що сприяють її проявам, формування в суспільстві нетерпимого ставлення до корупції в усіх сферах суспільного життя та у приватному секторі.

10. З'ясовано, що серед науковців простежуються досить різні погляди на поняття, види завдань та пріоритетні напрями державної антикорупційної політики. В основному, ці концепції повторюють та коментують положення антикорупційного законодавства.

11. Виявлено, що вітчизняні нормативно-правові акти не визначають окремо поняття завдання та пріоритетні напрями державної антикорупційної політики. Ще більш негативно на процеси формування та реалізації державної антикорупційної політики впливає відсутність нормативно-визначених переліків цих її елементів.

12. Принципи державної антикорупційної політики представляють собою систему, адже слід виокремлювати як власне загальні принципи державної антикорупційної політики, так і принципи суб'єктів її формування та реалізації. Ці принципи між собою перебувають у взаємозв'язку, але мають різну направленість у трактуванні напрямів діяльності.

13. З'ясовано, що незважаючи на важливе значення питання систематизації адміністративно-правових гарантій забезпечення державної антикорупційної політики, на сьогодні в чинному вітчизняному законодавстві та у спеціальній літературі воно належно не висвітлено.

14. Доведено, що недостатнє розроблення поняття, ознак та видів адміністративно-правових гарантій забезпечення державної антикорупційної політики в теорії негативно позначається на законотворчому процесі, зумовлює прийняття невважених і суперечливих актів у сфері державної антикорупційної політики.

15. З'ясовано, що за своїм універсальним змістом гарантії антикорупційної діяльності дуже різняться як за цілями, призначенням, формою вираження, механізмом реалізації, так і за іншими критеріями. Однак єдиним, що їх об'єднує в єдину цілісну внутрішньоузгоджену систему, є їх мета – забезпечення реалізації державної антикорупційної політики.

16. Результати дослідження свідчать про універсальний характер терміна «гарантія», який задовольняє потреби юридичної науки за різними галузями та дозволяє виокремити такі елементи правових конструкцій, механізмів, процесів, що виконують завдання пов'язані із: 1) забезпеченням ефективного їх функціонування; 2) створенням та підтриманням умов досягнення успіху застосування правових конструкцій, механізмів, процесів,

тобто досягнення поставлених цілей, бажаного результату; 3) охороною цілісності, якості та призначення правових конструкцій, механізмів, процесів від реалізації факторів ризику. З урахуванням цього кожна галузь правової науки використовує категорію «гарантії», які наповнюються власним оригінальним змістом без втрати їх первинного змісту.

17. Запропоновано до адміністративно-правових гарантій забезпечення державної антикорупційної політики віднести такі умови, засоби та заходи:

- 1) визначені переліки посад державних службовців та інших відповідальних працівників управлінських ланок, кандидати на зайняття яких підлягають обов'язковій спеціальній перевірці, умови та порядок її проведення;
- 2) вивчення практики конкурсного відбору під час заміщення вакантних посад та атестації державних службовців, з'ясування причини упущень та інших недоліків;
- 3) наявність підрозділів або виділення кадрових працівників, на яких покладаються обов'язки та відповідальність щодо організації роботи із запобігання корупційним діянням;
- 4) добір і атестація цих працівників за участю спеціальних підрозділів: Національного бюро розслідувань України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України;
- 5) декларування витрат на придбання нерухомого майна і транспортних засобів державними службовцями;
- 6) порядок інформування Головного управління державної служби при Кабінеті Міністрів України правоохоронними органами і судами про факти притягнення до відповідальності за посадові правопорушення державних службовців;
- 7) методики професійного відбору співробітників спеціальних підрозділів відповідних правоохоронних органів;
- 8) система підготовки та підвищення кваліфікації фахівців для спеціальних підрозділів: Національного бюро розслідувань України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України;
- 9) визначені кваліфікаційні вимоги до працівників зазначених органів;
- 10) існування необхідних умов і гарантій державних службовців щодо їх службової діяльності з метою підвищення особистої незалежності та відповідальності;
- 11) єдина для державної і недержавної

сфер система статистичних показників, що відповідає міжнародним стандартам обліку і звітності та об'єктивно відображає стан боротьби з корупцією в Україні; 12) банк нормативної, управлінської, аналітичної, наукової, методичної, довідкової та іншої інформації, в тому числі із зарубіжних джерел, з питань запобігання корупції та боротьби з нею; 13) система інформаційного зв'язку з громадянами з питань боротьби з корупцією («телефон довіри», правова консультація, подання пропозицій тощо); 14) механізм безперешкодного одержання засобами масової інформації в органах – суб'єктах боротьби з корупцією відкритої інформації про стан боротьби з корупцією; 15) науково-практичні розроблення з відстеження, прогнозування та моделювання основних тенденцій у динаміці корупції в Україні; 16) порядок розгляду та реалізації пропозицій науковців щодо вдосконалення боротьби з корупцією; 17) узгоджені плани та розрахунки фінансового та матеріально-технічного забезпечення правоохоронних органів і судів; 18) планування виділення коштів з державного бюджету на реалізацію заходів, спрямованих на боротьбу з корупцією; 19) визнання міжнародного співробітництва у боротьбі з корупцією одним з пріоритетних напрямів зовнішньополітичної діяльності держави; 20) забезпечення активної участі України в роботі органів і організацій ООН, Ради Європи, інших міжнародних організацій; 21) ухвалення законодавства щодо визначення правових засад лобіювання; утворення інституту бізнес-омбудсмена, який представлятиме інтереси бізнесу в Уряді України, та установити за його участю на постійній основі діалог з бізнесом з метою підвищення рівня обізнаності про ризики корупції; 22) «пакти доброчесності» в інфраструктурних проектах або інших проектах, що передбачають значні бюджетні витрати, шляхом формування тристороннього (уряд - бізнес - громадськість) механізму контролю за плануванням та реалізацією таких проектів, цільового та ефективного витрачання відповідних коштів; 23) забезпечення 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; 24) 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; 25) створення (визначення) державного органу контролю за додержанням права на доступ до інформації, що відповідатиме стандартам незалежності та ефективності; 26) інвентаризація 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; 27) утворення спеціально уповноваженого органу з питань виявлення та розслідування корупційних злочинів та інше. Перелічені гарантії забезпечення державної антикорупційної політики повинні бути відображені у Антикорупційній стратегії.

Розділ 3

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС СУБ'ЄКТІВ ДЕРЖАВНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

3.1. Поняття адміністративно-правового статусу суб'єктів державної антикорупційної політики в Україні та їх класифікація

Важливим чинником у протидії корупції в Україні є ефективна державна антикорупційна політика. Для того, щоб ця державна політика була ефективною, крім наявності політичної волі і відповідного її законодавчого забезпечення, необхідно також визначити її суб'єктів.

Як зазначається у проекті Антикорупційної стратегії на 2018-2020 роки, в Україні не повністю завершено формування законодавчої та інституційної основи для розроблення та реалізації антикорупційної політики. Необхідно і в подальшому узгоджувати національне законодавство з міжнародними договорами України (Конвенцією ООН проти корупції, Цивільною конвенцією про боротьбу з корупцією, Кримінальною конвенцією про боротьбу з корупцією) та забезпечення практики їх застосування [239]. Отже, ми бачимо, що для держави формування інституційної основи для розроблення і реалізації державної антикорупційної політики є проблемою, що потребує вирішення.

Якщо звернутися до надбань юридичної науки, то можна зробити висновок, що питання визначення системи суб'єктів, які здійснюють діяльність щодо протидії корупції було і до цього часу залишається доволі актуальним, незважаючи на чисельні наукові здобутки.

Суб'єкти протидії корупції розглядалися у дисертаціях М.І. Мельника «Кримінологічні та кримінально-правові проблеми протидії корупції» (2001 р.), Р.М. Турчака «Адміністративно-правові засади боротьби з корупцією» (2007 р.), Є.В. Невмержицького «Корупція, як соціально-політичний феномен» (2009 р.), С.М. Алфьорова «Адміністративно-правовий

механізм протидії корупції в органах внутрішніх справ» (2011 р.), І.І. Яцківої «Адміністративно-правові засади протидії корупції в Україні» (2011 р.), Берези О.Д. «Державна антикорупційна політика: сутність та особливості реалізації в постіндустріальному суспільстві» (2017 р.), В.О. Веклича «Публічна політика щодо запобігання і боротьби з корупцією в Україні (адміністративно-правові засади» (2018 р.), В.А. Дем'янчука «Адміністративно-правові засади реалізації антикорупційної політики в Україні» (2018 р.) та інші. Однак, якщо звернутися до змісту цих праць, можна переконатися, що в них, здебільшого, досліджуються проблеми стосовно класифікації та повноважень саме суб'єктів, що здійснюють діяльність, пов'язану із запобіганням або боротьбою з корупцією. Тому, незважаючи на ці наукові доробки, існує потреба у більш ґрунтовному вивченні суб'єктів, які забезпечують розроблення, оцінку стану реалізації та реалізацію заходів державної антикорупційної політики.

Ключовим елементом адміністративно-правового механізму розроблення державної антикорупційної політики є відповідна система суб'єктів. Отже, вироблення науково обґрунтованої та адекватної державної антикорупційної політики вимагає залучення відповідних суб'єктів, діяльність яких має безпосереднє відношення до вироблення заходів державної антикорупційної політики, моніторингу стану її реалізації, оцінки рівня корупції в Україні. Саме від участі таких суб'єктів у виробленні державної антикорупційної політики, якісного виконання ними наданих їм повноважень у цій сфері безпосередньо залежить ефективність реалізації не лише її заходів, але і стану корупції в Україні і діяльності інших суб'єктів з її протидії.

Так, у рамках науки адміністративного права, як зазначає у своєму дослідженні В.М. Негодченко, існує підхід, відповідно до якого суб'єкт розглядається як учасник адміністративно-правових відносин. Так, наприклад, окремі вчені-адміністративісти під суб'єктом адміністративного права розуміють:

– учасників суспільних відносин, які мають суб'єктивні права та виконують юридичні (суб'єктивні) обов'язки, встановлені адміністративно-правовими нормами (В.Б. Авер'янов);

– суб'єкт адміністративного права – це носій (власник) прав і обов'язків у сфері державного управління, які передбачені адміністративно-правовими нормами, здатний надати права реалізовувати, а покладені обов'язки виконувати (В.Л. Коваль, В.К. Колпаков та Ю.А. Ведерніков);

– суб'єкти адміністративного права – це особа або організація, які за певних умов можуть стати учасниками (сторонами) управлінських відносин та нести юридичну відповідальність за порушення правил у даній сфері (Д. М. Овсянко);

– суб'єкти адміністративного права – це фізичні та юридичні особи, які відповідно до адміністративного законодавства та адміністративно-правових норм наділені певним обсягом прав та обов'язків у сфері адміністративно-правового регулювання управлінських відносин, а також реалізують функції виконавчої влади (С.М. Алфьоров, С.В. Ващенко, М.М. Долгополова);

– суб'єкт адміністративного права може бути визначений як самостійна особа, яка володіє адміністративною правосуб'єктністю, тобто є носієм суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, передбачених нормами адміністративного права, та має потенційну здатність реалізовувати власну волю в адміністративно-правових відносинах (Ю.М. Фролов) [194].

Наведене вище дозволяє зазначити, що суб'єкт адміністративного права – це носій передбачених прав та обов'язків, який здатний ці права та обов'язки реалізовувати в адміністративно-правових відносинах. Виходячи з чого, суб'єкт державної антикорупційної політики – це носій, передбачених нормами адміністративного права прав і обов'язків щодо розроблення, забезпечення реалізації державної антикорупційної політики.

Якщо звернутися до антикорупційного законодавства, то можна констатувати про відсутність визначення поняття «суб'єкт державної антикорупційної політики». Лише у ст.1 Закону України «Про запобігання

корупції» надається поняття «спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції», під якими законодавець розуміє органи прокуратури, Національної поліції, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції [245]. Тобто, мова йде про систему суб'єктів, які мають повноваження щодо боротьби з корупцією. Система суб'єктів, що мають повноваження стосовно розроблення, моніторингу та оцінки заходів антикорупційної політики, у законодавстві чітко не оформлена. Хоча й у ст. 4 Закону України «Про запобігання корупції» зазначається, що Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – Національне агентство) є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику.

У той же час, відповідно до Модельного закону «Основи законодавства про антикорупційну політику» (2003 р.), прийнятого на 22 пленарному засіданні Міжпарламентської Асамблеї держав-учасниць СНД, у ст. 2 суб'єктами антикорупційної політики визначалися держави, органи державної влади та місцевого самоврядування, установи, організації та особи, уповноважені на формування і реалізацію заходів антикорупційної політики, громадяни [212].

Згідно із ст. 7 цього Закону, до суб'єктів антикорупційної політики належать органи, уповноважені розробляти та приймати нормативно-правові акти у сфері антикорупційної політики; здійснювати попередження антикорупційних правопорушень; припиняти корупційні правопорушення й застосовувати заходи відповідальності за них; здійснювати правосуддя у справах про корупційні правопорушення й вживати інших законних заходів розв'язання конфліктів, пов'язаних з корупцією; виконувати рішення про відшкодування шкоди, заподіяної корупційним правопорушенням.

Також, у цьому законі до суб'єктів антикорупційної політики віднесено політичні партії. І це не випадково, адже в цитованому нами документі саме

через політичні партії та громадські об'єднання народ має змогу брати участь у розробленні державної антикорупційної політики.

На сьогоднішній день у багатьох країнах світу функціонують спеціалізовані антикорупційні суди. Відповідно, такі суди функціонують у таких країнах як Афганістан, Бангладеш, Ботсвана, Болгарія, Бурунді, Камерун, Хорватія, Індонезія, Кенія, Малайзія, Непал, Пакистан, Палестина, Філіппіни, Сенегал, Словаччина та Уганда. Три країни – Мексика, Танзанія і Таїланд – створили спеціалізовані антикорупційні суди пізніше. У Мексиці конституційними змінами 2015 року вимагалось створення спеціалізованої антикорупційної палати в Федеральному адміністративному суді, і вона розпочала роботу в липні 2017 року. В Танзанії законом від липня 2016 року було створено новий підрозділ Вищого суду з розгляду економічних, корупційних та організованих злочинів, який розпочав свою роботу у вересні 2016 року. А в Таїланді військовий уряд відкрив новий спеціалізований суд з розгляду справ про корупцію в жовтні 2016 року. Відповідно, серед європейських країн лише у Болгарії, Словаччині та Хорватії функціонують антикорупційні суди [349].

Як показує зарубіжний досвід, у світі існує 4 моделі функціонування антикорупційних судів.

Найпростіша модель – одноособовий суддя, який призначається або уповноважується на розгляд справ про корупцію у загальних місцевих судах, водночас процес оскарження рішень залишається той самий, що й для всіх інших справ. За такої моделі працюють суди в двох країнах – Кенії та Бангладеш, які розділили непочесне 145 місце [90].

Друга модель – спеціалізований антикорупційний суд, який має первісну юрисдикцію над справами про корупцію, а апеляційні скарги розглядають у Верховному суді. За такої моделі працюють суди в двох європейських країнах: Хорватії та Словаччині. Крім того, існують антикорупційні суди змішаного типу: суд може функціонувати як суд першої інстанції при розгляді деяких (більш важливих) справ про корупцію і як

апеляційний суд при розгляді інших справ, що розглядаються в першій інстанції загальними місцевими судами. Апеляційні скарги на рішення антикорупційного суду надходять до Верховного суду [90]. Суди змішаного типу, де одночасно можуть працювати як суди першої інстанції, що розглядають найгучніші корупційні справи, так і апеляційні суди в інших справах, зовсім неефективно працюють в трьох країнах: Уганді, Ботсвані і на Філіппінах, де був створений перший антикорупційний суд ще у 1979 році. Філіппіни з цілком пристойного 35-го місця до 1995-го року скотилися на 101 місце [352].

Також, у світі є модель універсального паралельного суду, коли система антикорупційних судів включає як суди першої інстанції, так і апеляційні. Такі суди працюють в Афганістані, Індонезії та Малайзії. У всіх трьох країнах рівень корупції знизився на кілька позицій. Що стосується Болгарії, то за п'ять років роботи антикорупційного суду в цій країні нічого не змінилося: вона, як і раніше, на 75 місці [352].

Досвід іноземних країн щодо створення окремого антикорупційного суду вказує на деяку суперечливість між очікуваним ефектом від його створення та реальними результатами. При вирішенні питання майбутньої моделі антикорупційного суду, в Україні варто виокремити базові питання, які потребують вирішення: по-перше, це стосується фінансування антикорупційних судів. Адже створення їх незалежної і автономної системи потребує великих коштів. По-друге, визначити інстанційну систему антикорупційних судів та місце кожної судової ланки в загальній системі судоустрою України [289]. Створення окремої ланки антикорупційних судів в Україні є важливим кроком, спрямованим на ефективну протидію корупції, швидке притягнення осіб, які вчинили корупційні правопорушення до відповідальності. Незалежні антикорупційні суди цілком могли б стати основою для ефективної боротьби з корупцією. Створення антикорупційного суду передбачає тривалу процедуру, яку Україні потрібно пройти: прийняти нові закони; вирішити питання фінансування; забезпечити незалежність

антикорупційних судів, що будуть розглядати справи. У перспективі вбачаємо за потрібне приділити увагу вивченню зарубіжного досвіду функціонування антикорупційних судів [304].

Отже, одним із особливих суб'єктів протидії корупції є антикорупційний суд, проблеми функціонування якого ми не могли оминати своєю увагою.

Тому, на нашу думку, під суб'єктами державної антикорупційної політики пропонуємо розуміти народ України, органи державної влади та місцевого самоврядування, громадські об'єднання, установи та організації і особи, які мають права та наділені обов'язками (зобов'язані або мають брати участь) у розробленні та реалізації державної антикорупційної політики).

Зважаючи на значну кількість суб'єктів державної антикорупційної політики, на нашу думку, важливого значення набуває питання здійснення їх класифікації.

Вироблення підходів до класифікації суб'єктів державної антикорупційної політики також має значення з огляду на те, що 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 [183, с. 60-62]. Отже, постає проблема розмежування повноважень суб'єктів, що беруть участь у здійсненні антикорупційної політики [70, с. 130].

М.Ю. Бездольний у своєму дослідженні суб'єктів протидії корупції запропонував об'єднати у певні групи: а) суб'єкти, які визначають антикорупційну політику держави; б) суб'єкти безпосередньої правоохоронної діяльності в сфері протидії корупції, а також суб'єкти здійснення правосуддя у справах про корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією; в) суб'єкти, діяльність яких спеціально або внаслідок виконання інших функцій спрямована на

здійснення запобіжного впливу на причини та умови, що сприяють вчиненню корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних із корупцією; г) суб'єкти координації антикорупційної діяльності [25].

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 [170, с. 244].

Виходячи з аналізу наведеної класифікації суб'єктів державної антикорупційної політики, можна вказати на її певну складність і обтяжливість, адже більшість наведених вище суб'єктів входять до декількох груп за різним функціональним призначенням.

У той же час, В.Д. Гвоздецький суб'єктів, які здійснюють заходи щодо запобігання і протидії корупції, об'єднує у такі групи: 1) суб'єкти, які визначають антикорупційну політику держави (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів 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 [53, с. 294-297].

Аналізуючи повноваження, функції та діяльність органів, на які держава покладає функції боротьби з корупцією, Є. В. Невмержицький поділяє їх на п'ять рівнів: перший рівень – Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів 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, Кабінет Міністрів АРК, 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 [191, с. 132].

С.М. Алфьоров пропонує систематизувати суб'єктів антикорупційної діяльності за обсягом повноважень та ступенем участі суб'єкта в механізмі протидії корупції:

– органи та особи, наділені адміністративними повноваженнями щодо виявлення, припинення, розслідування корупційних правопорушень, у тому числі щодо складання протоколу про адміністративне правопорушення, – спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції;

– органи та особи, наділені повноваженнями щодо координації, спрямування, законодавчого забезпечення антикорупційної діяльності;

– органи та особи, наділені повноваженнями щодо сприяння спеціально уповноваженим органам у сфері протидії корупції, за якими закріплюється прямий обов'язок із припинення корупційних правопорушень і повідомлення про них спеціально уповноважених органів [10, с. 4].

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, Кабінет Міністрів 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) [323, с. 186-187].

На нашу думку, така класифікація є громіздкою та нерозкриває всієї повноти системи саме суб'єктів державної антикорупційної політики.

На офіційному сайті Головного управління Пенсійного фонду України 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 із повноваженнями учасника антикорупційних заходів.

Перша група суб'єктів, які здійснюють заходи щодо запобігання і протидії корупції, включає суб'єкти із загальними повноваженнями, не створені спеціально для безпосередньої боротьби з корупцією, проте уповноважені протидіяти корупції:

- Президент України – у межах своїх повноважень він затверджує загальнонаціональні програми, концепції тощо;
- Верховна Рада України – єдиний орган законодавчої влади в Україні;
- Кабінет Міністрів України – як вищий орган у системі органів виконавчої влади (прикладом нормативної координаційної діяльності Уряду є встановлення та зміна структурних підрозділів органів виконавчої влади, зокрема й підрозділів, діяльність яких спрямована на запобігання і протидію корупції);
- Генеральний прокурор України в частині реалізації свого конституційного статусу.

Другу групу суб'єктів зі спеціальними повноваженнями складають спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції, визначені Законом України «Про запобігання корупції», які здійснюють заходи щодо запобігання і протидії їй, безпосередньо виявляють, припиняють або розслідують корупційні правопорушення чи пов'язані з ними:

- органи прокуратури;
- органи Національної поліції України;
- Національне антикорупційне бюро України;
- Національне агентство з питань запобігання корупції.

Третя група складається із суб'єктів, які мають право лише брати участь у запобіганні та протидії корупції. Однак, у певних випадках, вони мають право здійснювати заходи щодо припинення корупційних правопорушень, сприяти відновленню порушених прав чи інтересів держави, фізичних і юридичних осіб, брати участь в інформаційному й науково-

дослідному забезпеченні проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції, залучатися до таких заходів:

- державні органи;
- органи влади;
- органи місцевого самоврядування;
- підприємства, установи, організації незалежно від підпорядкованості та форми власності, їхні посадові та службові особи;
- посадові та службові особи юридичних осіб публічного права, їх структурних підрозділів ;
- громадяни, об'єднання громадян (за їх згодою).

У державних органах, органах влади та органах місцевого самоврядування рішенням керівника центрального органу виконавчої влади утворено уповноважені підрозділи (особи) з питань запобігання та виявлення корупції, в тому числі в центральних органах виконавчої влади та їх територіальних органах [351].

Аналіз чинної нормативно-правової бази щодо запобігання та протидії корупції дає підстави стверджувати, що законодавцем було враховано міжнародний досвід та досвід попереднього інституційного забезпечення антикорупційної політики, і відбулося однозначне визначення державних структур, які мають відповідні завдання у цій сфері. Виходячи зі змісту антикорупційної діяльності, функціонального призначення та кола повноважень, суб'єкти запобігання і протидії корупції можуть бути поділені на такі групи:

1. Суб'єкти, які беруть участь у запобіганні, виявленні, припиненні корупції, інформуванні населення про рівень корупції.
2. Спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції.
3. Органи державної влади та місцевого самоврядування та їх керівники.
4. Суб'єкти запобігання корупції у діяльності юридичних осіб.
5. Суб'єкти громадськості [169, с. 94].

Водночас С.О. Шатрава зазначає, що аналіз нормативно-правових актів у сфері запобігання корупції надає можливість класифікувати суб'єктів, яких держава уповноважує вживати заходи із запобігання і протидії корупції та щодо яких вона окреслює загальні напрями здійснення їхніх повноважень, на три групи: 1) суб'єкти із загальними повноваженнями; 2) суб'єкти зі спеціальними повноваженнями; 3) суб'єкти з повноваженнями учасника антикорупційних заходів [389, с. 223].

Дана класифікація стосується загальних повноважень відповідних суб'єктів стосовно протидії та боротьби з корупцією.

Цікаві і заслуговуючі на увагу дослідження суб'єктів формування та реалізації державної антикорупційної політики, проведені Дем'янчуком В.А., який розподіляє 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, Кабінет Міністрів 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) [70].

Цікавими також є погляди В. О. Купрія, який 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); зацікавлені сторони (асоціації, бізнес-структури тощо) [151, с. 79].

Цікавою є запропонована класифікація суб'єктів державної антикорупційної політики Центром політико-правових реформ. Так,

спеціально уповноважених інституцій було поділено залежно від сфери відповідальності на органи, відповідальні за:

- розробку політики, координацію її впровадження іншими органами влади;
- координацію відносин у сфері антикорупційної політики з громадянським суспільством та іноземними партнерами;
- оцінку ефективності впровадження заходів антикорупційної політики;
- експертне та аналітичне забезпечення антикорупційної політики, у т.ч. аналіз статистичних даних, проведення досліджень та аналіз стану справ із корупцією;
- розробку пропозицій щодо змін до законодавства у частині удосконалення антикорупційної політики;
- проведення інформаційних кампаній, поширення антикорупційних знань [345].

Далі у дослідженні надається безпосередній поділ цих суб'єктів за сферами відповідальності. Такий аналіз роблять автори дослідження, виходячи із аналізу антикорупційного законодавства.

Відповідальними органами за:

- розробку антикорупційної політики, координацію її впровадження іншими органами є НАЗК (ч.1 ст.4 Закону «Про запобігання корупції»). Частково повноваженнями щодо розробки антикорупційної політики наділені: Верховна Рада (щодо визначення засад антикорупційної політики (Антикорупційної стратегії) – ч.1 ст.18 Закону «Про запобігання корупції», прийняття законів (у т.ч. антикорупційного характеру) – п.3 ст.85 Конституції України); Кабінет Міністрів (затвердження державної програми з виконання Антикорупційної стратегії – ч.4 ст.18 Закону «Про запобігання корупції»); Національна рада з питань антикорупційної політики (НРПАП) (підготовка і подання Президентові України пропозицій щодо визначення, актуалізації та вдосконалення антикорупційної стратегії – п.3 указу «Про

затвердження Положення про Національну раду з питань антикорупційної політики»); Комітет Верховної Ради з питань запобігання і протидії корупції (п.9 Додатку до постанови Верховної Ради «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України восьмого скликання» від 04.12.2014 р. №22-VIII);

– координацію відносин у сфері антикорупційної політики з громадянським суспільством та іноземними партнерами: НАЗК (пункти 17-19 ч.1 ст.11 Закону України «Про запобігання корупції»); НРПАП (пп.2 п.5 указу «Про затвердження Положення про Національну раду з питань антикорупційної політики»);

– оцінку ефективності впровадження заходів антикорупційної політики: НАЗК (п.2 ч.1 ст.11 Закону України «Про запобігання корупції»); Верховна Рада (проведення парламентських слухань, затвердження та оприлюднення щорічної національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики – ч.2 ст.18 Закону України «Про запобігання корупції»); Кабінет Міністрів (схвалення проекту національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики – ч.4 ст.20 Закону України «Про запобігання корупції»), НРПАП (пп.2 п.4 указу «Про затвердження Положення про Національну раду з питань антикорупційної політики»);

– експертне та аналітичне забезпечення антикорупційної політики, у т.ч. аналіз статистичних даних, проведення досліджень та аналіз стану справ із корупцією: НАЗК (пункти 1, 5 ч.1 ст.11 Закону України «Про запобігання корупції»); НРПАП (пп.1 п.4 указу «Про затвердження Положення про Національну раду з питань антикорупційної політики»), Міністерство юстиції (пп.3 п.4 постанови Кабінету Міністрів «Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України»);

– розробку пропозицій щодо змін до законодавства у частині удосконалення антикорупційної політики – НАЗК (п.4 ч.1 ст.11 Закону України «Про запобігання корупції»); НРПАП (пп.4 п.4 указу «Про затвердження Положення про Національну раду з питань антикорупційної

політики»); Міністерство юстиції (пп.1 п.4 постанови Кабінету Міністрів «Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України»);

– проведення інформаційних кампаній, поширення антикорупційних знань: НАЗК (п.16 ч.1 ст.11 Закону України «Про запобігання корупції»); НРПАП (пп.6-7 п.4 указу «Про затвердження Положення про Національну раду з питань антикорупційної політики»), Міністерство юстиції (пп. 25-26 п. 4 постанови Кабінету Міністрів «Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України») [345].

Незважаючи на ці наукові доробки, на нашу думку, питання щодо визначення критеріїв класифікації суб'єктів державної антикорупційної політики є актуальним.

Як зазначає В.А. Дем'янчук, 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. 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 [70, с. 139].

Визначення відповідної класифікації дозволить виділити характерні риси, притаманні системі суб'єктів державної антикорупційної політики, виокремити ознаки, що властиві кожному суб'єкту або їх групі. Класифікація суб'єктів державної антикорупційної політики повинна відбуватися з урахуванням відповідних критеріїв [194].

У даному контексті вважаємо за доцільне звернути увагу на підхід О.І. Безпалової щодо класифікації суб'єктів реалізації правоохоронної

функції держави, яка, за результатами аналізу праць учених-адміністративістів, пропонує виокремити наступні види суб'єктів:

– за походженням (ступенем належності до держави): державні (органи державної влади), недержавні (органи місцевого самоврядування, інституції громадянського суспільства);

– за характером компетенції: загальні (наприклад, Президент України, Кабінет Міністрів України, Верховна Рада України), спеціальні (правоохоронні органи, суд);

– за кількісним показником (складом): індивідуальні (наприклад, окремі громадяни, посадові особи, журналісти засобів масової інформації), колективні (наприклад, відповідні органи виконавчої влади, суд, громадські організації правоохоронної спрямованості);

– за терміном дії (або способом призначення суб'єктів): постійні (наприклад, органи внутрішніх справ, органи прокуратури), виборні (або тимчасові) (наприклад, органи місцевого самоврядування, тимчасова слідча комісія Верховної Ради України) [28, с. 67-68; 194].

Окрему групу суб'єктів формування та реалізації такого різновиду антикорупційної політики держави становлять суб'єкти з окремими повноваженнями, які розробляють та впроваджують антикорупційну політику юридичних осіб. До них ми відносимо: колегіальний орган управління (рада директорів, правління тощо); керівник юридичної особи; підрозділ (особа) відповідальні за розроблення та впровадження антикорупційної політики.

Така класифікація дозволить дослідити усі аспекти щодо суб'єктів розроблення та реалізації державної антикорупційної політики.

На нашу думку, найбільш оптимальним базовим критерієм, за яким здійснюється класифікація суб'єктів державної антикорупційної політики, є походження конкретного суб'єкта або ступінь належності до держави. За таким критерієм вказані суб'єкти можна класифікувати на державні (які

представлені відповідними органами державної влади) та недержавні (до яких належать інституції громадянського суспільства та окремих громадян).

На нашу думку, цей перелік можна було б доповнити міжнародними суб'єктами, які також здійснюють вплив на процес формування державної антикорупційної політики. Державні та недержавні суб'єкти формування та реалізації державної антикорупційної політики відрізняються між собою характером наданої їм компетенції в означеній сфері, тобто своїм адміністративно-правовим статусом [194].

Теоретично можна було б суб'єктів формування та реалізації державної антикорупційної політики поділити на суб'єктів, що беруть безпосередню участь у формуванні такої політики, та суб'єктів, на яких покладається обов'язок щодо реалізації основних положень зазначеної політики [194].

Отже, підсумовуючи вищенаведене, ми можемо зробити деякі висновки та узагальнення цього підрозділу.

Закон України «Про запобігання корупції» не надає визначення поняття «суб'єкт державної антикорупційної політики». На нашу думку, під суб'єктами державної антикорупційної політики необхідно розуміти народ України, органи державної влади та місцевого самоврядування, громадські об'єднання, установи та організації і особи, які мають права та наділені обов'язками (зобов'язані або мають брати участь) у розробленні та реалізації державної антикорупційної політики.

Виходячи з того, що корупція є серйозною загрозою для стабільності держави, можна говорити про те, що основним суб'єктом державної антикорупційної політики повинен бути народ України, який розробляє та реалізовує заходи політики через органи державної влади та місцевого самоврядування. Саме тому важливим є розуміння місця народу держави в системі державної антикорупційної політики, адже громадяни та громадянське суспільство посідає одне із головних місць у системі суб'єктів державної антикорупційної політики.

Система суб'єктів державної антикорупційної політики є набагато ширшою, ніж система суб'єктів боротьби з нею.

Виходячи з аналізу наукових класифікацій суб'єктів антикорупційної політики можна вказати, що існуючі наукові підходи характеризуються певною складністю й обтяжливістю, або, навпаки, звужують чи не розкривають всієї повноти системи суб'єктів державної антикорупційної політики. Більшість існуючих класифікацій зведено до суб'єктів запобігання та боротьби з корупцією. Такий існуючий підхід до класифікації не повністю гармонує з тією системою суб'єктів державної антикорупційної політики, а також з переліком функцій, які виконують окремі суб'єкти в розробленні її заходів, здійсненні моніторингу стану виконання тощо.

Щодо існуючих підходів до класифікації суб'єктів, варто погодитися з тим, що всі суб'єкти можуть виконувати одну із функцій щодо формування або реалізації заходів антикорупційної політики.

З точки зору функціонального призначення та розуміння системи суб'єктів державної антикорупційної політики, логічно їх поділити на такі три основні групи [308]:

1) суб'єкти, що розробляють державну антикорупційну політику:
а) Президент України; б) Верховна Рада України; в) Кабмін України; г) НАЗК; д) Комітет Верховної Ради України з питань запобігання і протидії корупції; е) Національна рада з питань антикорупційної політики – визначають головні пріоритети в зазначеній сфері; здійснюють законодавче забезпечення, координацію спільних зусиль інших суб'єктів, а також контроль реалізації засад антикорупційної політики;

2) суб'єкти, що реалізують державну антикорупційну політику:
а) суб'єкти загальної компетенції (органи державної влади та місцевого самоврядування у межах визначених заходів державної політики);
б) суб'єкти спеціальної компетенції: (САП, Нацполіція України, НАБУ, НАЗК, СБУ, Вищий антикорупційний суд);

3) суб'єкти з окремими повноваженнями щодо розроблення та реалізації державної антикорупційної політики: а) юридичні особи публічного та приватного права в частині розробки та реалізації антикорупційних програм. б) громадські об'єднання, їх члени або уповноважені представники, діяльність яких пов'язана із заходами щодо запобігання корупції; в) урядовий уповноважений з питань запобігання корупції; г) окремі громадяни; д) міжнародні установи та організації;

4) суб'єкти розроблення та формування антикорупційної політики юридичних осіб – під якими слід розуміти індивідуальних чи колективних представників юридичних осіб приватного та публічного права, які, відповідно до законодавства, наділені повноваженнями по підготовці та впровадженню в діяльність юридичної особи системи заходів, спрямованих на усунення причин та умов, що сприяють корупції на підприємстві, установі чи організації різних форм власності, протидії корупційних проявів.

До суб'єктів розроблення та формування антикорупційної політики юридичних осіб слід віднести: 1) колегіальний орган управління (рада директорів, правління тощо), який розглядає та затверджує антикорупційну політику; 2) керівника юридичної особи (підприємства, установи чи організації), який відповідає за впровадження та виконання антикорупційних заходів, здійснення контролю та звітування; 3) структурний підрозділ (особа), уповноважений на безпосереднє розроблення та впровадження антикорупційної політики.

3.2. Характеристика компетенції суб'єктів державної антикорупційної політики у її формуванні та реалізації

Перш за все, необхідно звернути увагу на те, що кожний суб'єкт державної антикорупційної політики має певні повноваження (володіє правами і виконує покладені на нього обов'язки), пов'язані з можливістю

розроблення та реалізації державної антикорупційної політики. Без цих елементів неможливе було б розкриття сутності певного суб'єкта державної антикорупційної політики у правових відносинах.

Завдяки наявним правам, суб'єкт державної антикорупційної політики має певні можливості, надані йому, реалізуючи які, він проявляє себе в повному обсязі, але в дозволенних межах. Обов'язки дають можливість суб'єктам реалізувати надані йому права стосовно формування та реалізації державної антикорупційної політики, брати участь у конкретних адміністративно-правових відносинах, пов'язаних з тим чи іншим етапом формування чи реалізації антикорупційної політики.

Питання про компетенцію органів публічної влади належить до «базових» не лише в юридичній науці, а і в публічному управлінні та адмініструванні. Закріплення за органами публічної влади визначеної компетенції є одним із способів державного регулювання їхніх дій, організації та впорядкування їхньої діяльності, що дозволяє визначити, як і якою мірою той чи інший орган публічної влади виконує свою роль, які його відносини з державними структурами, громадськими інститутами [13].

Саме тому актуальність і важливість питання компетенції суб'єктів державної антикорупційної політики є незаперечною і безпосередньо пов'язаною з процесами боротьби з корупцією [13].

Серед науковців, які зробили вагомий внесок у дослідження поняття «компетенція», варто назвати фахівців теорії держави та адміністративного права, таких як В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, Ю.В. Георгієвський, В.К. Колпаков, С.В. Ківалов, В.В. Лазарєв, В.Ф. Погорілко, О.П. Рябченко, Ю.С. Шемшученко, Ю.М. Старілов, Ю.О. Тихомиров, К. . Шеремет та ін. [13].

Крім того, окремі аспекти тлумачення понять «повноваження», «функції», «компетенція» були предметом наукових досліджень І.Л. Бачило, М.О.Іллічова, В.М. Манохіна, О.І. Харитонової, Н.В. Янюк та ін.

Незважаючи на проведені чисельні дослідження, на сьогодні в юридичній науці немає єдиної точки зору стосовно тлумачення поняття «компетенція». По-різному це поняття співвідносять з такими суміжними категоріями як «функції» та «повноваження». Окремі науковці або їх ототожнюють, або надають різні за змістом наукові тлумачення. Досить часто зустрічаються й такі поняття, як права та обов'язки, повноваження, функції і предмети відання, підвідомчість, що конкурують між собою, і визначити їх співвідношення за обсягом та змістом досить складно.

У довідкових юридичних виданнях поняття «компетенція» визначено як:

- обізнаність, досвідченість у певній галузі, якомусь питанні; наявність повноважень, повновладність [365, с. 460];
- сукупність предметів відання, функцій, повноважень, прав та обов'язків органу виконавчої влади, посадової особи [230, с. 210];
- коло повноважень будь-якого органу або посадової особи; коло питань, у яких хтось обізнаний [232];
- сукупність повноважень, прав і обов'язків посадової особи, які вона повинна використовувати для виконання своїх функціональних завдань [60; 13].

Серед науковців поняття «компетенція» також тлумачиться по-різному.

Компетенцію органу управління становить система його повноважень, тобто суб'єктивних прав і обов'язків особливого роду, і її не можна змішувати із «об'єктивним правом» – правовими нормами [154, с. 27]. Такої ж думки про компетенцію дотримуються й інші вчені (В.Б. Авер'янов, Г.Й. Ткач).

Однак, К.Ф. Шеремет зазначає, що компетенція є складним правовим явищем, до її структури, окрім повноважень, залічує ще предмети відання, а також обов'язки [390, с. 23].

Отже, у наведених вище дослідженнях вчені співвідносять компетенцію з повноваженнями. Більш широко поняття «компетенція»

розглядають і інші вчені. Так, Малиновський В.Я. вважає, що компетенція – це сукупність предметів відання та повноважень (прав і обов'язків), що надаються суб'єкту управління (органу або посадовій особі) для виконання відповідних завдань і функцій та визначають його місце в апараті державного управління. Компетенція державно-владним шляхом встановлює обсяг і зміст діяльності суб'єкта державного управління з одночасним розмежуванням його функцій і функцій інших суб'єктів як за вертикаллю, так і за горизонталлю управлінської системи [161, с. 87].

На нашу думку, такі підходи до розуміння поняття «компетенція» є дещо звуженими. У зв'язку з чим заслуговують на увагу більш широкі підходи до розуміння цього терміна.

Ю.М. Старилов, Р.А. Калюжний, В.І. Шкарупа, С.С. Студенікін та інші вважають, що до компетенції, як правило, включаються основні компоненти, задачі, права, обов'язки, повноваження та відповідальність органу виконавчої влади [347]. Отже, у наведеному вище визначенні компетенції вже з'являється такий елемент, як відповідальність.

Наприклад, Терещук О.А. стверджує, що під компетенцією органу публічної адміністрації необхідно розуміти визначене в законі організаційно-правове явище, яке об'єднує у собі владні повноваження і предмети відання, встановлюється з метою реалізації завдань та функцій, покладених на конкретний орган публічної адміністрації. Як ми бачимо, до елемента компетенції дослідниця відносить крім права та обов'язків, предмети відання [359, с. 161].

А. Коренєв, В. Комаров та С. Комаров розширюють поняття компетенції, включаючи до неї, окрім повноважень, ще й призначення та структуру органу, його завдання та цілі, функції, функціональні обов'язки, форми і методи діяльності [13].

М.О. Іллічов вказує на органічність взаємозв'язку в змісті управлінської діяльності функцій і державно-владних повноважень (прав і обов'язків), виражених у компетенції суб'єктів управління. На його погляд,

тут варто вести мову не про відсутність чітких розходжень між функціями і повноваженнями, а про неправильне розуміння цих термінів користувачами цих положень [111, с. 97-98; 342]. Із наведеного можна зробити висновок про те, що функції та повноваження розглядаються як складові елементи компетенції [13].

При цьому Г.Й. Ткач зазначає, що завдання і функції не є складовими елементами компетенції, а лише зумовлюють її, визначають характер [363, с. 191].

Як слушно зазначає Т.О. Мацелик, аналіз наукових та навчальних джерел дозволяє простежити певну тенденцію – вчені-адміністративісти формулюють визначення компетенції через її структурні елементи, не приділяючи належної уваги характеристиці її ознак. Визначення лише разом з аналізом його ознак дає загальне уявлення про компетенцію [168].

На думку Мацелик Т.О., до ознак «компетенції» можна віднести: компетенція органів публічної адміністрації є складовим елементом їх адміністративно-правового статусу; компетенція встановлюється нормативно-правовими актами та має суворо визначені рамки; компетенція слугує правовим засобом здійснення функцій органів публічної адміністрації [168].

З рахуванням вищенаведеного, більш обґрунтованим, на наш погляд, є поліструктурне розуміння поняття «компетенція», що включає в себе такі елементи: по-перше, «предмети відання» (коло суспільних відносин); по-друге, «права та обов'язки» або «владні повноваження» органу; по-третє, «функції», завдяки яким реалізується поставлена мета. Щодо першого елемента компетенції, то в узагальненому вигляді об'єктом компетенції суб'єктів державної антикорупційної політики виступають суспільні відносини, опосередковані потребою держави мінімізувати (зменшити) вплив корупції на суспільні процеси виявленням корупційних ризиків, усуненням причин та умов, які сприяють корупції, припиненням тощо.

Другим елементом компетенції суб'єкта державної антикорупційної політики є його повноваження, які, з одного боку, є прямим вираженням державного владування, а з іншого – специфічною ознакою суб'єкта державної антикорупційної політики щодо наявності у нього єдності прав та обов'язків стосовно розроблення та реалізації державної антикорупційної політики, як засобу для виконання своїх завдань, за допомогою якого суб'єкт державної антикорупційної політики забезпечує формування та реалізацію державної антикорупційної політики.

Щодо третього елементу компетенції суб'єктів державної антикорупційної політики, потрібно зазначити, що поняття завдань, функцій, повноважень і компетенції перебувають між собою у взаємозв'язку. Як слушно зазначає А.В. Солонар, поняття завдань, функцій, повноважень і компетенції перебувають між собою у взаємозв'язку. Тобто, усі державні чи недержавні органи створено з певною метою діяльності. Саме в завданнях останніх і відображається ця мета. Проте, без функцій, завдяки яким реалізуються поставлені перед органом завдання, мета залишається лише на папері. Тому для виконання функцій кожний орган наділяється тими правами та обов'язками, які можна окреслити поняттям повноваження. У свою чергу, сукупність перерахованих структурних елементів складає собою поняття компетенції [342].

Таким чином, наділення суб'єктів державної антикорупційної політики відповідною компетенцією є однією з передумов ефективності використання можливостей держави з керівництва суспільними процесами щодо мінімізації (зменшення) корупції у державі. Чим точніше визначено компетенцію цих органів, тим узгодженіше працює апарат, ефективніше використовуються правові, організаційні й інші засоби для вирішення завдань щодо протидії корупції.

Отже, компетенція суб'єктів державної антикорупційної політики – це передбачена законодавством система повноважень та предметів відання органів державної влади та місцевого самоврядування, підприємств, установ і

організацій та громадян щодо здійснення функцій, пов'язаних з формуванням та реалізацією державної антикорупційної політики [297].

До основних суб'єктів державної антикорупційної політики належать:

- а) Президент України; б) Верховна Рада України; в) Кабмін України;
- г) НАЗК; д) Комітет Верховної Ради України з питань запобігання і протидії корупції; е) Національна рада з питань антикорупційної політики.

Діяльність цих суб'єктів безпосередньо пов'язана з розробленням державної антикорупційної політики.

Важлива роль у формуванні державної антикорупційної політики, як визначено Законом України «Про запобігання корупції», відведена Верховній Раді України, яка зводиться до:

- 1) визначення засад антикорупційної політики (Антикорупційної стратегії) (ч.1 ст.18 Закону «Про запобігання корупції»);
- 2) проведення щорічних парламентських слухань з питань ситуації щодо корупції;
- 3) затвердження та оприлюднення щорічної національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики (ч.2 ст.18 Закону «Про запобігання корупції»).

Однак, Верховна Рада України є не лише суб'єктом, який затверджує державну антикорупційну політику, але й бере участь у її реалізації. Ця реалізація відбувається шляхом проведення парламентських слухань з питань реалізації заходів державної антикорупційної політики.

Відповідні парламентські слухання проводилися в Україні вже двічі [261; 262].

Підготовка парламентських слухань з питань реалізації засад державної антикорупційної політики здійснюється Комітетом Верховної Ради України з питань запобігання і протидії корупції, до якого відповідні матеріали надаються Кабінетом Міністрів України.

Варто також звернути увагу на те, що Закон України «Про запобігання корупції» визначає певну процедуру підготовки аналітичного звіту про стан

реалізації державної антикорупційної політики (національна доповідь). Так, спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції, інші державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування до 15 лютого поточного року подають до Національного агентства інформацію, необхідну для підготовки національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики. Кабінет Міністрів 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. Національна доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики підлягає оприлюдненню на офіційному веб-сайті Верховної Ради України.

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 [70].

Постановою Верховної Ради України «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України восьмого скликання» від 04.12.2014 р. №22-VIII до предмету відання Комітету Верховної Ради з питань запобігання і протидії корупції віднесено питання формування та реалізації антикорупційної політики, проведення антикорупційної експертизи законопроектів, поданих суб'єктами права законодавчої ініціативи, тощо. Своє бажання до формування та впровадження реальної антикорупційної політики Комітет продемонстрував на прикладі здійснення аналізу на

наявність корупційних складових всіх зареєстрованих у парламенті законопроектів та конструктивної співпраці з громадським сектором. Як і в попередні роки, у 2016 році Комітетом підготовлено близько тисячі висновків антикорупційної експертизи на законопроекти, з яких 9% визнані такими, що містять корупціогенні фактори та не відповідають вимогам антикорупційного законодавства. Важливу роль у роботі Комітету відіграють експерти, які готують висновки на законопроекти з урахуванням (повним чи частковим) висновків громадської антикорупційної експертизи та доводять їх до відома членів Комітету [345].

Отже, саме Комітет є тим суб'єктом, який здійснює законопроектну роботу стосовно підготовки проекту Антикорупційної стратегії з подальшим винесенням його на розгляд Верховної Ради України.

Основна проблема роботи Комітету – це неспроможність у певних ситуаціях протистояти механізму спротиву, що формувався у Верховній Раді України роками, та впливати на її діяльність. У багатьох випадках Верховна Рада, керуючись, очевидно, політичними, а не правовими ідеями, продовжує ухвалювати законопроекти, які містять суттєві корупційні ризики [345].

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). 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» [70].

Як зазначає А.В. Дем'янчук, 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 року № 808/2014) [70].

Кабінет Міністрів України: утворює Національне агентство з питань запобігання корупції відповідно до Конституції України та законів України (ч.3 ст.4 Закону); достроково припиняє повноваження члена Національного агентства з питань запобігання корупції (ч.10 ст.5 Закону); затверджує граничну чисельність працівників апарату Національного агентства з питань запобігання корупції за поданням його Голови (ч.2 ст.8 Закону); створює територіальні органи Національного агентства з питань запобігання корупції за його поданням (ч.3 ст.8 Закону); утворює та формує Громадську раду при Національному агентстві з питань запобігання корупції; визначає порядок організації та проведення конкурсу з формування Громадської ради при Національному агентстві (ч.2 ст.14 Закону); реалізує Антикорупційну стратегію шляхом затвердження та виконання державної програми, яка розробляється Національним агентством (ч.4 ст.18 Закону); не пізніше 15 квітня розглядає та схвалює проект національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики, підготовлений Національним агентством, який протягом десяти робочих днів з дня схвалення направляється до Верховної Ради України (ч.4 ст.20 Закону); визначає порядок передачі

органу, підприємству, установі чи організації подарунків, одержаних особами, зазначеними у пунктах 1, 2 ч.1 ст.3 Закону, як подарунки державі, Автономній Республіці Крим, територіальній громаді, державним або комунальним підприємствам, установам чи організаціям (ч.3 ст.23 Закону); надсилає проекти нормативно-правових актів, що вносяться на розгляд Верховної Ради України або Кабінету Міністрів України, для проведення Національним агентством антикорупційної експертизи (ч.5 ст.55 Закону) та інші.

Уряд наділений таким важливим повноваженням, як прийняття Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики. Така програма була затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 29.04.2015 №265 [249].

Відповідно до положень цієї програми, Міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським державним адміністраціям необхідно:

- визначити з числа заступників міністрів, заступників керівників інших центральних та місцевих органів виконавчої влади посадових осіб, відповідальних за координацію здійснення передбачених Програмою заходів;
- забезпечити виконання Програми в межах видатків, передбачених у державному та місцевих бюджетах на відповідний рік, а також за рахунок інших джерел, не заборонених законом;
- подавати щороку до 15 лютого, 15 квітня, 15 липня і 15 жовтня Національному агентству з питань запобігання корупції інформацію про стан виконання Програми.

Національному агентству з питань запобігання корупції забезпечити:

- проведення моніторингу стану виконання Програми та координацію роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій з її виконання;

– щоквартальне інформування Кабінету Міністрів України про стан виконання Програми;

– підготовку протягом двох місяців після затвердження та оприлюднення щорічної національної доповіді щодо реалізації засад державної антикорупційної політики пропозицій щодо внесення змін до Програми за результатами аналізу стану її виконання, а також висновків та рекомендацій парламентських слухань з питань ситуації щодо корупції [249].

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 [70].

Слід зазначити, що саме Кабінет Міністрів 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 [70].

Згідно зі ст.4 Закону України «Про запобігання корупції», Національне агентство запобігання корупції є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику. Національне агентство, у межах, визначених цим та іншими законами, є відповідальним перед Верховною Радою України і підконтрольним їй та підзвітний Кабінету Міністрів України.

Національне агентство запобігання корупції з питань формування та реалізації державної антикорупційної політики наділено значним обсягом повноважень. Відповідно до ст.11 Закону України «Про запобігання корупції», до повноважень Національного агентства належать:

- 1) проведення аналізу:
 - стану запобігання та протидії корупції в Україні, діяльності державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування у сфері запобігання та протидії корупції;
 - статистичних даних, результатів досліджень та іншої інформації стосовно ситуації щодо корупції;
- 2) розроблення проектів Антикорупційної стратегії та державної програми з її виконання, здійснення моніторингу, координації та оцінки ефективності виконання Антикорупційної стратегії;
- 3) підготовка та подання в установленому законом порядку до Кабінету Міністрів України проекту національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики;
- 4) формування та реалізація антикорупційної політики, розроблення проектів нормативно-правових актів з цих питань;
- 5) організація проведення досліджень з питань вивчення ситуації щодо корупції;
- 6) 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 порівняних до них осіб;

7) координація та надання методичної допомоги щодо виявлення державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування корупціогенних ризиків у своїй діяльності та реалізації ними заходів щодо їх усунення, у тому числі підготовки та виконання антикорупційних програм.

Незважаючи на те, що Національне агентство запобігання корупції запустило свою роботу, Міністерство юстиції України (відповідно до постанови Кабінету Міністрів «Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України» від 02.07.2014 №228) залишає за собою окремі важелі впливу на антикорупційну політику шляхом:

1) розробки законопроектів та інших нормативно-правових актів, подання пропозицій щодо вдосконалення законодавства (у т.ч. антикорупційного характеру);

2) здійснення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів, а також розробки за її результатами рекомендацій щодо усунення виявлених факторів, що спричиняють або можуть спричинити вчинення корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень;

3) інформування громадян про їх права і свободи, правову політику держави, реалізацію проектів, пов'язаних із правовою освітою населення;

4) міжнародно-правового співробітництва, забезпечення дотримання і виконання зобов'язань, узятих за міжнародними договорами України з правових питань [345].

З метою вироблення й уніфікації єдиної державної антикорупційної політики до повноважень НАЗК віднесено розробку типової антикорупційної програми юридичної особи, на підставі якої юридичні особи, визначені у ч.2 ст.62 Закону, затверджують свої антикорупційні програми. Типова антикорупційна програма затверджена рішенням НАЗК від 02.03.2017 р. №75. Запровадження антикорупційних програм юридичними особами на основі Типової антикорупційної програми надасть змогу впровадити систему

комплексного контролю за дотриманням їх працівниками нормативно-правових актів, внутрішніх процедур і правил у сфері антикорупційної діяльності. Ефективне впровадження антикорупційних програм юридичних осіб забезпечить прозорість їх діяльності, справедливе та неупереджене виконання працівниками й керівництвом юридичних осіб своїх функціональних обов'язків, що не лише дозволить зекономити державні кошти та моніторити їх використання юридичною особою, а й стане поштовхом до розвитку економіки держави, оскільки позитивно вплине на рівень конкурентоспроможності й інвестиційної привабливості бізнес-середовища України [338, с. 304].

Також, Національне агентство запобігання корупції розробляє Антикорупційну стратегію та державну програму з її виконання. Тому не випадковим є те, що саме на агентство покладено підготовку проекту щорічної національної доповіді щодо реалізації засад державної антикорупційної політики, однак яку має затверджувати Верховна Рада України.

До компетенції НАЗК віднесено ведення двох основоположних антикорупційних реєстрів:

- Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;
- Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення [338, с. 310].

Не будучи суб'єктом міжнародного співробітництва, водночас НАЗК має повноваження, спрямовані на співпрацю та обмін інформацією з компетентними органами іноземних держав і міжнародними організаціями. У межах своєї компетенції, НАЗК може укладати меморандуми та протоколи про співпрацю з іноземними антикорупційними органами та міжнародними організаціями. Наприклад, 07.06.2016 р. підписано Протокол про порозуміння та співпрацю між НАЗК та Міжнародною фундацією виборчих

систем (IFES), 18.10.2016 р. Протокол про наміри між НАЗК і Центром зі зниження ризиків корупції в оборонному секторі (CIDS) [338, с. 313].

Національне агентство запобігання корупції є єдиним центром, уповноваженим на здійснення узагальненого аналізу ситуації щодо корупції в Україні, аналізу засад реалізації державної антикорупційної політики, організацію та проведення досліджень стану корупції в Україні.

Сьогодні Національне агентство запобігання корупції проводить заходи, спрямовані на створення інструментарію моніторингу стану корупції в Україні.

Як впливає із змісту Антикорупційної стратегії, оцінка реалізації проводиться за допомогою таких показників: а) ухвалення передбачених Антикорупційною стратегією законів; б) соціологічних або інших досліджень щодо рівня корупції в Україні; в) рівня імплементації відповідних міжнародних стандартів [12].

Дослідження щодо стану корупції в Україні публікуються на офіційному веб-сайті Національного агентства запобігання корупції. Однак, практично всі дослідження щодо корупції в Україні проведені неурядовими міжнародними та вітчизняними громадськими організаціями [86].

Схвалена методика стандартного опитування щодо рівня корупції в Україні, яка пропонується як стандартизований інструмент систематичного моніторингу й оцінки рівня корупції та результативності антикорупційної діяльності в Україні, є позитивним першим кроком на шляху до усунення неспроможності держави проводити антикорупційні дослідження і до запровадження нової моделі державної політики щодо запобігання корупції [11].

Таким чином, система державного моніторингу корупції є потенційною функціональною складовою діяльності Національного агентства запобігання корупції, яка дає змогу виключати аморфність (розмитість) інформації, комплексно представити показники якості роботи, надати змістовну інтерпретацію результатів антикорупційних реформ [205, с. 67].

Таким чином, можна зробити висновок, що в Україні почалася впроваджуватися система здійснення аналізу та оцінки стану корупції.

Поряд з цим, на сьогодні існують певні проблемні питання, які свідчать про недостатню ефективність існуючого механізму моніторингу стану корупції та оцінки стану виконання заходів державної антикорупційної політики.

Для покращення механізму моніторингу стану корупції та оцінки стану виконання заходів державної антикорупційної політики пропонуємо наступні заходи. По-перше, на сьогодні досить актуальним є питання розроблення необхідних заходів регуляторного характеру для посилення ролі Національного агентства запобігання корупції зі здійснення постійного моніторингу за рівнем корупції та станом виконання антикорупційної політики держави.

По-друге, доцільно розробити необхідну нормативно-правову базу з питань функціонування системи моніторингу стану корупції та оцінки стану виконання заходів державної антикорупційної політики, яка на сьогодні відсутня.

Недоліком законодавства також є те, що Національне агентство запобігання корупції позбавлено повноважень щодо здійснення контролю за затвердженням і моніторингом виконання заходів антикорупційних програм. Вказані повноваження агентства потребують розширення і закріплення у законодавстві.

Національну раду з питань антикорупційної політики було створено указом Президента України «Про Національну раду з питань антикорупційної політики» від 14 жовтня 2014 року № 808/2014 [253]. Відповідно до вказаного документу, Національна рада з питань антикорупційної політики (далі – Національна рада) є консультативно-дорадчим органом при Президентові України.

Основними завданнями Національної ради є:

- 1) підготовка та подання Президентіві України пропозицій щодо визначення, актуалізації та вдосконалення антикорупційної стратегії;
- 2) здійснення системного аналізу стану запобігання і протидії корупції в Україні, ефективності реалізації антикорупційної стратегії, заходів, що вживаються для запобігання і протидії корупції;
- 3) підготовка та надання Президентіві України узгоджених пропозицій щодо поліпшення координації та взаємодії між суб'єктами, які здійснюють заходи у сфері запобігання і протидії корупції;
- 4) оцінка стану та сприяння реалізації рекомендацій Групи держав проти корупції (GRECO), Організації економічної співпраці і розвитку (ОЕСР), інших провідних міжнародних організацій щодо запобігання і протидії корупції, підвищення ефективності міжнародного співробітництва України у цій сфері;
- 5) сприяння науково-методичному забезпеченню з питань запобігання і протидії корупції.

На виконання цих завдань, Національна рада з питань запобігання корупції має значне коло повноважень, зокрема:

- 1) здійснює комплексну оцінку ситуації і тенденцій у сфері запобігання і протидії корупції в Україні, аналізує національне антикорупційне законодавство та заходи щодо його виконання;
- 2) здійснює моніторинг та аналіз ефективності реалізації антикорупційної стратегії, вносить пропозиції щодо поліпшення взаємодії органів, відповідальних за її імплементацію;
- 3) бере участь у підготовці для внесення Президентом України на розгляд Верховної Ради України законопроектів у сфері запобігання і протидії корупції;
- 4) готує пропозиції щодо законопроектів, проектів інших нормативно-правових актів у сфері запобігання і протидії корупції;

5) бере участь у підготовці послань Президента України до народу, щорічних і позачергових послань до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України в частині реалізації антикорупційної політики;

6) організовує вивчення громадської думки з питань, що розглядаються Національною радою, забезпечує висвітлення у засобах масової інформації результатів своєї роботи;

7) сприяє науково-методичному забезпеченню з питань запобігання і протидії корупції, проведенню аналітичних досліджень, розробленню методичних рекомендацій у цій сфері;

8) готує пропозиції щодо підвищення ефективності міжнародного співробітництва України у сфері запобігання і протидії корупції.

На нашу думку, Національна рада з питань запобігання корупції має дуже багато дублюючих функцій з Національним агентством запобігання корупції. Тому, для більш ефективного використання потенціалу Національної Ради, є потреба у налагодженні дієвої взаємодії з Національним агентством запобігання корупції з питань моніторингу стану корупції та оцінки виконання заходів державної антикорупційної політики.

Проаналізувавши повноваження вищенаведених суб'єктів з питань розроблення державної антикорупційної політики, не можна не звернути увагу на існуючі проблеми, пов'язані з процесом розроблення та прийняття основного стратегічного документу у цій сфері – Антикорупційної стратегії та відповідної державної програми її реалізації.

Державна антикорупційна політика має прийматися на початку року, адже виходячи з її положень, здійснюється розроблення Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні та інших антикорупційних програм. Поряд з цим, цей процес відбувається дуже повільно.

До 2017 року у країні антикорупційна діяльність відбувалася відповідно до Закону України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки». На

початку 2018 року Верховна Рада України мала прийняти Антикорупційну стратегію на наступні роки. Однак, процес підготовки законопроекту «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2018-2020 роки» здійснюється дуже повільно. Так, вказаний законопроект 26.04.2018 було зареєстровано за № 8324 та 18.09.2018 включено до порядку денного Верховної Ради України. Однак, станом на грудень 2018 року його так і не прийнято Верховною Радою України. Отже, країна на сьогодні «існує» без офіційно затвердженої державної антикорупційної політики.

Варто також звернути увагу на якість підготовки проекту Закону України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2018-2020 роки», адже позитивних висновків він не отримав. Як зазначається у висновку Головного науково-експертного управління від 11.05.2018 р. № 16/3-306/8324 (99392), проект передбачає прийняття значної кількості нових «антикорупційних» законів, що викликає певний подив з огляду на те, що протягом останніх років парламентом, зокрема, й з ініціативи Уряду, уже прийнято чимало законів, які позиціонувались як антикорупційні. У той же час, проект містить дуже мало приписів про проведення тих чи інших конкретних організаційних, адміністративних заходів, які б спрямовувались на усунення тих чи інших умов або причин існування корупціогенних чинників. Отже, державі замість реальної діяльності з протидії корупції фактично пропонується обмежитись змінюванням законодавства.

Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України не підтримує прийняття законопроекту у першому читанні. Законопроект, з метою узгодження його проблемних положень, не проходив належного і достатнього обговорення з представниками громадянського суспільства та іншими зацікавленими особами у названому процесі. Окрім того, виконання багатьох заходів державної політики потребують належного фінансово-економічного обґрунтування.

Такий стан речей був і у минулих роках. Так, такий програмний документ, як Засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2014-2017 роки набув чинності лише у середині 2015 року, що призвело до відкладення виконання цілої низки запланованих заходів, а також до формального підходу щодо затвердження Кабінетом Міністрів України Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) та антикорупційних програм інших суб'єктів.

Таким чином, ми бачимо відсутність належної координації діяльності всіх суб'єктів розроблення державної антикорупційної політики, що, врешті-решт, призводить до втрати значної частини звітнього періоду, формалізму у підготовці антикорупційних програм та реалізації заходів державної політики в цілому [297, с. 91].

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, 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 [70].

Отже, на сьогодні актуальним є питання забезпечення налагодженої співпраці всіх суб'єктів розроблення державної антикорупційної політики щодо підготовки законопроекту державної антикорупційної політики [312, с. 133].

Створюючи національну систему антикорупційних органів, в Україні враховано зарубіжні практики і запроваджено три відомі моделі спеціальних антикорупційних органів (багатоцільовий спеціалізований орган, наділений правоохоронними повноваженнями та превентивними функціями – НАБУ; орган протидії корупції в структурі діючого правоохоронного органу – Спеціалізована антикорупційна прокуратура у структурі Генеральної

прокуратури України; інституції із запобігання корупції, розроблення політики і координації дій – Національне агентство з питань запобігання корупції), але при цьому обрано власний шлях, об'єднавши новостворені антикорупційні інституції з реформованими правоохоронними органами, зокрема шляхом розподілу повноважень між НАБУ та ДБР в частині кримінального переслідування корупціонерів; залишення за прокуратурою координаційних та наглядових повноважень у сфері протидії корупції [403, с. 155].

Дієвість такого підходу має пройти перевірку часом.

Слід також зазначити, що ефективність державної антикорупційної політики в інших державах має високу ефективність, адже вона базується на базових засадах, серед яких варто виділити сильну політичну волю вищого керівництва в державі у протидії корупції. Як показує світовий досвід, ніякі кроки протидії корупції не будуть ефективними, якщо не буде політичної волі на всіх рівнях влади. Наявність політичної волі обумовлює ефективну дію принципу – у боротьбі з корупцією недоторканих осіб немає. У протидію корупції задіяні не лише спеціалізовані антикорупційні органи, але й громадянське суспільство. В інших країнах організований спеціальний контроль громадськості за системою органів державної влади. Інформація про антикорупційну діяльність в державі є прозорою, відкритою і доступною. Крім того, державні службовці в інших державах є підзвітними та підконтрольними незалежному антикорупційному органу, який здійснює моніторинг за чистотою діяльності державних службовців [285].

Успішна протидія корупції можлива за умови наявності таких складових: належного антикорупційного законодавства, ефективного його застосування відповідними державними органами та їх скоординованості у своїй діяльності, політичної волі керівництва держави реально протидіяти корупції у всіх сферах і на всіх рівнях державної влади, підтримка антикорупційних заходів держави громадянським суспільством. Кожна із цих складових відіграє у справі протидії корупції свою особливу роль. Ефективна

боротьба з корупцією, виконання заходів державної антикорупційної політики в державі неможливе без політичної волі ключових її носіїв – Президента України, уряду, парламенту, фракцій політичних сил. З цією метою мають бути вжиті всі заходи, спрямовані на успішне виконання положень Державної антикорупційної політики та забезпечення дієвого функціонування новостворених суб'єктів з протидії корупції – Національного антикорупційного бюро, Національного агентства з питань запобігання та протидії корупції, Національної ради з антикорупційної політики [310].

Підсумовуючи вищенаведене, ми можемо зробити наступні висновки та узагальнення.

Під компетенцією суб'єктів формування та реалізації державної антикорупційної політики слід розуміти закріплені за відповідним органом публічної влади їх завдання, права та обов'язки (у тому числі відповідальність за наслідки виконання повноважень) щодо вироблення та впровадження заходів державної антикорупційної політики.

На нашу думку, компетенція суб'єктів формування та реалізації державної антикорупційної політики поділяється залежно від змісту прав та обов'язків на: 1) загальну компетенцію: (правотворча), установча (організаційна), планування, інформування; 2) спеціальну компетенцію: контроль, моніторинг, облік. Виходячи із напрямів діяльності суб'єктів формування державної антикорупційної політики, їх повноваження можна класифікувати наступним чином: 1) компетенція щодо формування державної антикорупційної політики; 2) компетенція щодо реалізації державної антикорупційної політики; 3) компетенція щодо здійснення моніторингу за формуванням заходів державної антикорупційної політики та її виконанням. За критерієм значимості та першочерговості, компетенцію суб'єктів можна поділити на основну та похідну (додаткову).

Аналіз реалізації компетенції суб'єктів формування та реалізації державної антикорупційної політики дозволяє визначити шляхи її

удосконалення: на законодавчому рівні варто чітко визначити повноваження кожного спеціального суб'єкта щодо формування заходів державної антикорупційної політики щодо їх реалізації з метою усунення існуючих дублювань та суперечностей; доцільним також є розроблення чітких адміністративних процедур формування заходів державної антикорупційної політики з визначення строків, відповідальних суб'єктів та порядку їх взаємодії між собою; відсутність такої ознаки як ієрархічність між суб'єктами формування державної антикорупційної політики створює проблеми у визначенні централізації та децентралізації оперативного керівництва процесом підготовки та розроблення державної антикорупційної політики, що призводить до гальмування процесу її прийняття та впровадження у життя.

Повноваження Національного агентства щодо запобігання корупції потребують удосконалення, зокрема доцільно: 1) наділити Національне агентство запобігання корупції правом здійснення контролю за затвердженням і моніторингом виконання заходів антикорупційних програм; 2) запровадити обов'язковий щомісячний аналіз стану виконання заходів Антикорупційної стратегії, щоквартальний – заходів антикорупційних програм; 3) встановити уніфіковані критерії успішності виконання заходів Антикорупційної стратегії та антикорупційних програм [303].

3.3. Особливості взаємодії суб'єктів розроблення та реалізації державної антикорупційної політики

Серед організаційно-управлінських чинників покращення стану та ефективності виконання заходів державної антикорупційної політики важливе значення має налагоджена взаємодія між суб'єктами, які розробляють заходи державної антикорупційної політики і які ці заходи реалізують.

Важливого значення також набуває взаємодія і між самими суб'єктами, до повноважень яких віднесено реалізацію заходів державної антикорупційної політики, адже ефективність протидії корупції в Україні залежить від функціонування єдиної і комплексної системи уповноважених суб'єктів, які покликані виконувати заходи антикорупційної політики, виявляти та запобігати корупційним правопорушенням.

У нашій державі створена та функціонує система суб'єктів, діяльність яких прямо чи опосередковано пов'язана з формуванням та реалізацією заходів державної антикорупційної політики, зокрема: 1) суб'єкти, що розробляють державну антикорупційну політику; 2) суб'єкти, що реалізують державну антикорупційну політику; 3) суб'єкти з окремими повноваженнями щодо розроблення та реалізації державної антикорупційної політики. Тому ефективна взаємодія між ними є запорукою того, що заходи державної антикорупційної політики будуть виконані. Зважаючи на це, актуального значення набуває питання вивчення стану взаємодії між відповідними суб'єктами та розроблення пропозицій і рекомендацій щодо її покращення.

Необхідність удосконалення взаємодії уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції констатована як на нормативному, так і на вищому політичному рівнях.

У п.1 розділу 2 Закону України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки» зазначається, що в Україні окремими повноваженнями щодо формування та реалізації антикорупційної політики наділені кілька інституцій, серед яких – Національний антикорупційний комітет, Міністерство юстиції України, 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. Крім того, низку функцій у сфері антикорупційної політики взагалі не

реалізовано жодним органом держави, зокрема проведення на постійній основі оцінки стану справ з корупцією, моніторингу реалізації державної антикорупційної політики, формування світогляду несприйняття корупції. Невиконані також в Україні вимоги міжнародно-правових інструментів щодо партнерства влади та громадянського суспільства у сфері антикорупційної політики – залучення громадськості до процесу прийняття суспільно важливих рішень у сфері протидії корупції відбувається здебільшого у формі недієвих консультацій для формального виконання вимог законодавства. Таким чином, в Україні фактично відсутня чітка законодавча та інституційна основа для формування та реалізації антикорупційної політики на основі співпраці державних органів та громадськості [246].

Отже, ми бачимо, що на політичному рівні приділяється значна увага питанням взаємодії суб'єктів формування та реалізації державної антикорупційної політики. І це не випадково, адже успіх у виконанні державної антикорупційної політики багато в чому залежить від впровадження у діяльність всіх зацікавлених суб'єктів принципів взаємодії, постійного прогнозування корупційної ситуації, системності, комплексності дій у протидії корупції, наступальності.

Якщо звернутися до проекту Закону України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2018-2020 роки» [247], то в ньому також йде мова про необхідність покращення стану взаємодії між уповноваженими суб'єктами з питань формування та реалізації заходів державної антикорупційної політики. Так, у п.1 розділу 2 вищезазначеного проекту закону вказується, що в Україні не повністю завершено формування законодавчої та інституційної основи для вироблення та реалізації антикорупційної політики, допущено виникнення колізій між відповідними законодавчими актами в частині повноважень органів по боротьбі з корупцією та забезпечення їх належної співпраці, та не вжито заходів для їх оперативного усунення. Необхідне подальше приведення вітчизняного законодавства у відповідність до міжнародних договорів

України (Конвенція ООН проти корупції, Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією, Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією) та практики їх застосування.

З метою вирішення означеної проблеми, як зазначається у проекті Закону України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2018-2020 роки» [247], слід продовжувати у співпраці з органами державної влади та громадськістю налагодження шляхів комунікації та консультації і підготувати рекомендації щодо реалізації Закону України «Про запобігання корупції» для кожної із перерахованих сфер діяльності. Також, у проекті Закону України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2018-2020 роки» [247] звертається увага на те, що запровадження антикорупційних програм засвідчило відсутність кадрових та інституційних механізмів їх реалізації, а також недостатність експертних можливостей для оцінки та ідентифікації корупційних ризиків в діяльності органів державної влади. Відтак залишається вкрай актуальним підвищення ефективності реалізації антикорупційних програм. Уповноважені підрозділи (особи) з питань запобігання та виявлення корупції органів державної влади, у більшості випадків внаслідок відсутності необхідного фаху, недостатнього рівня незалежності та механізмів їх правового захисту від впливу з боку керівництва органів державної влади, неспроможні належним чином забезпечити ефективну розробку, впровадження та реалізацію антикорупційних програм. У окремих випадках існуючі уповноважені підрозділи формально підходять до виконання своїх повноважень, наслідком чого є відсутність відчутних результатів із запобігання корупції в органах державної влади. Це пов'язано із неузгодженістю у цій сфері актів Кабінету Міністрів України з положеннями Закону України «Про запобігання корупції». Тому існує нагальна необхідність щодо визначення на законодавчому рівні статусу, засад організації та діяльності уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції та

уповноважених з реалізації антикорупційних програм, їх прав, повноважень; порядку взаємодії з НАЗК, здійснення координації, затвердження планів роботи та методичне забезпечення діяльності уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції.

Наведені вище проблеми, які намагається вирішити держава, висвітлюючи їх у вищенаведених стратегічних документах, свідчать про те, що незадовільне виконання заходів державної антикорупційної політики виявляється у відсутності належної взаємодії між суб'єктами її формування та реалізації. Ця проблема виражається у відсутності комплексного підходу до вирішення питань взаємодії під час формування заходів державної антикорупційної політики, формальності відносин між суб'єктами формування державної антикорупційної політики (Кабінетом Міністрів України, центральними органами виконавчої влади та Національним агентством запобігання корупції), а також між Національним агентством запобігання корупції та іншими спеціальними суб'єктами реалізації заходів державної антикорупційної політики та антикорупційними органами.

Зменшенню ефективності виконання заходів державної антикорупційної політики сприяє відсутність у переважній більшості органів публічної влади дієвих спеціалізованих управлінських структур чи спеціально виділених посадових осіб, які б виконували обов'язки, пов'язані з налагодженням чіткої взаємодії між зацікавленими суб'єктами, у тому числі антикорупційними органами, як під час формування заходів антикорупційної політики, так і при їх виконанні.

Про незадовільний рівень взаємодії та необхідність його покращення також свідчать результати проведеного нами опитування. Так, проведене нами анкетування 346 працівників органів державної влади та місцевого самоврядування показало, що налагоджена взаємодія між органами публічної влади у сфері протидії корупції може покращити стан протидії корупції – 79%, серед опитаних осіб антикорупційних органів (123 особи) такий показник становить 83%. На питання стосовно стану законодавства, яке

регулює питання взаємодії органів публічної влади перша група респондентів відповіла, що воно не є достатньо ефективним – 56%, потребує значного покращення – 38%. Щодо відповідей працівників антикорупційних органів, то на це питання 68% відповіли, що воно не є достатньо ефективним, 28% – потребує покращення. На питання, чи вважають достатньою організацію взаємодії стосовно протидії корупції між антикорупційними органами їх працівники відповіли таким чином: 71% – стан взаємодії не є достатнім; 23% зазначили, що потребує значного покращення і лише 5% відповіли позитивно на поставлене питання.

Як вже зазначалося, до компетенції Національного агентства запобігання корупції віднесено розробку Антикорупційної стратегії та державної програми з її виконання. Задля того, що така програма була якісною, своєчасною та об'єктивною, Національне агентство запобігання корупції має налагодити із зацікавленими суб'єктами ефективну взаємодію з підготовки її проекту, а також під час її реалізації, моніторингу виконання та оцінки заходів.

Після прийняття Верховною Радою України Антикорупційної стратегії НАЗК проводить моніторинг, координацію та оцінку ефективності виконання Антикорупційної стратегії за допомогою повноважень, передбачених ст.12 Закону України «Про запобігання корупції».

Відповідно до п.4 ч.1 ст.11 Закону України «Про запобігання корупції», формування антикорупційної політики покладено на НАЗК, однак це не єдиний орган, який бере участь у її формуванні. Так, з метою забезпечення належної координації діяльності у сфері запобігання і протидії корупції, наприкінці 2014 року утворено консультативно-дорадчий орган при Президентові України – Національну раду з питань антикорупційної політики, основними завданнями якої є: 1) підготовка та подання Президентові України пропозицій щодо визначення, актуалізації та вдосконалення антикорупційної стратегії; 2) здійснення системного аналізу стану запобігання і протидії корупції в Україні, ефективності реалізації

антикорупційної стратегії, заходів, що вживаються для запобігання і протидії корупції; 3) підготовка та надання Президентові України узгоджених пропозицій щодо поліпшення координації та взаємодії між суб'єктами, які здійснюють заходи у сфері запобігання і протидії корупції; 4) оцінка стану та сприяння реалізації рекомендацій Групи держав проти корупції (GRECO), Організації економічної співпраці та розвитку (ОЕСР), інших провідних міжнародних організацій щодо запобігання і протидії корупції, підвищення ефективності міжнародного співробітництва України у цій сфері; 5) сприяння науково-методичному забезпеченню з питань запобігання і протидії корупції. У формуванні та реалізації державної політики беруть участь такі інституції: Верховна Рада України – через схвалення та коригування антикорупційної стратегії, проведення щорічних парламентських слухань на тему антикорупційної політики, затвердження щорічної доповіді щодо стану справ з корупцією; Кабінет Міністрів України – через схвалення державної програми з реалізації антикорупційної стратегії, коригування її за результатами парламентських слухань щодо стану справ із корупцією, затвердження проекту національної доповіді про стан справ із корупцією [338, с. 303].

Саме тому, на наш погляд, Національне агентство запобігання корупції має налагодити чітку та ефективну взаємодію з вищезазначеними органами державної влади.

На Національне агентство запобігання корупції покладено підготовку проекту щорічної національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики, яку має затверджувати Верховна Рада України. Ця доповідь має містити узагальнений аналіз ситуації щодо корупції, що передбачає використання результатів опитувань населення чи окремих соціальних груп щодо корупції та протидії корупції, впливу здійснюваних заходів на рівень корупції. Оскільки така доповідь передбачає динамічне порівняння ситуації в різні роки, інформація, на якій вона ґрунтується, може бути релевантною та якісною лише за умов, що вона отримується за

уніфікованою методологією, яка базується на законодавчих визначеннях форм та виявів корупції. Саме такий підхід має застосовуватися НАЗК при виконанні досліджень стану корупції в Україні, що передбачені п.5 ч.1 ст.11 Закону.

Крім того, для виконання цих завдань Національне агентство запобігання корупції повинно координувати свою діяльність із багатьма органами державної влади та місцевого самоврядування стосовно ефективності та оцінки стану виконання державної антикорупційної політики. Крім того, має бути створений дієвий механізм інформаційного обміну.

До компетенції Національного агентства запобігання корупції віднесено ведення двох основоположних антикорупційних реєстрів:

- Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;
- Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення.

Ведення першого реєстру здійснюється відповідно до «Порядку формування, ведення та оприлюднення (надання) інформації Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування», затвердженого рішенням Національного агентства запобігання корупції від 10 червня 2016 року № 3.

Щодо другого реєстру, то Національне агентство запобігання корупції здійснює заходи щодо початку ведення Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, а станом на сьогодні функціонує Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні правопорушення, розпорядником якого є Міністерство юстиції України. Оскільки адміністратором цього реєстру є державне підприємство «Національні інформаційні системи», то НАЗК може звернутися до нього з клопотанням про розгортання на основі наявного реєстру Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією

правопорушення та передачі його для ведення від Міністерства юстиції до НАЗК. До цього реєстру мають вноситися відомості про осіб, яких притягнуто до кримінальної, адміністративної, дисциплінарної або цивільно-правової відповідальності за вчинення корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень, а також про юридичних осіб, до яких застосовано заходи кримінально-правового характеру у зв'язку з вчиненням корупційного правопорушення [338, с. 310].

Іншим важливим питанням є необхідність доступу НАЗК до інформаційних баз інших державних органів та реальна інтеперабельність таких баз, зокрема забезпечення вимог захисту персональних даних. Робота над цим питанням зараз ведеться, проте вона ще не закінчена.

Група експертів GRECO розуміє переваги створення нових спеціалізованих органів, особливо у контексті, коли попередні структури скомпроментували себе корупцією. Тим не менш, навіть у такій ситуації важливо забезпечити, щоб їх мандати не перетиналися та щоб вони координували свою роботу ефективно та безперешкодно для виконання покладених на них завдань [405, с. 15].

Отже, об'єктивна необхідність покращення стану взаємодії з питань формування та реалізації заходів антикорупційної політики обумовлюється: з одного боку, об'єктивними потребами зменшення стану протидії корупції в Україні, усунення причин і умов, які їй сприяють. З іншого боку, спільність завдань, які стоять перед органами публічної влади стосовно формування і виконання заходів антикорупційної політики держави, з урахуванням фактору відмінності їх завдань, функцій та повноважень у цій сфері. Тому необхідність координації та взаємних дій виступає об'єктивною умовою забезпечення цілісності системи формування та реалізації заходів державної антикорупційної політики.

Вирішення практичних завдань стосовно покращення стану взаємодії між суб'єктами формування та реалізації державної антикорупційної

політики неможливо без вивчення теорії організації взаємодії між органами публічної влади з питань протидії корупції.

Питаннями взаємодії органів публічної влади у різних сферах займалося багато вчених, серед яких варто виділити таких, як О.М. Бандурка, О.О. Бабінова, Д.В. Гребельский, С.К. Гречанюк, Д.Г. Заброта, В.А. Завгородній, Ю.С. Назар, В.М. Плішкін, Л.О. Фещенко, В.О.Шамрай та ін. Незважаючи на чисельні наукові доробки проблем взаємодії органів публічної влади, сьогодні в науці існує плюралізм думок стосовно базового понятійного апарату, пов'язаного з такими поняттями як «взаємодія», «організація взаємодії» стосовно антикорупційної діяльності; розмежування понять «взаємодія» та «координація»; визначення мети, завдань та форм взаємодії у цій сфері. Відсутність єдиного розуміння цих базових правових категорій, їх відсутність у законодавстві є чинником, що ускладнює організацію взаємодії з питань формування та реалізації державної антикорупційної політики.

Одні визначають взаємодію як спільну діяльність конкретних служб і підрозділів, спрямовану на вирішення конкретних завдань, які займають при цьому рівноправне становище. Інші під взаємодією розуміють об'єктивно необхідну, обумовлену єдиною метою і загальними завданнями, здійснювану в межах чинного закону, спільну, погоджену за метою, місцем і часом діяльність органів внутрішніх справ та інших правоохоронних органів в конкретних організаційно-правових формах [372].

У теорії управління взаємодію розглядають у двох аспектах – як категорію, яка є визначальною для всього процесу управління, та як діяльність кількох суб'єктів із спільною метою. Більшість авторів розкривають поняття управління, процес управління, систему управління за допомогою категорії взаємодії. Так, О.М. Бандурка стверджує, що «управління являє собою такий процес взаємодії сторін, при якому одна з них чинить вплив на другу, друга ж виявляється здатною сприйняти такий вплив і будувати свою поведінку відповідним чином» [21, с. 13; 185, с. 11].

Поняття взаємодії у сфері корупції, у тому числі стосовно підготовки та реалізації державної антикорупційної політики законодавець не надає. Натомість, ст.3 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» взаємодію з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями визначено у якості одного з принципів діяльності НАБУ, що зумовлює необхідність налагодження такої роботи з метою якісного виконання завдань, які покладені на даний правоохоронний орган [256].

Безумовно, виконання Національним антикорупційним бюро своїх функцій передбачає здійснення, крім адміністративної, ще й інших видів діяльності, наприклад, кримінально-процесуальної та оперативно-розшукової. Проте, за обсягом та багатоманітністю здійснюваних завдань адміністративна діяльність посідає одне з найважливіших місць у функціонуванні Національного антикорупційного бюро. Адміністративна діяльність є різновидом державно-владної діяльності органів виконавчої влади і охоплює широке коло суспільних відносин, що складаються як усередині Національного антикорупційного бюро, так і за його межами [296]. Одним із різновидів такої діяльності Національного антикорупційного бюро є участь у реалізації заходів державної антикорупційної політики.

У літературі однозначної думки щодо співвідношення таких споріднених понять, як взаємодія та координація немає, оскільки як у поняття «взаємодія», так і в поняття «координація» різні науковці вкладають різний зміст. Не вдаючись у триваючі наукові дискусії з цього приводу, слід зазначити, що координація розглядається як необхідна передумова узгодженої діяльності кількох суб'єктів, які мають спільну мету, і є організаційним етапом управлінського процесу взаємодії. Саме як управлінський процес (цикл) із стадіями розроблення і реалізації рішення та етапами збору інформації, її аналізу, підбору виконавців, планування, ресурсного забезпечення, контролю та іншими, необхідно розглядати взаємодію суб'єктів управління, що дозволить створити цілісну управлінську

картину цього явища. Таким чином, координація розглядається передусім як організаційна основа процесу взаємодії, але, разом з тим, її функції організаційним етапом не вичерпуються. Координація може проявлятися також на етапах безпосередньої реалізації рішення (безпосередньої взаємодії) та контролю за виконанням [185, с. 14].

Як вже зазначалося вище, проблематикою взаємодії між органами публічної влади займалося багато науковців, внаслідок наукових доробок яких було розроблено важливі властивості взаємодії, до яких можна віднести:

- наявність не менше двох суб'єктів;
- взаємодія являє собою діяльність;
- ця діяльність спільна;
- узгодженість за метою, місцем, часом, методами;
- наявність нормативного регулювання;
- становище взаємодіючих суб'єктів в ієрархії системи;
- зміст вирішуваних завдань;
- спрямованість діяльності взаємодіючих елементів;
- наявність спільного об'єкту (реальний стан дотримання законів)

[372].

Вказані ознаки взаємодії характерні і для суб'єктів формування та реалізації державної антикорупційної політики.

Зауважимо, що спільна участь двох суб'єктів в одному заході зовсім не рівнозначна їх взаємодії. Такі дії мають бути узгодженими. Узгодженість, як основна, необхідна ознака та умова взаємодії, істотно впливає на спільні дії, об'єднуючи їх в єдине ціле – систему. Виступаючи в значенні певної якості чи стану, узгодженість передбачає ряд відповідних дій, в результаті яких досягається ця якість.

Також, обов'язковою ознакою є наявність у взаємодіючих суб'єктів спільної мети, адже лише наявність загальних для суб'єктів інтересів може привести до пересікання їх діяльності. Але спільність мети не означає однаковість функцій та завдань, а навпаки – передбачає їх диференціацію.

Кожний суб'єкт наділений певною компетенцією і, відповідно, здійснює свою діяльність властивими йому методами. Якщо одна із взаємодіючих сторін буде вирішувати питання, які не належать до її компетенції чи замість запланованої взаємодії самостійно здійснюватиме заходи, це не тільки не прискорить досягнення спільної мети, але й може спричинити негативні наслідки [185, с. 15].

Потребує уваги також і питання щодо необхідності включення до обов'язкових складових взаємодії нормативної урегульованості.

На підставі вищевикладеного ми можемо виділити такі особливості взаємодії суб'єктів формування та суб'єктів реалізації державної антикорупційної політики: 1) це особливий вид правовідносин, пов'язаних з формуванням та реалізацією державної антикорупційної політики; 2) це особливий вид суспільно-корисної діяльності; 3) наявність декількох суб'єктів правовідносин; 4) погодженість спільних дій за метою, часом та методами; 5) спільність заходів; 6) спрямованість взаємодії; 7) систематичність взаємодії.

На нашу думку, під взаємодією суб'єктів формування та суб'єктів реалізації державної антикорупційної політики слід розуміти їх спільну узгоджену діяльність, яка ґрунтується на об'єктивно існуючих необхідних між ними зв'язках і спрямована на ефективну реалізацію у життя заходів з протидії корупції, що містяться у державній антикорупційній політиці.

З цих позицій стає можливим розглядати взаємодію суб'єктів формування та реалізації державної антикорупційної політики як систему, певну сукупність організаційних дій уповноважених суб'єктів, що вчиняються з метою як проміжних, так і кінцевих цілей. Щодо проміжних цілей, то взаємодія суб'єктів здійснюється з метою розроблення узгоджених та ефективних заходів державної антикорупційної політики, потім їх втілення у життя, координуючи (у разі потреби) спільні заходи з виконання державної антикорупційної політики. Що стосується проміжних цілей, то вони

досягаються завдяки сукупності організаційних зв'язків суб'єктів взаємодії. Кінцева мета взаємодії спрямована на зменшення рівня корупції в Україні.

Цілі другого порядку передбачають створення режиму оптимізації діяльності щодо досягнення цілей першого виду: а) запровадження комплексності та системності у боротьбі з корупцією; б) усунення дублювання; в) максимальне врахування оперативної обстановки; г) раціональне використання сил та засобів, які є у суб'єктів взаємодії для досягнення необхідних кінцевих результатів. Названі цілі реалізуються координацією діяльності суб'єктів взаємодії шляхом нормативного, інформаційного, аналітичного забезпечення взаємодії, організації спільного прогнозування та планування, конкретизації діяльності кожного органу в межах запланованих заходів тощо [96].

Отже, взаємодія суб'єктів формування та суб'єктів реалізації державної антикорупційної політики є невід'ємним компонентом організації антикорупційної діяльності та ефективності втілення у життя заходів державної антикорупційної політики. Взаємодія суб'єктів формування та суб'єктів реалізації державної антикорупційної політики характеризується: особливими суб'єктами взаємодії (органами, що формують державну антикорупційну політику, органами, які реалізують державну антикорупційну політику та іншими суб'єктами, які беруть участь у заходах державної антикорупційної програми); особливими цілями взаємодії, які пов'язані з формуванням та виконанням заходів державної антикорупційної політики; особливостями об'єкту здійснення впливу взаємодіючих суб'єктів – державна антикорупційна політика; особливостями форм взаємодії.

Чітко організована взаємодія суб'єктів формування та реалізації державної антикорупційної політики, як під час формування антикорупційних заходів, так і при їх реалізації, належним чином розподілені обов'язки між суб'єктами взаємодії, дозволяють більш ефективно і швидко формувати та втілювати у життя заходи державної антикорупційної політики

з меншою витратою зусиль, більш ефективно застосовувати засоби досягнення цілей державної антикорупційної політики, не допускати дублювання функцій та неузгодженості дій, вузьковідомчого підходу до формування і реалізації запланованих антикорупційних заходів.

Важливим є питання стосовно форм взаємодії суб'єктів формування та реалізації державної антикорупційної політики.

В юридичній науці під формою взаємодії розуміють способи співробітництва, що забезпечують погоджений характер діяльності, конкретні способи зв'язку між взаємодіючими суб'єктами [51, с. 17]. Правильно підібрана форма в процесі взаємодії завжди сприяє прояву як внутрішньої суті зв'язків, так і вдалому виконанню поставленої мети.

Під формами взаємодії в контексті нашого дослідження слід розуміти певну групу адміністративних дій, в яких виражається зовнішній прояв компетенції суб'єктів в питаннях формування та реалізації державної антикорупційної політики.

У теорії управління основні форми взаємодії, в основному, групують у наступні основні блоки: а) обмін інформацією; б) спільна розробка управлінських рішень; в) реалізація розроблених управлінських рішень (при настанні певних строків та виникненні відповідних ситуацій); г) проведення інших погоджених заходів, які не були передбачені письмовими управлінськими рішеннями [139, с. 510; 96].

Варто погодитися із Д.Г. Забродою, який основними напрямками взаємодії у галузі боротьби з корупцією визначає: а) розробку та здійснення узгоджених заходів щодо запобігання, виявлення і розкриття корупційних діянь, протидію зрощенню корупції з організованою злочинністю; б) здійснення комплексного впливу на соціальні передумови корупції; в) розслідування та розкриття корупційних правопорушень (переважно, злочинів та адміністративних проступків), розшук та затримання осіб, які їх вчинили; г) обмін інформацією про наміри окремих осіб і способи вчинення ними корупційних правопорушень; д) внесення до відповідних інстанцій,

міністерств та відомств пропозицій щодо усунення виявлених причин та умов, які сприяють корупції, та пропозицій щодо змін та доповнень чинного законодавства [96].

Враховуючи вищевикладене, ми можемо виокремити такі форми взаємодії:

1. У формуванні державної антикорупційної політики: 1) проведення спільних колегій, оперативних нарад між керівниками Національного агентства запобігання корупції та центральних органів виконавчої влади, антикорупційних та інших державних органів з метою прийняття узгоджених рішень щодо формування заходів державної антикорупційної політики; 2) проведення спільних нарад між структурними підрозділами Національного агентства запобігання корупції, Кабінету Міністрів України та комітетами Верховної Ради України з приводу узгодженості дій щодо формування заходів та прийняття державної антикорупційної політики; 3) створення окремих робочих груп з приводу узгодженості дій під час формування заходів державної антикорупційної політики; 4) надання Національним агентством запобігання корупції методичної та комплексної практичної допомоги у питаннях формування заходів державної антикорупційної політики; 5) обмін інформацією щодо стану корупції в Україні, умов та причин, які їй сприяють та пропозицій щодо їх усунення з метою врахування цих факторів при формуванні заходів державної антикорупційної політики; 6) підсумовування і розповсюдження досвіду спільної діяльності з формування державної політики.

2. У реалізації державної антикорупційної політики: 1) розробка та реалізація спільних планів та програм, спрямованих на виконання заходів державної антикорупційної політики; 2) взаємне інформування щодо стану та ефективності реалізації заходів державної антикорупційної політики; 3) створення робочих груп, проведення спільних нарад зацікавлених суб'єктів реалізації окремих заходів державної антикорупційної політики; 4) прийняття узгоджених рішень щодо виконання окремих заходів державної

антикорупційної політики та антикорупційного законодавства; 5) проведення спільних заходів оцінки та моніторингу стану виконання державної антикорупційної політики; 6) видання спільних нормативно-правових актів, які регламентують взаємодію зацікавлених суб'єктів з реалізації державної антикорупційної політики; 7) спільне вивчення проблем та надання допомоги з реалізації державної антикорупційної політики.

Реалізація вищенаведених форм взаємодії суб'єктів формування та реалізація державної антикорупційної політики неможлива без її налагодженої організації. Під організацією взаємодії суб'єктів формування та реалізації державної антикорупційної політики слід розуміти систематичну, управлінську діяльність, яка спрямована на прийняття рішень про необхідність взаємодії та забезпечення їх практичної реалізації з метою ефективного формування та виконання заходів державної антикорупційної політики.

Щодо стану взаємодії між публічною адміністрацією стосовно як формування, так і реалізації державної антикорупційної політики, то сьогодні окремі напрями потребують покращення: необхідно налагодити конструктивну співпрацю між профільними комітетами Верховної Ради України та Національним агентством запобігання корупції під час розроблення проекту державної антикорупційної політики, при внесенні до неї змін та доповнень та розробки і перегляду іншого антикорупційного законодавства. Також потребує налагодженої координації дій та зусиль співпраця таких суб'єктів, які безпосередньо займаються заходами з формування проекту державної антикорупційної політики, як Національне агентство запобігання корупції, профільні комітети Верховної Ради та Національна рада з питань антикорупційної політики. Ефективність взаємодії цих інституцій можлива шляхом створення спільного координаційного органу, що має здійснювати підготовку спільного проекту державної антикорупційної політики.

Ініціатива взаємодії щодо формування та реалізації державної антикорупційної політики має ініціюватися Національним агентством запобігання корупції, як основним суб'єктом її формування. У цьому аспекті корисним може бути використання договірної форми взаємодії Національного агентства запобігання корупції шляхом укладання міжвідомчих угод та меморандумів про співпрацю.

Такі меморандуми та договори по суті своїй є різновидом адміністративних договорів, адже: вони укладаються для задоволення публічних потреб у сфері протидії корупції; їх укладення сприяє покращенню стану реалізації владних повноважень учасниками договору; процесуальний порядок укладання такого договору має регулюватися законодавством.

На нашу думку, актуальним на сьогодні стає питання укладання адміністративних договорів з предмету міжвідомчого співробітництва щодо розроблення державної антикорупційної політики; щодо міжвідомчого інформаційного співробітництва з питань доступу до реєстрів, обміну інформацією про ефективність виконання антикорупційних заходів, про стан корупції в Україні тощо.

Наприклад, 13.01.2017 р. було укладено Меморандум про співпрацю та обмін інформацією НАБУ та НАЗК, який передбачає співпрацю цих антикорупційних органів у сфері запобігання корупції, а також містить обмеження щодо невтручання в діяльність одне одного.

Наразі Національне агентство запобігання корупції не дуже ефективно використовує договірну форму співпраці з публічною адміністрацією та антикорупційними органами. Меморандуми про співпрацю та порозуміння переважно укладаються з відповідними антикорупційними органами інших держав. Так, меморандум про співпрацю та порозуміння з Національним агентством запобігання корупції укладено з Національним агентством з питань запобігання корупції та Бюро із запобігання та боротьби з корупцією Латвійської Республіки, Національним агентством з питань запобігання

корупції та Антикорупційним генеральним директором Міністерства внутрішніх справ Румунії у сфері запобігання корупції, Національним антикорупційним органом Республіки Італія, Центром зниження ризиків корупції в оборонному секторі Норвегії, Міжнародною фундацією виборчих систем. Предметом цих меморандумів є налагодження співпраці з протидії корупції та надання допомоги.

Відтак, можна стверджувати, що підписання меморандумів та договорів про взаємодію стосовно розроблення та реалізації державної антикорупційної політики Національним агентством запобігання корупції та іншими антикорупційними органами, органами державної влади та місцевого самоврядування потребує покращення.

Результати проведеного аналізу дозволяють зробити висновок про важливість взаємодії Національного агентства запобігання корупції з органами державної влади та місцевого самоврядування в розробленні та реалізації державної антикорупційної політики, адже така взаємодія має суспільно-корисний характер, допомагає у вирішенні питань як під час розроблення проекту антикорупційної політики, так і під час реалізації її заходів, а також надає суб'єктам взаємодії обрати прийнятні для них форми взаємодії та їх характер (двосторонній, багатосторонній, постійний чи тимчасовий).

З огляду на вищевказане, ми пропонуємо під взаємодією суб'єктів розроблення та реалізації державної антикорупційної політики розуміти адміністративно-правову категорію – і врегульовану адміністративно-правовими нормами, погоджену за метою, часом і місцем діяльність суб'єктів розроблення державної антикорупційної політики з суб'єктами, які її реалізують, при якій вони справляють взаємний вплив один на одного і на суспільні відносини, опосередковані існуванням корупції, з метою виконання заходів державної антикорупційної політики, усунення причин та умов, що сприяють корупції, шляхом найбільш доцільного поєднання сил, засобів і методів, властивих цим суб'єктам [301, с. 84].

3.4. Взаємодія суб'єктів державної антикорупційної політики з громадськістю щодо її формування і реалізації

Важливе значення у формуванні та реалізації заходів державної антикорупційної політики відіграють інститути громадянського суспільства.

Громадськість у сфері протидії корупції можна визначити соціальним утворенням, протилежним державі, яке спонукає останню до створення умов, необхідних для всебічного розвитку та існування членів такого суспільства у відносинах із приводу запобігання та протидії корупції на підставі та у спосіб, передбачені чинним законодавством України. Інакше кажучи, громадськість виступає своєю протиположною державі, що однак орієнтується на взаємовигідне та безконфліктне існування з нею. Зазначена форма взаємовідносин, у свою чергу, вимагає формування інституту їх кореспондуючих прав та обов'язків із приводу запобігання та протидії корупції, оскільки у протилежному випадку члени громадянського суспільства будуть розглядатися в якості підпорядкованих державі суб'єктів, а не повноправних учасників відповідних відносин [58, с. 10].

Принципи та форми участі суспільства в попередженні корупції і протидії їй визначені у ст.13 Конвенції ООН проти корупції та охоплюють, зокрема: посилення прозорості і сприяння залученню громадян до процесів прийняття рішень; забезпечення для громадськості ефективного доступу до інформації; здійснення заходів з інформування громадськості, які б сприяли створенню атмосфери нетерпимості до корупції; повагу, заохочення і захист свободи пошуку, отримання і поширення інформації про корупцію [131].

Загальні положення Зasad державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки констатували факт відсутності у Національній антикорупційній стратегії на 2011-2015 роки механізму залучення до процесу моніторингу та оцінки її виконання громадськості. Було визнано також, що станом на 2014 рік не виконані також в Україні вимоги міжнародно-правових інструментів щодо партнерства влади

та громадянського суспільства у сфері антикорупційної політики – залучення громадськості до процесу прийняття суспільно важливих рішень у сфері протидії корупції відбувається здебільшого у формі недієвих консультацій для формального виконання вимог законодавства. Таким чином, в Україні фактично була відсутня чітка законодавча та інституційна основа для формування та реалізації антикорупційної політики на основі співпраці державних органів та громадськості [246].

Вже у проекті Антикорупційної стратегії на 2018-2020 роки було визнано, що виконання вимог міжнародно-правових документів щодо партнерства влади та громадянського суспільства у сфері антикорупційної політики сприяло широкому залученню громадськості до процесу прийняття суспільно важливих державних рішень не лише з питань протидії корупції [247].

Відповідно до ст.21 Закону України «Про запобігання корупції», громадські об'єднання, їх члени або уповноважені представники, а також окремі громадяни в діяльності щодо запобігання корупції мають право:

- 1) повідомляти про виявлені факти вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, реальний, потенційний конфлікт інтересів спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції, Національному агентству, керівництву чи іншим представникам органу, підприємства, установи чи організації, в яких були вчинені ці правопорушення або у працівників яких наявний конфлікт інтересів, а також громадськості;

- 2) запитувати та одержувати від державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування в порядку, передбаченому Законом України «Про доступ до публічної інформації», інформацію про діяльність щодо запобігання корупції;

- 3) проводити, замовляти проведення громадської антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів, подавати за результатами експертизи пропозиції до відповідних

органів, отримувати від відповідних органів інформацію про врахування поданих пропозицій;

4) брати участь у парламентських слуханнях та інших заходах з питань запобігання корупції;

5) вносити пропозиції суб'єктам права законодавчої ініціативи щодо вдосконалення законодавчого регулювання відносин, що виникають у сфері запобігання корупції;

6) проводити, замовляти проведення досліджень, у тому числі наукових, соціологічних тощо, з питань запобігання корупції;

7) проводити заходи щодо інформування населення з питань запобігання корупції;

8) здійснювати громадський контроль за виконанням законів у сфері запобігання корупції з використанням при цьому таких форм контролю, які не суперечать законодавству;

9) здійснювати інші, не заборонені законом заходи щодо запобігання корупції.

Проте, не лише ст.21 Закону України «Про запобігання корупції» містить положення, що визначають засади взаємодії суб'єктів державної антикорупційної політики з громадськістю. Такі положення цього закону поглиблюють розуміння ролі громадськості у процесі формування та реалізації державної антикорупційної політики:

1) п. «в». ч.1 ст.3: суб'єктами, на яких поширюється дія цього Закону, є особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, у тому числі представники громадських об'єднань до складу конкурсних комісій, утворених відповідно до законів України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», Громадської ради доброчесності, утвореної відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів», громадських рад, рад громадського контролю, що утворені при державних органах та беруть участь у підготовці рішень з кадрових питань, підготовці, моніторингу, оцінці виконання

антикорупційних програм, і при цьому не є особами, зазначеними у п.1 пп. «а» ч.1 цієї статті;

2) п.5 ч.4 ст.5: до складу конкурсної комісії, що обирає членів Національного агентства входять також чотири особи, запропоновані громадськими об'єднаннями, що мають досвід роботи у сфері запобігання корупції, які відбираються в порядку, визначеному Положенням про конкурс;

3) п.2 ч.8 ст.5: особа, яка претендує на участь у конкурсі, подає до Національного агентства у зазначений в оголошенні строк документи, які вказують також на її громадську роботу;

4) п.8 ч.2 ст.6: голова Національного агентства представляє Національне агентство у відносинах з громадськістю;

5) п.4 ч.1 ст.7: член Національного агентства за дорученням Національного агентства представляє Національне агентство у відносинах з громадськими об'єднаннями;

6) п.16 та п.17 ч.1 ст.11: до повноважень Національного агентства належать: інформування громадськості про здійснювані Національним агентством заходи щодо запобігання корупції, реалізація заходів, спрямованих на формування у свідомості громадян негативного ставлення до корупції та залучення громадськості до формування, реалізації та моніторингу антикорупційної політики;

7) ст.14 передбачає, що громадський контроль за діяльністю Національного агентства забезпечується через громадську раду при Національному агентстві, яка утворюється та формується Кабінетом Міністрів України з 15 осіб на підставі результатів конкурсу. Громадська рада при Національному агентстві заслуховує інформацію про діяльність, виконання планів і завдань Національного агентства, затверджує щорічні звіти про діяльність Національного агентства, надає висновки за результатами експертизи проектів актів Національного агентства, делегує для участі в засіданнях Національного агентства свого представника з правом дорадчого голосу. Національне агентство готує щорічні звіти про свою

діяльність, які після затвердження громадською радою при Національному агентстві оприлюднюються на його офіційному веб-сайті;

8) п. «б», ч.2 ст.20: у національній доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики мають відображатися також відомості результатів соціологічних і аналітичних досліджень з вивчення ситуації щодо корупції, проведених громадськими об'єднаннями;

9) ч.2 ст.21: громадському об'єднанню, фізичній, юридичній особі не може бути відмовлено в наданні доступу до інформації стосовно компетенції суб'єктів, які здійснюють заходи щодо запобігання корупції, а також стосовно основних напрямів їх діяльності;

10) ч.3 ст.21: законопроекти та проекти інших нормативно-правових актів, що передбачають надання пільг, переваг окремим суб'єктам господарювання, а також делегування повноважень державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим або органів місцевого самоврядування, з метою їх громадського обговорення, розміщуються на офіційних веб-сайтах відповідних органів невідкладно, але не пізніше ніж за 20 робочих днів до дня їх розгляду з метою прийняття;

11) ч.4. ст.21: державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування узагальнюють результати громадського обговорення законопроектів та проектів інших нормативно-правових актів, передбачених частиною третьою цієї статті, та оприлюднюють їх на своїх офіційних веб-сайтах;

12) ч.3 абз.2 ст.45: особи, зазначені у пункті «в» п.2 ч.1 ст.3 цього Закону, подають в установленому цим Законом порядку декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування за минулий рік у разі входження до складу конкурсної комісії, утвореної відповідно до законів України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», Громадської ради доброчесності, утвореної відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів», відповідної громадської ради, ради громадського контролю, утвореної при

державних органах, – протягом десяти календарних днів після входження (включення, залучення, обрання, призначення) до складу відповідної конкурсної комісії, Громадської ради доброчесності, громадської ради, ради громадського контролю.

13) п.1, п.12 ч.1 ст.46: у декларації особи, зазначені у п. «в» п.2 ч.1 ст.3 цього Закону, зазначаються відомості про назву конкурсної комісії, до складу якої вони входять (входили), або інформацію про те, чи входять (входили) вони до складу Громадської ради доброчесності, громадських рад, рад громадського контролю, утворених при органах державної влади, а особи, зазначені у п.5 ч.1 ст.3 цього Закону, – також відомості про назву програми (проекту) технічної або іншої допомоги у сфері запобігання та протидії корупції, назву громадського об'єднання або іншого невідприємницького товариства та його органу управління; входження суб'єкта декларування до керівних, ревізійних чи наглядових органів громадських об'єднань,

14) ч.2 ст.49: державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, а також юридичні особи публічного права зобов'язані перевіряти факт подання суб'єктами декларування, які в них працюють (працювали або входять чи входили до складу утвореної в органі конкурсної комісії, до складу Громадської ради доброчесності, відповідних громадських рад, рад громадського контролю, утворених при державних органах), відповідно до цього Закону декларацій та повідомляти Національне агентство про випадки неподання чи несвоєчасного подання таких декларацій у визначеному ним порядку;

15) ч.3 абз.2: Національне агентство письмово повідомляє про факт неподання декларації спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції, вищому органу управління відповідного громадського об'єднання;

16) абз.4 ч.5 ст.55: громадська рада при Національному агентстві залучається до проведення ним антикорупційної експертизи;

17) ч. 7-9 ст.55: за ініціативою фізичних осіб, громадських об'єднань, юридичних осіб може проводитися громадська антикорупційна експертиза чинних нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів. Проведення громадської антикорупційної експертизи чинних нормативно-правових актів, проектів нормативно-правових актів, а також оприлюднення її результатів здійснюються за рахунок відповідних фізичних осіб, громадських об'єднань, юридичних осіб або інших джерел, не заборонених законодавством. Результати антикорупційної експертизи, в тому числі громадської, підлягають обов'язковому розгляду суб'єктом видання (прийняття) відповідного акта, його правонаступником або суб'єктом, до якого перейшли відповідні нормотворчі повноваження у даній сфері. Національне агентство здійснює періодичний перегляд законодавства на наявність у ньому корупціогенних норм та надає Міністерству юстиції України пропозиції щодо включення їх до плану проведення антикорупційної експертизи, передбаченого частиною четвертою цієї статті. До проведення зазначеного моніторингу Національне агентство може залучати громадські об'єднання, наукові установи, в тому числі на умовах державного замовлення на підставі відкритого конкурсу [245].

Засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 передбачали наступні заходи із залучення громадськості до процесів формування та реалізації державної антикорупційної політики: розробити проект акту Кабінету Міністрів України щодо схвалення загальнонаціональної методики оцінки рівня корупції відповідно до стандартів ООН, щороку проводити 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; забезпечити імплементацію 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 перейти до нових форм співпраці, таких як діалог та партнерство; оприлюднювати річні плани на веб-порталі уповноваженого органу з метою забезпечення економії державних коштів та спрощення доступу громадськості до інформації про заплановані державні закупівлі; забезпечити проведення із залученням громадськості та бізнесу моніторингу застосування Закону України «Про здійснення державних закупівель» з метою виявлення недоліків у правозастосуванні, причин та умов, що призводять до виникнення корупціогенних ризиків у державних закупівлях; провести пілотні проекти «пактів доброчесності» в інфраструктурних проектах або інших проектах, що передбачають значні бюджетні витрати, шляхом формування тристороннього (уряд – бізнес – громадськість) механізму контролю за плануванням та реалізацією таких проектів, цільового та ефективного витрачання відповідних коштів; врегулювання питання повернення в Україну активів, виведених внаслідок вчинення злочинів, а також створення гарантій для ефективного управління такими активами (конфіскованим майном, набутим внаслідок злочинної діяльності), зокрема із застосуванням механізмів громадського контролю; створення гарантій для ефективного управління такими активами, зокрема із застосуванням механізмів громадського контролю (наприклад, через утворення спеціального фонду); схвалити закони щодо посилення громадського контролю за ухваленням рішень виборними посадовими особами, зокрема через механізм попереднього громадського обговорення суспільно важливих рішень [246].

Проект Закону про Антикорупційну стратегію на 2018-2020 роки визначив такі заходи у сфері протидії корупції із залученням громадськості: запроваджувати нові форми співпраці, зокрема діалог, партнерство, спільні публічні громадські он-лайн обговорення; унормування порядку інформування громадськості про суб'єктів, які займаються лобізмом в

органах державної влади, органах місцевого самоврядування, а також про те, чий інтереси та на яких умовах ними лобіюються; запровадити механізм попереднього громадського обговорення суспільно важливих рішень з використанням позитивного вітчизняного досвіду та найкращої світової практики; визначення чітких завдань та повноважень Громадської ради доброчесності, вимог до її членів, посилення норм щодо конфлікту інтересів, зокрема за рахунок запровадження ефективного механізму контролю за дотриманням таких норм; широке залучення активної частини населення, громадських об'єднань, представників бізнесу, засобів масової інформації до антикорупційних заходів і до поширення ідей доброчесності, нульової толерантності або нетерпимості до корупції, дотримання стандартів професійної етики тощо.

За таким стратегічним напрямом державної антикорупційної політики як формування негативного ставлення до корупції, громадськість та громадські організації відіграють провідну роль. Метою державної антикорупційної політики у цьому напрямі є формування у суспільстві атмосфери нетерпимості до проявів корупції, формування у населення довіри до антикорупційної політики держави і позитивного ставлення до викривачів, а також системне залучення державою активної частини населення, громадських об'єднань, представників бізнесу до антикорупційних заходів [247].

Так, проект Закону про Антикорупційну стратегію на 2018-2020 роки визначає, що успішні міжнародні практики демонструють, що протидія корупції є значно ефективнішою за активною участю населення та громадських об'єднань антикорупційного спрямування. Завданням органів державної влади повинно стати всебічна підтримка та стимулювання антикорупційного потенціалу заходів із залученням населення та громадських об'єднань, представників бізнесу, засобів масової інформації не лише до виявлення та повідомлення про факти корупції, а і до поширення

ідей і конкретних прикладів доброчесності та нульової толерантності або нетерпимості до корупції [239].

З наведеного закону ми бачимо, що громадяни наділені правом брати участь у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики.

Також, правовою основою участі громадськості у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики є такі нормативно-правові акти, як Закон України «Про місцеві державні адміністрації»; постанови Кабінету Міністрів України від 31.01.2007 р. № 106 «Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм», від 03.11.2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», а також локальні програми на регіональному та територіальному рівнях.

Як влучно зауважує І. Шпильовий, взаємодія органів державної влади і громадських інститутів має базуватися на розумінні та сприйнятті таких основоположних засад [395, с. 38]:

- участь компетентних, організованих та відповідальних інститутів громадянського суспільства в процесі формування державної політики (підвищує застосованість законодавства та обґрунтованість управлінських рішень);

- стимулювання інститутів громадянського суспільства до участі в урядових і квазіурядових механізмах діалогу, консультування та обміну інформацією (є необхідною передумовою втілення найкращих способів задоволення потреб суспільства, така участь відмінна від ролі політичних партій і не заміняє її; вона не повинна ні гарантувати, ні скасовувати урядові субсидії, контракти або пожертви окремим інститутам громадянського суспільства чи їх групам);

- консультування (воно не розцінюється виконавчою владою як інструмент поглинання інститутів громадянського суспільства завдяки сприйняттю ними урядових пріоритетів, а також не розглядається

інститутами громадянського суспільства як спонукання до відмови від своїх цілей і принципів);

– співпраця на принципах взаємоповаги – виконавча влада співпрацює з інститутами громадянського суспільства для досягнення цілей державної політики, але не намагається заволодіти ними чи змусити їх працювати під своїм контролем.

Так, Задорожній С.А. вважає, що співпраця органів місцевої влади та інститутів громадянського суспільства з взаємовигідних позицій, як показує місцева антикорупційна практика, існує в наступних найбільш поширених формах:

1) участь представників інститутів громадянського суспільства в роботі місцевих спеціалізованих антикорупційних органів: дорадчих, координаційних та експертних рад (комісій) або утворених при них експертних (робочих) групах. При цьому, в літературі зазначається, що результативність взаємодії органів місцевої влади з інститутами громадянського суспільства в антикорупційній сфері вище в тих спеціалізованих антикорупційних органах, де їх представництво більше, а там, де таке представництво формальне (мізерне) або взагалі відсутнє, про взаємодію говорити не приходиться [105];

2) використання окремих правових інструментів або механізмів протидії корупції. Прикладом такої взаємодії можна назвати участь інститутів громадянського суспільства в здійсненні громадської (незалежної) антикорупційної експертизи місцевих нормативних правових актів та їх проектів, а в окремих випадках – і при здійсненні антикорупційного моніторингу реалізації місцевої антикорупційної політики;

3) участь у спільних заходах щодо антикорупційного аудиту і контролю за ходом і результатами реалізації місцевої антикорупційної політики. Тут об'єктивним показником антикорупційної взаємодії може служити ступінь залученості представників інститутів громадянського

суспільства до контрольної діяльності по реалізації місцевої антикорупційної політики;

4) обмін необхідною інформацією про стан корупції і про результативність реалізації заходів запобігання корупції (наприклад, в частині превенції корупції, реалізації положень профільних законодавчих актів та ін.);

5) фінансування антикорупційних заходів, що проводяться інститутами громадянського суспільства за рахунок відповідного бюджету шляхом виокремлення грантів під найбільш значущі антикорупційні проекти. Тут критерієм ефективності є не стільки обсяг фінансування, скільки результативність проведених антикорупційних заходів [104].

До цих форм антикорупційних заходів ми можемо додати такі, як: 1) моніторинг діяльності органів влади (тут громадські організації можуть контролювати, наприклад, як розподіляються та витрачаються кошти державного бюджету; як відбувається проведення тендерів; чи дійсно обрані депутати рад представляють інтереси виборців тощо); 2) захист прав громадян (наприклад, поширення та широке впровадження механізмів подання скарг, створення сприятливого інформаційного поля та тиску на владу з боку ЗМІ тощо); 3) організація просвітницької роботи з населенням (наприклад, здійснення правової просвіти громадян щодо протидії корупції); 4) надання правових послуг особливим категоріям громадян (інваліди тощо), забезпечення інформаційної відкритості у суспільстві про стан корупції та результати антикорупційної політики.

Місце громадянського суспільства у формуванні та реалізації державної політики у тій чи іншій сфері справедливо пов'язується із політичною активністю громадян. Готовність громадськості до протидії корупції повинна використовуватись державою в ролі центрального елементу системи антикорупційної політики, котра все ж перебуває на етапі свого становлення в Україні. Ефективна протидія корупції як загрози національній безпеці вимагає послідовних і спланованих дій в рамках системного підходу,

без якого подолання системних явищ залишатиметься неможливим завданням. Розвиток вітчизняної антикорупційної політики можна визначити у вигляді послідовного заміщення двох основоположних напрямів мінімізації корупційних впливів на суспільно-політичні та економічні відносини. У найзагальнішому вигляді це спрямованість на застосування репресивних методів стосовно вже скоєних правопорушень або на запобігання виникненню корупції [40, с. 134].

Національна стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки (затверджена указом Президента України від 26.02.2016 р. №68) з-поміж інших завдань визначає створення сприятливих умов для формування та інституційного розвитку організацій громадянського суспільства; забезпечення ефективних процедур участі громадськості під час формування та реалізації державної, регіональної політики, вирішення питань місцевого значення [189].

Повноваження участі громадськості у виробленні державної політики регулюються постановою Кабінету Міністрів України від 03 листопада 2010 року № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [244].

Згідно з цією постановою, формами участі громадськості у виробленні державної антикорупційної політики є: проведення консультацій; обмін інформацією; участь у розробленні проекту державної антикорупційної політики; створення громадських рад; проведення конференцій, форумів, засідань тощо; проведення громадського обговорення; проведення громадських експертиз.

Низка повноважень Національного агентства запобігання корупції спрямовані на співпрацю з громадськістю, водночас ці повноваження спрямовані й назовні – інформування громадськості про здійснювані заходи щодо запобігання корупції та реалізація заходів, спрямованих на формування у свідомості громадян негативного ставлення до корупції, і всередині,

зокрема залучення громадськості до формування, реалізації та моніторингу антикорупційної політики.

Національне агентство запобігання корупції взаємодіє з інститутами й організаціями громадянського суспільства, зокрема шляхом: залучення до заходів із розробки, реалізації та моніторингу виконання антикорупційної стратегії та державної програми з її реалізації; стимулювання повідомлень про виявлені факти вчинення корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень, реальний, потенційний конфлікт інтересів, інформування про вжиті Національним агентством заходи за результатами розгляду повідомлень; залучення до проведення громадської антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів, моніторингу законодавства на наявність в ньому корупціогенних норм; замовлення проведення досліджень, зокрема наукових, соціологічних тощо, з питань запобігання корупції; інформування з питань запобігання корупції, роз'яснення положень антикорупційного законодавства; забезпечення здійснення громадського контролю за виконанням законів у сфері запобігання корупції відповідно до законодавства [338, с. 312].

Суб'єктом, діяльність якого спрямована на налагодження ефективної взаємодії між Національним агентством запобігання корупції, є створена при ньому Громадська рада.

Сьогодні, на жаль, співпраця Національного агентства запобігання корупції зі створеною при ньому Громадською Радою потребує покращення.

Для України актуальним може бути як вдосконалення вже існуючих інструментів діяльності громадськості щодо протидії корупції (доступ до публічної інформації, тощо), так і запровадження нових (пакти чесності, діяльність антикорупційних координаційних рад, місцевих уповноважених з прав людини та ін.). Такі кроки дозволять усунути більшість прогалин і колізій чинного антикорупційного законодавства, наблизити до європейських реалій українську практику залучення представників громадянського суспільства в процеси запобігання та протидії корупції, гарантувати

усталеність і належне здійснення процедур і форм такої громадської участі [58, с. 1185].

Однією із форм залучення громадськості до участі у формуванні антикорупційної політики в приватному секторі є комплаєнс-практика.

Законом «Про запобігання корупції» передбачено базові складові системи запобігання корупції у приватному секторі. Серед них:

1) юридичні особи забезпечують розробку та реалізують антикорупційні заходи;

2) посадові особи або засновники юридичної особи забезпечують регулярну оцінку корупційних ризиків і здійснюють відповідні антикорупційні заходи;

3) юридичними особами може розроблятися антикорупційна програма (комплекс правил, стандартів і процедур щодо виявлення, протидії та запобігання корупції у діяльності юридичної особи);

4) співробітники юридичних осіб, де прийнята антикорупційна програма, зобов'язані дотримуватися встановлених стандартів доброчесності та антикорупційних обмежень тощо.

Юридичні особи зобов'язані приймати та виконувати антикорупційні програми. Керівник юридичної особи, де затверджена антикорупційна програма, визначає серед співробітників Уповноважену особу з антикорупційних питань, яка відповідає за реалізацію цієї програми.

Ст. 62 цього Закону встановлює обов'язковість затвердження антикорупційних програм на підприємствах, які бажають взяти участь у процедурах державних закупівель, якщо вартість закупівлі товару (товарів), послуги (послуг), робіт дорівнює або перевищує 20 млн гривень [245]. Це означає, що на підприємствах, які не бажають брати участі в державних закупівлях, комплаєнс не є обов'язковим. Таким чином, держава лише обмежила корупцію на стику публічного та приватного секторів. І, на нашу думку, таке положення законодавства хибне. Тому пропонуємо внести зміни до ч.2 ст.62 Закону України «Про запобігання корупції», а саме: в

обов'язковому порядку антикорупційна програма затверджується керівниками підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності. Ця система здатна знівелювати потенційні корупційні ризики, з якими може зіткнутися компанія: правові, комерційні та репутаційні.

Прийняття антикорупційних програм дозволить удосконалити комплаєнс-політику юридичних осіб, спрямовану на запобігання та попередження вчинення їх працівниками корупційних чи пов'язаних з корупцією правопорушень, а також на забезпечення відповідності діяльності юридичної особи вимогам антикорупційного законодавства.

Законодавство не закріплює вичерпний перелік складників системи комплаєнс. Експерти, які є авторами Методичних рекомендацій щодо розробки та впровадження системи заходів щодо запобігання та протидії корупції, вказують, що комплаєнс є складною системою, елементи якої зумовлені особливостями кожної конкретної організації, однак наступні елементи є *обов'язковими*: антикорупційна програма компанії та особа, відповідальна за її реалізацію, комплаєнс-спеціаліст; система внутрішнього аудиту; оцінка корупційних ризиків; заходи запобігання порушенням третіх осіб, які діють в інтересах чи від імені підприємства; засоби інформування про готування чи вчинення корупційних і пов'язаних з ними порушень; заходи реагування з боку керівництва на факти повідомлення про корупційні та пов'язані з ними порушення; захист осіб, які повідомляють про вчинення корупційних та пов'язаних з ними порушень (викривачів); правила взаємодії з правоохоронними органами в питаннях розслідування корупційних та пов'язаних з ними порушень; правила врегулювання конфлікту інтересів. Як бачимо, система комплаєнс покликана безпосередньо протидіяти корупції у таких приватноправових відносинах: а) відносини з агентами та представниками; б) перебування у партнерських відносинах, спільних проектах (наприклад, здійснення спільної діяльності) із суб'єктами, що вчиняють корупційні правопорушення з метою забезпечення вигоди для спільного проекту; в) надання постачальниками/підрядниками підприємства

неправомірної вигоди працівникам підприємства з метою перемоги у тендері підприємства з вибору такого постачальника/підрядника певних товарів чи послуг [69].

Впровадження комплаєнс-заходів у приватному секторі сприятиме більш ефективному розробленню та виконанню антикорупційних програм. Як форму взаємодії громадськості з Національним агентством запобігання корупції та юридичною особою з питань формування антикорупційних програм та їх виконання можна розглядати такі, як: участь у формуванні та реалізації державної політики на підприємстві; участь у заходах з формування антикорупційної культури; моніторинг стану виконання антикорупційних програм; посередництво між владою і бізнесом [31].

Антикорупційна політика (раніше описана нами система комплаєнс) на приватному підприємстві відрізняється від державної тим, що у розробці другої бере участь широке коло учасників: влада, громадськість, представники бізнесу. Суб'єктами прийняття і впровадження приватної антикорупційної політики є самі приватні підприємства, і ця політика має лише відповідати вимогам чинного законодавства [31].

Тому, на нашу думку, також варто закріпити зміни до Закону України «Про запобігання корупції» стосовно визначення кола суб'єктів, які можуть відповідати за розробку та впровадження антикорупційної політики на підприємстві, серед яких буде і громадськість. Причому, потрібно зазначити, що підприємство матиме право вибору відповідального суб'єкта. Таким чином, за розробку антикорупційної політики в приватних компаніях зможуть відповідати громадські експертні організації, аналітичні та інформаційні центри. Але за умови, що це буде відбуватись на замовлення приватних підприємств та за умови збереження комерційної таємниці. За активного співробітництва між бізнесом та громадськістю приватні підприємства можуть призначати на посаду уповноваженого з антикорупційної політики (комплаєнс-спеціаліста) фахівців – членів громадських організацій [31].

Подальший розвиток громадянського суспільства в Україні та перспективи участі його інститутів в реалізації заходів антикорупційної політики залежать від реакції самого громадянського суспільства на низку викликів: відсутність дієвих механізмів участі громадян в управлінні територіями; економічний тиск на інститути громадянського суспільства, який проявляється у дискримінаційній політиці Уряду щодо оподаткування громадської діяльності, що ускладнює функціонування неурядових організацій; слабкий рівень реалізації свободи мирних зібрань (чого вартий лише сам факт відсутності спеціального Закону); відверто мала кількість вітчизняних антикорупційних експертів з числа представників громадянського суспільства; недостатня для формулювання кваліфікованих рекомендацій для органів державної влади і місцевого самоврядування якості прикладних антикорупційних досліджень, які здійснюються «третім» сектором [40, с. 181].

У зв'язку з цим, цілком слушними, як на нашу думку, будуть такі заходи: 1) на базі громадських організацій створювати інформаційні центри з питань протидії корупції, які б працювали в режимі постійної антикорупційної телефонної лінії. Телефонна лінія повинна мати нескладний номер та бути безкоштовною для громадян на всій території України; 2) створення громадських приймалень на базі громадських об'єднань з питань протидії корупції; 3) інформаційно-просвітницька робота (видання інформаційних матеріалів, проведення тренінгів, семінарів для представників публічної влади, експертів та громадян з питань запобігання корупції). На нашу думку, саме використання сучасних форм та методів діяльності громадськості у сфері запобігання корупції дозволить більш ефективно реалізовувати заходи у напрямі протидії цьому явищу [294].

Спираючись на проведений аналіз нормативно-правового регулювання взаємодії суб'єктів державної антикорупційної політики з громадськістю, визначивши роль громадських організацій у процесі формування та реалізації державної антикорупційної політики, можемо зробити наступні висновки.

Напрямами взаємодії із громадськістю у сфері формування та реалізації антикорупційної політики є: інформаційний; консультаційний; участь у розробленні проекту державної антикорупційної політики; створення громадських рад; участь у процесі формування суб'єктів антикорупційної політики; проведення та участь у антикорупційних експертизах; участь у законотворчій діяльності; проведення досліджень з питань запобігання корупції; громадський контроль за виконанням законів у сфері запобігання корупції; проведення конференцій, форумів, засідань тощо; проведення громадського обговорення.

Формами взаємодії громадськості та громадських об'єднань із суб'єктами державної антикорупційної політики є:

1) входження представників громадських об'єднань до складу конкурсних комісій, утворених відповідно до законів України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», Громадської ради доброчесності, утвореної відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів»;

2) входження представників громадських об'єднань до складу громадських рад, рад громадського контролю, що утворені при державних органах та беруть участь у підготовці рішень з кадрових питань;

3) входження представників громадських об'єднань до складу рад громадського контролю, що утворені при державних органах та беруть участь у підготовці, моніторингу, оцінці виконання антикорупційних програм;

4) обрання громадськими об'єднаннями чотирьох осіб до складу конкурсної комісії, що обирає членів Національного агентства, які мають досвід роботи у сфері запобігання корупції, та відбираються у порядку, визначеному Положенням про конкурс;

5) інформування громадськості про здійснювані Національним агентством заходи щодо запобігання корупції, реалізація заходів, спрямованих на формування у свідомості громадян негативного ставлення до

корупції та залучення громадськості до формування, реалізації та моніторингу антикорупційної політики;

6) проведення соціологічних та аналітичних досліджень з вивчення ситуації щодо корупції, результати яких повинні висвітлюватись у національній доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики;

7) участь у громадських обговореннях законопроектів та проектів інших нормативно-правових актів, що передбачають надання пільг, переваг окремим суб'єктам господарювання, а також делегування повноважень державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим або органів місцевого самоврядування, результати яких зазначені владні суб'єкти узагальнюють та оприлюднюють на своїх офіційних веб-сайтах;

8) суб'єкти декларування повинні відображати у декларації інформацію про їх входження до громадських об'єднань та Громадської ради доброчесності, громадських рад, рад громадського контролю, утворених при органах державної влади;

9) представники громадськості залучаються до проведення Національним агентством антикорупційної експертизи, а також проведення громадської антикорупційної експертизи чинних нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів;

10) моніторинг діяльності органів влади (тут громадські організації можуть контролювати, наприклад, як розподіляються та витрачаються кошти державного бюджету; як відбувається проведення тендерів; чи дійсно обрані депутати рад представляють інтереси виборців тощо);

12) захист прав громадян (наприклад, поширення та широке впровадження механізмів подання скарг, створення сприятливого інформаційного поля та тиску на владу з боку ЗМІ тощо);

13) організація просвітницької роботи населення (наприклад, здійснення правової просвіти громадян щодо протидії корупції);

14) надання правових послуг особливим категоріям громадян (інваліди тощо); забезпечення інформаційної відкритості у суспільстві про стан корупції та результати антикорупційної політики.

Однією із форм залучення громадськості до участі у формуванні антикорупційної політики в приватному секторі є комплаєнс-практика. Прийняття антикорупційних програм дозволить удосконалити комплаєнс-політику юридичних осіб, спрямовану на запобігання та попередження вчинення їх працівниками корупційних чи пов'язаних з корупцією правопорушень, а також на забезпечення відповідності діяльності юридичної особи вимогам антикорупційного законодавства. Впровадження комплаєнс-заходів у приватному секторі сприятиме більш ефективному розробленню та виконанню антикорупційних програм.

Також, можна визначити певні гарантії забезпечення участі громадськості у процесі формування та реалізації державної антикорупційної політики, що закріплені у Законі України «Про запобігання корупції»:

- 1) право громадян повідомляти про виявлені факти вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, реальний, потенційний конфлікт інтересів спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції, Національному агентству, керівництву чи іншим представникам органу, підприємства, установи чи організації, в яких були вчинені ці правопорушення або у працівників яких наявний конфлікт інтересів, а також громадськості; право запитувати та одержувати від державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування в порядку, передбаченому Законом України «Про доступ до публічної інформації», інформацію про діяльність щодо запобігання корупції;
- 2) проводити, замовляти проведення громадської антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів, подавати за результатами експертизи пропозиції до відповідних органів, отримувати від відповідних органів інформацію про врахування поданих пропозицій;
- 3) брати участь у парламентських слуханнях та інших

заходах з питань запобігання корупції; 4) вносити пропозиції суб'єктам права законодавчої ініціативи щодо вдосконалення законодавчого регулювання відносин, що виникають у сфері запобігання корупції; 5) проводити, замовляти проведення досліджень, у тому числі наукових, соціологічних тощо, з питань запобігання корупції; 6) проводити заходи щодо інформування населення з питань запобігання корупції; 7) здійснювати громадський контроль за виконанням законів у сфері запобігання корупції з використанням при цьому таких форм контролю, які не суперечать законодавству; 8) здійснювати інші, не заборонені законом, заходи щодо запобігання корупції; 9) громадському об'єднанню, фізичній, юридичній особі не може бути відмовлено в наданні доступу до інформації стосовно компетенції суб'єктів, які здійснюють заходи щодо запобігання корупції, а також стосовно основних напрямів їх діяльності; 10) законопроекти та проекти інших нормативно-правових актів, що передбачають надання пільг, переваг окремим суб'єктам господарювання, а також делегування повноважень державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим або органів місцевого самоврядування, з метою їх громадського обговорення, розміщуються на офіційних веб-сайтах відповідних органів невідкладно, але не пізніше ніж за 20 робочих днів до дня їх розгляду, з метою прийняття; 11) державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування узагальнюють результати громадського обговорення законопроектів та проектів інших нормативно-правових актів, передбачених частиною третьою цієї статті, та оприлюднюють їх на своїх офіційних веб-сайтах. Запропоновані переліки напрямів, форм та гарантій взаємодії суб'єктів державної антикорупційної політики та громадськості повинні бути відображені у новій Антикорупційній концепції.

Висновки до розділу 3

З урахуванням вищенаведеного, можна здійснити узагальнення та сформулювати наступні висновки до цього розділу.

1. Виходячи з того, що корупція є серйозною загрозою для стабільності держави, можна говорити про те, що основним суб'єктом державної антикорупційної політики повинен бути народ України, який розробляє та реалізовує заходи політики через органи державної влади та місцевого самоврядування. Тому важливим є розуміння місця народу держави в системі державної антикорупційної політики.

2. Система суб'єктів державної антикорупційної політики є набагато ширшою, ніж система суб'єктів боротьби з нею. Тому громадяни та громадянське суспільство посідають одне із головних місць у системі суб'єктів державної антикорупційної політики.

3. Виходячи з аналізу наукових класифікацій суб'єктів антикорупційної політики можна вказати, що існуючі наукові підходи характеризуються певною складністю й обтяжливістю, або, навпаки, звужують та не розкривають всієї повноти системи суб'єктів державної антикорупційної політики. Більшість існуючих класифікацій зведено до суб'єктів запобігання та боротьби з корупцією. Такий існуючий підхід до класифікації не повністю гармонує з тією системою суб'єктів державної антикорупційної політики, а також з переліком функцій, які виконують окремі суб'єкти в розробленні її заходів, здійсненні моніторингу стану виконання тощо.

4. Щодо існуючих підходів до класифікації суб'єктів, варто погодитися з тим, що всі суб'єкти можуть виконувати одну із функцій щодо формування або реалізації заходів антикорупційної політики.

5. Щодо стану взаємодії між публічною адміністрацією стосовно як формування, так і реалізації державної антикорупційної політики, то сьогодні окремі напрями потребують покращення: доцільно налагодити конструктивну співпрацю між профільними комітетами Верховної Ради

України та Національним агентством запобігання корупції під час розроблення проекту державної антикорупційної політики, при внесенні до неї змін та доповнень та розробки і перегляду іншого антикорупційного законодавства.

6. Виявлено потребу налагодженої координації дій та зусиль у напрямку співпраці таких суб'єктів, які безпосередньо займаються заходами з формування проекту державної антикорупційної політики, як Національне агентство запобігання корупції, профільні комітети Верховної Ради та Національна рада з питань антикорупційної політики. Ефективність взаємодії цих інституцій можлива шляхом створення спільного координаційного органу, що має здійснювати підготовку спільного проекту державної антикорупційної політики.

7. Ініціатива взаємодії щодо формування та реалізації державної антикорупційної політики має виходити від Національного агентства запобігання корупції, як основного суб'єкта її формування. У цьому аспекті корисним може бути використання договірної форми взаємодії Національного агентства запобігання корупції шляхом укладання міжвідомчих угод та меморандумів про співпрацю.

8. Доведено, що меморандуми та договори по суті своїй є різновидом адміністративних договорів, адже: вони укладаються для задоволення публічних потреб у сфері протидії корупції; їх укладення сприяє покращенню стану реалізації владних повноважень учасниками договору; процесуальний порядок укладання такого договору має регулюватися законодавством.

9. З'ясовано, що на сьогодні досить актуальним є питання укладання адміністративних договорів з предмету міжвідомчого співробітництва: щодо розроблення державної антикорупційної політики; щодо міжвідомчого інформаційного співробітництва з питань доступу до реєстрів, обміну інформацією про ефективність виконання антикорупційних заходів, про стан корупції в Україні тощо. Наприклад, 13 січня 2017 року було укладено

Меморандум про співпрацю та обмін інформацією НАБУ та НАЗК, який передбачає взаємодію цих антикорупційних органів у сфері запобігання корупції, а також містить обмеження щодо невтручання в діяльність одне одного.

10. З'ясовано, що Національне агентство запобігання корупції не дуже ефективно використовує договірну форму співпраці з публічною адміністрацією та антикорупційними органами. Меморандуми про співпрацю та порозуміння переважно укладаються з відповідними антикорупційними органами інших держав. Так, меморандум про співпрацю та порозуміння Національним агентством запобігання корупції укладено з Національним агентством з питань запобігання корупції та Бюро із запобігання та боротьби з корупцією Латвійської Республіки, Національним агентством з питань запобігання корупції та Антикорупційним генеральним директоратом Міністерства внутрішніх справ Румунії у сфері запобігання корупції, Національним антикорупційним органом Республіки Італія, Центром зниження ризиків корупції в оборонному секторі Норвегії, Міжнародною фундацією виборчих систем. Предметом цих меморандумів є налагодження співпраці з протидії корупції та надання допомоги.

11. Теоретично обгрунтовано, що підписання меморандумів та договорів про взаємодію щодо розроблення та реалізації державної антикорупційної політики Національним агентством запобігання корупції та іншими антикорупційними органами, органами державної влади та місцевого самоврядування потребує покращення.

12. Зроблено висновок про важливість взаємодії Національного агентства запобігання корупції з органами державної влади та місцевого самоврядування в розробленні та реалізації державної антикорупційної політики, адже така взаємодія має суспільно корисний характер, допомагає у вирішенні питань як під час розроблення проекту антикорупційної політики, так і під час реалізації її заходів, а також надає суб'єктам взаємодії обрати

прийнятні для них форми взаємодії та їх характер (двосторонній, багатосторонній, постійний чи тимчасовий).

13. З'ясовано, що однією із форм залучення громадськості до участі у формуванні антикорупційної політики в приватному секторі є комплаєнс-практика. Прийняття антикорупційних програм дозволить удосконалити комплаєнс-політику юридичних осіб, спрямовану на запобігання та попередження вчинення їх працівниками корупційних чи пов'язаних з корупцією правопорушень, а також на забезпечення відповідності діяльності юридичної особи вимогам антикорупційного законодавства. Впровадження комплаєнс-заходів у приватному секторі сприятиме більш ефективному розробленню та виконанню антикорупційних програм.

14. Визначено гарантії забезпечення участі громадськості у процесі формування та реалізації державної антикорупційної політики, що закріплені у Законі України «Про запобігання корупції»: право громадян повідомляти про виявлені факти вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, реальний, потенційний конфлікт інтересів спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції, Національному агентству, керівництву чи іншим представникам органу, підприємства, установи чи організації, в яких були вчинені ці правопорушення або у працівників яких наявний конфлікт інтересів, а також громадськості; право запитувати та одержувати від державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування в порядку, передбаченому Законом України «Про доступ до публічної інформації», інформацію про діяльність щодо запобігання корупції; проводити, замовляти проведення громадської антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів, подавати за результатами експертизи пропозиції до відповідних органів, отримувати від відповідних органів інформацію про врахування поданих пропозицій; брати участь у парламентських слуханнях та інших заходах з питань запобігання корупції; вносити пропозиції суб'єктам права законодавчої ініціативи щодо

вдосконалення законодавчого регулювання відносин, що виникають у сфері запобігання корупції; проводити, замовляти проведення досліджень, у тому числі наукових, соціологічних тощо, з питань запобігання корупції; проводити заходи щодо інформування населення з питань запобігання корупції; здійснювати громадський контроль за виконанням законів у сфері запобігання корупції з використанням при цьому таких форм контролю, які не суперечать законодавству; здійснювати інші, не заборонені законом заходи щодо запобігання корупції; громадському об'єднанню, фізичній, юридичній особі не може бути відмовлено в наданні доступу до інформації стосовно компетенції суб'єктів, які здійснюють заходи щодо запобігання корупції, а також стосовно основних напрямів їх діяльності; законопроекти та проекти інших нормативно-правових актів, що передбачають надання пільг, переваг окремим суб'єктам господарювання, а також делегування повноважень державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим або органів місцевого самоврядування, з метою їх громадського обговорення розміщуються на офіційних веб-сайтах відповідних органів невідкладно, але не пізніше ніж за 20 робочих днів до дня їх розгляду з метою прийняття; державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування узагальнюють результати громадського обговорення законопроектів та проектів інших нормативно-правових актів, передбачених частиною третьою цієї статті, та оприлюднюють їх на своїх офіційних веб-сайтах. Запропоновані переліки напрямів, форм та гарантій взаємодії суб'єктів державної антикорупційної політики та громадськості повинні бути відображені у новій Антикорупційній концепції.

Розділ 4

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

4.1. Поняття та складові елементи адміністративно-правового механізму формування та реалізації державної антикорупційної політики в Україні

Адміністративно-правове регулювання державної антикорупційної політики є важливою складовою загального правового регулювання у сфері протидії та запобігання корупції і відбувається сьогодні в надзвичайно складних умовах зовнішнього середовища: проведення реформ в адміністративно-політичній сфері, прагнення України набути членства в ЄС, а це вимагає постійного вдосконалення адміністративно-правового регулювання, врахування всіх позитивних і негативних факторів та тенденцій стосовно рівня корупції в Україні, антикорупційних ризиків з метою забезпечення в процесі такого регулювання формування та реалізації ефективної державної антикорупційної політики задля прогресивного розвитку суспільства, нації і держави, захисту національних інтересів України. Адже корупція є одним із деструктивних явищ, що гальмує соціально-економічний та політичний розвиток України. Сьогодні Україна посіла 131 місце зі 176 країн світу згідно із показниками всесвітнього рейтингу Corruption Perceptions Index, сформованого антикорупційною організацією Transparency International у 2016 році.

З метою подолання такого високого рівня корупції в Україні, Верховною Радою України було прийнято більш прогресивне антикорупційне законодавство, запроваджено нові та вдосконалено існуючі заходи запобігання корупції, залучено широке коло суб'єктів реалізації антикорупційної політики. Проте, обрані державою заходи є недостатньо

ефективними, внаслідок чого відбувається формальна реалізація заходів державної антикорупційної політики, складається уявлення про штучність антикорупційної діяльності уповноважених суб'єктів. Однією із причин неефективності реалізації заходів державної антикорупційної політики є відсутність належно визначених процесуальних форм і механізмів її формування та реалізації.

Саме тому існує нагальна потреба у виваженій, розумній, далекоглядній, прозорій і відповідальній державній антикорупційній політиці, яка у великій мірі залежить від досконалого і ефективного адміністративно-правового регулювання.

Дослідження проблеми змісту механізму адміністративно-правового регулювання державної антикорупційної політики обумовлює потребу звернення до загальних понять «правове регулювання», «механізм правового регулювання» та «механізм адміністративно-правового регулювання».

Існує кілька наукових підходів щодо розуміння категорії «правове регулювання». Так, у широкому розумінні правове регулювання являє собою юридичний вплив на суспільні відносини, який здійснюється за допомогою права і всієї сукупності правових засобів [6].

Правове регулювання визначається і як особлива категорія, яка очолює специфічний понятійний ряд: «механізм правового регулювання», «правові способи», «правовий режим» та ін. Його правова природа є специфічним різновидом соціального регулювання, націленим на досягнення певних результатів у житті суспільства. Правове регулювання здійснюється за допомогою цілісної системи засобів, які реально виражають саму матерію позитивного права як нормативного інституційного утворення – регулятора. Крім того, воно здійснюється за допомогою особливого «інструментарію» – механізму, призначеного юридично гарантувати досягнення цілей, які ставив законодавець, видаючи або санкціонуючи юридичні норми, у межах певних типів, «моделей» юридичного впливу [7].

Поняття «механізм правового регулювання» вперше у юридичну науку ввів і розкрив його зміст С.С. Алексєєв, під яким він розумів узяті в єдності всю сукупність юридичних засобів, за допомогою яких забезпечується правовий вплив на суспільні відносини. На його думку, поняття «механізм правового регулювання» – це категорія, яка повинна охопити всі правові засоби, «механізм правового регулювання» не тільки «збирає» їх, але й «розставляє їх по своїх місцях», в результаті чого «перед нами виявляються не розрізнені явища (норми, тлумачення, юридична техніка і т.д.), а цілісний механізм, кожна частина якого, що взаємодіє з іншими, виконує свої специфічні функції» [8, с. 78].

П.М. Рабінович правове регулювання розглядає як здійснюваний державою за допомогою всіх юридичних засобів владний вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування, закріплення, охорони і розвитку [275, с. 44; 100].

На думку А.Т. Комзюка, правове регулювання – це специфічний вплив, який здійснюється правом, як особливим нормативним інституційним регулятором. При цьому, правове регулювання має цілеспрямований, організаційний, результативний характер і здійснюється за допомогою цілісної системи засобів, що реально виражають саму матерію права як нормативного інституту утворення – регулятора [130, с. 47; 100].

Серед цих різних визначень поняття правового регулювання можна виділити спільне, загальне для них, а саме те, що це вплив (правовий, владний), який має цілеспрямований, результативний, нормативно-організаційний характер, здійснюється системою юридичних засобів на певний об'єкт з певною метою. [100].

Адміністративне право впливає на суспільні відносини через спеціальну систему елементів, що іменуються у літературі механізмом дії, впливу, регулювання.

Як зауважує І.А. Городецька, адміністративно-правове регулювання є складним явищем, яке в сучасних умовах трансформаційних перетворень у

суспільстві наповнюється новим змістом, а відтак, як наукова категорія, активно досліджується вченими юридичної науки і потребує постійного осмислення [66, с. 61].

Механізм адміністративно-правового регулювання є явищем похідним від механізму правового регулювання в цілому. Адміністративно-правовий вплив здійснюється на державній основі, на нормах, закріплених у законі чи підзаконних адміністративно-правових актах. Реалізація правових приписів може здійснюватися за різними напрямками, що іменуються функціями адміністративно-правового впливу. Функції, як елементи впливу, не лише вказують напрями впливу. Кожна з них несе змістовне навантаження, має свій механізм, за допомогою якого впливає на суспільну дійсність. Елементи реалізації функцій адміністративного права виявляють механізм його впливу [63, с. 91].

Як наголошує Т.О. Коломєць, механізм адміністративно-правового регулювання становить собою сукупність правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин у сфері адміністративного права [126, с. 32]. Такої ж думки дотримується і С.Г. Стеценко [350].

І.М. Шопіна розуміє адміністративно-правове регулювання як адміністративно-правовий вплив на суспільні відносини, який здійснюється за допомогою комплексу адміністративно-правових засобів та інших правових явищ, які в сукупності складають механізм адміністративно-правового регулювання [394, с. 55].

Розглядаючи механізм адміністративно-правового регулювання, С. Т. Гончарук розуміє під ним систему адміністративно-правових засобів (елементів), за допомогою яких здійснюється правове регулювання (упорядкування) суспільних відносин у сфері державного управління [64, с. 23].

Водночас Ю.В. Кривицький, на підставі етимологічно-значеннєвого аналізу, дійшов висновку, що механізм правового регулювання – це система

правових засобів (система правового інструментарію), за допомогою якої забезпечується стабільність суспільних відносин шляхом найбільш оптимального поєднання індивідуальних, громадських і державних інтересів членів соціуму з метою створення умов для прогресивного розвитку кожної особистості [148, с. 78].

Можна навести й інші визначення поняття «механізм адміністративно-правового регулювання», але аналіз більшості праць науковців, які досліджували це питання, дозволяє зробити висновок, що під механізмом адміністративно-правового регулювання переважно розуміють сукупність певних засобів, за допомогою яких здійснюється вплив, упорядкування певних видів суспільних відносин (об'єкт регулювання).

Адміністративно-правовий механізм протидії корупції – це врегульована нормами адміністративного права система заходів та засобів, спрямованих на регулювання суспільних відносин таким чином, щоб мінімізувати корупцію в Україні. Механізм протидії корупції, з урахуванням різних заходів, спрямованих на мінімізацію корупції в Україні, повинен втілювати в себе такі складові: законодавство, яке наділяє повноваженнями суб'єктів протидії корупції, визначає обов'язки та заходи відповідальності; суб'єктів протидії корупції; організаційні заходи [298].

Враховуючи вищевикладене, адміністративно-правовий механізм формування та реалізації державної антикорупційної політики можна визначити як цілеспрямований вплив, здійснюваний системою адміністративно-правових засобів, методів та форм на державну антикорупційну політику з метою її формування та реалізації відповідно до потреб суспільства та держави та враховуючи рівень корупції в Україні.

Під адміністративно-правовими засобами регулювання державної антикорупційної політики ми розуміємо той юридичний інструментар, за допомогою якого держава формує державну антикорупційну політику, а потім здійснює її реалізацію. Це вся система адміністративно-правових норм, які закріплені в Конституції та законах України, інших нормативних актах, а

також міжнародних правових актах і міжнародних договорах, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, що застосовуються державою в особі уповноважених нею органів для здійснення впливу на об'єкт регулювання, а також нормотворча та правозастосовна діяльність уповноважених державних органів по формуванню державної антикорупційної політики та забезпеченню реалізації антикорупційних заходів у житті.

Отже, як вже зазначалося вище, адміністративно-правове регулювання здійснюється завдяки особливому «інструментарію», певним правовим елементам, які покликані юридично гарантувати досягнення мети державної антикорупційної політики, визначати права та обов'язки суб'єктів правовідносин, гарантії реалізації тощо. Мова йде про такі поняття, як «структура механізму адміністративно-правового регулювання». У зв'язку з чим необхідно звернутися до доктринальних положень теоретиків права та вчених-адміністративістів.

Так, І.П. Голосніченко до елементів механізму адміністративно-правового регулювання відносить: норми права, адміністративно-правові відносини, акти тлумачення норм адміністративного права та акти реалізації норм адміністративного права і відносини [62]. Ці погляди до структури механізму адміністративно-правового регулювання підтримують і інші вчені, такі як Т.С. Гончарук, Х.П. Ярмакі, В.Н. Хропанюк та інші.

Заслуговують на увагу погляди С.Г. Стеценка, Т.О. Коломоець та інших вчених [350; 3, с. 13], які вважають, що елементами механізму адміністративно-правового регулювання є органічні та функціональні складові. Органічними складовими механізму адміністративно-правового регулювання є ті, що визначають суть самого явища, тобто без яких не може відбуватися сам механізм адміністративно-правового регулювання. До них відносять: норми права, акти реалізації норм права та правові відносини. Функціональними складовими механізму адміністративно-правового регулювання можуть вважатися ті, які впливають на механізм

адміністративно-правового регулювання, але, водночас, вони не є обов'язковими його елементами (юридичні факти, законність, акти тлумачення норм права та інші складові).

Отже ми бачимо, що в сучасній науковій літературі переважна більшість вчених виділяють три основних обов'язкових елементи механізму адміністративно-правового регулювання суспільних відносин – це адміністративно-правові норми, адміністративно-правові відносини та акти реалізації суб'єктивних прав та обов'язків. До факультативних елементів відносять: норми тлумачення права, юридичні факти, акти застосування права, спеціальний правовий режим тощо [24].

Варто також звернути увагу на те, що термін механізм також часто використовується в різних сферах життєдіяльності.

Це і «механізми державного управління», «механізми державного регулювання», «організаційно-економічні механізми», «соціальні механізми», «правові механізми», «політичні механізми», «мотиваційні механізми», «ринкові механізми», «антикризові механізми», а також механізми, які стосуються конкретних сфер життєдіяльності.

Звернувшись до співвідношення понять «державне управління» та «механізм державного управління», а також «державна політика» та «механізм реалізації державної політики», можна провести такі паралелі.

Державне управління – організуючий, регулюючий, контролюючий вплив держави на суспільне життя. Відповідно, механізми державного управління – штучно створена складна система правил, процедур, законів, норм, принципів, за допомогою яких здійснюється державний вплив на розвиток, організацію і функціонування суспільства, виробництва та будь-яку соціальну систему в рамках законності з метою досягнення поставлених цілей [186, с. 58].

Державна політика – вироблення стратегічного курсу, основних напрямів розвитку держави і способів досягнення цілей та завдань. Відповідно, механізми реалізації політики – конкретні заходи та дії, що

використовуються органами державної влади для проведення тієї, чи іншої державної політики [186, с. 58].

Питання, які пов'язані з різними аспектами механізмів державного управління, є предметом дослідження багатьох вітчизняних та зарубіжних вчених, таких як В. Авер'янов, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, М. Гаман, О. Коротич, П. Надолішній та багато інших, проте питання щодо дослідження механізмів формування та реалізації державної політики в працях сучасних науковців майже відсутнє.

Варто також звернути увагу на той факт, що в науковій літературі існує чимало досліджень, присвячених проблематиці адміністративно-правового механізму протидії та запобігання корупції. Як зазначають С.М. Серьогін і С.С. Серьогін, ефективним інструментом на шляху запобігання та протидії корупції може стати комплекс механізмів протидії й запобігання корупції в органах публічної влади. При цьому, механізми протидії повинні бути спрямовані на ліквідацію причин, зменшення вияву корупціогенних чинників і мають виключно низхідний характер, від державних органів до громадянина, механізми ж запобігання базуються на тісній взаємодії держави та інституцій громадянського суспільства і спрямовані на руйнацію передумов корупції [321, с. 138].

О.В. Ткаченко вважає, що механізм адміністративно-правового регулювання протидії корупції – це сукупність правових і організаційних засобів (інструментів), спрямованих на боротьбу з корупційними виявами серед співробітників ОВС. однією зі складових механізму адміністративно-правового регулювання протидії корупції є норми права, у яких закріплено порядок (правила, вимоги), що регулює та встановлює визначені державою критерії поведінки осіб, наділених владно-розпорядчими функціями [364, с. 14].

На думку З.С. Гладуна, автора лекцій для магістрів і студентів «Сучасні проблеми адміністративного права України і шляхи їх вирішення», адміністративно-правовий механізм боротьби з корупцією включає в себе

встановлення норм права, які забороняють вчинення корупційних діянь, а також запровадження заходів адміністративно-правової відповідальності у випадку їх скоєння, визначення переліку правоохоронних органів, що ведуть боротьбу із корупцією та їх повноважень [24, с. 5].

У свою чергу, С.М. Алфьоров у монографічній праці визначає поняття «адміністративно-правовий механізм протидії корупції в ОВС», яке полягає в тому, що це система правових засобів, які інтегровані та організовані так, що дають уповноваженим суб'єктам змогу послідовно й ефективно здійснювати діяльність із протидії корупції в ОВС за допомогою заходів організаційно-правового характеру та заходів адміністративного примусу [9, с. 337].

Водночас, М.Ю. Бездольний розглядає державно-правовий механізм протидії корупції як сукупність взаємопов'язаних елементів, що утворюють його структуру, спрямовані на досягнення основної мети його функціонування – уповільнення темпів зростання корупції, зменшення її обсягів, установлення й припинення її виявів, поновлення законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, усунення наслідків корупційних діянь. До складових цього механізму дослідник відносить такі елементи: 1) мету й завдання протидії корупції; 2) принципи протидії корупції; 3) об'єкти й рівні протидії корупції; 4) суб'єкти корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних із корупцією; 5) органи протидії корупції; 6) заходи й засоби протидії корупції; 7) напрями протидії корупції; 8) систему забезпечення протидії корупції [26, с. 42-43].

І.М. Кошелєв зазначає, що механізм адміністративно-правового регулювання протидії корупції та забезпечення власної безпеки в органах внутрішніх справ являє собою спосіб організації відповідної діяльності, а також наділення уповноважених суб'єктів необхідним обсягом прав і обов'язків [24, с. 19-20].

Наприклад, В.Д. Гвоздецький надає таке визначення адміністративно-правовому механізму протидії корупції, як сукупність взаємопов'язаних елементів – управлінських, правових, контрольних, виховних, культурних та

інших, які утворюють його структуру і спрямовані на досягнення основної мети його функціонування – сповільнення темпів зростання корупції, зменшення її обсягів, виявлення та припинення її проявів, поновлення законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, усунення негативних наслідків корупційних правопорушень [24, с. 372].

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 [71, с. 120].

Досліджуючи адміністративно-правовий механізм протидії корупції, О.Г. Беднарчук зазначає, що структура механізму протидії корупції серед співробітників пенітенціарної системи складається з трьох основних елементів: норми адміністративного права, адміністративні правовідносини і акти застосування норм адміністративного права. Ці елементи перебувають у діалектичному зв'язку, відповідно до якого включаються в механізм протидії корупції в кримінально-виконавчій системі у певній послідовності, виконуючи певну функцію в цьому механізмі, що дає можливість досягнути позитивного результату. На сторінках своєї монографії «Теоретичні основи та адміністративно-правові механізми протидії корупції в Державній кримінально-виконавчій службі України» О.Г. Беднарчук розкриває ці елементи:

- норми адміністративного права, що визначають права та обов'язки суб'єктів зазначених суспільних правовідносин;
- адміністративні правовідносини у сфері протидії (попередження, запобігання та профілактики) корупції серед співробітників пенітенціарної системи як різновид суспільних відносин, які регламентуються правовими нормами та забезпечують взаємодію останніх із відповідними суб'єктами протидії (попередження, запобігання та профілактики) корупції серед співробітників пенітенціарної системи;
- нормативно-правові акти, які регламентують діяльність суб'єктів протидії (попередження, запобігання та профілактики) корупції серед співробітників пенітенціарної системи [24].

Такої ж думки притримується й О.С. Шатрава. На думку цього дослідника, до структури адміністративно-правового механізму профілактики корупції в діяльності ОВС можна віднести такі елементи: а) норми адміністративного права; б) адміністративно-правові відносини; в) акти реалізації прав та обов'язків суб'єктів профілактики корупції в діяльності ОВС, що виражаються в утіленні приписів норм адміністративного права в процесі профілактичної діяльності [388, с. 39].

Отже, з наведеного вище ми бачимо, що концептуальні засади механізму адміністративно-правового регулювання протидії та запобігання корупції висвітлено в чисельних працях багатьох вчених, хоча й немає загальноприйнятого поняття цього механізму та його складових елементів. Поряд з цим, варто зазначити, що на шляху протидії та запобігання корупції в Україні є комплекс державно-правових механізмів, функціонування яких дозволяє виявити та ліквідувати причини та фактори, що сприяють корупції, запропонувати адекватні заходи з боку держави. Одним із складових державного механізму протидії та запобігання корупції в Україні є адміністративно-правовий механізм формування та реалізації державної антикорупційної політики, адже завдяки саме цьому механізму здійснюються

конкретні заходи, через які держава визначає пріоритетні заходи та впливає на стан суспільних відносин з метою досягнення визначених цілей.

Незважаючи на відсутність усталеного визначення поняття «адміністративно-правового механізму формування та реалізації державної антикорупційної політики», ми погоджуємося з думками вищенаведених науковців щодо важливості правильного вибору застосування тих чи інших правових механізмів. В контексті нашого дослідження, адміністративно-правовий механізм формування та реалізації державної антикорупційної політики реалізується через механізми, які представляють собою конкретні заходи, що використовуються органами публічної влади та суспільством для успішного впливу на правовідносини.

Залежно від того, які саме проблеми і як вирішуються із застосуванням конкретного державного механізму управління, він може бути складним (комплексним) і включати в себе декілька самостійних механізмів. Комплексний механізм державного управління може складатися із таких видів механізмів: економічного, мотиваційного, організаційного, політичного, правового [163, с. 5].

Виходячи з цього, можна зазначити, що адміністративно-правовий механізм формування та реалізації державної антикорупційної політики повинен бути спрямований на досягнення конкретної мети шляхом впливу на конкретні фактори, що сприяють зростанню корупції, або обумовлюють її існування. Цей вплив має відбуватися завдяки використанню конкретних методів, засобів, ресурсів тощо.

Адміністративно-правовий механізм формування та реалізації державної антикорупційної політики має бути комплексним, тобто з одного боку бути у взаємодії з іншими державними механізмами, спрямованими на протидію та запобігання корупції, з іншого боку містити низку елементів правового, організаційного, економічного характеру, які у сукупності своїй та взаємодії дозволятимуть досягти мети державної антикорупційної політики. Адміністративно-правовий механізм формування та реалізації

державної антикорупційної політики повинен враховувати й містити елементи державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства.

Для з'ясування сутності механізму формування та реалізації державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства у цій класифікації нас цікавлять, перш за все, конкретні механізми державного управління. За визначенням О.Б. Коротич, кожний конкретний державний механізм управління являє собою сукупність взаємоузгоджених методів управління, через використання яких здійснюється практичний вплив держави на суспільну життєдіяльність людей для забезпечення досягнення конкретної мети, що сприятиме розвитку країни в обраному стратегічному напрямі із додержанням низки визначальних принципів. Відповідно до набору методів управління, що входять до складу конкретного механізму державного управління, їх поділяють на адміністративні (організаційно-розпорядчі), правові, економічні, соціально-психологічні, морально-етичні, та комплексні механізми управління [141, с. 246; 211].

Тому формування та реалізація державної антикорупційної політики має здійснюватися за допомогою комплексу окремих механізмів (правового, організаційного, економічного, політичного тощо), що дозволяє комплексно формувати конкретні заходи державної антикорупційної політики та їх ефективно реалізовувати. На нашу думку, визначення елементів адміністративно-правового механізму формування та реалізації державної антикорупційної політики варто здійснювати з точки зору системного підходу, виділяючи елементи системних об'єктів регулювання, визначення їх якісних та кількісних характеристик тощо.

Отже, адміністративно-правовий механізм формування та реалізації державної антикорупційної політики представляє собою відносно самостійну систему з визначеною структурою, засобами та інструментарієм регулювання, метою та завданнями. Такий підхід уможливило розробити комплексний адміністративно-правовий механізм формування державної антикорупційної політики та адміністративно-правовий механізм її реалізації,

які в цілому утворюють правову конструкцію, завдяки якій буде ця політика існувати. Вказаний підхід надасть можливість розглянути адміністративно-правовий механізм формування та реалізації державної антикорупційної політики як науково обґрунтований спосіб пізнання тих процесів, які відбуваються в державі у зв'язку з подоланням корупції в Україні та зниженням її рівня. Відповідно, комплексний адміністративно-правовий механізм формування та реалізації державної антикорупційної політики охоплює систему політичних, правових, інституціональних, організаційних, економічних, інформаційно-контрольних механізмів, які взаємодіють між собою і мають використовуватися у комплексі для досягнення мети та реалізації завдань державної антикорупційної політики.

Політичний механізм, який формує основи державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства, обґрунтовує вибір пріоритетних напрямків її подальшого розвитку і реалізації, тобто – це система організаційно оформлених цінностей, традицій, процедур, правил, зразків формування й функціонування вищих і центральних органів виконавчої влади, визначення й перерозподіли між ними основних елементів управлінського зв'язку (цілей, функцій, завдань, обов'язків, правил прийняття рішень, повноважень і відповідальності), прийняття й здійснення найважливіших політичних і адміністративних рішень, а також здійснення зовнішнього контролю за їх виконанням [236].

Політичні механізми регулюють, регламентують і характеризують ступінь відображення соціально-економічних інтересів усіх суб'єктів суспільного розвитку (механізми діяльності законодавчої гілки влади; нормативно-правові акти представницьких органів влади); справляють прямий вплив на суспільну свідомість і формують громадську думку, та є опосередкованим інститутом громадських зв'язків соціально-економічних процесів; об'єднують осіб навколо єдиної мети: політичні партії, церкви, профспілки тощо [236].

Політичний елемент адміністративно-правового механізму формування та реалізації державної антикорупційної політики є віддзеркаленням політичної стратифікації суспільства, становлення та розвитку структур громадянського суспільства. Завдяки цьому механізму характеризуються ті суспільні відносини, які підлягають регулюванню. Політичний елемент адміністративно-правового механізму формування та реалізації державної антикорупційної політики включає в себе моделі формування суб'єктів державної політики; вироблення та розробку стратегічного курсу держави у сфері подолання корупції в Україні та прийняття відповідних державних рішень; засади функціонування інститутів публічної влади, громадянського суспільства та місцевого самоврядування у напрямі зниження рівня корупції та корупційних ризиків з нею пов'язаних. Цей елемент адміністративно-правового механізму формування та реалізації державної антикорупційної політики є основним політичним засобом щодо утвердження її пріоритетних засобів.

Важливо зауважити, що взаємовідносини політичного керівництва та державного управління слід враховувати при розробці державної антикорупційної політики. Тобто, формування та реалізація державної антикорупційної політики має відбуватися шляхом політичного діалогу.

Правовий механізм реалізації державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства направлений на нормативно-правове забезпечення її здійснення. Саме нормативно-правові акти покликані створювати нормативно-правову основу для визначення засад та шляхів реалізації державної антикорупційної політики, прийняття інших адміністративних актів та управлінських рішень.

Інституціональний елемент адміністративно-правового механізму формування та реалізації державної антикорупційної політики представляє собою систему органів публічної влади, їх посадових осіб, які формують та реалізують державну антикорупційну політику, їх взаємодію з громадянським суспільством з метою досягнення цілей державної політики.

Саме важливою умовою функціонування адміністративно-правового механізму формування та реалізації державної антикорупційної політики є діяльність органів публічної влади, адже держава формує правовий простір, здійснює через свої органи правотворчу, правозахисну і правоохоронну діяльність.

Одне з визначень «інституційного механізму» тлумачить його як методологію впливу не лише на формування інституцій, їх взаємозв'язків, а й забезпечення їх функціонування і трансформації. Інституційний механізм налічує такі фази: «1) формування окремих інституцій; 2) побудова інституційної матриці (структура базових інституцій у взаємозв'язках і взаємодії); 3) формування інституційного середовища; 4) інституційне забезпечення функціонування певного сектору, тобто підключення механізму примусу – створення інституціями такого середовища, яке прямо чи опосередковано впливає на поведінку економічних агентів; адаптація; 5) підготовка інституцій чи інституційного середовища в цілому до трансформації, тобто інституційна динаміка» [68, с. 94].

Організаційні та економічні елементи – це забезпечення державного фінансування, ведення освітньої та інформаційної діяльності, застосування інших форм державної та регіональної діяльності для формування та реалізації державної антикорупційної політики. Організаційний елемент адміністративно-правового механізму формування реалізації державної антикорупційної політики містить в собі суб'єкти та об'єкти, відповідає за визначення цілей, завдань, функцій та методів державної політики, координує ефективне функціонування та взаємозв'язок організаційних структур, що відповідають за реалізацію державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства, здійснюють контроль за їх діяльністю та фіксують результати функціонування.

Загалом, організаційний елемент адміністративно-правового механізму формування та реалізації державної антикорупційної політики спрямований на забезпечення функціонування інституційної складової (суб'єктів

формування та реалізації державної антикорупційної політики. Цей елемент охоплює: 1) формування кадрового забезпечення державної антикорупційної політики; 2) забезпечення матеріальними і технічними ресурсами формування та реалізацію державної антикорупційної політики з метою її успішного виконання.

Всі елементи адміністративно-правового механізму державної антикорупційної політики тісно пов'язані з економічною складовою. Метою економічної складової частини механізму адміністративно-правового регулювання державної антикорупційної політики є створення умов для залучення фінансових ресурсів для ефективного виконання завдань державної антикорупційної політики.

Інформаційний елемент механізму реалізації державної антикорупційної політики забезпечує координацію та узгодженість дій її суб'єктів і об'єктів та забезпечує удосконалення соціальної та економічної статистичної звітності відповідно до вимог антикорупційного законодавства і запровадження новітніх інформаційних технологій та моніторингу основних напрямів державної антикорупційної політики. Вказаний механізм має забезпечити, з одного боку, вільний доступ до інформації стосовно рівня корупції в країні, збір та поширення такої інформації, а з іншого – державну систему моніторингу.

Інформаційний механізм державного управління запроваджує інформаційне забезпечення в державному управлінні через засоби масової інформації, застосування Інтернет-ресурсів, складання звітності, розвиток електронного врядування тощо. Можна говорити про те, що знаходження, зберігання, використання, обмін інформацією є частиною управлінської діяльності. Розрізняють дві основні форми інформування громадськості у сфері державного управління. Перша форма – оперативне інформування – є важливою частиною досягнення стратегічних цілей органів державної влади. Воно означає надання інформації про ті заходи, які організують або в яких беруть участь органи державної влади максимально наближено до режиму

реального часу. Тобто, оперативне інформування спрямоване на висвітлення поточної роботи шляхом таких заходів: прес-анонс на веб-сайті органу державної влади; надсилання прес-анонсу чи прес-релізу засобам масової інформації; проведення брифінгів, прес-конференцій; трансляція заходів у прямому ефірі; виступи представників органів державної влади у засобах масової інформації тощо [92, с. 251; 5].

Запропоноване вище дозволяє зробити такі висновки і узагальнення цього підрозділу.

Під адміністративно-правовим механізмом формування та реалізації державної антикорупційної політики розуміємо сукупність адміністративно-правових засобів, завдяки впливу яких певне суспільне явище набуває необхідних параметрів (характеристик) та здійснюється регулювання правовідносин з метою досягнення цілей відповідної державної політики [280, с. 90].

Послідовна реалізація державної антикорупційної політики за допомогою комплексного адміністративно-правового механізму відповідає завданням держави та загальнонаціональній консолідації суспільства на шляху подолання корупції в Україні, зменшення її рівня та обсягів. Для успішної реалізації державної антикорупційної політики необхідним є збалансоване поєднання адміністративно-правового механізму формування державної антикорупційної політики та адміністративно-правового механізму реалізації державної антикорупційної політики.

Адміністративно-правовий механізм формування та реалізації державної антикорупційної політики є комплексним утворенням, яке складається з таких взаємопов'язаних та взаємодіючих елементів: політичного, правового, інституційного, організаційного, економічного та інформаційно-контрольного.

На нашу думку, обов'язковими елементами вказаного механізму є:

– нормативна складова – правова основа (законодавство), яке визначає державну антикорупційну політику в державі та повноваження відповідних суб'єктів з її формування та реалізації;

– об'єкт правового регулювання – пріоритетні напрями, що потребують правового впливу;

– інституційна складова – суб'єкти, їх завдання та повноваження щодо формування та реалізації державної антикорупційної політики;

– процедурно-функціональна складова включає в себе принципи, правовий інструментарій, форми та методи адміністративно-правового регулювання, а також адміністративні процедури формування державної антикорупційної політики та забезпечення здійснення органами публічної адміністрації її реалізації;

– інформаційно-аналітична складова – включає в себе механізми контролю за формуванням та реалізацією державної антикорупційної політики; аналіз стану впровадження заходів державної антикорупційної політики та їх ефективність у протидії корупції; аналіз стану доведення державної антикорупційної політики до відома громадськості, інформування громадськості про її реалізацію;

– забезпечувальна складова складається з наукового, матеріально-технічного, фінансового забезпечення, включає також питання міжнародного співробітництва у сфері формування державної антикорупційної політики та допомоги у її реалізації.

Як нам вбачається, запропоновані елементи адміністративно-правового механізму формування та реалізації державної антикорупційної політики значною мірою впливають на його ефективність, адже від злагодженої взаємодії запропонованих складових залежить вся дія досліджуваного нами механізму, ефективність його функціонування в цілому.

Нами пропонується використання комплексного адміністративно-правового механізму формування та реалізації державної антикорупційної політики, побудованого на системі взаємодії суб'єктів та об'єктів, чіткій

координації в діяльності всіх інституцій, що формують та реалізують державну антикорупційну політику, дієвій системі моніторингу та інформування громадянського суспільства про стан впровадження у життя положень державної антикорупційної політики. Ефективність запропонованого адміністративно-правового механізму формування та реалізації державної антикорупційної політики залежить від чітко встановленої межі та функціонування у взаємодії кожного окремого взятого елементу: політичного, адміністративно-правового, інституційного, організаційного, економічного та інформаційно-контрольного.

На нашу думку, запропонований нами механізм формування та реалізації державної антикорупційної політики надасть можливість координувати процеси формування досліджуваної нами державної політики, прослідкувати зміни взаємовідносин між її окремими елементами, проаналізувати стан реалізації, з метою проведення не лише системних змін, але і коригування поточного процесу її виконання. Саме за такою схемою мають відбуватися процеси послідовного та виваженого функціонування державної антикорупційної політики як цілісної соціальної системи [309]. В подальшому, покращення функціонування адміністративно-правового механізму формування та реалізації державної антикорупційної політики можливе шляхом удосконалення стану правового регулювання та функціонування окремих його елементів чи частин.

4.2. Нормативна складова адміністративно-правового механізму формування та реалізації державної антикорупційної політики

Правова складова адміністративно-правового механізму формування та реалізації державної антикорупційної політики має забезпечувати нормативне регулювання відносин у сфері формування та її реалізації, узгодженість нормативно-правових актів всіх рівнів органів публічної влади,

встановлювати єдині критерії у сфері формування державної антикорупційної політики, моніторингу її реалізації, проведення контролю за дотриманням законодавства тощо.

Фундаментом правової складової адміністративно-правового механізму формування та реалізації державної антикорупційної політики є норми адміністративного права. Саме адміністративно-правові норми є надзвичайно важливим елементом адміністративно-правового механізму формування та реалізації державної антикорупційної політики, так як вони формують зміст та сприяють реалізації державної антикорупційної політики.

Варто зазначити, що норми адміністративного права є основним елементом адміністративно-правового механізму формування та реалізації державної антикорупційної політики (нормативною його складовою). І це не випадково, адже норма права є первинною «клітиною» правової матерії», саме за допомогою своїх норм право закріплює різні моделі обов'язкової, забороненої чи дозволеної поведінки суб'єктів, регулює і охороняє суспільні відносини, що піддаються правовому регулюванню чи об'єктивно потребують такого регулювання.

Так, роль адміністративно-правових норм полягає у встановленні відносин у сфері державного управління, а разом з тим в організації забезпечення прав і свобод громадян та інших суб'єктів адміністративно-правових відносин [379, с. 78].

Адміністративно-правові норми – це встановлені, ратифіковані або санкціоновані державою, забезпечені за необхідності її примусовою силою, загальнообов'язкові, формально визначені правила поведінки, які надають учасникам суспільних відносин, що складають предмет адміністративного права, юридичні права й покладають на них юридичні обов'язки. Цим нормам властиві риси, притаманні нормам інших галузей права: їх встановлює, ратифікує чи санкціонує держава; вони визначають і закріплюють права та обов'язки суб'єктів права; є загальнообов'язковими й формально визначеними правилами поведінки; можуть бути забезпечені

примусовою силою держави; закріплюються в актах, які видаються компетентними державними органами [4, с. 41].

Враховуючи те, що адміністративно-правовий механізм формування та реалізації державної антикорупційної політики містить норми адміністративного права, ми можемо констатувати про наявність в цих нормах певних особливостей, які дозволяють їх відрізнити від інших норм права.

По-перше, об'єктом регулювання норм адміністративного права є суспільні відносини, які пов'язані з функціонування публічної адміністрації з метою забезпечення формування та реалізації державної антикорупційної політики.

По-друге, норми адміністративного права спрямовані на правове регулювання діяльності публічної адміністрації по формуванню та реалізації державної антикорупційної політики, вони визначають відповідні адміністративні процедури, форми та методи адміністративної діяльності. За допомогою адміністративно-правових норм визначається адміністративно-правовий статус суб'єктів формування та реалізації державної антикорупційної політики, регламентується їх діяльність, визначають форми та методи, порядок взаємовідносин та координації дій. Окремо також слід зазначити, що нормами адміністративного права також визначається правове положення фізичних та юридичних осіб, як суб'єктів яких стосуються положення відповідної державної антикорупційної політики.

По-третє, в нормах, що розглядаємо, чітко виражений основний метод адміністративного права, який полягає в тому, що у більшості випадків такі норми мають імперативний характер, визначають, які дії можуть вчиняти учасники регламентованих ними відносин (містять дозволи), від яких дій слід утриматися (встановлюють заборони), а які вчиняти необхідно (фіксують приписи).

Отже, норми адміністративного права: 1) визначають основи державної антикорупційної політики; 2) фіксують завдання, компетенцію публічної

адміністрації, як суб'єктів формування та реалізації державної антикорупційної політики; 3) встановлюють адміністративно-правовий статус фізичних та юридичних осіб, які є учасниками правовідносин з формування та реалізації державної антикорупційної політики; 4) регулюють адміністративні процедури з формування та реалізації державної антикорупційної політики; 5) визначають форми та методи діяльності публічної адміністрації стосовно формування та реалізації державної антикорупційної політики, контролю та координації дій, як між собою, так із інститутами громадянського суспільства; 6) встановлюють способи та порядок фінансового, інформаційного забезпечення публічної адміністрації з формування та реалізації державної антикорупційної політики.

Беззаперечним є той факт, що зовнішнім вираженням норм адміністративного права є антикорупційне законодавство, яке їх містить.

В Україні створено систему антикорупційного законодавства, яка охоплює всі сфери суспільного життя і включає різні види нормативно-правових актів.

Основним антикорупційним нормативно-правовим актом в Україні є Закон України «Про запобігання корупції». В цілому основу антикорупційного законодавства України утворюють наступні законодавчі акти: Конституція України; Конвенція ООН проти корупції (ратифікована Законом України від 18 жовтня 2006 року № 251-V); Цивільна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією (ратифікована Законом України від 16 березня 2005 року № 2476-IV); Кримінальна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією (ратифікована Законом України від 18 жовтня 2006 року № 252-V); Додатковий протокол до Кримінальної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією (ратифікований Законом України від 18 жовтня 2006 року № 253-V); Кримінальний кодекс України; Кодекс України про адміністративні правопорушення; Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України»; Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2014 –

2017 роки»; Державна програма щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015 – 2017 роки (затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 року № 265); Типове положення про уповноважений підрозділ (особу) з питань запобігання та виявлення корупції (затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 04 вересня 2013 року № 706); Порядок проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 13 червня 2000 року № 950 зі змінами від 13 вересні 2017 року №691); Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 10.06.2016 р. № 3 «Про функціонування Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування»; роз'яснення щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно заходів фінансового контролю (затверджені рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 11 серпня 2016 року № 3); Порядок інформування Національного агентства з питань запобігання корупції про відкриття валютного рахунку в установі банку-нерезидента (затверджений рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 06 вересня 2016 року № 20); Методичні рекомендації з питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб (затверджені рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 14 липня 2016 року № 2); інші рішення та методичні рекомендації Національного агентства України з питань запобігання корупції.

Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, затверджені наказом Національного агентства України з питань державної служби від 05 серпня 2016 року № 158.

Наприклад, правове забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України здійснюється за допомогою системи нормативно-правових актів, базовими серед яких є: Конституція України; Закон України «Про запобігання корупції»; Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України»; Кримінальний процесуальний кодекс України; Кримінальний кодекс України; Указ Президента України «Про утворення Національного антикорупційного бюро України»; Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки» [293].

Безперечно, наведений перелік не є вичерпним і включає лише основні нормативно-правові акти у сфері запобігання і виявлення корупції. Спеціальні норми щодо запобігання і виявлення корупції також визначені актами законодавства, якими врегульовано діяльність окремих державних органів, служб тощо (в частині визначення їх статусу, функцій, процедур, тощо). Такі норми є важливими з огляду на те, що вони утворюють превентивні механізми неналежної поведінки посадовців [404].

Початком розвитку міжнародно-правового регулювання у сфері боротьби з корупцією можна вважати прийняття 15 грудня 1975 року резолюції Генеральної Асамблеї ООН 3514(XXX). Вказаний документ закликає уряди всіх країн вжити на національному рівні необхідних заходів щодо запобігання та протидії корупції, які вони вважатимуть доцільними, включаючи законодавчі.

Однак, все ж дуже важливим у сфері протидії корупції можна вважати Конвенцію ООН проти корупції, прийняту на 58 сесії Генеральної Асамблеї ООН у жовтні 2003 року. Ця Конвенція визначила фундаментальні засади антикорупційної політики держав-учасниць цього міжнародного договору та встановила вектори розвитку національного законодавства у цій сфері. І це не випадково, адже у Конвенції передбачено низку базових заходів для держав-учасниць, спрямованих на запобігання корупції.

Вказані положення вищенаведених міжнародних актів імплементовані у вітчизняне законодавство.

Також, не можна оминати увагою роль Ради Європи у боротьбі з корупцією. Важливим досягненням Ради Європи у боротьбі з корупцією є розробка сучасних антикорупційних стандартів, європейських антикорупційних конвенцій та створення спеціалізованого контрольного органу за дотриманням антикорупційних стандартів у державах-членах Ради Європи – Групи держав проти корупції (GRECO).

Європейські стандарти у сфері протидії корупції містяться у низці важливих міжнародних документів – Кримінальній конвенції про боротьбу з корупцією, Цивільній конвенції про боротьбу з корупцією та Додатковому протоколі до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією.

Приєднавшись до цих конвенцій та до Групи держав проти корупції (GRECO), Україна взяла на себе міжнародні зобов'язання створити ефективну антикорупційну політику, впровадити дієвий механізм протидії корупції.

Україна у сфері запобігання та протидії корупції тісно співпрацює з Організацією економічного та соціального розвитку (ОЕСР) – міжнародна організація, членами якої на сьогодні є 34 країни. За впливом ОЕСР належить до трійки провідних світових економічних установ, поряд з Міжнародним валютним фондом і Світовим банком.

Таким чином, наведені вище міжнародні договори у сфері протидії корупції обумовлюють для України виконання нашою державою взятих міжнародних зобов'язань та приведення антикорупційного законодавства до міжнародних стандартів. Отже, в умовах реформування системи запобігання корупції Україна сформувала законодавчу базу, яка загалом відповідає міжнародним стандартам, вироблених у міжнародних договорах, і практиці багатьох закордонних держав.

Поряд з цим, приведення вітчизняного законодавства до міжнародних стандартів у сфері протидії корупції обумовлює й вивчення та використання

провідного досвіду інших держав у цій сфері. Дослідження досвіду реалізації міжнародних стандартів антикорупційної політики в інших країнах може стати корисним й для України [289].

Зазначені міжнародні акти визначають основні питання, які мають регулюватися національним антикорупційним законодавством, принципи притягнення винних осіб до відповідальності за корупційні правопорушення, а також засади міжнародного співробітництва між державами-учасницями у сфері протидії корупції та розслідування корупційних правопорушень [404].

Слід також зазначити, що ефективність державної антикорупційної політики в інших державах має високу ефективність, адже вона базується на базових засадах, серед яких варто виділити наступні: сильна політична воля вищого керівництва в державі щодо протидії корупції. Як показує світовий досвід, ніякі кроки протидії корупції не будуть ефективними, якщо не буде політичної волі на всіх рівнях влади. Наявність політичної волі обумовлює ефективну дію принципу – у боротьбі з корупцією недоторканих осіб немає. У протидію корупції задіяні не лише спеціалізовані антикорупційні органи, але й громадянське суспільство. В інших країнах організований спеціальний контроль громадськості за системою органів державної влади. Інформація про антикорупційну діяльність в державі є прозорою, відкритою і доступною. Крім того, державні службовці в інших державах є підзвітними та підконтрольними незалежному антикорупційному органу, який здійснює моніторинг за чистотою діяльності державних службовців [289].

Аналіз системи антикорупційного законодавства дозволяє його згрупувати на такі види: законодавство, яке визначає засади формування та реалізації державної антикорупційної політики; законодавство з питань попередження корупції та законодавство з питань покарання за корупцію.

Серед наведених вище законодавчих актів до законодавства, яке є правовою основою адміністративно-правового механізму формування та реалізації державної антикорупційної політики, можна віднести:

- Конституцію України;

- Конвенцію ООН проти корупції (ратифіковану Законом України від 18 жовтня 2006 року № 251-V);
- Цивільну конвенцію Ради Європи про боротьбу з корупцією (ратифіковану Законом України від 16 березня 2005 року № 2476-IV);
- Кримінальну конвенцію Ради Європи про боротьбу з корупцією (ратифіковану Законом України від 18 жовтня 2006 року № 252-V);
- Додатковий протокол до Кримінальної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією (ратифікований Законом України від 18 жовтня 2006 року №253-V);

Серед законів, які визначають засади формування та реалізації державної антикорупційної політики, варто виділити:

- Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р.;
- Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України»;
- Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2014-2017 роки».

Основним нормативно-правовим актом, який визначає державну антикорупційну стратегію, є Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. Базовим документом у сфері антикорупційної політики має стати Антикорупційна стратегія на 2018-2020 роки, на основі якої здійснюється деталізація передбачених в ній заходів.

Наступну групу законодавства, яке є правовою основою формування та реалізації державної антикорупційної політики, є система підзаконних нормативно-правових актів, до яких можна віднести такі, як:

- Державну програму щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015-2017 роки, затверджену постановою Кабінету Міністрів України від 29.04.2015 № 265;
- Методологію оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади, затверджену рішенням Національного агентства запобігання корупції від 02.12.2016 №126;

– Порядок підготовки, подання антикорупційних програм на погодження до Національного агентства з питань запобігання корупції та здійснення їх погодження, затверджений рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 08.12.2017 № 1379.

Наведені вище законодавчі акти є основними з питань формування та реалізації державної антикорупційної політики.

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 [71, с. 123].

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.

Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. є основним джерелом правового регулювання антикорупційних заходів в Україні, визначає поняття та основні напрями державної антикорупційної політики (ст.ст. 18-21).

Верховною Радою України 14 жовтня 2014 року прийнято Закон України «Про запобігання корупції», внесені зміни та доповнення до Кодексу України про адміністративні правопорушення. Однак, не можна не звернути увагу й на те, що суттєві зміни у законодавстві все ж не вирішують всіх проблем, пов'язаних з притягненням особи до адміністративної

відповідальності за вчинення корупційних адміністративних правопорушень. Зокрема, це стосується строків притягнення до адміністративної відповідальності:

1) строків складання протоколу про адміністративне корупційне правопорушення;

2) строків розгляду справи про адміністративне корупційне правопорушення [302].

Відповідно до ст.18 вказаного Закону, засади антикорупційної політики (Антикорупційна стратегія) визначаються Верховною Радою України, тобто затверджуються.

У ч.1 ст.18 не визначено рівень нормативного акту Верховної Ради України, яким повинна затверджуватися Антикорупційна стратегія. За своїм змістом Антикорупційна стратегія не є нормативно-правовим актом, оскільки не містить правових норм і повністю складається з констатації тих чи інших фактів (обставин), пояснень і приписів про необхідність проведення певних заходів [187].

Закони ж повинні бути нормативно-правовим актом, що безпосередньо впливає з ч.2 ст.8, частин 2 і 3 ст.57 та ч.1 ст.58 Конституції України. У свою чергу, термін «закон» Конституційний Суд України визначив як «юридично цілісний і структурно завершений нормативно-правовий акт, який приймається Верховною Радою України відповідно до її конституційних повноважень» (рішення Конституційного Суду України у справі щодо порядку голосування та повторного розгляду законів Верховною Радою України від 7 липня 1998 року). Крім того, у ч.1 ст.85 Конституції України про повноваження Верховною Радою України щодо «прийняття законів» і щодо «затвердження загальнодержавних програм» йдеться в окремих пунктах 3 і 6. Це свідчить про те, що програми не є законами [187].

Тому, якщо Верховна Рада України і повинна затверджувати відповідну загальнодержавну програму, то своєю постановою, а не законом.

Згідно ч.3 ст.18 Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р., антикорупційна стратегія розробляється Національним агентством запобігання корупції.

Повноваження щодо підготовки проекту Антикорупційної стратегії належить Національному антикорупційному бюро України, яке повинно розробити і забезпечити схвалення проекту Антикорупційної стратегії Кабінету Міністрів України для подальшого його винесення на розгляд Верховної Ради України. Інші суб'єкти законодавчої ініціативи (Президент, народні депутати чи Національне антикорупційне бюро України) не мають повноважень щодо підготовки і внесення на розгляд парламенту проекту Антикорупційної стратегії. Водночас, ст.89 Закону «Про Регламент Верховної Ради України» не містить положень про виключність цих повноважень Кабінету Міністрів України щодо внесення проекту Антикорупційної стратегії [187].

На нашу думку, вказані неузгодженості мають бути усунуті в Законі України «Про регламент Верховної Ради України».

Державну програму з виконання Антикорупційної стратегії (частини 4, 5 ст.18) готує Національне антикорупційне бюро України, затверджує Кабінет Міністрів України, вона підлягає щорічному перегляду.

Державна програма покликана конкретизувати положення Антикорупційної стратегії шляхом визначення переліку конкретних заходів і відповідальних за їх виконання органів влади та посадових осіб, а також строків виконання вказаних заходів та джерел й обсягів їх фінансування.

Інші центральні органи виконавчої влади, у т.ч. міністерства, не уповноважені Законом готувати проект Державної програми з виконання Антикорупційної стратегії.

На нашу думку, наведені вище положення ч.4 та 5 ст.18 Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. дещо не узгоджуються з ч.1 ст.18, згідно із якою засади державної антикорупційної політики визначаються Верховною Радою України.

Наступне, на що б хотілося звернути увагу, це те, що Закон не визначає строку дії Антикорупційної стратегії. Попередні стратегії ухвалювалися, як правило, на період від трьох до чотирьох років. Поряд з цим, у ч.5 ст.18 визначено, що Державна програма «підлягає щорічному перегляду». Це не означає, що до Державної програми слід кожного року в обов'язковому порядку вносити зміни на підставі постанов Кабінету Міністрів України – зазначений щорічний перегляд полягає у здійсненні Національним антикорупційним бюро України, не рідше одного разу на рік, оцінки виконання заходів, передбачених програмою, їхньої актуальності тощо, і зміни до програми можуть бути внесені лише у разі необхідності робити це [187].

Відповідно, такі зміни мають бути затверджені як Кабінетом Міністрів України, так і Верховною Радою України. Тобто, мова йде про досить складну процедуру внесення змін у вже існуючу стратегію, якщо такі зміни будуть необхідними.

З аналізу вищенаведеного ми можемо зробити висновок, що положення частин 1, 4 та 5 ст.18 Закону України «Про запобігання корупції» є між собою неузгодженими. Відповідна процедура затвердження державної антикорупційної політики є складною, не визначає питання суб'єкта законодавчої ініціативи стосовно досліджуваної державної політики.

Забезпечення виконання положень Державної програми покладено на керівників державних органів, які несуть за це «персональну відповідальність», тобто особистий обов'язок контролювати виконання певних заходів, передбачених у програмі.

Отже, у ч.4 ст.18 Закону не йдеться про можливість притягнення керівників державних органів до того чи іншого виду юридичної відповідальності за невиконання положень Державної програми. Однак, факти невиконання заходів Державної програми можуть стати підставою для політичної відповідальності (власна відставка, звільнення) для міністрів як керівників міністерств або ж дисциплінарної відповідальності, передбаченої

Законом України «Про державну службу» – для державних службовців, які є керівниками центральних органів виконавчої влади та інших державних органів [187].

Відповідальними за виконання Державної програми визначені лише «керівники державних органів». Тому керівники органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій не вважаються, згідно із Законом, відповідальними за виконання Державної програми посадовими особами (хоча Державна програма може містити заходи, виконання яких покладається на зазначені органи, підприємства, установи і організації). У такому випадку відповідальність лягає на відповідних міністрів та керівників інших центральних органів виконавчої влади, в підпорядкуванні яких перебувають державні підприємства, установи і організації [187].

На нашу думку, потребує коригування існуюче формулювання ч. 4 ст.18 Закону України «Про запобігання корупції» у частині, що стосується відповідальності керівників.

Парламентські слухання з питань ситуації щодо корупції проводяться кожного року не пізніше 1 червня. Важливість парламентських слухань полягає в тому, що їх висновки і рекомендації повинен брати до уваги Кабінет Міністрів у процесі періодичного перегляду Державної програми з виконання Антикорупційної стратегії (ч.5 ст.18).

Закон України «Про Регламент Верховної Ради України», на відміну від коментованого Закону, не передбачає особливого порядку і строків проведення парламентських слухань з питань ситуації щодо корупції. Тому їх проведення відбувається в загальному порядку, передбаченому главою 39 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» [187].

З урахуванням вищенаведеного, пропонуємо ст.18 Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. викласти у наступній редакції:

Стаття 18. Антикорупційна політика.

1. Засади антикорупційної політики (Антикорупційна стратегія) визначаються Верховною Радою України.

2. Верховна Рада України щороку, не пізніше 1 червня, проводить парламентські слухання з питань ситуації щодо корупції, затверджує та оприлюднює щорічну національну доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики.

3. Антикорупційна стратегія розробляється Національним агентством на основі аналізу ситуації щодо корупції, а також результатів виконання попередньої антикорупційної стратегії.

4. Антикорупційна стратегія реалізується шляхом виконання державної програми, яка розробляється Національним агентством та узгоджується з Кабінетом Міністрів України, який, після погодження, подає її на затвердження до Верховної Ради України.

Керівники державних органів, установ, підприємств та організацій, органів місцевого самоврядування несуть персональну відповідальність за забезпечення реалізації державної програми з виконання Антикорупційної стратегії.

5. Державна програма з виконання Антикорупційної стратегії підлягає щорічному перегляду з урахуванням результатів реалізації визначених заходів, висновків та рекомендацій парламентських слухань з питань ситуації щодо корупції.

Варто також зазначити, що форма та зміст державної антикорупційної політики чітко не визначені.

Змістовних вимог до Антикорупційної стратегії закон висуває дві. Вона повинна готуватися на основі: 1) аналізу ситуації щодо корупції і 2) результатів виконання попередньої антикорупційної стратегії [187].

Зазначені аналіз ситуації і результати не обов'язково повинні виглядати як ті, чи інші акти Національного агентства запобігання корупції. Швидше йдеться про сукупність рішень Національного агентства запобігання корупції, інших державних органів, висновків і звітів громадських

організацій, моніторингових документів відповідних міжнародних організацій тощо.

Що ж до форми, то під час підготовки проекту Антикорупційної стратегії, Національне агентство запобігання корупції зобов'язане дотримуватися вимог, передбачених Законом України «Про державні цільові програми» від 18.03.2004 р. № 1621-IV та постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм» від 31.01.2007 р. № 106. До відповідних вимог відносяться: наявність основних розділів програмного документу, дотримання стадій погодження та процедури його прийняття. Відповідно до п.24 зазначеного Порядку, основні розділи програми повинні включати: мету програми; шляхи і способи розв'язання проблеми; завдання і заходи; очікувані результати, ефективність програми; обсяги і джерела фінансування [187].

Засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки складаються з таких шести розділів:

1. Загальні положення.
2. Формування та реалізація державної антикорупційної політики.
3. Запобігання корупції. Цей розділ включає сім підрозділів: запобігання корупції у представницьких органах влади; створення добросовісної публічної служби; запобігання корупції у діяльності органів виконавчої влади; запобігання корупції у сфері державних закупівель; запобігання корупції у судовій системі та органах кримінальної юстиції; запобігання корупції у приватному секторі; доступ до інформації.
4. Покарання за корупцію.
5. Формування негативного ставлення до корупції.
6. Оцінка результатів та механізмів реалізації антикорупційної стратегії [187].

Актуальність тих чи інших питань з часом може змінюватися. Тому структура і загалом форма наступної Антикорупційної стратегії також можуть змінюватися відповідно до її змісту.

Наприклад, Засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2018 – 2020 роки складаються з таких шести розділів:

1. Загальні положення.
2. Формування та реалізація державної антикорупційної політики.
3. Запобігання корупції. Цей розділ включає сім підрозділів: запобігання корупції у представницьких органах влади; запобігання корупції у діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування; запобігання корупції у судовій системі; запобігання корупції в органах прокуратури; запобігання корупції в державних і комунальних підприємствах; запобігання корупції в приватному секторі.
4. Невідворотність покарання за корупцію.
5. Формування негативного ставлення до корупції.
6. Оцінка результатів та механізмів реалізації антикорупційної стратегії.

Деталізується державна антикорупційна політика та напрями її реалізації в антикорупційних програмах, які приймаються в органах публічної адміністрації, відповідних юридичних особах публічного та приватного права.

Ст.19 Закону України «Про запобігання корупції» визначає процедуру прийняття антикорупційної програми в Адміністрації Президента України, Апараті Верховної Ради України, Секретаріаті Кабінету Міністрів України, Секретаріаті Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Генеральній прокуратурі України, Службі безпеки України, міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, інших державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України, обласних, Київській та Севастопольській міських державних адміністраціях, державних

цільових фондах та її затвердження. Так, згідно з ч.1 ст.19 Закону України «Про запобігання корупції», антикорупційні програми, що приймаються в Адміністрації Президента України, Апараті Верховної Ради України, Секретаріаті Кабінету Міністрів України, Секретаріаті Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Генеральній прокуратурі України, Службі безпеки України, міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, інших державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України, обласних, Київській та Севастопольській міських державних адміністраціях, державних цільових фондах затверджуються їх керівниками.

При цьому, Закон здійснює градацію суб'єктів затвердження антикорупційних програм з урахуванням визначених законодавством особливостей системи управління, які функціонують у органах влади. Так, у міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, інших державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України, Адміністрації Президента України, Апараті Верховної Ради України, Секретаріаті Кабінету Міністрів України, Секретаріаті Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Генеральній прокуратурі України, Службі безпеки України, обласних, Київській та Севастопольській міських державних адміністраціях, державних цільових фондах прийняття антикорупційних програм здійснюється шляхом затвердження їх керівниками.

Варто звернути увагу на те, що в Національному банку України прийняття антикорупційної програми здійснюється шляхом затвердження Правлінням банку, в Рахунковій палаті, Центральній виборчій комісії, Вищій раді юстиції, обласних радах, Київській та Севастопольській міських радах (з урахуванням того, що прийняття рішень відповідних органів здійснюється на засадах колегіальності) – шляхом затвердження їх рішеннями. В апараті Ради національної безпеки і оборони України – шляхом затвердження Секретарем Ради національної безпеки і оборони України.

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 формує або реалізує певну політику.

З огляду на вказане, Закон не визначає вичерпного переліку органів влади, в яких приймаються антикорупційні програми, водночас включає постійно діючі допоміжні органи, органи виконавчої влади, конституційні органи, органи місцевого самоврядування, юрисдикція яких поширюється на область, та при цьому містить формулювання «інші державні органи, юрисдикція яких поширюється на всю територію України». До таких органів можна віднести, наприклад, національні комісії, які здійснюють регулювання у певній сфері (енергетики та комунальних послуг, зв'язку та інформатизації, ринків фінансових послуг, цінних паперів та фондового ринку), Національне антикорупційне бюро України, вищі органи судової гілки влади (Верховний Суд України, Конституційний суд України), Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення тощо [295].

Крім того антикорупційні програми, відповідно до приписів ст.19 Закону, в обов'язковому порядку затверджуються у державних цільових фондах, таких як, наприклад, Фонд соціального страхування України, Фонд соціального захисту інвалідів.

Антикорупційні програми, які приймаються публічною адміністрацією, мають бути погоджені з Національним агентством запобігання корупції, як це впливає із ч.1 ст.19 Закону України «Про запобігання корупції». Поряд з цим, ця стаття не містить положення стосовно терміну, в який Національне агентство запобігання корупції має узгодити таку програму, що є недоліком законодавчої техніки і має бути хоча б викладено у підзаконних нормативно-правових актах.

У ч.2 ст.19 Закону України «Про запобігання корупції» визначається зміст антикорупційної програми, яка повинна 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.

Порядок підготовки і вимоги до структури антикорупційних програм юридичних осіб встановлюються ст.ст. 62, 63 Закону. Національне агентство запобігання корупції, розвиваючи концепцію зазначених статей, затвердило Методичні рекомендації щодо підготовки антикорупційних програм органів влади (рішення від 19.01.2017 №31) [187].

Порядок підготовки, подання антикорупційних програм на погодження до Національного агентства з питань запобігання корупції та здійснення їх погодження визначається рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 08.12.2017 №1379.

Антикорупційні заходи щодо підприємств, установ, організацій, які не підпадають під ознаки, передбачені ч.2 ст.62 Закону, можуть визначатися як складова частина антикорупційних програм зазначених державних органів і органів місцевого самоврядування, в підпорядкуванні яких перебувають ці установи і організації.

На підтвердження цієї позиції, у абз.3 ч.2 ст.19 вказано, що одним із пунктів антикорупційної програми є оцінка «корупційних ризиків у діяльності органу, установи, організації» [187].

Основними структурними елементами антикорупційних програм визначені:

1) засади запобігання корупції у відповідній сфері, де функціонує орган влади.

Ця частина програми повинна включати заходи, передбачені Антикорупційною стратегією та Державною програмою на її виконання, відповідальність за здійснення яких несе орган влади;

2) способи виявлення і подолання корупційних ризиків в діяльності органу влади. Методологія оцінювання корупційних ризиків в діяльності органів влади, затверджена рішенням Національного агентства запобігання корупції від 02.12.2016 р. №126, передбачає проведення оцінки ймовірності виникнення ризиків, наслідків корупційних правопорушень і пріоритетності ризиків;

3) просвітницькі заходи в антикорупційній сфері;

4) механізм моніторингу та перегляд виконання програми [343].

Зі змісту Закону України «Про запобігання корупції», Антикорупційної стратегії на 2014-2017 роки, а також Державної програми щодо реалізації Антикорупційної стратегії на 2015-2017 роки можна зробити висновок про існування чотирьох базових аспектів розробки та реалізації антикорупційних програм публічної адміністрації та інших суб'єктів (органів державної влади та місцевого самоврядування і державного цільового фонду):

1) вони мають бути засновані на результатах комплексного аналізу (оцінювання) корупційних ризиків у діяльності кожного такого органу чи фонду. Тобто останні, перед тим як почати планувати антикорупційні заходи, мають визначити на якісній методологічній основі всі корупціогенні фактори, що сприяють чи можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень чи правопорушень, пов'язаних з корупцією, в межах функціонування конкретного органу;

2) за змістом ці антикорупційні програми мають бути ефективним інструментом запобігання корупції, максимально пристосованим до конкретних умов;

3) їх розробка має відбуватися у постійній співпраці з Національним агентством запобігання корупції, яке з цією метою зобов'язане:

– надавати постійну методичну допомогу в їх розробці, в т.ч. шляхом оперативного надання роз'яснень найбільш типових проблем, що виникають під час їх підготовки;

– провести тренінги для працівників уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) із запобігання і виявлення корупції щодо аналізу корупційних ризиків та підготовки антикорупційних програм;

– координувати та надавати методичну допомогу публічній адміністрації щодо найбільш ефективних способів виявлення ними корупціогенних ризиків у своїй діяльності та реалізації заходів щодо їх усунення, у т.ч. в контексті підготовки та виконання антикорупційних програм (п.7 ч.1 ст.11 Закону «Про запобігання корупції»);

– проводити аналіз антикорупційних програм публічної адміністрації, надавати обов'язкові для розгляду пропозиції до таких програм (п.11 ч.1 ст.12 вказаного Закону);

– проводити перевірки організації роботи щодо підготовки антикорупційних програм (п.7 ч.1 ст.12 вказаного Закону);

– погоджувати антикорупційні програми публічної адміністрації (п.12 ч.1 ст.11 вказаного Закону) [344].

Формування та реалізація державної антикорупційної політики відбувається також юридичними особами приватного права. Так, згідно з ч.2 ст.62 Закону України «Про запобігання корупції», в обов'язковому порядку антикорупційна програма затверджується керівниками:

1) державних, комунальних підприємств, господарських товариств (у яких державна або комунальна частка перевищує 50 відсотків), де середньооблікова чисельність працюючих за звітний (фінансовий) рік

перевищує п'ятдесят осіб, а обсяг валового доходу від реалізації продукції (робіт, послуг) за цей період перевищує сімдесят мільйонів гривень;

2) юридичних осіб, які є учасниками попередньої кваліфікації, учасниками процедури закупівлі відповідно до Закону України «Про здійснення державних закупівель», якщо вартість закупівлі товару (товарів), послуги (послуг), робіт дорівнює або перевищує 20 мільйонів гривень.

Антикорупційна програма затверджується після її обговорення з працівниками юридичної особи. Текст антикорупційної програми повинен перебувати у постійному відкритому доступі для працівників юридичної особи. Положення щодо обов'язковості дотримання антикорупційної програми включаються до трудових договорів, правил внутрішнього розпорядку юридичної особи, а також можуть включатися до договорів, які укладаються юридичною особою.

У ст.63 Закону України «Про запобігання корупції» містяться рекомендації щодо змісту антикорупційних програм юридичних осіб, для яких вона є обов'язковою.

В юридичних особах приватного права, для яких наявність антикорупційної програми є обов'язковою, відповідальним за реалізацію такої антикорупційної програми призначається спеціальна посадова особа – уповноважений. Спеціальних заходів контролю за реалізацією цього виду антикорупційних програм не передбачено ні для Національного агентства запобігання корупції, ні для громадськості. Проте, з метою забезпечення належного виконання програм, Національне агентство запобігання корупції може використовувати загальні повноваження у антикорупційній сфері, визначені ст.ст.11, 12 Закону «Про запобігання корупції», а громадськість (передусім, члени трудового колективу) – будь-які заходи, не заборонені законом (запити на отримання публічної інформації, звернення до суду тощо). Відповідальних осіб та механізм контролю за реалізацією антикорупційних програм юридичних осіб приватного права, для яких наявність антикорупційної програми не є обов'язковою, має визначати

керівний орган такої особи. Громадський контроль за реалізацією програм, звичайно, може мати місце, але його результати, переважно, не можуть бути підставою для спонукання керівників до вжиття певних дій, адже це не є їхнім обов'язком [343].

Про стан реалізації державної антикорупційної політики, згідно із ст.20 Закону України «Про запобігання корупції», звітує Національне агентство запобігання корупції [245].

У національній доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики мають відобразитися 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, зазначеними у ч.1 ст.3 цього Закону, 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;

ї) відомості про визнані незаконними в судовому порядку за заявою заінтересованих фізичної особи, 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, 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.

Кабінет Міністрів 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.

У ч.4 ст.20 зазначено, що Кабінет Міністрів України розглядає та схвалює проект Національної доповіді. Ці положення слід розуміти як обов'язок Уряду розглянути проект доповіді, що ж до її схвалення, то Кабінет Міністрів має дискреційне повноваження – схвалювати чи не схвалювати. Порядок дій Кабінету Міністрів України і Національного агентства запобігання корупції, у разі відмови Кабінету Міністрів України схвалити поданий Національного агентства запобігання корупції проект Національної доповіді, очевидно, має бути визначений Кабінетом Міністрів України [187].

Спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції, інші державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування до 15 лютого подають до Національного агентства інформацію, необхідну для підготовки національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики.

Згідно зі ст.5 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», оперативні підрозділи функціонують у складі не всіх спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, а лише Національної поліції і Національного антикорупційного бюро. З усього масиву оперативної інформації про кількість оперативно-розшукових справ, отриманої підрозділами Національної поліції, у Національній доповіді слід відобразити лише ту її частину, яка стосується протидії корупції [187].

Доцільно також відобразити у Національній доповіді результати роботи спеціального підрозділу по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю Служби безпеки України, а також Державного бюро розслідування (з моменту його створення), хоча вони і не віднесені Законом до переліку спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції. Результативними можуть бути визнані оперативно-розшукові справи, які закриваються на підставі пунктів 1, 2 ст.9-2 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», тобто виявлення особи, яка переховувалася, а також ухвалення вироку суду [187].

Національна доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики підлягає оприлюдненню на офіційному веб-сайті Верховної Ради України. Поряд з цим, термін оприлюднення у ст.20 не визначений.

До найсуттєвіших недоліків та невирішених досі проблем антикорупційного нормативно-правового регулювання, як вбачається, доцільно віднести: 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) повноваженням 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 Кабінет Міністрів України, забезпечуючи разом з тим ефективний контроль за виконанням цих засадничих документів; в) відсутність у Національного агентства запобігання корупції 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 [71, с. 122].

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) [138, 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 [138, 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 [71, с. 144].

З урахуванням вищенаведеного, ми можемо зробити такі висновки і узагальнення цього підрозділу.

Нормативна складова адміністративно-правового механізму формування та реалізації державної антикорупційної політики представляє собою сукупність адміністративно-правових норм, що визначають параметри (характеристики) суспільного явища та правовідносин щодо формування та реалізації державної антикорупційної політики, що потребують урегулювання за допомогою адміністративно-правових засобів.

Аналіз системи антикорупційного законодавства дозволяє його згрупувати на такі види: законодавство, яке визначає засади формування та реалізації державної антикорупційної політики; законодавство з питань попередження корупції та законодавство з питань покарання за корупцію.

Закон України «Про запобігання корупції» є основним нормативно-правовим актом, який визначає загальні положення щодо діяльності уповноважених суб'єктів з формування та реалізації державної

антикорупційної політики. Поряд з цим, окремі положення цього законодавчого акту є дещо неузгодженими між собою, а деякі з них потребують конкретизації у підзаконних правових актах.

Так, сьогодні потребують удосконалення правового регулювання:

- 1) адміністративні процедури прийняття формування державної антикорупційної політики на всіх рівнях;
- 2) неврегульованим є механізм моніторингу за виконанням юридичними особами публічного та приватного права державної антикорупційної політики;
- 3) неврегульованим є механізм моніторингу за виконанням юридичними особами публічного та приватного права за виконанням антикорупційних програм;
- 4) питання відповідальності керівників за невиконання заходів державної антикорупційної політики та антикорупційних програм;
- 5) спеціальних механізмів громадського контролю за виконанням державної антикорупційної політики та антикорупційних програм [282, с. 219].

При розробці та реалізації державної антикорупційної політики має бути забезпечено виконання низки обов'язкових вимог, без дотримання яких державна політика не досягне своєї мети та не буде ефективною. Ці вимоги можливо реалізувати лише за умови покращення діяльності Національного агентства запобігання корупції у напрямках:

- 1) створення необхідної нормативно-правової бази стосовно процедур розроблення та реалізації державної політики, у тому числі антикорупційних програм;
- 2) розроблення необхідних методичних матеріалів та надання методичної допомоги суб'єктам, які реалізують заходи державної політики, здійснюють контроль за станом її виконання;
- 3) здійснення координації дій виконання державної антикорупційної політики та антикорупційних програм; здійснення аналізу антикорупційних програм та надання пропозицій до них;
- 4) здійснення координації дій та надання методичної допомоги юридичним особам публічного та приватного права у напрямках застосування ефективних способів виявлення корупційних ризиків та реалізації заходів по їх усуненню під час підготовки антикорупційних програм та їх реалізації;
- 5) організація

проведення тренінгів для осіб, які уповноважені за формування та реалізацію заходів державної антикорупційної політики та антикорупційних програм; б) проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи стосовно важливості реалізації заходів державної антикорупційної політики; 7) створення ефективних механізмів контролю за станом виконання заходів державної антикорупційної політики та притягнення винних до відповідальності.

Має бути створено ефективний механізм перевірок організації роботи публічної адміністрації щодо виконання заходів державної антикорупційної політики та антикорупційних програм. Також, доцільним є розроблення відповідних процедур, у тому числі механізмів відповідальності, уповноважених суб'єктів за реалізацію заходів державної антикорупційної політики.

4.3. Адміністративні процедури розроблення державної антикорупційної політики в Україні

Незалежно від типу і моделі державної політики, від того, який підхід до вирішення проблем лежить в її основі, державна політика повинна задовольняти певним вимогам: реагувати на зміни, що відбуваються в суспільстві і державі; мати комплексний характер і розглядати будь-яку проблему у взаємозв'язку з іншими проблемами; бути ефективною, результативною і користуватися довірою населення [375].

Державна політика починається з аналізу ситуації та виявлення списку проблем. У державній політиці проблема розуміється як протиріччя між постійно виникаючими людськими потребами та можливістю держави і суспільства їх задовольняти. Поява або наявність якоїсь проблеми не означає, що вона обов'язково буде вирішуватися органами державної влади. Суспільна проблема потрапляє в поле зору суб'єктів політики за допомогою механізму формування політичного порядку денного, який полягає в

просуванні конкретного суспільного питання в площину офіційного визнання, розгляду і обговорення. Суспільна ситуація набуває статус державної проблеми на підставі наступних критеріїв: вона повинна бути підтримана громадською думкою і повинна лобіюватися досить впливовою групою інтересів; інформація про неї має бути доступною, тобто озвученою через ЗМІ; проблема повинна визнаватися органами публічної влади і отримати «інституціональне» формулювання; проблема повинна бути вирішена в умовах, що склалися, і за наявних у розпорядженні органів влади ресурсів [375].

У нашій державі корупція є національною проблемою, тому необхідність формування та реалізації відповідної державної антикорупційної політики не викликає сумнівів.

Одна з концепцій державної політики пов'язана з визначенням її як процесу розробки стратегічного курсу суспільства, основних напрямів розвитку державної влади, а також способів реалізації цілей та завдань. Специфічною особливістю цього підходу є те, що державна політика постає як складний процес, в якому виділяють три аспекти: формування державної політики, прийняття стратегічних та оперативних-тактичних державно-політичних рішень (розробка стратегічного курсу), реалізація державної політики (включає адміністративні засоби реалізації державних рішень, а також контроль із боку держави). Така концепція передбачає вплив на процес формування державної політики не лише з боку органів державної влади, але й елементів громадянського суспільства. Таким чином, відбувається своєрідне розширення кола її суб'єктів [80].

Такий процес формування державної політики в науковій літературі визначають поняттям «партиципаторної моделі», що виражає кардинальне розширення сфери впливу народних мас на формування державної політики, суттєву децентралізацію повноважень державно-владних суб'єктів, підвищення ролі процесів місцевого самоврядування тощо. Але при цьому науковець зазначає про державну політику в тому значенні, що постає у

формі управлінського циклу, а саме у взаємодії різнорівневих управлінських блоків та інститутів державного механізму [147, с. 33-34].

Досліджуючи державну антикорупційну політику, а саме адміністративно-правові процедури її формування та реалізації, варто звернути увагу на те, що, як правильно зазначає М. Дзвелюк, державна політика являє собою систему заходів, які ставлять за мету розв'язання тих чи інших суспільних проблем, задоволення суспільних інтересів, забезпечення стабільності конституційного, економічного, правового ладу країни. Отже, в процесі формування державної політики першочергову роль відіграє не сама держава, а суспільство, різноманітні суспільні проблеми, інтереси, цінності, пріоритети тощо, а їх зв'язок виражається через процес легітимності, що особливо активно виражається у наш час. У зв'язку з фундаментальним переглядом ролі та завдань держави щодо суспільства, коли держава розглядається не як самодостатній інститут планування, а як засіб обслуговування суспільних інтересів, державна політика вже не може оцінюватися виключно через критерій легальності, адже відомо, що інколи закони можуть бути не правовими [80].

Виходячи з вищевказаного, головним призначенням державної антикорупційної політики має бути вирішення найважливішої суспільної проблеми – подолання корупції. Але при цьому державна антикорупційна політика не може бути зведена лише до простої сукупності державних антикорупційних програм. Оскільки держава є суб'єктом формування державної антикорупційної політики, то ця діяльність має впливати на об'єктивний стан суспільних відносин, на розміри та масштаби корупції, що мають зменшуватися чи мінімізуватися, інакше відсутність такого зв'язку буде результатом фікції і не буде існувати самої державної антикорупційної політики. Державна антикорупційна політика повинна не лише розроблятися державою, але держава повинна бути здатною її реалізувати, тобто бути здатною здійснити відповідне правове, інституційне, фінансове, інформаційне її забезпечення.

На юридичному рівні це проявляється в тому, що державна антикорупційна політика повинна містити у собі не лише загальні положення стосовно розвитку певної сфери суспільних відносин, але й перелік конкретних заходів, які мають бути виконані конкретними суб'єктами або спеціально створеними органами з протидії корупції для вирішення конкретного завдання у встановлені строки, а також закріплене у державному (чи місцевому) бюджеті фінансування таких заходів [281].

Реалізація державної антикорупційної політики органами публічної адміністрації залежить, перш за все, від моделі організації самої влади, її відносин із суспільством, від діяльності спеціально створених суб'єктів з протидії корупції. Державна антикорупційна політика має формуватися та реалізовуватися виходячи з того, що Україна є правовою, соціальною та демократичною державою, яка визнає громадянське суспільство і всебічно сприяє його розвитку, в якій дотримуються і гарантуються права і свободи людини та громадянина і інших. Тому формування та реалізація цілеспрямованої, соціально орієнтованої, стабільної, компетентної державної антикорупційної політики є однією із умов існування правової демократичної держави, зниження масштабів та рівня корупції в Україні. Успішність державної антикорупційної політики напряму залежить від сприйняття її широкими верствами населення, як справедливої, адекватної суспільним потребам та масштабам корупції.

Тому, виходячи з цих принципів та основ, мають здійснюватися процеси формування та реалізації державної антикорупційної політики.

Відповідно до ст.18 Закону України «Про запобігання корупції», засади антикорупційної політики (Антикорупційна стратегія) визначаються Верховною Радою України. Тобто, як вже зазначалося вище, державна антикорупційна політика затверджується законом.

Стаття 19 Закону України «Про запобігання корупції» покладає на публічну адміністрацію та інших суб'єктів обов'язок приймати антикорупційні програми, які мають прийматися в ключі загальної державної

антикорупційної політики, де-факто, є на мікрорівні антикорупційною політикою органу публічної адміністрації, а де-юре, має значення нормативного акту публічної адміністрації. Антикорупційні програми публічної адміністрації видаються з метою виконання та застосування положень законів (державної антикорупційної політики).

Відповідно до ст.62 Закону України «Про запобігання корупції», антикорупційною програмою юридичної особи є комплекс правил, стандартів і процедур щодо виявлення, протидії та запобігання корупції у діяльності юридичної особи. Положення щодо обов'язковості дотримання антикорупційної програми включаються до трудових договорів, правил внутрішнього розпорядку юридичної особи, а також можуть включатися до договорів, які укладаються юридичною особою. Виходячи з цього, антикорупційна програма юридичної особи також є адміністративним актом юридичної особи, який наділяє працівників додатковими правами та обов'язками.

Отже, ми бачимо, що державна антикорупційна політика приймається у вигляді закону, конкретизується у вигляді нормативних актів публічної адміністрації та адміністративних актів юридичних осіб.

Державна антикорупційна політика та акти, якими вона затверджується, мають відповідати ряду формальних вимог, пов'язаних з:

- 1) Компетенцією. Тобто, державна антикорупційна політика має прийматися компетентним суб'єктом, який повинен бути уповноважений вирішувати конкретні питання в процесі її формування, прийняття та затвердження. Так, державна антикорупційна політика, згідно зі ст.18 Закону України «Про запобігання корупції», розробляється Національним агентством запобігання корупції, затверджується Кабінетом Міністрів України, а приймається Верховною Радою України. Антикорупційні програми публічної адміністрації та інших суб'єктів приймаються її керівниками (або іншими уповноваженими особами) та погоджуються з Національним агентством запобігання корупції. Антикорупційні програми

юридичної особи приймаються її керівниками з погодженням з Національним агентством запобігання корупції.

2) Процедурою видання. З огляду на відсутність в Україні закону про юридичні акти, а також Адміністративно-процедурного кодексу, процедура видання підзаконних правових актів (у тому числі як державної антикорупційної політики, так і антикорупційних програм) залишається належними чином не визначеною. Відповідно, можна вести мову лише про найбільш принципові моменти (умови), які мають бути дотримані у процесі підготовки та видання підзаконних правових актів (у нашому випадку державної антикорупційної політики та антикорупційних програм) [281].

Отже, особливістю формування державної антикорупційної політики є те, що вона приймається різними суб'єктами, адміністративна процедура її розробки, затвердження та прийняття здійснюється різними суб'єктами і тому має бути належним чином врегульованою на рівні законодавства.

Варто також звернути увагу на те, що для того, щоб державна антикорупційна політика була ефективною та якісною, процес її формування має відповідати певним вимогам щодо її розроблення та формулювання основних положень.

Так, відповідно до змісту та етапів вироблення політики, вчені виокремлюють ряд вимог до якості даного процесу: по-перше, процес вироблення політики має включати чітко визначені результати (тобто чітко окреслені цілі), на досягнення яких спрямована дана політика, а також враховувати майбутні наслідки політики; по-друге, процес вироблення політики має враховувати чинники, що знаходяться поза державною юрисдикцією та контролем; по-третє, коли в процесі вироблення політики виникає потреба в перегляді встановлених способів вирішення проблем, він має бути інноваційним, гнучким та креативним, крім того, де це є можливим, процес вироблення політики має бути відкритим для критики і пропозицій; по-четверте, поради та рішення в процесі вироблення політики мають спиратися на політико-релевантну інформацію з різноманітних джерел; по-

п'яте, процес вироблення політики має враховувати вплив і реагувати на потреби всіх осіб, які прямо чи опосередковано впливають на політику; по-шосте, процес вироблення політики має включати цілісний погляд, що виходить за інституційні рамки урядових стратегічних цілей і заснований на моральних етичних і правових чинниках політики; по-сьоме, будь-яка державна політика має постійно контролюватися; перманентний моніторинг забезпечує оперативне її корегування; по-восьме, систематичне оцінювання ефективності політики є запорукою успішного вирішення державних проблем; по-дев'яте, процес вироблення політики має бути побудований на способах і процесах постійного вивчення впровадження політики та процесів її формування [67, с. 82-83].

Експертно-аналітичне забезпечення державної політики передбачає виявлення фактів і тенденцій, прогнозування та підготовку рекомендацій щодо конкретних дій з урахуванням наявних ресурсів, поставлених цілей та пріоритетів. Експертно-аналітична діяльність спрямована на визначення пріоритетів державної політики, розробку концепцій діяльності, які відбивали б найактуальніші соціально-правові аспекти суспільного буття. Аналіз проблем, що постають перед державною політикою, передбачає вивчення таких елементів проблемної ситуації: 1) зміст подій чи явищ, що зачіпають інтереси суспільства чи держави; 2) характер організацій і соціальних груп, пов'язаних з даною проблемою, що володіють відповідними ресурсами; 3) ступінь участі і форми залучення цих соціальних груп і організацій в процес вироблення державної політики; 4) особливості політичного процесу і механізму зворотного зв'язку [217].

Ці питання мають бути враховані в процесі формування державної антикорупційної політики.

Під час розроблення державної антикорупційної політики важливим є вибір її цілей. Вибір цілей державної антикорупційної політики тісно пов'язаний з процесом вибору її головних пріоритетів. Держава, в особі Національного агентства запобігання корупції та інших суб'єктів, що її

розробляють, повинна точно знати куди рухатися і що має досягнути ця державна політика.

При осмисленні цілей політики, корисно зіставляти цілі й завдання. Цілі виражають широкі наміри, а завдання виявляють конкретні наміри, тобто цілі описують кінцевий результат в загальному, а завдання визначають комплекс операцій, необхідних для того, щоб чогось досягти. Експерт – аналітик повинен визначити, які множини альтернатив політики стосуються процесу реалізації цілей [218].

У процесі розроблення заходів державної антикорупційної політики першочергове значення мають питання структурування проблем, які необхідно вирішити.

На етапах ініціювання та формування політики експертно-аналітичне забезпечення державної політики зводиться до аналізу ситуації, тенденцій розвитку і створення сценарію протікання реальних подій. Далі необхідно визначити інтереси, цілі та пріоритетні напрями державної політики. І, на кінець, запропонувати план чи програму дій досягнення поставлених цілей, розподіливши завдання та повноваження серед виконавчих органів державної влади [218].

Державна антикорупційна політика має відповідати низці матеріальних вимог, зокрема: не суперечити положенням Конституції України та міжнародним договорам і законам України; бути юридично обґрунтованою; не порушувати права, свободи і законні інтереси приватних осіб.

Однією із формальних вимог державної антикорупційної політики та антикорупційних програм є дотримання встановленої адміністративної процедури прийняття. Виходячи з того, що державна антикорупційна політика є нормативно-правовим актом, адміністративні процедури її прийняття будуть відбуватися у межах нормотворчого провадження.

У науковій літературі немає єдиного погляду на розуміння змісту поняття та структури нормотворчого провадження. Так, у підручнику «Адміністративне право України» за загальною редакцією Т.О. Коломоєць

нормотворче провадження розглядається як провадження з обробки та прийняття нормативних актів [3; 360]. В.К. Колпаков та О.В. Кузьменко зазначають, що нормотворчі провадження становлять специфічну діяльність уповноважених суб'єктів щодо підготовки, затвердження, офіційного оголошення нормативно-правових актів [127, с. 278; 360]. Ю.П. Битяк, В.В. Зуй та В.М. Гаращук визначають нормотворче провадження як провадження з підготовки та прийняття нормативних актів [4, с. 81; 360]. О.М. Бандурка та М.М. Тищенко у підручнику «Адміністративний процес» нормотворче провадження розглядають як провадження з відпрацювання та ухвалення нормативних актів [20, с. 16; 360].

Однак, проаналізувавши вищенаведене можемо зазначити, що нормотворчість здійснюється за певною процедурою, яка регламентується законодавством. Процедурний характер нормотворчої діяльності (тобто, її здійснення в установленому порядку) зменшує вірогідність свавілля та помилкових рішень, забезпечує створення справедливих та ефективних норм права. Додержання процедури розгляду, прийняття й набрання чинності нормативно-правовими актами є однією з умов легальності нормотворчого процесу. Суттєві порушення процедури нормотворчості можуть призвести до визнання нормативно-правового акта недійсним у судовому порядку [220, с. 212].

Виходячи з наведеного вище, ми можемо зробити висновок, що адміністративні процедури формування державної антикорупційної політики є видом правотворчості публічної адміністрації, що полягає в діяльності уповноважених суб'єктів щодо розробки, прийняття, зміни чи скасування заходів державної політики на підставі та у відповідності до законів і міжнародних договорів України.

Відповідно, здійснення адміністративних процедур формування державної антикорупційної політики на підставі законів означає нормативну впорядкованість такої діяльності; словосполучення «у відповідності до законів і міжнародних договорів України» означає, що заходи державної

антикорупційної політики не повинні суперечити положенням законів України та міжнародним зобов'язанням нашої країни, які викладені у міжнародних договорах, згода на ратифікацію яких надана Верховною Радою України.

Особливістю адміністративної процедури формування державної антикорупційної політики є те, що вона завершується на стадії передачі проекту такої політики (Антикорупційної стратегії) до Верховної Ради України. З цього моменту починає здійснюватися процедура законотворчого процесу.

Законотворчий процес – це технологія прийняття закону. Законотворчий процес, порівняно із законодавчим, є значно розширеним процесом пізнання, аналізу, оцінок правостворюючих факторів та багатьма іншими аспектами, що закінчується процесом прийняття та підписання закону [223, с. 11].

Ст.90 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» містить вимоги до оформлення законопроектів, проектів та інших актів. Ця стаття містить загальні засади щодо правил оформлення законопроектів. Стаття 91 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» передбачає вимоги до супровідних документів законопроекту, проекту іншого акту. Такі документи виконують важливі функції: допомагають сформулювати концепцію пропонованих змін, оцінити аргументи, які використали автори законопроекту при його розробці, зрозуміти критерії, які були покладені в основу проекту, авторське бачення очікуваних соціально-економічних, правових та інших наслідків, оцінки важливості проекту для розвитку тих чи інших суспільних відносин. До числа таких супровідних документів належать:

- 1) проект постанови Верховної Ради України про прийняття законопроекту в першому читанні та визначення головного комітету (тимчасової спеціальної комісії), який має доопрацювати у встановленому регламентом порядку законопроект до другого читання;

2) список авторів законопроекту (ними можуть бути не лише народні депутати, але і працівники апарату парламенту, вчені, практичні працівники відповідної галузі державного управління чи господарства, представники профспілок, правозахисних чи інших громадських організацій тощо);

3) подання про внесення законопроекту на розгляд парламенту з пропозицією щодо кандидатури доповідача на пленарному засіданні;

4) пояснювальна записка [112, с. 81-82].

Дослідивши наукові роботи, присвячені питанням нормотворчого процесу, провівши аналіз існуючої практики прийняття державної антикорупційної політики, а також положень, закріплених у підзаконних актах, що регламентують нормотворчу діяльність Національного агентства запобігання корупції та інших уповноважених суб'єктів, можна дійти висновку, що загальними стадіями адміністративних процедур формування державної антикорупційної політики є: 1) стадія підготовки проекту державної антикорупційної політики; 2) стадія попереднього та офіційного розгляду проекту державної антикорупційної політики; 3) стадія прийняття та офіційного оприлюднення державної антикорупційної політики [292].

На відміну від регулювання законотворчого процесу, розроблення державної антикорупційної політики та антикорупційних програм здійснюється за окремою процедурою. Оцінку сучасного стану правового регулювання адміністративних процедур розроблення державної антикорупційної політики та антикорупційних програм доцільно здійснювати з урахуванням теоретичних положень щодо нормотворчого провадження.

В юридичній літературі нормотворчий процес розглядається як процес, який являє собою визначену чергу стадій (фаз). Проблеми стадійності, зазвичай, виступають предметом досліджень спеціалістів традиційних процесуальних наук, в яких стадії визначаються як сукупність процесуальних дій або процесуальних відносин, об'єднаних найближчою процесуальною метою. При цьому, стадія виступає в якості визначеної у часі форми, яка наповнена відповідним функціональним змістом, тобто тими вимогами, які

пред'являються до учасників процесу та їх дій з метою досягнення останніми матеріально-правового результату, передбаченого правовою нормою [237].

Слід також звернути увагу на те, що юридична наука не виробила єдиного погляду щодо стадій нормотворчого провадження. Законодавець також обійшов увагою питання правового регулювання стадій та процесуальних етапів нормотворчого провадження. Ця проблема також впливає на якість підготовки антикорупційної політики в Україні.

У проекті Закону України «Про нормативно-правові акти», поданому народним депутатом України Ю.Р. Мірошніченком і взятим за основу для розгляду (постанова Верховної Ради України від 20.05.2011 р.), зазначається, що правотворчий процес здійснюється за процедурою, яка може складатися з самостійних, логічно завершених етапів і організаційно-технічних дій з підготовки та прийняття (видання) нормативно-правових актів:

- 1) планування нормотворчої діяльності;
- 2) внесення нормотворчої пропозиції і підготовка проекту нормативно-правового акту;
- 3) проведення експертизи проекту нормативно-правового акту;
- 4) внесення проекту нормативно-правового акту суб'єкту нормотворення;
- 5) розгляд проекту нормативно-правового акту суб'єктом нормотворення;
- 6) прийняття (видання) нормативно-правового акту;
- 7) набрання чинності нормативно-правового акту;
- 8) введення нормативно-правового акту в дію [258].

Тихомиров Ю.А. виділив дев'ять стадій:

- а) вивчення, аналіз суспільних явищ і процесів, виявлення потреби у правовій регламентації;
- б) визначення виду органів, суб'єктів, правомочних прийняти правові рішення, та виду правового акту;
- в) прийняття рішення про підготовку правового акту;

- г) розробка концепції, ідеї, аналізу майбутнього акту;
- д) підготовка проекту правового акту розробником (робочою групою, органом);
- е) попередній розгляд проекту акту;
- ж) суспільне обговорення проекту;
- з) офіційний розгляд проекту акту відповідним органом із додержанням необхідних процедур;
- и) прийняття правового акту, його оформлення, підписання, видання, набрання чинності [209, с. 161-162].

Глазунова Н.І. запропонувала виділяти п'ять стадій нормотворчого процесу: 1) встановлення необхідності видання такого акту; 2) підготовка проекту; 3) внесення проекту акту на розгляд компетентного органу управління; 4) обговорення проекту і прийняття рішення по проекту; 5) оприлюднення прийнятого акту [57, с. 181].

М. Петришин вважає, що потрібно виокремити такі загальні стадії нормотворчого процесу як:

- 1) ініціювання необхідності розроблення і прийняття нормативно-правового акту (визначення предмету його регулювання, постановка цілі правового регулювання);
- 2) прийняття рішення про підготовку проекту нормативного акту;
- 3) розроблення проекту правового акту;
- 4) попередній розгляд проекту акту;
- 5) офіційний розгляд радою проекту акту з дотриманням установлених процедур;
- 6) прийняття нормативно-правового акту, його оформлення, опублікування, набрання чинності [219, с. 49].

При цьому, вважається за доцільне виокремити громадське обговорення як факультативну стадію.

На нашу думку, визначити єдину модель стадій адміністративних проваджень з прийняття державної антикорупційної політики майже

неможливо. Це зумовлено, з одного боку, різноплановістю юридичної сили правових актів, якими затверджується державна антикорупційна політика, що приймаються різними уповноваженими суб'єктами, а з іншого, їх поділом на законодавчі та підзаконні правові акти. Тим більше, не можна застосовувати однакову процедуру щодо прийняття антикорупційної стратегії та антикорупційної програми. Тому, говорячи про стадійність адміністративних проваджень з прийняття державної антикорупційної політики, необхідно зазначити, що є певні, загальні стадії, що характеризують відповідне провадження, але їх перелік і змістовне наповнення може змінюватися залежно від того, що приймається – антикорупційна стратегія чи антикорупційна програма.

Прийняття антикорупційних програм має також відбуватися у межах певних стадій, які формуються виходячи з того, що антикорупційні програми, на відміну від антикорупційної стратегії, є правовими актами, що приймаються уповноваженими суб'єктами з метою протидії корупції.

Правові акти публічного управління досліджувало багато науковців, серед яких варто виділити праці С.С. Алексєєва, С.М. Мойсака, О.О. Мандюка, О.Ф. Скакун, Т.В. Сендецької, І.А. Сердюка та інших.

Цікавим є визначення правового акту, яке запропоноване Т.В. Сендецькою, яка під ним розуміє письмовий документ, що виражає волю суб'єкта права і приймається у встановленому порядку для регулювання суспільних відносин, містить правові приписи, має обов'язкову силу і офіційний характер [319].

Заслуговують на увагу пп.3.14 п.3 мотивувальної частини рішення Конституційного Суду України від 19.10.2009 р. № 26-рп/2009 (справа про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо виборів Президента) [241], в якій надається тлумачення поняття «правовий акт» та його властивості. Як зазначається у наведеному вище рішенні, основною формою реалізації завдань та функцій органів виконавчої влади є видання ними правових актів управління. Правові акти управління характеризуються рядом ознак, однією з

яких є вимоги щодо належного оформлення таких актів, за якими акт управління є письмовим документом певного виду, підготовленим за правилами юридичної техніки та виданим з дотриманням нормативно встановленої процедури. Далі у тексті рішення зазначається, що правовий акт – це прийнятий в передбаченому законодавством порядку офіційний документ, що виражає волю органів публічного управління, містить приписи нормативного або індивідуального характеру і тягне за собою певні юридичні наслідки.

У зв'язку з чим, антикорупційні програми органів публічної адміністрації та юридичних осіб слід вважати правовими актами, що мають прийматися у межах відповідної правотворчої процедури.

Як вже зазначалося вище, процедура прийняття антикорупційних програм врегульована законодавством недостатньо, що і викликає певні труднощі стосовно формування їх змісту, узгодження, затвердження.

У науковій літературі процедури прийняття правових актів управління досліджувалися багатьма вченими, але в наукових працях по-різному виокремлювалися їх стадії та процесуальні етапи. Наприклад, Ю.П. Битяк виокремлював такі стадії адміністративно-процесуальної діяльності, як

1. Стадія аналізу ситуації, в ході якої збирають та фіксують інформацію про фактичний стан справ, реальні факти, оцінюють перспективу подальшого руху справи, приймають рішення про необхідність такого руху. Фактично, ця стадія становить собою порушення адміністративної справи.

2. Стадія прийняття рішення у справі, в ході якої дають юридичну оцінку зібраної інформації, повно та всебічно досліджують матеріали справи з метою встановлення об'єктивної істини, приймають конкретне рішення.

3. Стадія оскарження або опротестування рішення у справі, що носить факультативний характер.

4. Стадія виконання прийнятого рішення, в ході якої логічно завершується діяльність у адміністративній справі. Важливість цієї стадії

обумовлено тим, що без неї все провадження у справі фактично втрачає сенс, набуваючи чисто формального характеру [4, с. 213].

А.М. Школик, вважає, що індивідуальні адміністративні акти приймають відповідно до таких стадій:

- 1) порушення адміністративної справи;
- 2) підготовка та розгляд адміністративної справи;
- 3) прийняття індивідуального адміністративного акту;
- 4) оскарження індивідуального адміністративного акту;
- 5) виконання індивідуального адміністративного акту [393, с. 129].

У своєму дослідженні О.Р. Мандюк зазначає, що процедури прийняття індивідуальних актів складаються з таких стадій:

- 1) порушення адміністративної справи;
- 2) підготовка адміністративної справи до розгляду;
- 3) вирішення адміністративної справи [162, с.125].

Питання визначення та обґрунтування загальної для всіх індивідуальних адміністративних актів процедури прийняття є надзвичайно актуальним в науці адміністративного права, а відсутність загального закону, яким була б врегульована процедура прийняття індивідуальних адміністративних актів, не сприяє гарантуванню прав приватних осіб у відносинах з адміністративними органами. Визначення обов'язків та відповідальності адміністративних органів під час прийняття індивідуальних адміністративних актів є, на нашу думку, одним з найважливіших напрямів розвитку адміністративно-процедурного законодавства України [162, с. 128].

Розробка комплексної програми здійснюється в певній послідовності, причому ступінь деталізації окремих процедур може змінюватися залежно від характеру програми і періоду її здійснення. Загалом, процес формування програми складається з процедур [402].

У процедурі розробки та затвердження антикорупційної програми можна виділити певні етапи:

1) підготовчий, який полягає: у визначенні в державній організації відповідного структурного підрозділу (уповноваженої особи, робочої групи), відповідального за розробку проекту антикорупційної програми; аналізі дотримання працівниками державної організації вимог антикорупційного законодавства за попередній звітний період; затвердженні структури антикорупційної програми на наступний звітний період; наданні заінтересованими структурними підрозділами державної організації своїх пропозицій до проекту антикорупційної програми з урахуванням аналізу та оцінки корупційних ризиків у діяльності структурного підрозділу відповідно до його повноважень;

2) безпосередньої розробки проекту програми, який полягає в опрацюванні наданих структурними підрозділами пропозицій; аналізі результатів здійснення заходів, передбачених в антикорупційній програмі державної організації за попередній звітний період; імплементації вимог національного антикорупційного законодавства до повноважень конкретної державної організації;

3) узгодження, який полягає у забезпеченні відкритого доступу до проекту антикорупційної програми усіма працівниками державної організації; в опрацюванні, у межах своїх повноважень, проекту програми заінтересованими структурними підрозділами; обговоренні проекту антикорупційної програми з іншими працівниками державної організації; подання проекту антикорупційної програми в установленому порядку на розгляд керівництву державної організації;

4) затвердження та оприлюднення, який полягає у прийнятті керівництвом державної організації рішення про затвердження антикорупційної програми, після чого антикорупційна програма доводиться до відома усіх працівників державної організації та забезпечується до неї постійний доступ працівників та громадськості відповідно до вимог законодавства [402].

Отже ми бачимо, що діяльність з прийняття державної антикорупційної програми має багаторівневий характер та складається з багатьох процесуальних та взаємоузгоджених між собою процесуальних дій:

1. Попередній аналіз стану корупції в Україні та в конкретному органі, що розробляє антикорупційну програму.
2. Складання прогнозу розвитку ситуації з корупцією. Оцінка антикорупційних ризиків.
3. Розробка плану процесу формування проекту антикорупційної програми. Визначення виконавців.
4. Інформаційне й аналітичне забезпечення розробників антикорупційної програми.
5. Визначення цілей антикорупційної програми.
6. Деталізація завдань та напрямів їх виконання.
7. Розробка варіантів досягнення мети антикорупційної програми.
8. Розрахунок ресурсів, визначення виконавців заходів антикорупційної програми.
9. Узагальнення інформації та вибір оптимальних варіантів
10. Складання проекту антикорупційної програми.
11. Узгодження проекту антикорупційної програми з керівником органу та Національним агентством запобігання корупції.
12. Затвердження проекту антикорупційної програми.
13. Оприлюднення антикорупційної програми та доведення її до працівників відповідного органу та громадськості.

Згрупувати вищенаведені процесуальні дії залежно від тієї локальної мети, пов'язаної з розробленням антикорупційної програми, можна на такі стадії:

- 1) стадія підготовки проекту державної антикорупційної програми;
- 2) стадія розробки проекту антикорупційної програми;
- 3) стадія попереднього та офіційного розгляду проекту державної антикорупційної програми;

4) стадія прийняття та оприлюднення антикорупційної програми.

Процедура розробки антикорупційної програми в межах першої стадії, на нашу думку, має включати такі процесуальні етапи: правової ініціативи, аналізу ситуації і варіантів правового впливу на неї, підготовки проекту рішення.

Аналізуючи Порядок підготовки, подання антикорупційних програм на погодження до Національного агентства з питань запобігання корупції та здійснення їх погодження, затверджений рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 08.12.2017 р. №1379 [231], варто звернути увагу на відсутність правового регулювання таких процесуальних питань як підготовка проекту програми, аналіз ситуації та правового впливу.

На цій стадії має бути підготовлено проект антикорупційної програми, визначено терміни, у які проект повинен бути готовий. Під час підготовки проекту має бути здійснена оцінка корупційних ризиків у діяльності органу, установи, організації, де готується проект антикорупційної програми, причини, що їх породжують та умови, що їм сприяють. З урахуванням існуючих корупційних ризиків у діяльності органу, установи чи організації, в якій готується проект, мають бути сформульовані відповідні заходи антикорупційної програми, які також повинні корелюватися з Антикорупційною стратегією держави. Під час підготовки антикорупційної програми також має бути проаналізовано умови та причини, що можуть сприяти корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням.

Додатково слід звернути увагу на деякі важливі складові елементи актів у сфері державного управління, які стосуються саме їх зовнішньої форми: суворе дотримання встановленого порядку підготовки, обговорення та прийняття актів управління. До конкретних вимог у цій частині мають бути віднесені:

- дотримання принципу колегіальності у передбачених законом випадках;
- узгодження проектів актів із заінтересованими сторонами;

– забезпечення відкритості у правотворчому процесі, що полягає у забезпеченні вільного доступу до інформації щодо проектів нормативно-правових актів, чинних та скасованих нормативно-правових актів;

– наявність в актах усіх необхідних реквізитів (штампів, печаток, підписів посадових осіб, строків виконання тощо) [112, с. 86-87].

Дотримання цих вимог є, на нашу думку обов'язковим, з огляду на важливість антикорупційних програм в діяльності публічної адміністрації.

На цій стадії повинен бути зроблений глибокий аналіз стану корупції в тому органі, де розробляється антикорупційна програма та виявлено список проблем.

На цьому етапі розроблення антикорупційної програми, в цілях її ефективної реалізації, має бути визначено систему засобів реалізації, тобто комплекс інструментів та методів, завдяки яким ця програма має бути втілена у життя. Тобто, на цьому етапі має бути сформовано оптимальний механізм реалізації цієї програми.

Стадія розробки проекту антикорупційної програми. На цій стадії здійснюється підготовка проекту антикорупційної програми. Підготовкою антикорупційної програми, згідно з вимогами Порядку підготовки, подання антикорупційних програм на погодження до Національного агентства з питань запобігання корупції та здійснення їх погодження, займається спеціальний суб'єкт – уповноважений підрозділ (особа) з питань запобігання та виявлення корупції, у разі його (її) відсутності в органі влади – інший структурний підрозділ (особа), визначений(а) суб'єктом затвердження антикорупційної програми.

Зацікавлені підрозділи на цій стадії надають пропозиції та рекомендації до проекту антикорупційної програми, з урахуванням існуючих у підрозділі корупційних ризиків. На підставі цих пропозицій, а також з урахуванням заходів загальнодержавної антикорупційної політики, уповноважений підрозділу готує проект відповідного документу антикорупційної програми.

Законодавством чітко встановлено формальні вимоги до проекту антикорупційної програми.

Антикорупційна програма має містити реквізити розпорядчого документу, яким її затверджено, заголовок та включати:

- положення про визначення засад загальної відомчої політики щодо запобігання та протидії корупції у відповідній сфері;
- заходи з реалізації таких засад;
- заходи з виконання антикорупційної стратегії та державної антикорупційної програми;
- інформацію щодо здійснення оцінки корупційних ризиків у діяльності органу влади;
- навчальні заходи та заходи з поширення інформації щодо програм антикорупційного спрямування;
- процедуру та суб'єкта, відповідального за здійснення періодичного моніторингу виконання антикорупційної програми;
- процедуру оцінки виконання антикорупційної програми із закріпленням критеріїв її здійснення з урахуванням своєчасності, повноти реалізації закріплених у ній заходів та результатів їх здійснення (наприклад, впливу результатів вжитого заходу на стан дотримання вимог Закону та/або пріоритетність корупційного ризику шляхом порівняння ситуації щодо корупції в органі влади до прийняття антикорупційної програми та у період її впровадження); процедуру та випадки періодичного перегляду програми; звіт за результатами оцінки корупційних ризиків.

Антикорупційна програма може містити також інші, спрямовані на запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням, заходи [231].

Антикорупційна програма може містити розділи, підрозділи, глави, пункти, підпункти, абзаци. За необхідності, у тексті програми можуть міститися примітки. До антикорупційної програми можуть включатися додатки. У тексті антикорупційної програми робиться відмітка про наявність

додатків до неї, що доповнюють та/або пояснюють зміст основного документу (таблиці, графіки, схеми тощо), наприклад: «додаток 1 додається», «відповідно до додатку 2». Звіт за результатами оцінки корупційних ризиків у діяльності органу влади включається до антикорупційної програми як додаток до неї.

У законодавстві також чітко передбачено й інші вимоги до оформлення та написання антикорупційних програм, а саме важливим і доцільним є вимоги щодо тексту написання програми, формулювання заходів та термінів їх виконання.

Так, текст антикорупційної програми викладається у теперішньому або майбутньому часі. Минулий час застосовується лише у положеннях, які стосуються оцінки корупційних ризиків, або під час опису заходів, які включаються із антикорупційної програми органу влади за попередній період як такі, що не виконані. В антикорупційній програмі виконавцями заходів, як правило, зазначаються конкретні структурні підрозділи органу влади, відокремлені юридичні особи, які входять до сфери його управління або підконтрольні чи підзвітні такому органу влади, які визначаються з урахуванням обсягу завдань та повноважень, визначених у положеннях про них, статутах або інших установчих документах. Терміни та строки виконання закріплених в антикорупційній програмі заходів мають бути чіткими, тобто із зазначенням дня та/або місяця року, крім заходів, які здійснюються на постійній чи періодичній основі, під час визначення строків виконання яких можуть вживатися формулювання «постійно», «протягом року», «щокварталу» тощо. Антикорупційну програму підписує керівник уповноваженого підрозділу/уповноважена особа (вказується посада особи, яка підписує, прізвище та ініціали, проставляється особистий підпис). Підписання підлягає обов'язковому датуванню [231].

Особливостями прийняття антикорупційних програм є те, що вони обов'язково мають бути погодженими із Національним агентством запобігання корупції.

Антикорупційні програми подаються на погодження протягом трьох робочих днів з дня їх затвердження, у двох примірниках (оригінал та завірена в установленому законодавством порядку копія антикорупційної програми (із додатками)).

Антикорупційні програми подаються на погодження разом із супровідним листом, у якому зазначаються прізвище та ініціали керівника уповноваженого підрозділу/уповноваженої особи та контактний номер телефону. Якщо антикорупційна програма подається на погодження повторно, у супровідному листі вказуються дата і номер листа Національного агентства про залишення антикорупційної програми без розгляду або рішення про її непогодження.

Разом з антикорупційною програмою та супровідним листом до неї до Національного агентства подаються:

- 1) завірена в установленому порядку копія розпорядчого документу, яким її затверджено;
- 2) матеріали щодо проведеної оцінки корупційних ризиків, а саме:
 - у разі здійснення оцінки комісією з оцінки корупційних ризиків – робочий план оцінки корупційних ризиків, формальне визначення ідентифікованих корупційних ризиків;
 - у разі проведення оцінки уповноваженою особою – документи, які підтверджують здійснення такої оцінки (інформація про об'єкти оцінки, використані джерела інформації, методи і способи проведення оцінки, критерії визначення рівня ймовірності та наслідків, використані під час проведення оцінки, аналітичні записки, у тому числі за результатами опрацювання уповноваженою особою пропозицій структурних підрозділів);
- 3) інформація щодо проаналізованих нормативно-правових актів (у тому числі під час проведення оцінки корупційних ризиків);
- 4) інформаційно-аналітичні матеріали за результатами публічного обговорення проекту антикорупційної програми.

Окремо варто звернути увагу на процес погодження антикорупційних програм в Національному агентстві запобігання корупції.

Так, рішення щодо погодження антикорупційної програми органу влади приймається у разі її відповідності вимогам, визначеним у розділі II Порядку, зокрема:

- підготовка антикорупційної програми здійснювалася з урахуванням принципів законності, прозорості, доступності, галузевої належності та всеохопленості, об'єктивності та неупередженості (зміст принципів розкрито у розділі II);

- вона включає обов'язкові складові, зазначені у Законі України «Про запобігання корупції» та Порядку;

- заходи, визначені в антикорупційній програмі, є чіткими та конкретними, за виконання кожного заходу закріплено відповідального виконавця;

- положення антикорупційної програми не містять положень, що дублюються або відтворюють норми права (крім випадків, передбачених Порядком);

- заходи з усунення корупційних ризиків спрямовані на усунення (мінімізацію) таких ризиків [231].

У разі часткової невідповідності антикорупційної програми вимогам Порядку (неконкретність заходів або строків, недостатність заходів з усунення корупційних ризиків, інші редакційні неточності) також приймається рішення про її погодження – із наданням обов'язкових до розгляду пропозицій.

Водночас, якщо антикорупційну програму розроблено із порушенням принципів підготовки, вона не включає одну або кілька складових (звіт за результатами оцінки корупційних ризиків не містить обов'язкових складових) чи існує потреба у здійсненні додаткової оцінки корупційних ризиків, оскільки попередню оцінку проведено не повно або неправильно,

Національне агентство приймає рішення про відмову у погодженні (непогодження) такої антикорупційної програми [231].

За результатами розгляду антикорупційної програми Національним агентством може бути прийнято одне з таких рішень: про погодження антикорупційної програми; про відмову в погодженні (непогодження) антикорупційної програми [231].

Важливим процесуальним етапом є оприлюднення антикорупційних програм, що здійснюється шляхом доведення до громадськості проекту антикорупційної програми, звітів про її виконання на своїх Інтернет сторінках (офіційних сайтах).

У розумінні ст.62 Закону України «Про запобігання корупції», антикорупційна програма підприємства являє собою комплекс правил, стандартів і процедур щодо виявлення, протидії та запобігання корупції у діяльності юридичної особи. Розробити антикорупційну програму у вигляді окремого юридичного документу недостатньо для повноцінної реалізації антикорупційної політики. Вказана програма погоджується з трудовим колективом, а її положення мають міститися в трудових договорах, правилах внутрішнього трудового розпорядку та посадових інструкціях. Антикорупційна програма повинна враховувати особливості конкретного підприємства (організаційно-правову форму, форму власності, чисельність працівників, сферу бізнесу тощо). Адже існує чимало відмінностей, скажімо, між товариством з обмеженою відповідальністю як найпоширенішою формою ведення бізнесу та забюрократизованим державним підприємством. У зв'язку з цим, Антикорупційне бюро навряд чи розробить «путящу» типову антикорупційну програму [327].

Загалом, юридична особа повинна мати:

- антикорупційну програму юридичної особи;
- наказ про затвердження антикорупційної програми та призначення уповноваженого з реалізації антикорупційної програми.

Саме ці два документи необхідні для участі в тендері [327].

Відповідно до ст.17 Закону України «Про публічні закупівлі», замовник приймає рішення відмовити учаснику в участі у процедурі держзакупівлі і зобов'язаний відхилити пропозицію учасника, якщо відсутня антикорупційна програма та не призначено уповноваженого з реалізації антикорупційної програми.

У Рішенні Національного агентства запобігання корупції від 02.03.2017 р. № 75 визначено зміст Типової антикорупційної програми юридичної особи, а також перелік антикорупційних стандартів та процедур у діяльності юридичної особи, які включають наступні заходи:

- 1) ознайомлення нових працівників із змістом Антикорупційної програми, проведення навчальних заходів з питань запобігання і протидії корупції;
- 2) антикорупційна перевірка ділових партнерів;
- 3) положення щодо обов'язкового дотримання Антикорупційної програми;
- 4) критерії обрання ділових партнерів юридичної особи;
- 5) обмеження щодо підтримки юридичною особою політичних партій, здійснення благодійної діяльності;
- 6) механізм повідомлення про виявлення ознак порушення Антикорупційної програми, ознак вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, а також конфіденційність таких повідомлень та захист викривачів;
- 7) здійснення уповноваженим та працівниками функцій щодо запобігання корупції;
- 8) процедура розгляду повідомлень викривачів, включаючи внутрішнє розслідування і накладення дисциплінарних стягнень;
- 9) норми професійної етики та обов'язки і заборони для працівників;
- 10) механізми запобігання і врегулювання конфлікту інтересів;
- 11) обмеження щодо подарунків;

12) нагляд і контроль за дотриманням вимог Антикорупційної програми [254].

Проте, окремі із наведених вище заходів викликають питання щодо їх реалізації. Наприклад, це стосується антикорупційної перевірки ділових партнерів та критеріїв обрання ділових партнерів юридичної особи.

У зв'язку з усім вищенаведеним, без відповіді залишається питання щодо самої форми контролю, у межах якого суб'єкт господарювання (в особі уповноваженого) може здійснювати антикорупційні перевірки своїх потенційних ділових партнерів. Означений контроль не є ані державним контролем у сфері господарської діяльності, ані внутрішньогосподарським (внутрішньокорпоративним) контролем. Не йдеться у даному випадку й про делегування повноважень спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції (прокуратури, Національної поліції, Національного антикорупційного бюро України, Національного агентства з питань запобігання корупції) в частині здійснення антикорупційного контролю (виявлення та попередження корупційних правопорушень) відповідним юридичним особам. І хоча деякі «елементи контролю» можуть бути притаманні й господарсько-виробничим відносинам, у тому числі договірному характеру (наприклад, авторський нагляд за договором підряду під час будівництва об'єкта архітектури, який передбачає контроль за відповідністю будівельно-монтажних робіт проекту; контролювання якості товарів (робіт, послуг), що виробляються (виконуються, надаються) користувачем на підставі договору комерційної концесії тощо), це не перетворює їх на управлінські відносини [177].

Підводячи підсумок вищенаведеному, ми можемо зробити деякі висновки та узагальнення цього підрозділу.

Адміністративні процедури розроблення державної антикорупційної політики – це врегульована адміністративно-процедурними нормами діяльність уповноважених суб'єктів щодо підготовки, узгодження, затвердження та оприлюднення державної антикорупційної політики [299].

Адміністративні процедури розроблення державної антикорупційної політики складаються з двох видів: 1) адміністративної процедури розроблення загальнодержавної антикорупційної політики; 2) адміністративної процедури розроблення антикорупційної програми; 3) адміністративної процедури розроблення антикорупційної програми юридичної особи.

Адміністративні процедури розроблення державної антикорупційної політики реалізуються у межах процедурних стадій, які складаються з певної кількості процесуальних етапів та дій, на кожному з яких реалізуються проміжні цілі. Стадії адміністративних процедур розроблення державної антикорупційної політики – це відносно самостійні комплекси процесуальних дій та етапів уповноважених суб'єктів, які спрямовані на вирішення та розв'язання локальних завдань з підготовки, узгодження, затвердження та оприлюднення державної антикорупційної політики.

Стадії адміністративних процедур розроблення державної антикорупційної політики мають таку структуру:

- 1) стадія підготовки проекту державної антикорупційної політики;
- 2) стадія розробки проекту антикорупційної політики;
- 3) стадія попереднього розгляду та узгодження проекту державної антикорупційної політики;
- 4) стадія прийняття та оприлюднення антикорупційної програми.

Стадії адміністративних процедур розроблення державної антикорупційної політики мають певні особливості, зокрема:

- на кожній стадії вирішується особливе специфічне завдання;
- для кожної стадії характерним є різне коло суб'єктів, що задіяні у розробленні заходів;
- взаємопов'язаність та взаємозалежність між попередніми та наступними стадіями;
- особливість рішень та процесуальних документів, які приймаються на кожній стадії та їх правові наслідки.

Адміністративні процедури розроблення загальнодержавної антикорупційної політики мають певні особливості, які полягають у тому, що прийняття цієї політики здійснюється Верховною Радою України у межах законотворчого процесу.

Сьогодні потребують удосконалення правового регулювання:

- 1) адміністративні процедури прийняття формування державної антикорупційної політики на всіх рівнях;
- 2) неврегульованим є механізм моніторингу за виконанням юридичними особами публічного та приватного права державної антикорупційної політики;
- 3) неврегульованим є механізм моніторингу за виконанням юридичними особами публічного та приватного права за виконанням антикорупційних програм;
- 4) питання відповідальності керівників за невиконання заходів державної антикорупційної політики та антикорупційних програм;
- 5) спеціальних механізмів громадського контролю за виконанням державної антикорупційної політики та антикорупційних програм [282].

4.4. Інформаційно-аналітична складова адміністративно-правового механізму державної антикорупційної політики

Однією із умов ефективності державної антикорупційної політики та діяльності відповідних суб'єктів є використання ними інформаційного суспільства, яке створює єдиний глобальний інформаційний простір, що характеризується мінливою та високою інтенсивністю інформаційних процесів. Формування та реалізація державної антикорупційної політики можлива лише на засадах створення нових, дієвих систем її інформаційно-аналітичного забезпечення, завдяки яким можливе досягнення повноти та точності інформації щодо стану корупції та стосовно оцінки корупційних ризиків, оперативне внесення змін до змісту державної політики, уточнення її окремих положень (за необхідності) та прийняття і реалізація інших

управлінських рішень. Задоволення потреб суспільства щодо стану корупції в Україні, щодо стану реалізації антикорупційної політики держави та неможливість формування її заходів без володіння інформацією про корупційні ризики призводить до усвідомлення необхідності в існуванні дієвої інформаційно-аналітичної системи на основі сучасних інформаційно-комунікаційних технологій, які дозволятимуть автоматизовано обробляти значні масиви інформації та забезпечити оперативний доступ до них зацікавленим суб'єктам.

Неможливо контролювати корупцію та протидіяти їй, не знаючи та не володіючи масивами інформації щодо її стану та умов і причин, які сприяють вчиненню корупційних правопорушень, Світова практика також свідчить, що неможливо планувати заходи з протидії корупції без визначення корупційних ризиків, їх впливу. Наша держава сьогодні намагається наблизитися до країн, які формують заходи державної антикорупційної політики на основі глибоких досліджень стану корупції, розумінні причин та умов її виникнення.

Головною метою інформаційно-аналітичної складової адміністративно-правового механізму державної антикорупційної політики має стати створення оптимальних умов інформатизації суб'єктів її формування та реалізації, володіння ними об'єктивною інформацією про стан корупції, про умови та причини, які сприяють корупції.

Одним із очікуваних результатів Державної програми щодо реалізації антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015-2017 роки є «... забезпечення формування та реалізації державної антикорупційної політики на основі результатів аналізу достовірних даних про корупцію та чинників, які її обумовлюють, впровадити ефективний моніторинг та координацію реалізації антикорупційної політики незалежним спеціалізованим органом із залученням представників громадянського суспільства» [75].

Для реалізації цього положення має бути створений дієвий та ефективний механізм інформаційно-аналітичного забезпечення державної антикорупційної політики.

Разом з тим, практика державного управління в Україні і світі показала, що відокремлені, вузькоспеціалізовані системи інформаційно-аналітичного забезпечення мають ряд характерних недоліків, таких, як, наприклад, нестача технологічних ресурсів для збору та обробки інформації, відсутність гнучкості для швидкого пристосування у вирішенні якісно нових проблем та недостатній рівень інтеграції для ефективного вирішення завдань на міжгалузевих рівнях [125, с. 5].

Термін «інформаційно-аналітичне забезпечення» широко використовується в різних галузях діяльності. Хоча важливість функції інформаційно-аналітичного забезпечення в процесі інформаційного забезпечення певної галузі не підлягає сумніву, спостерігається плутанина сутності зазначеного поняття з іншими взаємопов'язаними (спорідненими) з ним поняттями – інформаційного, довідкового, інформаційно-довідкового, аналітичного забезпечення, системного аналізу тощо, що, на наш погляд, є системною методологічною помилкою, яка перешкоджає реалізації інформаційного забезпечення, зокрема в системі державного управління. Сучасні підходи до визначення сутності інформаційно-аналітичного забезпечення засвідчують відсутність єдиного розуміння цього питання [317, с. 120-121].

Так, одні науковці інформаційно-аналітичне забезпечення розуміють як певний управлінський процес. Наприклад, М.С. Дорошко зазначає, що інформаційно-аналітичне забезпечення – цілеспрямований процес збирання, обробки та аналізу інформації про складні (самоорганізовані та саморозвинуті) соціальні, політичні та економічні системи, що становлять об'єкт управління, під керівництвом органу управління [84]. Таку думку підтримують й Р.А. Коваль, А.К. Нестеров та ін.

Інші вчені вважають, що інформаційно-аналітичне забезпечення є напрямом діяльності (Н.П. Дяченко, Г.А. Дробаха, О.В. Корнійчук та ін.). С.В. Вировий зазначає, що інформаційно-аналітичне забезпечення – особливий напрям діяльності, пов'язаний із виявленням, опрацюванням, збереженням та поширенням інформації переважно у сфері управлінської, політичної та економічної діяльності [48].

Окремі науковці (Ю.В. Ковбасюк, В.К. Єгоров, Ю.О. Саричев та ін.), що присвятили свої праці дослідженню поняття інформаційно-аналітичне забезпечення, його розуміють як комплекс певних заходів, що реалізує процеси створення документованих інформаційних продуктів (аналітичних документів) на основі використання статичних інформаційних ресурсів (документованих даних та інформації), проведення розрахунків, моделювання ситуацій, їх аналізу і синтезу з метою підтримки прийняття відповідних рішень на всіх рівнях державного управління [317, с. 120-121].

Варто звернути увагу на те, що змістом інформаційно-аналітичної складової адміністративно-правового механізму державної антикорупційної політики є інформаційна та аналітична взаємопов'язані компоненти. При чому, перший – інформаційний, в науковій літературі розкривається як відносно самостійна діяльність спеціально підготовлених фахівців, зайнятих пошуком, відбором, обробкою, нагромадженням, узагальненням і збереженням інформаційних одиниць. Другий – аналітичний, як похідний, другий етап процесу: виробництво спеціально підготовленими фахівцями на підставі наявних інформаційних одиниць і аналітичних процесів нового знання щодо явища або події, що вивчається [380].

Таким чином, інформаційно-аналітичні складові адміністративно-правового механізму державної антикорупційної політики з одного боку представляє собою сукупність технологій, методів, прийомів щодо збору та оброблення інформації про стан корупції в Україні, її оцінку, з іншого – це є вид діяльності певних суб'єктів, які мають повноваження, з використанням

інформаційно-комунікаційних технологій, різних методик здійснювати збирання, обробку, аналіз інформації щодо корупції та корупційних ризиків.

З інформаційним та аналітичним забезпеченням тісно пов'язана інформаційно-аналітична робота, яка в державному управлінні становить собою сукупність дій, що відбуваються в інтересах підвищення ефективності управлінської діяльності і мають на меті пізнання сутності, причин, тенденцій розвитку подій і явищ в політиці, розгляд і оцінювання ситуацій, вироблення на основі аналізу та обробки інформації висновків, рекомендацій, коментарів [362].

Кінцевим продуктом інформаційно-аналітичної роботи в державному управлінні є аналітичні документи – аналіз стану корупції в Україні, виконання заходів антикорупційної стратегії та антикорупційних програм, оцінка корупційних ризиків, на підставі яких готуються заходи державної антикорупційної політики.

Інформаційно-аналітичні складові адміністративно-правового механізму державної антикорупційної політики мають важливе значення в процесі розробки та реалізації державної антикорупційної політики, адже виконують такі функції:

- інформаційна функція – забезпечення обміну даними, у т.ч. визначення джерел інформації і способів доступу до них, організація потоків інформації, формування комплексу технічних засобів для організації інформаційних потоків, розвиток і створення нових інформаційних і телекомунікаційних технологій і поетапне формування єдиного інформаційного простору;

- управлінська функція – забезпечення інформаційного супроводу на усіх етапах управлінського циклу: при підготовці, прийнятті та контролі виконання управлінських рішень, у т.ч. визначення споживачів інформації, її складу, періодичності циркуляції, форм надання;

- формування і застосування порядку взаємодії інформаційної системи і суб'єктів, що управляють; організація використання інформації для оцінки

тенденцій, альтернатив рішень і дій розробки прогнозів, вироблення загальної стратегії;

- інструментальна функція – забезпечення підвищення ефективності державного управління шляхом використання ІКТ і методів аналізу даних, зокрема уніфікація і організація процесів і засобів збору, реєстрації, обробки, зберігання, оновлення, передачі і використання інформації, розподіл цих завдань між суб'єктами, що беруть участь у процесі інформаційного забезпечення;

- організація зберігання масивів інформації (розробка системи класифікаторів, зберігання даних і інформації в уніфікованих форматах);

- формування уніфікованої системи документації, розробка документообігу і технологічних процесів формування документів, встановлення порядку їх складання, оформлення, реєстрації, узгодження і затвердження;

- діагностична функція – отримання достовірної та максимально об'єктивної картини ситуації, у т.ч. організація зворотного зв'язку;

- прогностична функція – виявлення проблем, загроз, реальних та потенційних конфліктів, з метою їх запобігання;

- пізнавально-ментальна функція – сприяння зміні розуміння суті явищ, зміні ментальності керівників;

- безпекова функція – запобігання витоку інформації, несанкціонованих або ненавмисних впливів на її зміст, повноту, достовірність, точність тощо і на ліквідацію наслідків таких впливів у ході реалізації таких процедур, як: аутентифікація (користувача, об'єкта та джерела даних); контролю доступу;

- забезпечення цілісності повідомлень; забезпечення конфіденційності;

- забезпечення доступності; неспростовності відправки/доставки та участі в обміні; локалізації місця впливу порушника; моніторингу і аудиту;

– сповіщення про порушення і відновлення порушеного процесу функціонування; адаптації до змінних умов функціонування [125, с. 28-29].

Функціонування інформаційно-аналітичних складових адміністративно-правового механізму державної антикорупційної політики в контексті розроблення і реалізації останньої передбачає певну організаційну форму у вигляді сукупності елементів, які взаємопов'язані між собою і в цілому виконують завдання щодо збирання, обробки, аналізу інформації про корупцію.

Формування системи інформаційно-аналітичного забезпечення в кожному органі державної влади передбачає необхідність: 1) налагодження різноманітних інформаційних потоків як у межах органів державної влади різних рівнів, так і ззовні, які в цілому утворюють інформаційні системи органів державної влади різного функціонального призначення; 2) організації документообігу; систем класифікації і кодування інформації, зберігання інформаційних масивів (файлів), що зберігаються на машинних носіях; 3) організації роботи зі збирання, реєстрації, передавання, захисту, оцінки інформаційних потоків та інформації, що надходять до органів державної влади; 4) проведення аналітичної роботи [125, с. 35].

Результативність інформаційно-аналітичного забезпечення протидії корупції знаходиться у прямій залежності від скоординованості дій щодо встановлення зв'язків та взаємообміну інформацією. Тому побудова його функціональної системи буде неможлива без відповідних заходів організаційного характеру: централізації інформації, визначення головного суб'єкта, який реалізував би її та відповідав за впорядкування інформаційних процесів, упровадження в структуру відповідного органу функціональної моделі інформаційної системи (підсистеми), регламент операцій, що забезпечував би їх узгодженість між собою, послідовність, оптимальність застосування форм і засобів тощо [205, с. 67].

Відповідно до ст.11 Закону України «Про запобігання корупції», до повноважень Національного агентства належить проведення аналізу: стану

запобігання та протидії корупції в Україні, діяльності державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування у сфері запобігання та протидії корупції; статистичних даних, результатів досліджень та іншої інформації стосовно ситуації щодо корупції.

Також, до повноважень Національного агентства запобігання корупції відносять: організацію проведення досліджень з питань вивчення ситуації щодо корупції; 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; обмін інформацією з компетентними органами іноземних держав та міжнародними організаціями; координація та надання методичної допомоги щодо виявлення державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування корупціогенних ризиків у своїй діяльності та реалізації ними заходів щодо їх усунення, у тому числі підготовки та виконання антикорупційних програм.

У 2016 році на засіданні Національного агентства з питань запобігання корупції було прийнято перелік основних статистичних даних про діяльність цього органу. До затверджених статистичних даних належать показники, які характеризуватимуть діяльність НАЗК за кожним із функціональних напрямів: антикорупційна політика, організація заходів із запобігання та виявлення корупції, моніторинг дотримання законодавства про конфлікт інтересів та інших обмежень щодо запобігання корупції, фінансовий контроль та моніторинг способу життя, запобігання політичній корупції. Цей перелік дозволить проводити збір кількісних та якісних показників, які використовуватимуться при здійсненні системного аналізу діяльності Національного агентства та при підготовці ним звітних документів [107].

Таким чином, Національне агентство запобігання корупції є єдиним центром, уповноваженим на здійснення узагальненого аналізу ситуації щодо корупції в Україні, аналізу засад реалізації державної антикорупційної політики, організацію та проведення досліджень стану корупції в Україні.

Наразі Національне агентство запобігання корупції проводить заходи, спрямовані на створення інструментарію моніторингу стану корупції в Україні. Як випливає із змісту Антикорупційної стратегії, оцінка реалізації проводиться за допомогою таких показників: а) ухвалення передбачених Антикорупційною стратегією законів; б) соціологічних або інших досліджень щодо рівня корупції в Україні; в) рівня імплементації відповідних міжнародних стандартів [12].

У рамках проекту міжнародної технічної допомоги «Підтримка діагностики, моніторингу та переслідування корупції в Україні», спільно з Координатором проектів ОБСЄ в Україні, НАЗК було напрацьовано і в січні 2017 р. схвалено Методику стандартного опитування щодо рівня корупції в Україні. Можна привітати те, що в презентації її проекту, яка відбулась 29 листопада 2016 року, брали участь представники Інституту прикладних гуманітарних досліджень, влади (Адміністрації Президента, Уряду, Міністерства Юстиції, Національної поліції, НАБ, ГП, САП), міжнародних організацій (EUAM, ПРООН, ЄС), експертної спільноти (РПП та ін.) та медіа [11].

Дослідження щодо стану корупції в Україні публікуються на офіційному веб-сайті Національного агентства запобігання корупції. Однак, практично всі дослідження щодо корупції в Україні проведені неурядовими міжнародними та вітчизняними громадськими організаціями [86].

Схвалена методика стандартного опитування щодо рівня корупції в Україні, яка пропонується як стандартизований інструмент систематичного моніторингу й оцінки рівня корупції та результативності антикорупційної діяльності в Україні, є позитивним першим кроком на шляху до усунення неспроможності держави проводити антикорупційні дослідження і до

запровадження нової моделі державної політики щодо запобігання корупції [11].

Отже, можна зробити висновок, що в Україні почалася впроваджуватися система здійснення аналізу та оцінки стану корупції в Україні.

Поряд з цим, перспективним вбачається створення загальнодержавної Національної системи моніторингу та оцінювання рівня корупції, де саме Національне агентство запобігання корупції має відігравати провідну роль. Важливість створення такої системи полягає у потребі мати інформацію про сучасний і реальний стан корупції України, щоб у подальшому уникнути помилок при розробленні антикорупційної політики держави та підвищити ефективність її заходів. Завданням функціонування такої системи має стати оперативне та достовірне володіння інформацією про корупцію з метою попередження та своєчасного зменшення її негативних наслідків, внесення змін у заходи вже затвердженої антикорупційної програми держави.

Про необхідність створення такої системи неодноразово висловлювалося й у науковій літературі. Такі системи існують і в інших державах.

Світовий досвід показує, що в тих країнах, де влада та суспільство мали можливість отримувати інформацію про реальну ситуацію з корупцією в країні, вдавалось формулювати реальні цілі антикорупційної політики та отримувати позитивні зрушення в обмеженні масштабів корупції. Показовою в цьому відношенні може бути ситуація в Болгарії. Протягом майже десяти років в країні застосовується система моніторингу корупції, яка базується на уніфікованих показниках та стандартних дослідницьких процедурах. Отримана інформація використовується для стратегічного програмування та планування поточної діяльності державних та недержавних інституцій в сфері протидії корупції [320].

Національну систему державного моніторингу корупції доцільно розглядати як комплексну систему спостережень, збору, обробки,

систематизації та аналізу інформації, що стосується ефективності проведення антикорупційних реформ та заходів антикорупційної стратегії, яка дає оцінку рівня довіри до влади і прогнозує можливі корупційні ризики, розробляє обґрунтовані рекомендації для прийняття державно-управлінських рішень, спрямованих на протидію корупційним проявам.

Таким чином, система державного моніторингу корупції є потенційною функціональною складовою діяльності Національного агентства запобігання корупції, яка дає змогу виключати аморфність (розмитість) інформації, комплексно представити показники якості роботи, надати змістовну інтерпретацію результатів антикорупційних реформ [205, с. 67].

У зв'язку з цим, доцільно розробити необхідну нормативно-правову базу з питань функціонування такої системи, яка сьогодні відсутня.

Як зазначає, В.В. Нонік, Національну систему державного моніторингу корупції доцільно інтегрувати в роботу відомчих регіональних антикорупційних комісій, регіональних управлінь/відділів з питань запобігання та протидії корупції, які будуть нести відповідальність за координацію діяльності дослідницьких робочих груп у регіонах. У роботі таких груп необхідно задіяти провідних вчених, які проводять дослідження в зазначених напрямках. Інформація до проведення моніторингу має надходити з усіх потенційно можливих джерел, серед яких можна назвати дані засобів масової інформації, результати наукових досліджень та відомості органів державного і муніципального управління, отримані шляхом аналізу поточної ситуації [205, с. 67].

Функціонування системи державного моніторингу корупції має ґрунтуватися на принципах:

- науковості і комплексності;
- єдиного підходу до об'єкту моніторингу;
- своєчасності виявлення порушень;
- неперервності та системності;

- простоті та ефективності функціонування;
- забезпеченні репрезентативності.

Національна система державного моніторингу корупції має функціонувати постійно, системно, за розробленою уніфікованою методикою дослідження та оцінки рівня корупції.

Варто звернути увагу на те, що сьогодні в державні відсутня єдина методика моніторингу стану корупції. Якщо звернутися до Аналітичного звіту про виконання Антикорупційної стратегії на 2014-2015 роки та Державної програми щодо реалізації засад Антикорупційної стратегії, то про стан корупції в Україні Національне агентство забезпечення корупції посилається не на власні дослідження, а на дослідження, проведені міжнародними організаціями.

Так, Парламент ЄС у резолюції від 17.07.2014 р. (2014/2717 (RSP)) після підписання Угоди про асоціацію з Україною констатував, що в Україні «широко розповсюджена корупція та наявна колосальна тіньова економіка» (пункт 19). У резолюції від 15.01.2015 р. (2014/2965 (RSP)) Парламент ЄС висловив позицію, що антикорупційна стратегія, основною метою якої є нульова терпимість до корупції, вкрай необхідна Україні, і закликав українську владу вжити заходів щодо «викорінення системної корупції» (пункт 13). У 2017 році ПАРЕ у своїй Резолюції 2145 (2017 р.) продовжує оцінювати корупцію в Україні як «широко розповсюджену» та висловлює з цього приводу особливу занепокоєність (пункт 10). У Рейтингу сприйняття корупції за 2014 рік організації «Transparency International» з показником 26 балів (за методологією, де 0 – означає дуже високий рівень корупції, а 100 – відсутність корупції) Україна посідала 142 місце серед 175 країн.

Крім того, у рейтингу вищезгаданої організації за 2015 та 2016 рік, Україна залишається у тій самій групі досить корумпованих держав, лише незначним чином підвищивши свій рейтинг: у 2015 році Україна посіла 130 місце (27 балів) з поміж 168 країн, а у 2016 – 131 місце (29 балів) серед 176 країн.

Це свідчить про те, що незважаючи на докладені в останні роки помітні зусилля органів державної влади, це, однак, не дає очікуваного ефекту у значній частині напрямів діяльності з попередження та боротьби з корупцією. Даний висновок підтверджується також і суспільними настроями. Наприклад, згідно соціологічного опитування TNS Ukraine, проведеного у березні 2016 року, 49% населення вважає, що порівняно з 2015 роком ситуація з корупцією не змінилася, а 22% вважає, що ситуація навіть стала гіршою [12].

Далі у звіті зазначається про завдання Національного агентства запобігання корупції щодо моніторингу. Так, Національне агентство запобігання корупції забезпечує:

- проведення моніторингу стану виконання Державної програми та здійснює координацію роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій з її виконання;

- щоквартальне інформування Кабінету Міністрів України про стан виконання Державної програми;

- підготовку протягом двох місяців після затвердження та оприлюднення щорічної національної доповіді щодо реалізації засад державної антикорупційної політики пропозицій щодо внесення змін до Державної програми за результатами аналізу стану її виконання, а також висновків та рекомендацій парламентських слухань з питань ситуації щодо корупції. Як свідчить практика, НАЗК здійснює заходи щодо моніторингу виконання програми шляхом збирання відповідних відомостей, а також щоквартально інформує Кабінет Міністрів [12].

Отже, ми бачимо, що моніторинг Національного агентства запобігання корупції за рівнем корупції в Україні, за станом корупції здійснюється завдяки інформації від міжнародних організацій та шляхом збирання певних відомостей про виконання заходів державної антикорупційної політики та

антикорупційних програм. Ефективна та дієва система інформаційно-аналітичного забезпечення про стан корупції та виконання заходів антикорупційної політики відсутня. Тому не випадково, як зазначається в Аналітичному звіті про виконання Антикорупційної стратегії на 2014-2015 роки та Державної програми щодо реалізації засад Антикорупційної стратегії, станом на кінець липня 2017 року приблизно більше третини заходів, передбачених Антикорупційною стратегією та Державною програмою, залишаються невиконаними, незважаючи на те, що дія самої стратегії завершується у 2017 році. Також, велике занепокоєння викликає пасивне ставлення вищих органів державної влади до випадків, коли заходи, передбачені Державною програмою, виконуються із значним запізненням [12].

У зв'язку з цим, на сьогодні досить актуальним є питання щодо розроблення уніфікованої системи оцінювання корупції та ефективного механізму моніторингу за станом виконання заходів державної антикорупційної політики та антикорупційних програм. Наприклад, як нам вбачається, доцільним є щомісячний звіт про стан виконання антикорупційної політики та антикорупційних програм, що дозволить швидко реагувати на негативні зміни у суспільних відносинах, приймати своєчасні управлінські рішення, вносити відповідні зміни. Значення системи моніторингу корупції полягає у тому, щоб своєчасно та постійно контролювати стан корупції в Україні, діяльність органів держави по її протидії; підвищити навички уповноважених осіб з питань запобігання корупції; своєчасно усувати негативні прояви, які сприяють корупції [313].

Сьогодні вкрай важливим є питання розроблення необхідних заходів регуляторного характеру для посилення ролі Національного агентства запобігання корупції зі здійснення постійного моніторингу за рівнем корупції та станом виконання антикорупційної політики держави.

Недоліком законодавства також є те, що Національне агентство запобігання корупції позбавлено повноважень щодо здійснення контролю за

затвердженням і моніторингом за виконанням заходів антикорупційних програм. Вказані повноваження агентства потребують розширення і закріплення у законодавстві.

Підсумовуючи вищенаведене, ми можемо зробити деякі узагальнення і висновки.

Інформаційно-аналітичні складові адміністративно-правового механізму державної антикорупційної політики, з одного боку, представляють собою сукупність технологій, методів, прийомів щодо збору та оброблення інформації про стан корупції в Україні, її оцінку, з іншого – це є вид діяльності Національного агентства запобігання корупції та інших суб'єктів, які мають повноваження, з використанням інформаційно-комунікаційних технологій, різних методик здійснювати збирання, обробку, аналіз інформації щодо стану корупції та корупційних ризиків.

Основним суб'єктом, уповноваженим на здійснення узагальненого аналізу ситуації щодо корупції в Україні, аналізу засад реалізації державної антикорупційної політики, організацію та проведення досліджень стану корупції в Україні, є Національне агентство запобігання корупції. Поряд з цим, реалізація цих повноважень агентством не є ефективною і потребує покращення. Зокрема, з метою удосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення державної антикорупційної політики пропонується:

- 1) створити єдину Національну систему державного моніторингу корупції, завдяки якій: мають проводитися дослідження стану корупції в Україні, аналізуватися та співставлятися між собою результати досліджень стану корупції в Україні, які проводять міжнародні організації; буде здійснюватися узагальнення та аналіз стану виконання заходів Антикорупційної стратегії, заходів антикорупційних програм; Національне агентство запобігання корупції буде готувати узагальнені щомісячні та річні звіти по стану корупції та виконання антикорупційної політики держави [283].

Функціонування такої системи дозволить здійснювати постійний моніторинг стану корупції, виконання положень державної антикорупційної політики, а також своєчасно приймати управлінські рішення у випадку погіршення ситуації з корупцією, при невиконанні заходів державної антикорупційної політики тощо.

Складовою Національної системи державного моніторингу корупції має стати уніфікований механізм критеріїв оцінки рівня корупції, уніфікованих показників оцінки ефективності виконаних заходів Антикорупційної стратегії та антикорупційних програм. Такими показниками мають бути результати узагальнених соціологічних досліджень стану корупції, статистичні показники всіх видів антикорупційної діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування.

Повноваження Національного агентства щодо запобігання корупції потребують удосконалення, зокрема: 1) доцільно наділити Національне агентство запобігання корупції правом здійснення контролю за затвердженням і моніторингом за виконанням заходів антикорупційних програм; 2) запровадити обов'язковий щомісячний аналіз стану виконання заходів Антикорупційної стратегії, щоквартальний – заходів антикорупційних програм; 3) встановити уніфіковані критерії успішності виконання заходів Антикорупційної стратегії та антикорупційних програм [303].

Висновки до розділу 4

Підсумовуючи викладене, визначимо принципові положення, що містяться у цьому розділі і виносяться на захист:

1. З'ясовано, що послідовна реалізація державної антикорупційної політики за допомогою комплексного адміністративно-правового механізму відповідає завданням держави та загальнонаціональній консолідації

суспільства на шляху подолання корупції в Україні, зменшення її рівня та обсягів. Для успішної реалізації державної антикорупційної політики необхідним є збалансоване поєднання адміністративно-правового механізму формування державної антикорупційної політики та адміністративно-правового механізму реалізації державної антикорупційної політики.

2. Адміністративно-правовий механізм формування та реалізації державної антикорупційної політики є комплексним утворенням, яке складається з таких взаємопов'язаних та взаємодіючих елементів: політичного, правового, інституційного, організаційного, економічного та інформаційно-контрольного.

3. Запропоновано використання комплексного адміністративно-правового механізму формування та реалізації державної антикорупційної політики, побудованого на системі взаємодії суб'єктів та об'єктів, чіткій координації в діяльності всіх інституцій, що формують та реалізують державну антикорупційну політику, дієвій системі моніторингу та інформування громадянського суспільства про стан впровадження у життя положень державної антикорупційної політики.

4. Доведено, що ефективність запропонованого адміністративно-правового механізму формування та реалізації державної антикорупційної політики залежить від чітко встановленої межі та функціонування у взаємодії кожного окремого взятого елемента: політичного, адміністративно-правового, інституційного, організаційного, економічного та інформаційно-контрольного.

5. Запропонований механізм формування та реалізації державної антикорупційної політики надасть можливість координувати процеси формування досліджуваної державної політики, прослідити зміни взаємовідносин між її окремими елементами, проаналізувати стан реалізації, з метою проведення системних змін та коригування поточного процесу її виконання.

6. Проілюстровано, що саме за визначеною вище схемою мають відбуватися процеси послідовного та виваженого функціонування державної антикорупційної політики як цілісної соціальної системи.

7. У подальшому покращення функціонування адміністративно-правового механізму формування та реалізації державної антикорупційної політики вбачається можливим шляхом удосконалення стану правового регулювання та функціонування окремих його елементів чи частин.

8. Аналіз системи антикорупційного законодавства дозволяє його згрупувати на такі види: законодавство, яке визначає засади формування та реалізації державної антикорупційної політики; законодавство з питань попередження корупції та законодавство з питань покарання за корупцію.

9. Підтверджено, що Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. є основним нормативно-правовим актом, який визначає загальні положення щодо діяльності уповноважених суб'єктів з формування та реалізації державної антикорупційної політики. Поряд з цим, окремі положення цього законодавчого акту є дещо неузгодженими між собою, а деякі з них потребують конкретизації у підзаконних правових актах.

10. При розробці та реалізації державної антикорупційної політики має бути забезпечено виконання низки обов'язкових вимог, без дотримання яких державна політика не досягне своєї мети та не буде ефективною. Ці вимоги можливо реалізувати лише за умови покращення діяльності Національного агентства запобігання корупції у напрямках: 1) створення необхідної нормативно-правової бази стосовно процедур розроблення та реалізації державної політики, у тому числі антикорупційних програм; 2) розроблення необхідних методичних матеріалів та надання методичної допомоги суб'єктам, які реалізують заходи державної політики, здійснюють контроль за станом її виконання; 3) здійснення координації дій виконання державної антикорупційної політики та антикорупційних програм, а також здійснення аналізу антикорупційних програм та надання пропозицій до них; 4) здійснення координації дій та надання методичної допомоги юридичним

особам публічного та приватного права у напрямках застосування ефективних способів виявлення корупційних ризиків та реалізації заходів по їх усуненню під час підготовки антикорупційних програм та їх реалізації; 5) організація проведення тренінгів для осіб, які уповноважені за формування та реалізацію заходів державної антикорупційної політики та антикорупційних програм; б) проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи щодо важливості реалізації заходів державної антикорупційної політики; 7) створення ефективних механізмів контролю за станом виконання заходів державної антикорупційної політики та притягнення винних до відповідальності.

11. Доведено, що має бути створено ефективний механізм перевірок організації роботи публічної адміністрації з виконання заходів державної антикорупційної політики та антикорупційних програм. Необхідним є розроблення таких процедур, у тому числі механізмів відповідальності уповноважених суб'єктів за реалізацію заходів державної антикорупційної політики.

12. Виявлено, що адміністративні процедури розроблення державної антикорупційної політики реалізуються у межах процедурних стадій, які складаються з певної кількості процесуальних етапів та дій, на кожному з яких реалізуються проміжні цілі. Стадії адміністративних процедур розроблення державної антикорупційної політики – це відносно самостійні комплекси процесуальних дій та етапів уповноважених суб'єктів, які спрямовані на вирішення та розв'язання локальних завдань з підготовки, узгодження, затвердження та оприлюднення державної антикорупційної політики.

13. З'ясовано, що стадії адміністративних процедур розроблення державної антикорупційної політики мають таку структуру:

- 1) стадія підготовки проекту державної антикорупційної політики;
- 2) стадія розробки проекту антикорупційної політики;
- 3) стадія попереднього розгляду та узгодження проекту державної антикорупційної політики;

4) стадія прийняття та оприлюднення антикорупційної програми.

14. Доведено, що стадії адміністративних процедур розроблення державної антикорупційної політики мають певні особливості, зокрема:

- на кожній стадії вирішується особливе специфічне завдання;
- для кожної стадії характерним є різне коло суб'єктів, що задіяні у розробленні заходів;
- взаємопов'язаність та взаємозалежність між попередніми та наступними стадіями;
- особливість рішень та процесуальних документів, які приймаються на кожній стадії та їх правовими наслідками.

15. Адміністративні процедури розроблення загальнодержавної антикорупційної політики мають певні особливості, які полягають у тому, що прийняття цієї політики здійснюється Верховною Радою України у межах законотворчого процесу.

16. Основним суб'єктом, уповноваженим на здійснення узагальненого аналізу ситуації щодо корупції в Україні, аналізу засад реалізації державної антикорупційної політики, організацію та проведення досліджень стану корупції в Україні є Національне агентство запобігання корупції. Поряд з цим, реалізація цих повноважень агентством не є ефективною і потребує покращення.

17. Функціонування єдиної Національної системи державного моніторингу корупції дозволить здійснювати постійний моніторинг стану корупції та виконання положень державної антикорупційної політики та своєчасно приймати управлінські рішення у випадку погіршення ситуації з корупцією, при невиконанні заходів державної антикорупційної політики тощо.

18. Складовою Національної системи державного моніторингу корупції має стати уніфікований механізм критеріїв оцінки рівня корупції, уніфікованих показників оцінки ефективності виконаних заходів Антикорупційної стратегії та антикорупційних програм. Такими показниками

мають бути результати узагальнених соціологічних досліджень стану корупції, статистичні показники всіх видів антикорупційної діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування.

19. Повноваження Національного агентства щодо запобігання корупції потребують удосконалення, зокрема: 1) доцільно наділити Національне агентство запобігання корупції правом здійснення контролю за затвердженням і моніторингом за виконанням заходів антикорупційних програм; 2) запровадити обов'язковий щомісячний аналіз стану виконання заходів Антикорупційної стратегії, щоквартальний – заходів антикорупційних програм; 3) встановити уніфіковані критерії успішності виконання заходів Антикорупційної стратегії та антикорупційних програм.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукової проблеми, що полягає у розкритті адміністративно-правових основ антикорупційної політики в Україні та формулюванні пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства в досліджуваній сфері. За результатами дисертаційної роботи сформульовано такі основні висновки:

1. Розкрито концептуальні засади наукового супроводу державної антикорупційної політики та з'ясовано, що науковий супровід державної антикорупційної політики представляє собою професійну діяльність з системного та фундаментального дослідження проблем протидії корупції, та полягає у системному аналізі рівня корупції, пошуку і виділенні причин і умов, які їй сприяють, тенденцій розвитку, існуючих загроз, оцінки рівня корупції, а також у прогнозуванні динаміки впливу різних факторів на стан корупції в Україні, з метою вироблення ефективних заходів антикорупційної політики держави.

Науковий супровід державної антикорупційної політики має здійснюватися у напрямках: системного та комплексного проведення наукових досліджень з проблем протидії корупції, постійного розроблення прогнозів та пропозицій, наукових методик та рекомендацій з подальшим впровадженням їх у практичну діяльність антикорупційних органів, у антикорупційне законодавство; наукового аналізу ефективності форм та засобів антикорупційної політики, ефективності діяльності суб'єктів її реалізації; дослідження і моніторингу стану виконання антикорупційної політики.

2. З'ясовано ступінь наукової розробленості проблеми державної антикорупційної політики в Україні та зроблено висновок, що незважаючи на підвищену увагу науковців до проблем протидії корупції, адміністративно-правові основи щодо розроблення та реалізації державної антикорупційної політики комплексно не досліджувалися. Деякі аспекти стосовно реалізації

державної антикорупційної політики, шляхи удосконалення відповідного законодавства досліджені фрагментарно, дослідження інших – уже застаріли та не враховують сучасний рівень корупції і існуючу в країні суспільно-політичну ситуацію. В Україні відсутні комплексні наукові дослідження державної антикорупційної політики, а саме шляхів її розроблення, прийняття та реалізації. В існуючих наукових працях вона переважно розглядалася у контексті реалізації функцій держави, або як складова механізму протидії корупції у кримінологічному, політичному, адміністративно-правовому та управлінському аспектах, або як важлива складова реформ, які провадяться в системі органів публічної адміністрації, судових та правоохоронних органах.

3. Під методологічною основою дослідження державної антикорупційної політики в Україні запропоновано розуміти сукупність методів та способів пізнання, які дозволили вирішити поставлені у дисертації дослідницькі завдання, що пов'язані з вирішенням наукової проблеми щодо розроблення цілісної теоретико-прикладної концепції державної антикорупційної політики та визначення її сутності, розвитку та удосконалення адміністративно-правового регулювання. Використання новітнього світоглядного інструментарію до вивчення державної антикорупційної політики дозволило повно і ґрунтовно висвітлити питання сутності державної антикорупційної політики, окреслити подальші шляхи її розвитку та удосконалення, сформулювати сучасні концептуальні підходи до удосконалення її адміністративно-правового регулювання у кореляції з процесами політико-правових реформ, що відбуваються в нашій державі.

4. Охарактеризовано державну антикорупційну політику, як адміністративно-правову категорію, що дозволило запропонувати її визначення у широкому та вузькому розумінні. У вузькому розумінні державна антикорупційна політика розглянута як адміністративно-правова категорія, як інтегрована взаємодія органів публічної влади та громадянських інститутів щодо її формування та реалізації мети, завдань, принципів,

стратегічних напрямів, а також впровадження інституціональних, організаційно-правових та ресурсних заходів щодо унеможливлення проявів корупції в державному управлінні. У цьому розумінні державна антикорупційна політика, як адміністративно-правова категорія, представляє собою інтегровану взаємодію та координацію дій суб'єктів її формування та реалізації, і спрямовану на впровадження організаційно-правових, інституціональних та ресурсних заходів, спрямованих на усунення причин та умов, що сприяють корупції, зниження рівня корупції у всіх сферах суспільного життя, виявлення та припинення фактів корупції, відновлення порушених прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, а також держави.

5. У широкому розумінні державна антикорупційна політика представляє собою передбачений у законодавстві комплекс організаційно-правових, адміністративних, економічних, ідеологічних, освітньо-виховних та інших заходів, що ініціюються, розробляються та реалізуються публічною адміністрацією у взаємодії з громадянським суспільством з метою усунення причин та умов, що сприяють корупції, зниження рівня корупції у всіх сферах суспільного життя, виявлення та припинення фактів корупції, відновлення порушених прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, а також держави.

Державна антикорупційна політика має формуватися на основі ієрархічної системи цілей. Стратегічною метою державної антикорупційної політики є зниження корупції до рівня, коли корупція не створює викликів національній безпеці та існуванню суспільства, не призводить до системної деградації публічно-владних відносин, забезпечення захисту прав та законних інтересів громадян, суспільства, держави від загроз, пов'язаних з корупцією. Цілі другого рівня визначаються з урахуванням стану корупції та напрямів її протидії у державі за певний період часу. До таких цілей віднесено: зниження рівня корупції шляхом усунення причин та умов, які її обумовлюють; протидія корупції на всіх рівнях діяльності публічної влади

кримінально-правовими та адміністративними заходами; підвищення стандартів доброчесності публічної служби та представницьких органів; запобігання корупції у приватному секторі; удосконалення; протидія політичній корупції. Цілі третього рівня повинні формуватися з урахуванням особливостей поширення корупції у різних сферах суспільного життя та напрямів діяльності публічної влади (судова система, правоохоронні органи, публічні закупівлі, земельні ресурси, медицина тощо).

6. Визначено завдання та пріоритетні напрями державної антикорупційної політики. Завдання державної антикорупційної політики мають впливати із її цілей і обумовлюватися ними. Правильно і чітко сформульовані завдання державної антикорупційної політики відображають вектори системи протидії корупції, роль та предмет відання антикорупційних інституцій. Напрями державної антикорупційної політики повинні узгоджуватися з її цілями та завданнями, корегуватися з урахуванням оцінки стану корупції, моніторингу за її рівнем, а також урахуванням стану реалізації антикорупційної стратегії.

Аналіз даних про корупцію та проблемні питання, пов'язані з нею, дозволяє виокремити стратегічні завдання сучасної державної антикорупційної політики: подальша імплементація антикорупційного законодавства відповідно до міжнародних стандартів; корекція вітчизняного законодавства з метою мінімізації легальних умов, що сприяють корупції; продовження реформування політичної та судової системи, органів публічної влади у напрямі утвердження демократичних і європейських цінностей; забезпечення повноцінного функціонування та незалежності антикорупційних органів; удосконалення системи державного контролю за доброчесністю публічної служби, за фінансуванням політичних партій; підвищення ролі громадськості у протидії корупції шляхом впровадження чітких та прозорих механізмів їх участі в антикорупційних заходах.

7. Охарактеризовано принципи державної антикорупційної політики та зроблено висновок, що принципи державної антикорупційної політики – це

закладені законодавцем у норми права основні засади, теоретичні ідеї та загальні положення державної антикорупційної політики, які визначають її сутність та використовуються у практичній площині суб'єктами антикорупційної діяльності. Принципи державної антикорупційної політики представляють собою систему, адже слід виокремлювати власне як загальні принципи державної антикорупційної політики, так і принципи діяльності уповноважених суб'єктів її формування та реалізації.

Принципи державної антикорупційної політики пропонується класифікувати за такими критеріями: а) за ступенем загальності (загальні та спеціальні); б) за сферою правового регулювання (формування, реалізація протидія, запобігання корупції,); в) за юридичною силою нормативно-правового акту, в якому вони закріплені (міжнародно-правові документи, закони, підзаконні та адміністративні акти); д) за змістом засад здійснення (формування або реалізації антикорупційної політики).

8. Адміністративно-правові гарантії державної антикорупційної політики визначено як сукупність (систему) загальнообов'язкових умов і засобів, що сприяють реалізації мети, завдань та напрямів державної антикорупційної політики. Адміністративно-правові гарантії державної антикорупційної політики повинні бути урегульовані нормами права, що визначає їх обов'язковість; їх зміст має бути тісно пов'язаний із напрямами та завданнями діяльності антикорупційних органів з формування та реалізації державної антикорупційної політики; повинні діяти безперервно, тобто на весь термін дії державної антикорупційної політики.

Обґрунтовано, що в основу державної антикорупційної політики мають бути покладені такі гарантії: 1) кадрово-професійні гарантії; 2) інформаційно-аналітичні гарантії; 3) науково-методичні гарантії; 4) матеріально-технічні гарантії; 5) гарантії контролю та нагляду, розкрито їх зміст.

9. Під суб'єктами державної антикорупційної політики пропонуємо розуміти народ України, органи державної влади та місцевого

самоврядування, громадські об'єднання, установи та організації і особи, які мають права та наділені обов'язками (зобов'язані або мають брати участь) у розробленні та реалізації державної антикорупційної політики. Система суб'єктів державної антикорупційної політики є набагато ширшою, ніж система суб'єктів боротьби з нею.

Суб'єктів державної антикорупційної політики поділено на такі основні групи: 1) суб'єкти, що розробляють державну антикорупційну політику: а) Президент України; б) Верховна Рада України; в) Кабмін України; г) НАЗК; д) Комітет Верховної Ради України з питань запобігання і протидії корупції; е) Національна рада з питань антикорупційної політики (визначають головні пріоритети в зазначеній сфері; здійснюють законодавче забезпечення, координацію спільних зусиль інших суб'єктів, а також контроль реалізації засад антикорупційної політики); 2) суб'єкти, що реалізують державну антикорупційну політику: а) суб'єкти загальної компетенції (органи державної влади та місцевого самоврядування у межах визначених заходів державної політики); б) суб'єкти спеціальної компетенції: (САП, Нацполіція України, НАБУ, НАЗК, СБУ, Вищий антикорупційний суд); 3) суб'єкти з окремими повноваженнями щодо розроблення та реалізації державної антикорупційної політики: а) юридичні особи публічного та приватного права в частині розробки та реалізації антикорупційних програм; б) громадські об'єднання, їх члени або уповноважені представники, діяльність яких пов'язана із заходами щодо запобігання корупції; в) урядовий уповноважений з питань запобігання корупції; г) окремі громадяни; д) міжнародні установи та організації; 4) суб'єкти розроблення та формування антикорупційної політики юридичних осіб: а) колегіальний орган управління (рада директорів, правління тощо), який розглядає та затверджує антикорупційну політику; б) керівник юридичної особи (підприємства, установи чи організації), який відповідає за впровадження та виконання антикорупційних заходів, здійснення контролю та звітування;

в) структурний підрозділ (особа), уповноважена на безпосереднє розроблення та впровадження антикорупційної політики.

10. Під компетенцією суб'єктів формування та реалізації державної антикорупційної політики запропоновано розуміти закріплені за відповідним органом публічної влади їх завдання, права та обов'язки (у тому числі відповідальність за наслідки виконання повноважень) щодо вироблення та впровадження заходів державної антикорупційної політики.

Аналіз реалізації компетенції суб'єктів формування та реалізації державної антикорупційної політики дозволяє визначити шляхи її удосконалення: слід на законодавчому рівні чітко визначити повноваження кожного спеціального суб'єкта щодо формування заходів державної антикорупційної політики, щодо їх реалізації з метою усунення існуючих дублювань та суперечностей; доцільним є розроблення чітких адміністративних процедур формування заходів державної антикорупційної політики з визначення строків, відповідальних суб'єктів та порядку їх взаємодії між собою; відсутність такої ознаки як ієрархічність між суб'єктами формування державної антикорупційної політики створює проблеми у визначенні централізації та децентралізації оперативного керівництва процесом підготовки та розроблення державної антикорупційної політики, що призводить до гальмування процесу її прийняття та впровадження у життя.

Повноваження Національного агентства щодо запобігання корупції потребують удосконалення, зокрема: 1) доцільно наділити Національне агентство запобігання корупції правом здійснення контролю щодо затвердження та моніторингу виконання заходів антикорупційних програм; 2) запровадження обов'язкового щомісячного аналізу стану виконання заходів Антикорупційної стратегії, щоквартального – заходів антикорупційних програм; 3) встановити уніфіковані критерії успішності виконання заходів Антикорупційної стратегії та антикорупційних програм

11. Охарактеризовано особливості взаємодії суб'єктів розроблення та реалізації державної антикорупційної політики, що дозволило зробити висновок про те, що підвищення ефективності діяльності суб'єктів формування державної антикорупційної політики можливе шляхом впровадження таких форм взаємодії, як: 1) проведення спільних колегій, оперативних нарад між керівниками Національного агентства запобігання корупції та центральних органів виконавчої влади, антикорупційних та інших державних органів з метою прийняття узгоджених рішень щодо формування заходів державної антикорупційної політики; 2) проведення спільних нарад між структурними підрозділами Національного агентства запобігання корупції, Кабінету Міністрів України та комітетами Верховної Ради України з приводу узгодженості дій щодо формування заходів та прийняття державної антикорупційної політики; 3) створення окремих робочих груп з приводу узгодженості дій під час формування заходів державної антикорупційної політики; 4) надання Національним агентством запобігання корупції методичної та комплексної практичної допомоги у питаннях формування заходів державної антикорупційної політики; 5) обмін інформацією щодо стану корупції в Україні, умов та причин, які їй сприяють та пропозицій щодо їх усунення з метою врахування цих факторів при формуванні заходів державної антикорупційної політики; 6) підсумовування і розповсюдження досвіду спільної діяльності з формування державної політики.

Покращення стану взаємодії суб'єктів реалізації заходів державної антикорупційної політики можливе з використанням таких форм, як: 1) розробка та реалізація спільних планів та програм, спрямованих на виконання заходів державної антикорупційної політики; 2) взаємне інформування щодо стану та ефективності реалізації заходів державної антикорупційної політики; 3) створення робочих груп, проведення спільних нарад зацікавлених суб'єктів реалізації окремих заходів державної антикорупційної політики; 4) прийняття узгоджених рішень щодо виконання окремих заходів державної антикорупційної політики та антикорупційного

законодавства; 5) проведення спільних заходів оцінки та моніторингу стану виконання державної антикорупційної політики; 6) видання спільних нормативно-правових актів, які регламентують взаємодію зацікавлених суб'єктів з реалізації державної антикорупційної політики; 7) спільне вивчення проблем та надання допомоги з реалізації державної антикорупційної політики.

12. З'ясовано сутність взаємодії суб'єктів державної антикорупційної політики з громадськістю щодо її формування і реалізації та запропоновано такі напрями взаємодії із громадськістю у сфері формування та реалізації антикорупційної політики, які потребують впровадження: інформаційний; консультаційний; участь у розробленні проекту державної антикорупційної політики; створення громадських рад; участь у процесі формування суб'єктів антикорупційної політики; проведення та участь у антикорупційних експертизах; участь у законотворчій діяльності; проведення досліджень з питань запобігання корупції; громадський контроль за виконанням законів у сфері запобігання корупції; проведення конференцій, форумів, засідань тощо; проведення громадського обговорення.

13. Розкрито поняття та складові елементи адміністративно-правового механізму формування та реалізації державної антикорупційної політики в Україні. Під адміністративно-правовим механізмом формування та реалізації державної антикорупційної політики розуміємо сукупність адміністративно-правових засобів, завдяки впливу яких певне суспільне явище набуває необхідних параметрів (характеристик) та здійснюється регулювання правовідносин з метою досягнення цілей відповідної державної політики.

Для успішної реалізації державної антикорупційної політики необхідним є збалансоване поєднання адміністративно-правового механізму формування державної антикорупційної політики та адміністративно-правового механізму реалізації державної антикорупційної політики. Адміністративно-правовий механізм формування та реалізації державної антикорупційної політики є комплексним утворенням, яке складається з

таких взаємопов'язаних та взаємодіючих елементів: політичного, правового, інституційного, організаційного, економічного та інформаційно-контрольного.

14. Нормативну складову адміністративно-правового механізму формування та реалізації державної антикорупційної політики визначено як сукупність адміністративно-правових норм, що визначають параметри (характеристики) суспільного явища та правовідносин з формування та реалізації державної антикорупційної політики, що потребують урегулювання за допомогою адміністративно-правових засобів.

Запропоновано ст. 18 Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. викласти у такій редакції:

Стаття 18. Антикорупційна політика

1. Засади антикорупційної політики (Антикорупційна стратегія) визначаються Верховною Радою України.

2. Верховна Рада України щороку, не пізніше 1 червня, проводить парламентські слухання з питань ситуації щодо корупції, затверджує та оприлюднює щорічну національну доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики.

3. Антикорупційна стратегія розробляється Національним агентством на основі аналізу ситуації щодо корупції, а також результатів виконання попередньої антикорупційної стратегії.

4. Антикорупційна стратегія реалізується шляхом виконання державної програми, яка розробляється Національним агентством та узгоджується з Кабінетом Міністрів України, який після погодження подає її на затвердження до Верховної Ради України.

Керівники державних органів, установ, підприємств та організацій, органів місцевого самоврядування несуть персональну відповідальність за забезпечення реалізації державної програми з виконання Антикорупційної стратегії.

5. Державна програма з виконання Антикорупційної стратегії підлягає щорічному перегляду з урахуванням результатів реалізації визначених

заходів, висновків та рекомендацій парламентських слухань з питань ситуації щодо корупції.

15. Розкрито зміст та особливості адміністративних процедур вироблення державної антикорупційної політики в Україні. Запропоновано адміністративні процедури розроблення державної антикорупційної політики визначити як урегульовану адміністративно-процедурними нормами діяльність уповноважених суб'єктів щодо підготовки, узгодження, затвердження та оприлюднення державної антикорупційної політики.

Обґрунтовано, що сьогодні потребують удосконалення правового регулювання: 1) адміністративні процедури прийняття формування державної антикорупційної політики на всіх рівнях; 2) механізм моніторингу за виконанням юридичними особами публічного та приватного права державної антикорупційної політики; 3) механізм моніторингу за виконанням юридичними особами публічного та приватного права за виконанням антикорупційних програм; 4) питання відповідальності керівників за невиконання заходів державної антикорупційної політики та антикорупційних програм; 5) спеціальних механізмів громадського контролю за виконанням державної антикорупційної політики та антикорупційних програм.

16. Висвітлено зміст інформаційно-аналітичної складової адміністративно-правового механізму державної антикорупційної політики. Запропоновано, з метою удосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення державної антикорупційної політики, створення єдиної Національної системи державного моніторингу корупції, завдяки якій: мають проводитися дослідження стану корупції в Україні; аналізуватися та співставлятися між собою результати досліджень стану корупції в Україні, які проводять міжнародні організації; узагальнюватиметься та аналізуватиметься стан виконання заходів Антикорупційної стратегії, антикорупційних програм; узагальнюватимуться Національним агентством запобігання корупції щомісячні та річні звіти про стан корупції та виконання антикорупційної політики держави.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В.В. Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції. Право України. 2006. № 5. С. 11–17.
2. Адміністративне право України. Загальна частина. Альбом схем: навч. посібник /Ю.П. Битяк, В.В. Зуй, В.М. Гаращук та ін. Харків: Нац. юрид. акад. України, 2003. С. 81.
3. Адміністративне право України: підручник /за заг. ред. Т.О. Коломоєць. К.: Істина, 2009. 480 с.
4. Адміністративне право України: підручник /за ред. Ю.П. Битяка. К.: Юрінком Інтер, 2005. 544 с.
5. Акімов О.О. Механізм реалізації державної євроінтеграційної політики України. [Електронний ресурс]. URL: <http://ep3.nuwm.edu.ua/5804/1.pdf>.
6. Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М.: Юрид.лит., 1966. С. 5.
7. Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия: опыт комплексного исследования. М.: «Статут», 1999. С. 348.
8. Алексеев С.С. Проблемы теории права: курс лекций. В 2-х томах. Т.1. Свердловск. 1972, 396 с.
9. Алфьоров С.М. Адміністративно-правова діяльність щодо протидії корупції в органах внутрішніх справ: монографія. Х.: Золота Миля, 2011. 372 с.
10. Алфьоров С.М. Суб'єкти, які здійснюють заходи щодо запобігання і протидії корупції, відповідно до проекту Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції». Актуальні питання юридичної науки та правоохоронної діяльності. 2011. №1. С. 3–7.

11. Альтернативний звіт з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики. [Електронний ресурс]. URL: http://pravo.org.ua/img/books/files/1495028329az_final.pdf.
12. Аналітичний звіт про виконання Антикорупційної стратегії на 2014-2015 роки та Державної програми щодо реалізації засад Антикорупційної стратегії. Офіційний веб-сайт Національного агентства запобігання корупції. [Електронний ресурс]. URL: <https://nazk.gov.ua/sites/default/files/docs/2017>.
13. Андріїв М.М. Поняття та структура компетенції органів публічної влади. [Електронний ресурс]. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2017-2/doc/1/07.pdf>.
14. Андріяш В.І. Державна політика: концептуальні аспекти визначення. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2013. № 9. [Електронний ресурс]. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua>.
15. Ансофф И. Стратегическое управление: монографія. М.: Экономика, 1989. 519 с.
16. Антикоррупционная политика: учеб. пособ. /под ред. Г. Сатарова. М.: РА «СПАС», 2004. 368 с.
17. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. М.: Омега-Л, 2004. 584 с.
18. Баїк О.І. Поняття і категорії як основа науки податкового права України. Lviv Polytechnic National University Institutional Repository. [Електронний ресурс]. URL: <http://ena.lp.edu.ua>.
19. Бакуменко В.Д., Надолішній П.І. Теоретичні та організаційні засади державного управління: навч. посібн. К.: Міленіум, 2003. 256 с.
20. Бандурка О.М. Адміністративний процес: підручник. К.: Літера ЛТД, 2002. С. 16.
21. Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України: підручник. Х.: Ун-т внутр. справ, 1998. 477 с.

22. Баришніков В.М. Запобігання та протидія проявам корупції на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування: навч.-метод. посібн. К.: ІПК ДСЗУ, 2013. 172 с.
23. Баскаков А.Я., Туленков Н.В. Методология научного исследования: учеб. пособ. К.: МАУП, 2002. С. 125.
24. Беднарчук О.Г. Теоретичні основи та адміністративно-правові механізми протидії корупції в Державній кримінально-виконавчій службі України: монографія. [Електронний ресурс]. URL: <https://pidruchniki.com/87677/pravo>.
25. Бездольний М.Ю. Адміністративно-правові засади діяльності органів внутрішніх справ щодо протидії корупції: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2009. С. 14.
26. Бездольний М.Ю. Державно-правовий механізм протидії корупції. Форум права. 2009. №2. С. 38–43.
27. Безкарність та недієве правосуддя тримають Україну на корупційному дні. Офіційний веб-сайт громадської організації «Трансперенсі Інтернешнл Україна». [Електронний ресурс]. URL: <http://ti-ukraine.org/research/indeks-koruptsiyi-cpi-2016>.
28. Беспалова О.І. Адміністративно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції держави: монографія. Х.: НікаНова, 2014. 544 с.
29. Береза О.Д. Державна антикорупційна політика: сутність та особливості реалізації в постіндустріальному суспільстві: дис. ... канд. наук з держ. управл.: 12.00.07. Харків, 2002. 182 с. [Електронний ресурс]. URL: <http://academy.gov.ua/pages/dop/137>.
30. Беспалько В.П. Слагаемые педагогических технологий. М.: Педагогика, 1989. 192 с.
31. Білецький А.В. Корупція у приватному секторі та роль громадськості у її запобіганні. Проблеми законності. 2016. Вип.135. С. 157–166.

32. Білозьоров Є.В. Правові гарантії захисту прав і свобод людини в Україні: реалії та проблеми. Адвокат. 2009. № 8(107). С. 26–30.
33. Бондар В.І. Дидактика: підручник. К.: Либідь, 2005. 261 с.
34. Борденюк В. Конституція України та становлення галузі права місцевого самоврядування. Актуальні питання втілення в життя положень Конституції України. 1999. Вип. 1. С. 282–291.
35. Борисевич С.О. Стратегічне планування. Енциклопедія державного управління: у 8 т. К.: НАДУ, 2011. Т. 4. 648 с.
36. Бояринцева М. Адміністративно-правовий статус громадян: до питання про склад елементів. Право України. 2002. № 8. С. 21–25.
37. Бусол О. Ю. Вплив деяких чинників боротьби з корупцією на її загальний рівень у країнах світу. Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). Наук.-практ. журнал. 2010. № 22. С. 182–192.
38. Бусол О.Ю. Протидія корупційній злочинності в Україні у контексті сучасної антикорупційної стратегії: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2015. 480 с.
39. Валевський О.Л. Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження: монографія. К.: НІСД, 2001. 242 с.
40. Валюшко І.В. Інститути громадянського суспільства у системі антикорупційної політики держави: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Національний інститут стратегічних досліджень. Київ, 2017. 217 с.
41. Вебер М. Политика как призвание и профессия. Избранные произведения. М.: Прогресс, 1990. 808 с.
42. Веклич В.О. Методологія дослідження адміністративно-правових засад політики щодо запобігання і боротьби з корупцією в Україні. Вісник Маріупольського державного університету. Випуск 13. 2017. [Електронний ресурс]. URL: http://visnyk-pravo.mdu.in.ua/uk/visnik_mdu_2017_13.pdf.

43. Веклич В.О. Публічна політика щодо запобігання і боротьби з корупцією в Україні (адміністративно-правові засади): дис. ... д-ра юрид.наук: 12.00.07, Київ, МАУП, 2018. 614 с.
44. Великий енциклопедичний юридичний словник /за ред. Ю.С. Шемшученка. 2-ге вид. К.: Вид-во «Юридична думка», 2012. 1020 с.
45. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) /В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь: Перун, 2005. 1728 с.
46. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел. К., Ірпінь: ВТФ «Перун», 2009. 1736 с.
47. Великий тлумачний словник української мови /упор. Т.В. Ковальова. Харків. 2005. 767 с.
48. Вировий С.В. Інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. Ефективність державного управління: зб. наук. пр. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2014. №39. С. 201–206.
49. Воеводин Л.Д. Юридические гарантии конституционных прав и свобод личности в социалистическом обществе: монография. М.: Моск. ун-т, 1987. 343 с.
50. Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России: учебн. пособие. М.: Моск. ун-т, 1997. 324 с.
51. Гаращук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні: навч. посібник. Харків: Нац. юрид. акад. України, 1999. 55 с.
52. Гарчева Л.П., Ярмыш А.Н. Конституционное право Украины: учебн. пособие. Симферополь: Доля, 2000. 336 с.
53. 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.
54. Гершун А. Технологии сбалансированного управления /А. Гершун, М. Горский. М.: ЗАО «Олимп-бизнес», 2005. 416 с.

55. Гетьманчук М.П. Політологія: навчальний посібник. К., 210. 415 с.
56. Гладуняк Іван. Конституція як основа формування та реалізації державної політики. Віче. 2007. № 21/22. [Електронний ресурс]. URL: <http://www.viche.info/journal/733>.
57. Глазунова Н.И. Государственное (административное) управление: учебник. М.: ТК Велби; изд-во «Проспект», 2006. 359 с.
58. Глушко Є.В. Адміністративно-правове забезпечення участі громадськості у протидії корупції: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2015. 248 с.
59. Гогвуд Б. Аналіз політики для реального світу /Б. Гогвуд, Л. Ган; пер. А. Олійник. К.: Основи, 2004. 396 с
60. Гогіна Л.М. Компетенції та компетентності в державній службі України: до проблеми понятійного апарату. [Електронний ресурс]. URL: www.academy.gov.ua/ej/ej6/txts/08glmppa.htm.
61. Головка В.А. Адміністративно-правове забезпечення захисту соціальних та економічних прав учасників дорожнього руху в Україні: проблеми теорії та практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Нац. акад. внутр. справ. К., 2011. 20 с.
62. Голосніченко І.П. Адміністративне право: основні поняття: навч. посібн. К.: ГАН, 2005. 231 с.
63. Голосніченко І.П. Попередження корисливих проступків засобами адміністративного права. К., 1991. 207 с.
64. Гончарук С.Т. Адміністративне право України: навчальний посібник. К., 2000. 56 с.
65. Гордієнко П. Стратегічний аналіз: навч. посібн. К.: Алерта, 2006. 404 с.
66. Городецька І.А. Сутність адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу. Форум права. 2016. №1. С. 60–66.

[Електронний ресурс]. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2016_1_12.pdf.

67. Государственная политика и управление: учебник: в 2 ч. /под ред. Л.В. Сморгунова. М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2006. Ч.1. 384 с.

68. Грицаєнко Л.Л. Інституційний механізм Європейського Союзу: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. К., 2010. 19 с.

69. Громадськість, бізнес та медіа об'єднались і взяли під контроль державні закупівлі в Україні. [Електронний ресурс]. URL: <http://ti-ukraine.org/news/1793.html>.

70. Дем'янчук В. А. Адміністративно-правові засади реалізації антикорупційної політики в Україні: дис. ... д-ра юрид.наук: 12.00.07. Київ, ДДУВС, 2018. 492 с.

71. Дем'янчук В. А. Організаційно-правовий аспект антикорупційної політики України: монографія. Харків: Константа. 2017. 480 с.

72. Державна антикорупційна політика і запобігання та протидія корупції на публічній службі в органах влади і в органах місцевого самоврядування: монографія /В.В. Василевич, Т.Е. Василевська, В.Ф. Нестерович; кер. авт. кол. В.Л. Федоренко; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.Л. Федоренка. Київ: Ліра-К, НАДУ, 2016. 524 с.

73. Державна політика: аналіз та механізми її впровадження в Україні: навч. посібн. /за заг. ред. В. Ребкала, В. Тертички. К.: Вид-во НАДУ, 2000. 232 с.

74. Державна політика: підручник. К.: НАДУ, 2014. 448 с.

75. Державна програма щодо реалізації антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015-2017 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 29.04.2015 №265. [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/265-2015>.

76. Державне управління в Україні: організаційно-правові засади: навч. посібн. /за заг. ред. Н.Р. Нижник. К.: Вид-во УАДУ, 2002. 164 с.
77. Державне управління: словн.-довідн. /за заг. ред. В.М. Князева, В.Д. Бакуменка. К.: Вид-во УАДУ, 2002. 228 с.
78. Деякі питання реформування державного управління України: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 № 474. Урядовий кур'єр. 2016. № 139.
79. Дєєва Н.М., Редіна Н.І., Дулік Т.О. та ін. Оподаткування в Україні: навч. посібн. К.: Центр учбової літератури, 2009. 544 с.
80. Дзвелюк М. Державна політика та функції сучасної держави: до проблеми взаємозв'язку. [Електронний ресурс]. URL: <http://www.jurnaluljuridic./2016.pdf>.
81. Динаміка суспільно-політичних поглядів в Україні: опитування IRI. [Електронний ресурс]. URL: <http://ratinggroup.ua/research/ukraine/0063>.
82. Динько О.Ф. Зміст і гарантії забезпечення реалізації свободи пересування людини та громадянина в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2003. 221 с.
83. Дмитрієв Ю.В. Механізми оцінки та мінімізації корупційних ризиків у системі державного управління України: дис. ... канд. наук з держ. управл. Маріуполь. 2018. С. 78.
84. Дорошко М.С. Соціально-правові основи інформаційної безпеки. [Електронний ресурс]. URL: <https://pidruchniki.com/gosguu.narod.ru/gos/96.html>.
85. Досвід зарубіжних країн у боротьбі з корупцією. [Електронний ресурс]. URL: <http://uspishnaukraina.com.ua/strategy/69/244.html>.
86. Дослідження щодо корупції в Україні. Офіційний веб-сайт НАЗК. [Електронний ресурс]. URL: <https://nazk.gov.ua/doslidzhennya-shchodo-korupciyi-v-ukrayini>.
87. Дослідження щодо стану справ з корупцією. Центр політико-правових реформ. [Електронний ресурс]. URL:

<http://pravo.org.ua/ua/news/20872033-1.3.-doslidzheniya-schodo-stanu-sprav-z-koruptsiyu>.

88. Економічна енциклопедія: у 3 т. Київ: Видавничий центр «Академія», 2000. Т. 1. 864 с.

89. Економічний розвиток і державна політика: навч. посібн. /за заг. ред Ю. Єханурова, І. Розпутенка. К.: Вид-во УАДУ, 2001. 480 с.

90. Експерти USAID розповіли про своє бачення антикорупційного суду. [Електронний ресурс]. URL: http://zib.com.ua/ua/print/127875-eksperti_usaid_rozprovili.

91. Енциклопедичний словник з державного управління /за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. К.: НАДУ, 2010. 820 с.

92. Енциклопедія державного управління: у 8 т. /Ю.В. Ковбасюк. К.: НАДУ, 2011. Т. 6: Державна служба. 2011. 524 с.

93. Євмешкіна О.Л. Теоретико-методологічні засади модернізації державного стратегічного планування в Україні: дис. ... д-ра наук з держ. упр. Дніпро. 2018. [Електронний ресурс]. URL: http://www.dridu.dp.ua/nauka/sv_rada_D/dis/Yevmieshkina.

94. Жорнокуй Ю.М. Корпоративні конфлікти в акціонерних товариствах: цивільноправовий аспект: монографія. Х.: Право, 2015. 532 с.

95. Заброда Д.Г. Адміністративно-правові засади: сутність та зміст категорії. [Електронний ресурс]. URL: <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-pomeriv/2-4-2013/item/180>.

96. Заброда Д.Г. Взаємодія суб'єктів боротьби з корупцією: адміністративно-правовий аспект: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. НАВСУ. Київ, 2005. [Електронний ресурс]. URL: <http://mego.info/%D0%BCD1%8E>.

97. Заброда Д.Г. Державна антикорупційна політика в Україні: теорія, правова основа, інституалізація: монографія. Сімферополь: КРП «Видавництво «Кримнавчпеддержвидав». 2013. 363 с.

98. Заброда Д.Г. Систематизація наукових досліджень з проблем протидії корупції. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. 2011. №3. С. 256–268.

99. Заброда Д.Г., Кашкаров І.О. Основні моделі державних інституцій, відповідальних за реалізацію державної антикорупційної політики. [Електронний ресурс]. URL: <http://www.pravnik.info/fomum-pr/1823-osnovni-modeli-derzhavnix-institucij-vidpovidalnih>.

100. Завгородній В.А. Правове регулювання взаємодії органів Національної поліції та громадських організацій у протидії корупції: навч. посібн. Дніпро: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ; Ліра ЛТД, 2016. 168 с.

101. Заворотченко Т.М. Конституційно-правові гарантії прав і свобод людини і громадянина в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2002. 222 с.

102. Заворотченко Т.М. Конституційно-правові гарантії прав і свобод людини і громадянина в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2002. 17 с.

103. Загнітко А.П. Словник сучасної лінгвістики: поняття і терміни: у 4 т. Т. 2. Донецьк: ДонНУ, 2012. 350 с.

104. Задорожний С.А. Механізм запобігання і протидії корупції в органах місцевої влади: дис. ... канд. з держ. управл.: 25.00.02. Національна академія державного управління при Президентові України. Київ, 2016. 251 с.

105. Задорожний С.А. Місцева влада як посередник між правоохоронними органами та громадянським суспільства у сфері протидії корупції. Університетські наукові записки. Хмельницький університет управління і права. 2014. №3(51). С. 225–230.

106. Запобігання і протидія проявам корупції як елемент модернізації системи державної служби: навч. посібн. Івано-Франківськ: Івано-Франківський центр науки, інновацій та інформатизації, 2012. 237 с. [Електронний ресурс]. URL: <http://www.center.gov.ua/component>.

107. Затверджено перелік основних статистичних показників діяльності НАЗК. [Електронний ресурс]. URL: <https://nazk.gov.ua/news/zatverdzheno-perelik-osnovnyh-statystychnyh-pokaznykiv-diyalnosti-nazk>.
108. Земельне право: підручник /за ред. В.І. Семчика і П.Ф. Кулинича. Київ: Ін Юре, 2001. 424 с.
109. Злоупотребление публичной властью и антикоррупционная политика в современной России: монография /И.А. Гдалевич, А.Ю. Мамычев, А.Ю. Мордовцев. Москва.: Юрлитинформ, 2011. 432 с.
110. Іванова Г.С. Щодо адміністративно-правової характеристики суб'єктів агропромислового комплексу України. Підприємництво, господарство і право. 2018. № 11. С. 86–90. [Електронний ресурс]. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2018/11/18.pdf>.
111. Іллічов М.О. Адміністративно-правове становище посадової особи органів внутрішніх справ України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2002. 173 с.
112. Ільницький М.П. Адміністративно-правове регулювання електронного урядування у сфері публічного управління: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ужгородський національний університет, 2017. С. 215.
113. Какимжанов М.Т. Соблюдение прав и свобод граждан в деятельности милиции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. М., 1995. 24 с.
114. Кемеров В. Философская энциклопедия. Препринт, 1998 г. [Електронний ресурс]. URL: <http://terme.ru/dictionary/183/word>.
115. Керимов Д.А. Методология права: предмет, функции, проблемы философии права. 4-е изд. М.: Изд-во СГУ, 2008.
116. Кладченко А.О. Становлення та розвиток сучасного антикорупційного законодавства України: теоретико-правове дослідження: дис. ... канд. юрид. наук. Івано-франківськ. 2018. [Електронний ресурс]. URL: https://iful.edu.ua/wp-content/uploads/2018/09/dysertatsiya_Kladchenko.pdf.

117. Кларин М.В. Технология постановки целей. Школьные технологии. 2005. № 2. С. 50–57.
118. Клімова С.М., Ковальова Т.В. Організаційно-правове забезпечення сучасної антикорупційної політики: навчальний посібник. Харків. 2015. С. 252. [Електронний ресурс]. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua>.
119. Ключовская И.Н. Теоретические основы криминологического исследования антикоррупционной политики: монографія. Всесоюз. науч.-исслед. ин-т МВД СССР, Ставропол. гос. ун-т. 2-е изд. Ставрополь: Сервисшкола, 2004. 256 с.
120. Князев В. Конституційні гарантії прав, свобод та обов'язків людини і громадянина в Україні. Право України. 1998. № 11. С. 29–31.
121. Когутич І.І. Адміністративно-правові гарантії нотаріальної діяльності в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ. 2018. 20 с. С. 13.
122. Козленко В.Г. Адміністративно-правові основи діяльності Національного антикорупційного бюро України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Дніпро. 2016. 209 с.
123. Колодій А.М. Принципи права: генеза, поняття, класифікація, місце і роль у правовій системі України. Правова система України: історія, стан та перспективи: у 5 т. Х.: Право, 2008. Т. 1. С. 689–704.
124. Колодій А.М., Олійник А.Ю. Права, свободи та обов'язки людини і громадянина в Україні: підручник. Київ: Правова єдність, 2008. 350 с.
125. Коломієць Є.В. Удосконалення механізму інформаційно-аналітичного забезпечення державного управління в Україні: дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02. Київ, 2015. 211 с.
126. Коломоець Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручн. К. : Юрінком Інтер, 2011. 576 с.

127. Колпаков В.К. Адміністративне право України: підручник. К.: Юрінком Інтер, 2003. С. 278.
128. Комаров С.А. Общая теория государства и права: курс лекций. М.: Манускрипт, 1996. 312 с.
129. Комаров С.А. Общая теория государства и права: учебник. М.: Юрайт, 1998. 416 с.
130. Комзюк А.Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації: монографія /за заг. ред. О.М. Бандурки. Х.: Вид-во нац. ун-ту внутр. справ, 2002. 336 с.
131. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції: підписана 31 жовтня 2003 року, ратифікована Україною 18 жовтня 2006 року. Відомості Верховної Ради України. 2007. № 49. С. 2048.
132. Кондаков Н.И. Логический словарь-справочник. М.: Наука, 1975. С. 19.
133. Конституционные права и обязанности советских граждан /А.П. Таранов, И.А. Тимченко, Г.И. Чангули, Н.Г. Шуклина. Киев: Наук. думка, 1985. 248 с.
134. Конституционный статус личности в СССР. М.: Юрид. лит., 1980. 256 с.
135. Конституційне право України: підручник /за ред. В.Ф. Погорілка. Київ: Наук. думка, 1999. 735 с.
136. Концептуальні засади взаємодії політики й управління: навч. посібн /Е.А. Афонін, Я.В. Бережний, О.Л. Валевський та ін. К.: НАДУ, 2010. 300 с.
137. Концепція наукового супроводу державної політики України у сфері протидії корупції. [Електронний ресурс]. URL: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/february2009/7.htm>.

138. Копиленко О.Л., Богачова О.В., Богачов С.В. Законознавство: навч. посіб. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України. 2011. 152 с.
139. Корнієнко М.В. Сучасні засади протидії спеціалізованих підрозділів органів внутрішніх справ організованій злочинності: монографія. К.: МВС України. НАВСУ, 2003. 676 с.
140. Корнуков В.М. Теоретические и правовые основы положения личности в уголовном судопроизводстве: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.09. Харьков, 1988. 410 с.
141. Коротич О.Б. Теоретико-методологічні засади державного управління регіональним розвитком України: дис. ... д-ра наук з держ. управл. Х.: ХарПІ НАДУ, 2009. 482 с. [Електронний ресурс]. URL: <http://www.lib.ua-ru.net/diss/cont/350785>.
142. Короткий тлумачний словник української мови /за ред. Д.Г. Гричишина. Київ: Рад. шк., 1988. 724 с
143. Коруля І.В. Зарубіжний досвід у сфері протидії корупції та можливість його використання в Україні. Порівняльно-аналітичне право. 2014. № 1. С. 170–173. [Електронний ресурс]. URL: http://www.pap.in.ua/1_2014/Korulia.pdf.
144. Котормус Т. Поняття та ознаки адміністративно-правових гарантій захисту права власності громадян України в районах проведення антитерористичної операції. [Електронний ресурс]. URL: <http://ena.lp.edu.ua/bitstream/ntb/43355/2/2017n865>.
145. Кравченко С.О. Підходи до розуміння антикорупційної політики в публічному управлінні. Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія: «Державне управління». 2018. Т. 29(68). № 2. С. 28–33. [Електронний ресурс]. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/sntvupa_2018_29_2_7.
146. Краснокутська Н.В. Інноваційний менеджмент: навч. посібн. К.: КНЕУ, 2003. 504 с.

147. Кресіна І.О. Політика, право і влада в контексті трансформаційних процесів в Україні: монографія. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ, 2006. 304 с.

148. Кривицький Ю.В. Механізм правового регулювання в сучасній теорії права. Часопис Київського університету права. 2009. №4. С. 74–79.

149. Крупчан О.Д. Методологічні виміри сучасного вітчизняного приватного права. Методологія приватного права (теоретичний дискурс та практичне застосування): матеріали міжнар. наук.-теорет. конф. (м. Київ, 10 червня 2016 р.). К.: НДІ приватного права і підприємництва імені академіка Ф.Г. Бурчака НАПрН України, 2016. С. 11.

150. Кузьменко О.В. Процесуальні категорії адміністративного права: монографія. НАВСУ, Львів: ВАТ «Львівська книжкова фабрика «Атлас»», 2004. 232 с.

151. 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.

152. Кучеренко О. Державна політика: аналіз сучасних політологічних концепцій. Актуальні проблеми реформування державного управління в Україні: мат. наук.-практ. конф. К.: Вид-во УАДУ, 1997. С. 279–281.

153. Лаврів О.Я. Система принципів трудового права України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Х., 2007. С. 26.

154. Лазарев Б.М. Компетенція органів управління. Москва: Юрид. лит., 1972. 280 с.

155. Литвиненко В.І. Концепція адміністративно-правового забезпечення протидії корупції в Україні: дис. ... д-ра юрид.наук: 12.00.07. Київ. 2015. 485 с.

156. Литвинов О.М. Стратегія протидії злочинності. Вісник Асоціації кримінального права України. 2013. № 1 (1). С. 377–387.

157. Личенко І.О. Захист законних інтересів громадян України у сфері власності: адміністративно-правове дослідження: монографія. Львів: Львівський держ. ун-т внутр. справ, 2014. 416 с.

158. Луценко М.М. Стан та перспективи дослідження проблем протидії корупції в системі судових органів. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. 2010. №4. С. 376–383.

159. Малеин Н.С. Повышение роли закона в охране личных и имущественных прав граждан. Советское государство и право. 1974. № 6. С. 41–48.

160. Малиновський В.Я. Державне управління. Луцьк: РВВ «Вежа» ВДУ ім. Л.Українки, 2000. 559 с.

161. Малиновський В.Я. Словник термінів і понять з державного управління. Вид. 2-ге, допов. і випр. Київ: Центр сприяння інстит. розвитку держ. служби, 2005. 254 с.

162. Мандюк О.О. Індивідуальні адміністративні акти: теорія та практика застосування: дис. ... канд. юрид. наук. Львів, 2017. 214 с.

163. Мармазов В. Адаптація законодавства України до acquis Європейського Союзу: підсумки п'ятирічного шляху /В. Мармазов, Г. Друзенко. Міністерство юстиції України. [Електронний ресурс]. URL: <http://www.minjust.gov.ua/1702>.

164. Марутян Р.Р. Науково-експертний супровід державного управління у сфері національної безпеки України. [Електронний ресурс]. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej14/txts/Marutyana.pdf>.

165. Марцеляк О.В. Конституційно-правовий статус інституту омбудсмана: світовий досвід та українська модель: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. Харків, 2004. 473 с.

166. Маслов В.І. Наукові основи та функції процесу управління загальноосвітніми навчальними закладами: навч. посібн. Тернопіль: Астон, 2007. 134 с.

167. Матузов Н.А., Малько А.В. Теория государства и права: курс лекций. М.: Юристъ, 1997. 672 с.
168. Мацелик Т.О. Компетенція органів публічної адміністрації: поняття та структурні елементи. [Електронний ресурс]. URL: <http://ir.nusta.edu.ua/jspui.pdf>.
169. Машлякевич Д.С. Система суб'єктів запобігання та протидії корупції. Право. 2015. №2. С. 94–101.
170. Мельник М. І. Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії): монографія. Київ: Юрид. думка. 2004. 400 с.
171. Мельник М. І. Кримінологічні та кримінально-правові проблеми протидії корупції: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.08. К., 2002. 32 с.
172. Мельник М.І. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії: монографія. Київ: Атіка, 2001. 304 с.
173. Методика стандартного опитування щодо рівня корупції в Україні. Офіційний веб-сайт Національного агентства з питань запобігання корупції. [Електронний ресурс]. URL: ftp://91.142.175.4/nazk_files.1.12.2016.pdf.
174. Методологія оцінювання ефективності роботи Національного агентства з питань запобігання корупції. [Електронний ресурс]. URL: <https://nazk.gov.ua/sites/default/files/docs/2017>.
175. Миронюк Р.В. Проведення спеціальної перевірки осіб, які претендують на зайняття посад в органах публічної влади, як спосіб запобігання корупції. Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2014. № 3.
176. Михальченко М. Корупція в Україні: політико-філософський аналіз: монографія / М. Михальченко, О. Михальченко, Є. Невмерижицький. К.: ІПіЕНД ім. І.Ф. Кураса НАН України, 2010. 615 с.

177. Мілаш В.С. Відносини контролю у сфері господарювання та антикорупційної перевірки ділових партнерів. [Електронний ресурс]. URL: <http://ndipzir.org.ua/conference/2018/06/Milash.pdf>.

178. Мінцберг Г. Зліт та падіння стратегічного планування. К.: Вид-во Олексія Капусти. 2008. 389 с.

179. Модельный закон о борьбе с коррупцией: постановление, принятое на тринадцатом пленар. заседании Межпарлам. Ассамблеи государств-участников СНГ, 03.04.1999 № 13-4. [Електронний ресурс]. URL: <http://zaNon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main>.

180. Молдаван Є.С. Морально-світоглядні принципи подолання корупції на державній службі. Університетські наукові записки. 2009. №3(31). С. 291–295.

181. Моніторинговий звіт щодо ефективності діяльності НАЗК (станом на 1 червня 2018 року). [Електронний ресурс]. URL: <http://www.pravo.org.ua/ua/news/20873145-monitoringoviy-zvit>.

182. Мордовец А.С. Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина /под ред. Н.И. Матузова. Саратов: Сарат. ВШ МВД РФ, 1996. 287 с.

183. Мосенко Ю. О. Державна інформаційна політика України: організаційно-правові аспекти здійснення: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ. 2011. 220 с.

184. Музиченко Г.В. Державна політика України: основи визначення та аналізу в межах політичної науки. [Електронний ресурс]. URL: <http://gisap.eu/ru/node/504>.

185. Назар Ю.С. Взаємодія територіальних органів внутрішніх справ із місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у профілактиці адміністративних правопорушень: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. ЛДУВС. Львів, 2006. С. 217.

186. Назаренко М.О. Комплексний механізм реалізації євроінтеграційної політики України: дис. ... канд. наук з держ. управл.: 25.00.02. Одеса, 2014. С. 238.
187. Науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання корупції» /за ред. Хавронюка М.І. К.: Ваіте, 2018. 472 с.
188. Национальная программа Словакии по борьбе с коррупцией – 2000. Интернет-сайт Центра антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл – Р». [Електронний ресурс]. URL: <https://www.transparency.org.ru/INTER/DOC>.
189. Національна стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки: Указ Президента України від 26.02.2016 №68. [Електронний ресурс]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2016>.
190. Національна доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики у 2018 році: схвалено Рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції 29.03.2019 №885. [Електронний ресурс]. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/07/Natsdopovid.pdf>
191. Невмержицький Є. В. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії: монографія. Київ: КНТ. 2008. 368 с.
192. Невмержицький Є.В. Корупція як соціально-політичне явище: особливості проявів і механізми подолання в сучасній Україні: дис. ... канд. політ. наук: 23.00.02. К., 1999. 180 с.
193. Невмержицький Є.В. Корупція як соціально-політичний феномен: автореф. дис. .. д-ра політ. наук: 23.00.02. К., 2009. 36 с.
194. Негодченко В.М. Суб'єкти формування та реалізації державної інформаційної політики. Європейські перспективи. 2016. №2. С. 48–57.
195. Недбайло П.Е. Система юридических гарантий применения советских правовых норм. Известия вузов. 1971. № 1. С. 43–46.
196. Німченко В. Правовий статус особи за Конституцією України. Вісник Конституційного Суду України. 1998. № 3. С. 34–39.

197. Новак А. Національна антикорупційна політика: особливості та основні чинники розвитку в умовах сучасного державотворення. Державне управління та місцеве самоврядування. 2007. Вип.3. С. 62–66. [Електронний ресурс]. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums_2017_3_11.

198. Новак А. Теоретичні основи дослідження протидії корупційним проявам у системі публічного управління. Державне управління та місцеве самоврядування. 2016. Вип. 1. С. 29–36.

199. Новак А.М. Теоретико-методологічні засади формування базових принципів національної антикорупційної політики: постановка наукового завдання. Теорія та історія державного управління. 2018. № 4. С. 15–19.

200. Новак А.М. Формування основ національної антикорупційної політики в умовах суспільно-політичних трансформацій. Аспекти публічного управління. 2016. № 1-2. С. 92–98.

201. Новак А.М. Формування та реалізація національної антикорупційної політики на загальнодержавному та регіональному рівнях. Науковий вісник. 2017. Вип. 18/19. [Електронний ресурс]. URL: http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnyk.

202. Новий тлумачний словник української мови: в 4 т. /В. Яременко, О. Сліпушко. Київ: Аконіт, 1999. Т. 2, 4.

203. Новий тлумачний словник української мови: у 3 т. /В.В. Яременко, О.М. Сліпушко. Київ: Аконіт, 2008. Т. 1: А–Є. 926 с.

204. Новиков А.М. Методология управления. М.: Либроком, 2011. 128 с.

205. Нонік В.В. Формування інформаційно-аналітичного забезпечення протидії корупції в органах державної влади та місцевого самоврядування. Інвестиції: практика та досвід. 2018. №18 С. 67–72.

206. Норкин К.Б. Заметки о современных методах борьбы с коррупцией в России. Москва: 2010. 200 с.

207. О прозрачности процесса принятия решений: Закон Республики Молдова від 13.11.2008 № 239. [Електронний ресурс]. URL: <http://lex.justice.md/ru/329849>.

208. О стратегии антикоррупционной политики Республики Татарстан: Указ Президента Республики Татарстан от 08.04.2005.

209. Общая теория государства и права: акад. курс. Т.2. /под. ред. М.Н. Марченко. М.: Зерцало, 1998. 528 с.

210. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений. М.: АЗЪ, 1995. 928 с.

211. Орцева О.С. Поняття та основні види механізмів формування та реалізації державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства. Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили. Серія: «Державне управління». 2014. Т. 235, Вип. 223. С. 71–75.

212. Основы законодательства об антикоррупционной политике: Модельный закон. Принят на XXII пленарн. засед. Межпарламент. Ассамблеи гос-в-уч-в СНГ: Постановление от 15.11.2003 № 22-15. Информ. бюллетень Межпарламентской Ассамблеи гос-в-уч-в СНГ. 2004. № 33. [Електронний ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/901898824>.

213. Основы противодействия коррупции (системы общегосударственной этики поведения) /под ред. С.В. Максимова. [Електронний ресурс]. URL: <http://www.transparencyNazaNhstan.org>.

214. Пал Л.А. Аналіз державної політики. К.: Основи, 1999. 422 с.

215. Панов М.І. Методологічні проблеми формування понятійного апарату правової науки. Правова система України: історія, стан та перспективи: у 5 т. Т. 1. Х.: Право, 2008. С. 109–129.

216. Патюлин В.А. Государство и личность в СССР (правовые аспекты взаимоотношений). М.: Наука, 1974. 246 с

217. Петренко І. Сутність державної політики та державних цільових програм. Віче. 2011. № 10. С. 23–25. [Електронний ресурс]. URL: <http://nbuv.gov.ua/UJRN/viche>.

218. Петренко І.І. Визначення та структурування проблеми в процесі розробки державної політики. [Електронний ресурс]. URL: <http://rmn.knu.ua/wp-content/uploads/2014/11/Petrenko1.pdf>.
219. Петришин М.О. Загальна характеристика нормотворчого процесу в органах місцевого самоврядування в Україні. Право України. 2010. №4. С. 47–53.
220. Петришин О.В. Теорія держави і права: підруч. Х.: Право, 2014. 368 с.
221. Петрова А.С. Організаційно-правові засади протидії корупції в судовій системі України: дис. ... канд. юрид. наук. Харків. 2017. С. 14, 214.
222. Пірен М.І. Публічна політична діяльність: навч. посібн. К.: НАДУ, 2009. 288 с.
223. Погорелова З.О. Законодавчий процес в Україні: проблеми теорії та практики: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. К., 2004. 170 с.
224. Погорілко В.Ф., Головченко В.В., Сірий М.І. Права та свободи людини і громадянина в Україні. Київ: Ін Юре, 1997. 52 с.
225. Погребной И.М., Шульга А.М. Теория права: учебн. пособие. Харьков: Ун-т внутр. дел, 1998. 148 с.
226. Політика, право і влада в контексті трансформаційних процесів в Україні: до 15-ї річниці незалежності України /Кресіна І.О., Матвієнко А.С., Оніщенко Н.М. та інші. К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2006. 304 с.
227. Політологічний енциклопедичний словник: навч. посібн. /за ред. Ю.С. Шемшученка, В.Д. Бабкіна. К.: Генеза, 1997. 400 с.
228. Попередження злочинності та кримінальне правосуддя у контексті розвитку: реалізація та перспективи міжнародного співробітництва. [Електронний ресурс]. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_785.
229. Поппер Карл Р. Объективное знание. Эволюционный подход; пер. с англ. Д.Г. Лахути. М.: Эдиториал УРСС, 2002. С. 62.

230. Популярна юридична енциклопедія /кол. авт.: В.К. Гіжевський, В.В. Гловченко, В.С. Ковальський (кер) та ін. К.: Юрінком Інтер, 2002. 528 с.

231. Порядок підготовки, подання антикорупційних програм на погодження до Національного агентства з питань запобігання корупції та здійснення їх погодження: Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 08.12.2017 №1379. [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0087-18>.

232. Потіп М.М. Щодо сутності компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування. Право і суспільство. 2012. №6. С. 32–35.

233. Правове регулювання. [Електронний ресурс]. URL: <https://knowledge.allbest.ru/law/2c0a6563>.

234. Прийма С.В. Поняття принципу в аспекті співвідношення з суміжними категоріями. Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2014. Вип. 28. С. 46–55.

235. Присяженко А.М. Право на правову допомогу в системі конституційних прав і свобод людини та громадянина. Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. 2011. № 3. С. 101–109.

236. Приходченко Л.Л. Політичний та інституційний механізми державного управління: узгодження інтересів. [Електронний ресурс]. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2010-2/doc/1/02.pdf>.

237. Прищепа О.І. Щодо структури провадження з прийняття правових актів органами виконавчої влади. [Електронний ресурс]. URL: <http://intkonf.org/prischepa-oi-schodo-strukturi-provadhennya-z-priynyattya-pravovih>.

238. Про Антикорупційну стратегію на 2018-2020 роки: Закон України <https://nazk.gov.ua/sites/default/files/docs>.

239. Про Антикорупційну стратегію на 2018-2020 роки: Висновок на проект Закону України від 26.04.2018 до № 8324. [Електронний ресурс]. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc>.

240. Про боротьбу з корупцією: Закон України від 05.10.1995 № 356/95-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1995. № 34. Ст. 266.

241. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України: Рішення Конституційного суду України від 19.10.2009 у справі № 26-рп/2009. [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v026p>.

242. Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 02.11.2011 № 1126. Офіційний вісник України. 2011. № 85. С. 46. Ст. 3113. Код акту 58963/2011. [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show>.

243. Про державне стратегічне планування: проект Закону України від 03.11.2011 № 9407. [Електронний ресурс]. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4>.

244. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 №996. [Електронний ресурс]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996>.

245. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 №1700-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 49. Ст. 2056.

246. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки: Закон України. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 46. С. 3010. Ст. 2047.

247. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2018-2020 роки: Проект Закону України. [Електронний ресурс]. URL: <https://nazk.gov.ua/sites/default/files/docs/2017>.

248. Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 07.04.2011. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 40. Ст. 404.

249. Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії)

на 2014-2017 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 29.04.2015 № 265. [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/265>.

250. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 № 385. Урядовий кур'єр. 2014. № 160.

251. Про затвердження Методології та методики проведення моніторингу реалізації Національної стратегії у сфері прав людини до 2020 року та плану дій з її реалізації: Наказ Міністерства юстиції України від 28.11.2018 № 3745/5. Офіційний вісник України. 2018. № 96. С. 195. Ст. 3194. Код акту 92569/2018.

252. Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини: Указ Президента України від 25.08.2015 № 501/2015. Урядовий кур'єр. 2015. № 160.

253. Про затвердження Положення про Національну раду з питань антикорупційної політики: Указ Президента України від 14.10.2014 № 808. [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/808/2014>.

254. Про затвердження Типової антикорупційної програми юридичної особи: Рішення Національного агентства запобігання корупції від 02.03.2017 №75. [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0326-17>.

255. Про Концепцію боротьби з корупцією на 1998-2005 роки: Указ Президента України від 24 квітня 1998 року № 367/98. Офіційний вісник України. 1998. № 17. С. 14. Ст. 621.

256. Про Національне антикорупційне бюро. Закон України від 14.10.2014. [Електронний ресурс]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18>.

257. Про Національну антикорупційну стратегію на 2011-2015 роки: Указ Президента України від 21.10.2011 № 1001/2011. Урядовий кур'єр. 2011. № 199.

258. Про нормативно-правові акти: проект Закону України від 21.01.2008 №1343-1. [Електронний ресурс]. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF11B01A.html.

259. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року: Закон України від 21.12.2010 № 2818-VI. Відомості Верховної Ради України від 30.06.2011. № 26. С. 1284. Ст. 218.

260. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року: Закон України від 28.02.2019. № 2697-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2019. № 16. С. 8. Ст. 70.

261. Про проведення 18 травня 2016 року парламентських слухань на тему: «Стан реалізації засад антикорупційної політики в Україні»: Постанова Верховної Ради України від 13.04.2016. № 1092-VIII. Голос України. 2016. № 71.

262. Про проведення 24 травня 2017 року парламентських слухань на тему: «Стан реалізації засад антикорупційної політики в Україні»: Постанова Верховної Ради України від 16.05.2017 № 2030-VIII. Голос України. 2017. № 92.

263. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні: Указ Президента України від 26.02.2016 № 68. [Електронний ресурс]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2016>.

264. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 № 5. [Електронний ресурс]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

265. Про схвалення засад антикорупційної політики: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.12.2009 № 1688. Офіційний вісник України. 2010. № 11. С. 71. Ст. 550.

266. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.09.2017. №649-р. Урядовий кур'єр. 2017. № 181, 217.

267. Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.11.2017. № 797-р.

268. Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.01.2018. № 67-р. Урядовий кур'єр. 2018. № 88.

269. Про схвалення Стратегії комунікацій у сфері запобігання та протидії корупції: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.08.2017 № 576-р. Урядовий кур'єр. 2017. № 163.

270. Проблеми реалізації Конституції України: теорія і практика: монографія /В. Ф. Погорілко. Київ: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України; А.С.К., 2003. 652 с.

271. Прохоренко О.Я. Корупція по-українськи (сутність, стан, проблеми): монографія. К.: Вид-во НАДУ, 2005. 168 с.

272. Пустовіт Ж.М. Теоретичні проблеми прав і свобод людини і громадянина. Проблеми реалізації Конституції України: теорія і практика: монографія. Київ, 2003. С. 175–189.

273. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави: навч. посіб. К.: Атіка, 2001. 176 с.

274. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави: навч. посіб. Л.: Край, 2008. 224 с.

275. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави: навч. посібник. Вид. 9-е, зі змін. Л.: Край, 2007. 188 с.

276. Регушевський Е.Є. Конституційно-правові гарантії політичних прав та свобод людини і громадянина в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2004. 229 с.

277. Романов В.Є. Державна політика: аналіз та механізми її впровадження. Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2003. 72 с.

278. Романов М.В. Основні засади запобігання корупції. Харків: ТОВ «Видавництво «Права людини»», 2017. 176 с.

279. Романовский Г.Б., Романовская О.В. Организация нотариата в России: учебн. пособие. М.: ПРИОР, 2001. 256 с.

280. Ростовская К.В. Административно-правовой механизм формирования и реализации государственной антикоррупционной политики: сущность и содержание понятия. *Leges et iura*. 2018. №10/2 (322). С. 88–91.

281. Ростовська К.В. Адміністративна процедура формування державної антикорупційної політики: проблеми змісту та правового регулювання. Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія: «Право». Вип.26. 2018. С. 58–60.

282. Ростовська К.В. Адміністративно-правовий механізм формування та реалізації державної антикорупційної політики: проблеми правового регулювання. *Порівняльно-аналітичне право*. 2018. №3. С. 217–220.

283. Ростовська К.В. Актуальні питання інформаційно-аналітичного забезпечення державної антикорупційної політики. *Порівняльно-аналітичне право*. 2018. №5. С. 244–246. [Електронний ресурс]. URL: http://www.pap.in.ua/5_2018/70.pdf.

284. Ростовська К.В. Антикорупційні стратегії: досвід зарубіжних країн. Захист прав людини: національний та міжнародно-правовий вимір: Міжнародна науково-практична конференція (м. Харків, 20 квітня 2018 р.). Харків: ХНУ імені В.Н. Каразіна, 2018. С. 477–479.

285. Ростовська К.В. До проблеми впровадження міжнародного досвіду з протидії корупції у вітчизняне законодавство: Міжнародна науково-практична конференція «Теорія і практика протидії злочинності у сучасних умовах» (Львів, 10 листопада 2017 р.). С. 199–200.

286. Ростовська К.В. Історичні аспекти виникнення корупції. Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія: «Право». 2015. Вип. 20. С. 85–87.

287. Ростовська К.В. Концептуальні засади наукового супроводу

державної антикорупційної політики. Правова держава: історія, сучасність та перспективи формування: Всеукраїнська науково-практична конференція (м. Дніпро, 22 лютого 2019 р.). С. 119–120.

288. Ростовська К.В. Міжнародний досвід боротьби з корупцією в правоохоронних органах /К.В. Ростовська, Н.В. Гришина. Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія: «Право». 2016. Вип. 22. С. 89–92.

289. Ростовська К.В. Міжнародний досвід створення і діяльності антикорупційних судів у світі. Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія: «Право». Випуск № 25. 2018. С. 87–89.

290. Ростовська К.В. Міжнародний досвід формування та реалізації антикорупційної політики в інших державах. Актуальні проблеми правознавства. Випуск 4 (12). 2017. С. 118–123.

291. Ростовська К.В. Міжнародні стандарти у протидії корупції та шляхи їх запозичення для України. Місце юридичних наук у формуванні правової культури сучасної людини: Міжнародна науково-практична конференція (м. Запоріжжя, 14 грудня 2018 р.). Запоріжжя. 2018.

292. Ростовська К.В. Общая характеристика административной процедуры формирования государственной антикоррупционной политики в Украине. Закон и Жизнь («Legea si Viata»). 2018. №11/2. С. 113–115.

293. Ростовська К.В. Окремі питання адміністративно-правового регулювання діяльності Національного антикорупційного бюро. Порівняльно-аналітичне право. 2016. №5. С. 231–233. [Електронний ресурс]. URL: http://www.pap.in.ua/5_2016/70.pdf.

294. Ростовська К.В. Окремі питання участі громадськості у запобіганні корупції в Україні. Право і суспільство. 2017. №1. С. 191–194.

295. Ростовська К.В. Особливості адміністративно-правового регулювання підготовки та реалізації антикорупційних програм органів

публічної адміністрації. Юридичний науковий електронний журнал. 2018. №5. С. 134–136.

296. Ростовська К.В. Поняття та зміст адміністративної діяльності Національного антикорупційного бюро. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 2017. №1. С. 62–64. [Електронний ресурс]. URL: <http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2017/1/15.pdf>.

297. Ростовська К.В. Поняття та зміст компетенції суб'єктів державної антикорупційної політики: збірник наукових праць. Прикарпатський юридичний вісник. 2018. №3(24). С. 89–91.

298. Ростовська К.В. Поняття та зміст механізму протидії корупції в Україні. Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2016. №4. С. 134–138.

299. Ростовська К.В. Поняття та характеристика стадій адміністративних процедур розроблення державної антикорупційної політики. Юридичний науковий електронний журнал. 2018. №6. С. 250–252.

300. Ростовська К.В. Проблеми протидії корупції. Актуальні проблеми адміністративного права та адміністративного процесу в Україні: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Дніпропетровськ, 29 травня 2015 р.). Дніпропетровськ: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2015. С. 38–39.

301. Ростовська К.В. Проблемні питання взаємодії суб'єктів формування та суб'єктів реалізації державної антикорупційної політики. Правова позиція. Науковий вісник Університету митної справи та фінансів. 2018. №2. С. 80–84.

302. Ростовська К.В. Проблемні питання застосування процесуальних строків за корупційні адміністративні правопорушення. Стан та перспективи розвитку адміністративного права та процесу: матеріали Міжнар. наук.-практичн. конф. (м. Одеса, 09-10 жовтня 2015 р.). Одеса, 2015. С. 134–135.

303. Ростовська К.В. Проблемні питання здійснення моніторингу рівня корупції та оцінки стану виконання державної антикорупційної політики. Актуальні проблеми правових наук в євроінтеграційному вимірі:

Міжнародна науково-практична конференція (м. Харків, 14-15 грудня 2018 р.). Харків. 2018.

304. Ростовська К.В. Проблемні питання створення антикорупційних судів в Україні. Правова позиція. Науковий вісник Університету митної справи та фінансів. 2017. №2. С. 159–164.

305. Ростовська К.В. Протидія корупції як специфічний вид діяльності у сфері державного управління. Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія: «Право». 2015. Вип. 19. С. 78–80.

306. Ростовська К.В. Стан вимірювання та оцінювання рівня корупції в Україні: круглий стіл, присвячений 69 річниці прийняття Загальної декларації прав людини (Київ, 11 грудня 2017 р.). С. 286–290.

307. Ростовська К.В. Стан наукової розробки проблем державної антикорупційної політики в Україні. Юридичний вісник. 2017. №1. С. 74–79. [Електронний ресурс]. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npnau_2017_1_12.

308. Ростовська К.В. Суб'єкти державної антикорупційної політики: поняття та підходи до класифікації. Право і суспільство. 2018. № 6. С. 165–169.

309. Ростовська К.В. Сутнісна характеристика адміністративно-правового механізму формування та реалізації державної антикорупційної політики. Jurnalul juridic national: teorie și practică. 2018. №5. Т.1. С. 88–91.

310. Ростовська К.В. Сучасна антикорупційна політика в Україні: проблеми та перспективи. Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія: «Право». 2017. Вип. 23. С. 94–96.

311. Ростовська К.В. Теоретичні підходи до розуміння поняття «державна антикорупційна політика»: «від громадянського суспільства – до правової держави»: матеріали XIII Міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 27 квітня 2017 р.). Харків: ХНУ імені В.Н. Каразіна, 2017. С. 110–112.

312. Ростовська К.В. Характеристика компетенції суб'єктів розроблення державної антикорупційної політики. Юридичний бюлетень. 2018. №6. С. 127–133.

313. Ростовська К.В. Шляхи удосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення державної антикорупційної політики. Jurnalul juridic national: teorie și practică. 2018. №6. Т.1. С. 90–92.

314. Ростовська К.В. Щодо поняття методології дослідження державної антикорупційної політики в Україні. Актуальні питання адміністративного права та процесу (м. Кривий Ріг, 01 грудня 2017 р.). С. 155–157.

315. Рябічко О.В. Державна політика регулювання підприємницької діяльності: механізми формування. Актуальні проблеми державного управління. 2011. № 1(39). С. 72–76. [Електронний ресурс]. URL: <http://www.stattionline.org.ua>.

316. Сабикенов С. Некоторые вопросы охраны субъективных прав и законных интересов советских граждан. Проблемы государства и права на современном этапе. М., 1973. Вып. 6. С. 7–11.

317. Саричев Ю.О. Інформаційно-аналітичне забезпечення як вид інформаційного забезпечення в системі державного управління. Вісник НАДУ при Президентіві України. Серія: «Державне управління». 2017. №3. С. 120–126.

318. Свистович М.Б. Сутність та основні поняття стратегічного планування. [Електронний ресурс]. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej18/PDF/06.pdf>.

319. Сендецька Т.В. Визначення поняття «правовий акт» у правовій системі України. Форум права. 2011. №3. С. 708–711. [Електронний ресурс]. URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2011-3/11ctvpcu.pdf>.

320. Сердюк О.В., Осика І.М., Волянська О.В., Огай М.А. Засади методології оцінювання рівня корупції в Україні. [Електронний ресурс]. URL: http://www.iahr.com.ua/files/works_docs/74.pdf.

321. Серьогін С.М. Механізми попередження та протидії корупції в органах публічної влади. Публічне управління: теорія та практика: збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління. Х.: ДокНаукДержУпр, 2010. №1. С. 134–140.

322. Серьогін С.М., Баштанник В.В., Липовська Н.А. Антикорупційна політика держави: складові та напрями реалізації: навчальний посібник. Дніпро: ДРДУ НАДУ, 2012. 478 с.

323. Сич М. О. Адміністративно-правова протидія корупційним правопорушенням: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя. 2015. 221 с.

324. Скакун О.Ф. Теория государства и права: учебник. Харьков: Консум, 2001. 655 с.

325. Скакун О.Ф. Теория государства и права: учебник. Харьков: Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. 704 с.

326. Скочиляс-Павлів О.В. Правові аспекти удосконалення державної антикорупційної політики. [Електронний ресурс]. URL: <http://science.lpnu.ua/sites/default/files>.

327. Слободян О. Антикорупційні програми юридичної особи: розробити та затвердити. [Електронний ресурс]. URL: <https://blogs.korrespondent.net/blog/events/3530624>.

328. Словарь иностранных слов /под ред. И.В. Лехина, С.М. Локшиной и др. М.: Сов. энцикл., 1964. 784 с.

329. Словарь иностранных слов. 15-е изд., доп. М.: Рус. яз., 1998. 608 с.

330. Словник іншомовних слів /за ред. О.С. Мельничука. Київ: Голов. ред. УРЕ, 1985. 966 с.

331. Словник синонімів української мови: в 2 т. Київ: Наук. думка, 2000. Т.2. 960 с.

332. Словник української мови. Київ: Наук. думка, 1971. Т. 2. 732 с.

333. Словник української мови: в 11 томах. 1973. [Електронний ресурс]. URL: <http://sum.in.ua/s/kateghorija>.

334. Словник української мови: в 11 томах. 1976. Т.7. С. 80.
335. Словник української мови: в 11 томах. 1972. Т. 3. С. 381. [Електронний ресурс]. URL: <http://sum.in.ua/s/zakhid>.
336. Словник: портал української мови та культури. [Електронний ресурс]. URL: <https://www.slovnyk.ua/index.php>.
337. Советский энциклопедический словарь /под ред. А.М. Прохорова. 4-е изд. М.: Сов. энцикл., 1989. 1632 с.
338. Созанський Т.І., Луцик В.В. Повноваження Національного агентства запобігання корупції. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. 2018. №1. С. 302–314.
339. Сокуренок В.В. Публічне адміністрування сферою оборони України: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2016. 526 с.
340. Сокуренок В.А. Публічне адміністрування сферою оборони в Україні: дис. ... д-ра. юрид. наук: 12.00.07. Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. Х., 2016. 573 с.
341. Соловійов В.М. Запобігання і протидія корупції в державному управлінні України: монографія. К.: Ін-т законодавства ВРУ, 2012. 508 с.
342. Солонар А.В. Окремі аспекти розкриття змісту поняття «повноваження». [Електронний ресурс]. URL: <https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream/123456789/37609.pdf>.
343. Сорока О. Протидія корупції. Альтернативний звіт. Антикоруційні програми. [Електронний ресурс]. URL: <http://pravo.org.ua/ua/news/20872053-2.3.2>.
344. Сорока В.М. Аналіз механізму управління ризиками при розробці і реалізації державно-управлінських рішень /В.М. Сорока, О.Б. Білявська. [Електронний ресурс]. URL: http://www.nbu.gov.ua/old_jrn/Soc_Gum.
345. Спеціально уповноважені інституції з питань антикорупційної політики. Центр політико-правових реформ. [Електронний ресурс]. URL: <http://pravo.org.ua/ua/news/20872035-1.6.-spetsialno>.

346. Сравнительное конституционное право /под ред. А.И. Ковлера, В.Е. Чиркина, Ю.А. Юдина. М.: Манускрипт, 1996. 729 с.
347. Старилов Ю.Н. Курс общего административного права: в 3 т. М.: Норма, 2002. Т.1. 470 с.
348. Старчук О.В. Щодо поняття принципів права. Часопис Київського університету права. 2012. № 2. С. 40–43. [Електронний ресурс]. URL: <http://nbuv.gov.ua/UJRN>.
349. Створення та діяльність антикорупційних судів у Болгарії, Словаччині та Хорватії. Інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром на запит народного депутата України. [Електронний ресурс]. URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/29287.pdf>.
350. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навч. посіб. К.: Атіка, 2008. 624 с.
351. Суб'єкти у сфері запобігання та протидії корупції. [Електронний ресурс]. URL: <https://www.pfu.gov.ua/lg/873-sub-yekty-u-sferi-zapobigannya-ta-protydiyi-koruptsiyi>.
352. Судова практика створення антикорупційних судів. [Електронний ресурс]. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2017/12/20/infografika/polityka/svitova>.
353. Сучасний словник із суспільних наук /за ред. О.Г. Данильяна, М.І. Панова. Х.: Прапор, 2006. 432 с.
354. Теория государства и права: курс лекций /под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М.: Юристъ, 1997. 672 с.
355. Теория государства и права: учебник /под ред. В.М. Корельского, В.Д. Перевалова. М.: НОРМА-ИНФРА-М, 1997. 570 с.
356. Теория государства и права: учебник для вузов /под ред. В.М. Корельского, В.Д. Перевалова. М.: Норма, 2000. 616 с.
357. Теорія держави і права. Академічний курс: підручник /О.В. Зайчук, Н.М. Оніщенко. К.: Юрінком Інтер, 2006. С. 50.

358. Теплюк М.О. Введення закону в дію: теоретико-правові проблеми законодавчого регулювання: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. К., 2014. С. 11.

359. Терещук О.А. Поняття та структура компетенції органу публічної адміністрації. Журнал східноєвропейського права. 2015. №20. С. 156–162.

360. Тернушак М.М. Нормотворчість у діяльності органів Державної податкової служби. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія: «Юридична». 2013. Вип. 1. С. 259–267.

361. Тертичка В.В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні. К.: Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2002. 750 с.

362. Титаренко О.Р., Саух Ю.П. Інформаційно-аналітичне та експертно-консультативне забезпечення діяльності органів державного управління в сучасних умовах. [Електронний ресурс]. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua>.

363. Ткач Г.Й. Поняття компетенції органу виконавчої влади. Вісник Львівського університету. Серія: «Юридична». Вип. 40. 2004. С. 188–192.

364. Ткаченко О.В. Адміністративно-правові засади протидії корупції в органах внутрішніх справ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2008. 19 с.

365. Тлумачний словник сучасної української мови. Загальноживана лексика: близько 60 000 слів /за заг ред. В.С. Калашника. Харків, 2009.

366. Тростюк З.А. Понятійний апарат Особливої частини Кримінального кодексу України: монографія. К.: Атіка, 2003. 144 с.

367. Трудовое право: учебник /Бриллиантова Н.А., Киселев И.Я., Малов В.Г. М.: Проспект, 1998. С. 24–25.

368. Управление организацией: учебник /под ред. А. Поршнева, З. Румянцевой, Н. Саломатина. М.: ИНФРА-М, 2008. 735 с.

369. Управление школой: теоретические основы и методы: учеб. пособ. /под ред. В. С. Лазарева. М.: Центр социальных и экономических исследований, 1977. 336 с.

370. Усатий Г.О. Концептуальні засади наукового супроводу державної політики у сфері протидії корупції. Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі: матеріали II Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 8 грудня 2017 р.). Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2017. 412 с.

371. Федосова І.В. Методологічне забезпечення дослідження історії розвитку вищої інженерно-технічної освіти. Історико-педагогічний альманах. 2013. Вип. 2. С. 21–26. [Електронний ресурс]. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ipa_2013_2_6.

372. Фещенко Л.О. Взаємодія органів внутрішніх справ з державною податковою службою у здійсненні правоохоронної діяльності: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. КНУВС. Київ, 2007. С. 217.

373. Філософський енциклопедичний словник /В.І. Шинкарук та ін. К.: Абрис, 2002. 742 с.

374. Фоміна М.В. Корупція: сутність, причини, методологія оцінки. Академічний огляд Донецького національного університету економіки торгівлі ім. М. Туган-Барановського. 2012. № 2 (37). С. 36–44.

375. Формування державної політики та її реалізація. [Електронний ресурс]. URL: <https://studme.com.ua/129205228702/ekonomika>.

376. Фрицький О.Ф. Конституційне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2003. 536 с.

377. Ходєєва Н.В. Методологія дослідження права на інформацію про стан свого здоров'я. Форум права. 2017. № 2. С. 136–143. [Електронний ресурс]. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2017_2_23.

378. Холопов В.А. Государственное и муниципальное управление: учебное пособие. Ростов на Дону: Феникс, 2010. 364 с.

379. Цвік М.В. Загальна теорія держави і права: підручник. Х.: Право, 2002. 432 с.

380. Цимбалюк В.С. Інформаційне право (основи теорії і практики). К.: Освіта України, 2010. 388 с.

381. Чемерис І.В. Зарубіжний досвід протидії корупції в системі державного управління. Стратегічні пріоритети. 2009. № 3(12). С. 110–118.
382. Черкасов А.В. Гарантии защиты конституционных прав несовершеннолетних: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. СПб., 2005. 23 с.
383. Чернецька О.В. Конституційно-правовий статус депутатів місцевих рад в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2006. 190 с.
384. Чечот Д.М. Субъективное право и формы его защиты. Ленинград: Ленингр. ун-т, 1968. 72 с.
385. Чмиленко Ф.О. Посібник до вивчення дисципліни «Методологія та організація наукових досліджень» /Чмиленко Ф.О., Жук Л.П. Д.: РВВ ДНУ, 2014. 48 с.
386. Чопік Н.В. Діяльність комітетів Верховної Ради України як складова забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання корупції: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, Ужгород, 2017. 193 с.
387. Шаповал Т. Про визначення конституційних гарантій суб'єктивних прав. Вісник Національної академії прокуратури України. 2010. № 2. С. 35–40.
388. Шатрава С.О. Адміністративно-правовий механізм профілактики корупції в органах внутрішніх справ. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: «Право». Випуск 35. Частина II. Том 3. С. 37–39.
389. Шатрава С.О. Місце та особливості функціонування органів Національної поліції в системі суб'єктів протидії корупції. *Visegrad Journal on Human Rights*. С. 222–226.
390. Шеремет К.Ф. Вопросы компетенции местных советов. Советское государство и право. 1965. №4. С. 18–27.
391. Шишка Р.Б. Методологія досліджень за спеціальністю 12.00.03. Методологія приватного права (теоретичний дискурс та практичне застосування): матеріали міжнар. наук.-теорет. конф. (м. Київ, 10 червня

2016 р.). К.: НДІ приватного права і підприємництва імені академіка Ф.Г. Бурчака НАПрН України, 2016. С. 40–45.

392. Шишов С.Е. Мониторинг качества образования в школе /С. Шишов, В. Кальней. М.: Российское педагогическое агенство, 1998. 354 с.

393. Школик А.М. Порівняльне адміністративне право: навч. посібник для юридичних факультетів та факультетів міжнародних відносин. Львів: ЗУКЦ, 2007. 308 с.

394. Шопіна І.М. Адміністративно-правове регулювання управління органами внутрішніх справ України: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. К., 2012. 514 с.

395. Шпильовий І.М. Роль держави у створенні та розвитку громадянського суспільства. К.: НАДУ, 2008. 56 с.

396. Щебетун І.С. Організаційно-правові гарантії місцевого самоврядування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Харків, 2002. 198 с.

397. Юридична енциклопедія: в 6 т. /Ю.С.Шемшученко та ін. К.: Укр. енцикл., 1998. Т.5. 736 с.

398. Юридичний словник /за ред. Б.М. Бабія, Ф.Г. Бурчака, В.М. Корецького, В.В. Цветкова. Київ: Укр. енцикл., 1983. 872 с.

399. Юридичний словник-довідник /за ред. Ю.С. Шемшученка. Київ: Феміна, 1996. 696 с.

400. Явич Л.С. Право развитого социалистического общества. Сущность и принципы. М.: Юрид. лит.,1978. С. 11.

401. Янг Е. Як написати дієвий аналітичний документ у галузі державної політики: практичний посібник для радників з державної політики у Центральній і Східній Європі. К.: К.І.С., 2003. 120 с.

402. Яременко С., Яременко О. Антикорупційна програма як інструмент антикорупційного менеджменту державної організації. Держслужбовець. 2016. №1.

403. Ярмиш О., Мельник Р. Спеціалізовані антикорупційні інституції: світовий досвід та національна модель. Науковий часопис Національної академії прокуратури України. 2015. №2. С. 144–155.

404. Яцик В.М, Романова О.І. Методичні рекомендації з питань запобігання і протидії корупційним правопорушенням, розраховані для використання у роботі особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, працівниками громадських приймалень з надання безоплатної первинної правової допомоги. 2015. [Електронний ресурс]. URL: <https://www.gromada.gov.ua>.

405. Greco Eval 4Rep (2016)9-P3. Четвертий раунд оцінювання. Запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів. Звіт за результатами оцінки. Україна. Ухвалено на 76-му пленарному засіданні GRECO (Страсбург, 19-23 червня 2017 р.). [Електронний ресурс]. URL: <https://rm.coe.int/grecoeval4rep-2016-9-p3-76-greco>.

406. Jak walczyć z korupcją? Zasady tworzenia i wdrażania strategii antykorupcyjnej dla Polski. [Електронний ресурс]. URL: <http://www.watchdog.org.pl/pdf.php>.

407. Lamsdorff J.G. Background Paper to the 2003 Corruption Perceptions Index. Framework Document 2003. Transparency International (TI) and University of Passau, 2003. September.

408. National anti-corruption programme of the Republic of Lithuania: Resolution of the Seimas of the Republic of Lithuania 17 January 2002 № IX-711. [Електронний ресурс]. URL: <http://www3.lrs.lt/cgi-bin/getfmt>.

409. Obszary najbardziej podatne na korupcję. [Електронний ресурс]. URL: http://www.ceo.org.pl/portal/mpk_materialy_schemat.

410. On the governmental strategy against corruption: Decree of the Government of the Republic of Hungary 2 March 2001 № 1022/2001. [Електронний ресурс]. URL: http://acrc.org.ua/file_collection/Hungary.

ДОДАТКИ

Додаток А

**СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ ТА
ВІДОМОСТІ ПРО АПРОБАЦІЮ**

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

Монографії:

1. Ростовська К.В. Адміністративно-правові засади формування та реалізації державної антикорупційної політики в Україні: монографія. Дніпро: ФОП Маслаков, 2019. 368 с.

Статті у періодичних наукових фахових виданнях України:

2. Ростовська К.В. Протидія корупції як специфічний вид діяльності у сфері державного управління. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна*. Серія «Право». 2015. Вип. 19. С. 78-80.

3. Ростовська К.В. Історичні аспекти виникнення корупції. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна*. Серія «Право». 2015. Вип. 20. С. 85-87.

4. Ростовська К.В. Поняття та зміст механізму протидії корупції в Україні. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2016. № 4. С. 134-138.

5. Ростовська К.В. Окремі питання адміністративно-правового регулювання діяльності Національного антикорупційного бюро. *Порівняльно-аналітичне право*. 2016. № 5. С. 231-233. URL: http://www.pap.in.ua/5_2016/70.pdf.

6. Ростовська К.В., Гришина Н.В. Міжнародний досвід боротьби з корупцією в правоохоронних органах. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна*. Серія «Право». 2016. Вип. 22. С. 89-92.

7. Ростовська К.В. Проблемні питання створення антикорупційних судів в Україні. Правова позиція 32. *Науковий вісник Університету митної справи та фінансів*. 2017. № 2. С. 159-164.

8. Ростовська К.В. Міжнародний досвід формування та реалізації антикорупційної політики в інших державах. *Актуальні проблеми правознавства*. 2017. Вип. 4 (12). С. 118-123.

9. Ростовська К.В. Окремі питання участі громадськості у запобіганні корупції в Україні. *Право і суспільство*. 2017. № 1. С. 191-194.

10. Ростовська К.В. Сучасна антикорупційна політика в Україні: проблеми та перспективи. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія «Право»*. 2017. Вип. 23. С. 94-96.

11. Ростовська К.В. Стан наукової розробки проблем державної антикорупційної політики в Україні. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2017. № 1. С. 74-79.

12. Ростовська К.В. Міжнародний досвід створення і діяльності антикорупційних судів у світі. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія «Право»*. 2018. Вип. № 25. С. 87-89.

13. Ростовська К.В. Адміністративно-правовий механізм формування та реалізації державної антикорупційної політики: проблеми правового регулювання. *Порівняльно-аналітичне право*. 2018. № 3. С. 217-220. URL: http://pap.in.ua/3_2018/61.pdf.

14. Ростовська К.В. Особливості адміністративно-правового регулювання підготовки та реалізації антикорупційних програм органів публічної адміністрації. *Електронне наукове фахове видання «Юридичний науковий електронний журнал»*. 2018. № 5. С. 134-136. URL: http://www.lsej.org.ua/5_2018/37.pdf.

15. Ростовська К.В. Поняття та характеристика стадій адміністративних процедур розроблення державної антикорупційної політики. *Електронне наукове фахове видання «Юридичний науковий електронний журнал»*. 2018. № 6. С. 250-252. URL: http://www.lsej.org.ua/6_2018/69.pdf.

16. Ростовська К.В. Адміністративна процедура формування державної антикорупційної політики: проблеми змісту та правового регулювання. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія «Право»*. 2018. Вип. 26. С. 58-60.

17. Ростовська К.В. Актуальні питання інформаційно-аналітичного забезпечення державної антикорупційної політики. *Порівняльно-аналітичне право*. 2018. № 5. С. 244-246. URL: http://www.pap.in.ua/5_2018/70.pdf.

18. Ростовська К.В. Суб'єкти державної антикорупційної політики: поняття та підходи до класифікації. *Право і суспільство*. 2018. № 6. С. 165-169.

19. Ростовська К.В. Поняття та зміст компетенції суб'єктів державної антикорупційної політики. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. № 3 (24). С. 89-91.

20. Ростовська К.В. Проблемні питання взаємодії суб'єктів формування та суб'єктів реалізації державної антикорупційної політики. Правова позиція 34. *Науковий вісник Університету митної справи та фінансів*. 2018. № 2. С. 80-84.

21. Ростовська К.В. Характеристика компетенції суб'єктів розроблення державної антикорупційної політики. *Юридичний бюлетень*. 2018. № 6. С. 127-133.

Статті у зарубіжних періодичних наукових виданнях:

22. Ростовська К.В. Поняття та зміст адміністративної діяльності Національного антикорупційного бюро. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 2017. № 1. С. 62-64.

23. Ростовская К.В. Административно-правовой механизм формирования и реализации государственной антикоррупционной политики: сущность и содержание понятия. *Leges et Viata*. 2018. № 10/2 (322). С. 88-91.

24. Ростовська К.В. Общая характеристика административной процедуры формирования государственной антикоррупционной политики в Украине. *Leges et Viata*. 2018. № 11/2. С. 115-113.

25. Ростовська К.В. Шляхи удосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення державної антикорупційної політики. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 2018. № 6. Том1. С. 90-92.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

26. Ростовська К.В. Проблеми протидії корупції. *Актуальні проблеми адміністративного права та адміністративного процесу в Україні: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (Дніпропетровськ, 29 трав. 2015 р.)*. Дніпропетровськ: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2015. С. 38-39 (заочна участь).

27. Ростовська К.В. Проблемні питання застосування процесуальних строків за корупційні адміністративні правопорушення. *Стан та перспективи розвитку адміністративного права та процесу: матеріали міжнар. наук.-практичн. конф. (Одеса, 09-10 жовтня 2015)*. Одеса, 2015. С. 134-135 (заочна участь).

28. Ростовська К.В. Теоретичні підходи до розуміння поняття «державна антикорупційна політика». *Від громадянського суспільства – до правової держави: матеріали XIII Міжнародної науково-практичної конференції*. (Харків, 27 квітня 2017р.). Харків: ХНУ імені В.Н. Каразіна, 2017. С. 110-112 (заочна участь).

29. Ростовська К.В. До проблеми впровадження міжнародного досвіду з протидії корупції у вітчизняне законодавство. *Міжнародна науково-практична конференція «Теорія і практика протидії злочинності у сучасних умовах»* (Львів, 10 листопада 2017). Львів, 2017. С. 199-200 (заочна участь).

30. Ростовська К.В. Стан вимірювання та оцінювання рівня корупції в Україні. *Круглий стіл, присвячений 69-й річниці прийняття Загальної декларації прав людини* (Київ, 11 грудня 2017). Київ, 2017. С. 286-290 (заочна участь).

31. Ростовська К.В. Щодо поняття методології дослідження державної антикорупційної політики в Україні. *Актуальні питання адміністративного права та процесу* (Кривий Ріг, 01 грудня 2017). Кривий Ріг, 2017. С. 155-157

(заочна участь).

32. Ростовська К.В. Концептуальні засади наукового супроводу державної антикорупційної політики. *Всеукраїнська науково-практична конференція «Правова держава: історія, сучасність та перспективи формування»* (22.02.2019, м. Дніпро). Дніпро, 2019. С. 119-120 (заочна участь).

33. Ростовська К.В. Антикорупційні стратегії: досвід зарубіжних країн. *Міжнародна науково-практична конференція «Захист прав людини: національний та міжнародно-правовий вимір»* (Харків, 20 квітня 2018 р.). Харків: ХНУ імені В.Н. Каразіна, 2018. С. 477-479 (заочна участь).

34. Ростовська К.В. Проблемні питання здійснення моніторингу рівня корупції та оцінки стану виконання державної антикорупційної політики. *Міжнародна науково-практична конференція «Актуальні проблеми правових наук в євроінтеграційному вимірі»* (14-15 грудня 2018 р., м. Харків). Харків, 2018. С. 72-73 (заочна участь).

35. Ростовська К.В. Міжнародні стандарти у протидії корупції та шляхи їх запозичення для України. *Міжнародна науково-практична конференція «Місце юридичних наук у формуванні правової культури сучасної людини»* (Запоріжжя, 14 грудня 2018). Запоріжжя: Істина, 2016. С. 62-63 (заочна участь).

36. Ростовська К.В. Співвідношення понять «протидія» та «запобігання» корупції. *Актуальні проблеми державотворення, правотворення та правозастосування: матеріали наук. семінару* (Дніпро, 9 груд. 2016 р.). Дніпро: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ; Ліра ЛТД, 2017. С. 144-146 (заочна участь).

АКТИ ВПРОВАДЖЕННЯ
результатів дослідження

Директор
Науково-дослідного інституту
публічного права
доктор юридичних наук, професор
В.В. Галуцько
_____ р.



АКТ

впровадження результатів дисертації здобувача наукового ступеня доктора юридичних наук Ростовської Карини Валеріївни на тему «Адміністративно-правові основи державної антикорупційної політики в Україні» у науково-дослідну діяльність Науково-дослідного інституту публічного права

Комісія Інституту складала цей акт про те, що матеріали дисертації Ростовської Карини Валеріївни на тему «Адміністративно-правові основи державної антикорупційної політики в Україні» (на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право) мають необхідний теоретичний, методологічний рівень і практичну значимість та використовуються у науково-дослідній роботі наукових відділів Науково-дослідного інституту публічного права під час проведення загальнотеоретичних і галузевих досліджень, спрямованих на вирішення теоретико-методологічних проблем науки адміністративного права, та використовуються Інститутом в межах реалізації теми наукових досліджень «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0115U005495).

Використання результатів дисертації сприятиме активізації та підвищенню ефективності наукової діяльності наукових працівників наукових відділів Науково-дослідного інституту публічного права.

ВИСНОВОК

Результати дисертаційного дослідження Ростовської Карини Валеріївни на тему «Адміністративно-правові основи державної антикорупційної політики в Україні» на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук вважати впровадженими в науково-дослідну діяльність Науково-дослідного інституту публічного права під час проведення загальнотеоретичних і галузевих досліджень, спрямованих на вирішення теоретико-методологічних проблем науки адміністративного права.

завідувач відділу
науково-правових експертиз
та законопроектних робіт,
кандидат юридичних наук

науковий співробітник
відділу науково-правових експертиз
та законопроектних робіт



К. М. Куркова

І.О. Глобенко

ЗАТВЕРДЖУЮ

Директор Науково-дослідного
інституту публічного права
д.ю.н., професор В. В. Галуцько
в _____ р.

**АКТ**

упровадження результатів дисертаційного дослідження на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук Ростовської Карини Валеріївни на тему «Адміністративно-правові основи державної антикорупційної політики в Україні» у навчальний процес відділу проблем публічного права Науково-дослідного інституту публічного права

Комісією Відділу було розглянуто результати використання матеріалів дисертаційного дослідження Ростовської Карини Валеріївни на тему «Адміністративно-правові основи державної антикорупційної політики в Україні». Під час обговорення наданих матеріалів комісією було констатовано, що окремі положення дослідження було використано в розробленні лекційних курсів з дисциплін: «Актуальні проблеми теорії адміністративного права» та «Актуальні проблеми адміністративної відповідальності», при підготовці відповідних підручників, навчальних посібників.

ВИСНОВОК: результати дисертаційного дослідження Ростовської Карини Валеріївни на тему «Адміністративно-правові основи державної антикорупційної політики в Україні» вважати впровадженими в навчальний процес відділу проблем публічного права Науково-дослідного інституту публічного права з дисциплін «Актуальні проблеми теорії адміністративного права» та «Актуальні проблеми адміністративної відповідальності».

Члени комісії:

завідувач відділу
науково-правових експертиз
та законопроектних робіт,
кандидат юридичних наук

науковий співробітник
відділу науково-правових експертиз
та законопроектних робіт

К. М. Куркова

І. О. Глобенко

**НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ
ІНСТИТУТ
ПУБЛІЧНОГО ПРАВА**

вул. Г.Кірпи, 2 А, м.Київ, 03035
Тел. 044 228-1031
E-mail: sipl@email.ua
sipl@i.ua
www.sipl.com.ua



**SCIENTIFIC INSTITUTE
OF PUBLIC LAW**

2 a, Kirpy str., Kyiv, 03035
Tel. +38 044 228-1031
E-mail: sipl@email.ua
sipl@i.ua
www.sipl.com.ua

№ 5712-194

На № _____

від _____

ДОВІДКА

**про використання результатів дисертації
Ростовської Карини Валеріївни на тему «Адміністративно-правові основи
державної антикорупційної політики в Україні»**

Повідомляємо спеціалізованій вченій раді, що результати дисертації Ростовської Карини Валеріївни на тему «Адміністративно-правові основи державної антикорупційної політики в Україні» стосуються проблем у сфері протидії корупції в Україні. Результати дисертації використовуються Інститутом під час досліджень в межах НДР «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0115U005495), «Адміністративно-правове забезпечення розвитку судової влади в Україні» (номер державної реєстрації 0117U004649).

Директор Інституту



Галуцько В.В.

**НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ
ІНСТИТУТ
ПУБЛІЧНОГО ПРАВА**
вул. Козацька, 116, м. Київ, 03118
Тел. 228-10-31
E-mail: sipl@i.ua
www.sipl.com.ua



**SCIENTIFIC INSTITUTE
OF PUBLIC LAW**
116 Kozatska Str., Kyiv, 03118
Tel. 228-10-31
E-mail: sipl@i.ua
www.sipl.com.ua

В.п. 2018р. № 5/112-196

На № _____ від _____

ДОВІДКА

про використання результатів дисертації здобувача наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право Ростовської Карини Валеріївни на тему «Адміністративно-правові основи державної антикорупційної політики в Україні» під час внесення змін і доповнень до законодавства, що регламентує діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування щодо протидії корупції

Повідомляємо спеціалізованій вченій раді, що результати дисертації Ростовської Карини Валеріївни на тему «Адміністративно-правові основи державної антикорупційної політики в Україні» спрямовані на визначення сутності та особливостей формування та реалізації заходів державної антикорупційної політики в Україні використовуються Науково-дослідним інститутом публічного права під час розробки пропозицій та рекомендацій щодо удосконалення національного законодавства та розроблення нових нормативно-правових актів, які визначають адміністративно-правові основи державної антикорупційної політики України в межах реалізації теми наукового дослідження «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації №0115U005495).

Директор Інституту



В.В. Галуцько