

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПРАВА

Кафедра кримінально-правових дисциплін та судочинства

**КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА МАГІСТРА**

зі спеціальності 0.73 «Менеджмент» 8.073.00.05 «Правоохоронна безпека»

Тема: «СПЕЦІАЛІЗОВАНА АНТИКОРУПЦІЙНА ПРОКУРАТУРА  
УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ»

Завідувач кафедри

\_\_\_\_\_

В.В. Пахомов

(підпис)

Керівник проекту

\_\_\_\_\_

В.С. Шапіро

(підпис)

Виконавець

студент групи Пб.мз-63с

\_\_\_\_\_

П.С. Старостенко

(підпис)

Суми 2018

## ЗМІСТ

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ .....	1
СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ .....	1
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПРАВА .....	1
ВСТУП .....	3
РОЗДІЛ 1 .....	7
ТЕОРЕТИЧНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ ТА СУБ'ЄКТИ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ .....	7
1.1. Поняття корупції та історичний огляд протидії їй .....	7
1.2. Сучасний стан наукової розробки проблеми .....	17
1.3. Правове регулювання антикорупційної діяльності в Україні .....	21
1.4. Взаємодія Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з іншими суб'єктами запобігання корупції .....	24
РОЗДІЛ 2 .....	33
СПЕЦІАЛІЗОВАНА АНТИКОРУПЦІЙНА ПРОКУРАТУРА УКРАЇНИ.....	33
ЯК СУБ'ЄКТ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ.....	33
2.1. Нормативні основи діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури .....	33
2.2. Організаційні засади функціонування Спеціалізованої антикорупційної прокуратури .....	40
2.3. Антикорупційна стратегія .....	48
РОЗДІЛ 3 .....	60
ШЛЯХИ ПОПЕРЕДЖЕННЯ КОРУПЦІЙНИХ ДІЯНЬ ТА ЗАПРОВАДЖЕННЯ ІНОЗЕМНОГО ДОСВІДУ В ДІЯЛЬНОСТІ СПЕЦІАЛІЗОВАНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПРОКУРАТУРИ.....	60
3.1. Попередження корупційних діянь.....	60
3.2. Антикорупційні заходи.....	74
3.3. Шляхи запровадження міжнародних правових засад та іноземного досвіду в діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури .....	81
ВИСНОВКИ.....	104
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ .....	109
ДОДАТКИ.....	124

## ВСТУП

**Постановка проблеми.** Є ряд причин вважати проблему боротьби з корупцією (особливо в системі державної служби) однією з найбільш актуальних для сучасної України. Одна з таких причин – забезпечення міжнародного престижу як однієї з потенційно значимої країни для Європейського Союзу. Саме корупція завдає відчутної шкоди національним інтересам України, її міжнародному іміджу, не дає можливості вирівняти стосунки з Радою Європи та парламентською асамблеєю Ради Європи у сфері захисту прав людини.

**Актуальність теми.** В умовах, коли діяльність правоохоронних органів у сфері протидії корупції стає більш багатогранною, особливої актуальності набуває чітке визначення сутності, меж і змісту завдань цих органів у зазначеній сфері. Формування завдань правоохоронних органів як суб'єктів протидії корупції за допомогою ухвалення спеціального, так званого антикорупційного законодавства для створення такої системи, яка дозволила б професійно, кваліфіковано й ефективно вести боротьбу з корупцією в Україні, має особливу значущість. Ухвалення нового Закону України «Про запобігання корупції» [1], Антикорупційної стратегії, Закону України «Про антикорупційне бюро України» [2] та інших нормативних актів, а також внесення відповідних змін у чинне законодавство, що регулює діяльність органів правопорядку, є початком формування саме такої системи. Цим також створено передумови для всебічного теоретичного дослідження питань, пов'язаних із завданням правоохоронних органів у сфері протидії корупції.

Як свідчать результати соціологічних досліджень, близько половини громадян занепокоєні саме обсягами корупції у країні, оскільки це явище підриває підвалини державного ладу і призводить до порушення прав і свобод громадян. Відтак упродовж останніх десяти років громадяни вважають Україну однією з найкорумпованіших у світі. Тотальна корупція вкрай негативно впливає на реалізацію європейських прагнень України.

Корупція – явище інтернаціональне. З ним стикається не тільки Україна.

Вона призвела до падіння багатьох урядів, які встояли під тиском економічних прорахунків: військові перевороти в Гані (1981 рік), в Нігерії (1983 рік), падіння уряду на Філіппінах (1986 рік). Корупція була однією з головних причин урядових криз в Аргентині (2001-2003 роки), в Італії (вони чисельні). Також, впродовж останніх десятиліть стала актуальною проблемою сучасної політики.

До останнього часу діяльність правоохоронних органів по боротьбі з корупцією мала здебільшого формальний характер, а виявлення корупційних проявів і притягнення до відповідальності корупціонерів, особливо із числа урядовців високого рівня, було у кращому разі епізодичним. виправлення становища у цій сфері можна домогтися за рахунок створення системи спеціалізованих правоохоронних органів, наділених вагомими повноваженнями із запобігання і викорінення корупції. Важливе місце серед них мають посісти спеціалізовані органи прокуратури, які могли би цілковито зосередитись на проблемах запобігання та протидії корупції і забезпеченні невідворотності відповідальності за вчинення корупційних діянь. Перші кроки у цьому напрямку було зроблено відповідно до Закону України «Про прокуратуру» (2014) шляхом створення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури у структурі Генеральної прокуратури України.

Закон України «Про запобігання і протидію корупції» (2014) визначив зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень. З урахуванням цього законодавчого акта слід констатувати, що завдання пошуку і запровадження ефективної моделі боротьби з корупцією залишається одним із першочергових в Україні, що потребує переосмислення цілого ряду наукових положень щодо діяльності правоохоронних органів по боротьбі з корупцією. Чимало попередніх досліджень у цій сфері значною мірою втратили актуальність, хоча і зберегли значення для поглибленого вивчення проблем подолання корупції. У зв'язку із цим дослідження проблем діяльності нових антикорупційних органів є актуальним, важливим завданням юридичної науки.

**Мета і завдання дослідження.** Мета дослідження полягає в тому, щоб,

спираючись на законодавчі акти, дослідження вчених, іноземний досвід, проаналізувати діяльність спеціалізованої антикорупційної прокуратури як суб'єкта протидії корупції, знайти шляхи попередження корупції за участі Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

Для досягнення зазначеної мети поставлені такі основні завдання:

- оскільки наукові знання про корупційні прояви, причини і умови, що їм сприяють, еволюціонували від повного заперечення корупції як явища в умовах соціалізму до визнання її та констатації зростання в перехідний період до нового соціально-політичного та економічного устрою, виявити і дослідити різні етапи в накопиченні знань про корупцію;

- визначити та охарактеризувати систему правового регулювання антикорупційної діяльності;

- визначити систему взаємодії Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з іншими суб'єктами запобігання корупції, нормативні основи діяльності та організаційні засади функціонування Спеціалізованої антикорупційної прокуратури як підрозділу Генеральної прокуратури України;

- встановити можливості попередження корупційних діянь, антикорупційні заходи в Україні та шляхи запровадження міжнародних правових засад та зарубіжного досвіду в діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

**Об'єкт дослідження** – суспільні відносини за участі Спеціалізованої антикорупційної прокуратури України.

**Предмет дослідження** – Спеціалізована антикорупційна прокуратура України як суб'єкт протидії корупції.

**Методи дослідження.** Для виконання поставлених завдань застосовано ряд методів. При дослідженні різних етапів в накопиченні знань про корупцію застосовано історичний метод (п.п. 1.1, 1.2). За допомогою формально-догматичного методу досліджено теоретично-правові основи діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, наукове опрацювання нормативно-правових актів, формування понять та нових термінів (п.п. 1.2, 1.3, 1.4, 2.3). Охарактеризувати юрисдикційну діяльність антикорупційних органів в

Україні, узагальнити інформацію про сучасний стан протидії корупції стало можливим при використанні соціологічного та статистичного методів (п. 1.2, 3.2). Застосування методу порівняльного аналізу дало можливість охарактеризувати прокурорську діяльність із запобігання та протидії корупції в інших країнах світу (п. 1.4). Використання методів системного та системно-структурного аналізу допомогло внести пропозиції щодо удосконалення організації та функціонування Спеціальної антикорупційної прокуратури, взаємодії цієї прокуратури з іншими суб'єктами запобігання корупції (п.п. 1.4, 2.3, 3.2).

**Практичне значення.** Магістерська робота має теоретико-прикладний характер, а її висновки та пропозиції можуть бути використаними у:

- науково-дослідній діяльності – для подальшого вивчення та наукового аналізу діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури Генеральної прокуратури України та інших антикорупційних органів в Україні (акт впровадження Національної академії прокуратури України від 20.01.2016 р.);

- правотворчості – для удосконалення законодавчих та інших нормативних актів щодо протидії корупції та діяльності у цій сфері Спеціалізованої антикорупційної прокуратури;

- практичній діяльності зазначеної прокуратури з реалізації її повноважень.

Вірогідність отриманих результатів, обґрунтованість висновків і рекомендацій відносно діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури підтверджується вивченням репрезентативної кількості первинних документів, що становлять інформаційну базу для виявлення статистичних закономірностей, наукового осмислення досліджуваної проблеми і моделювання оптимальних шляхів її розв'язання.

**Апробація результатів дипломної роботи.** Окремі результати дипломної роботи було апробовано у тезах доповіді, яку буде опубліковано у матеріалах Всеукраїнської науково-практичної конференції Донецького юридичного

інституту МВС України, яка була присвячена обговоренню актуальних питань реалізації прав людини у діяльності правоохоронних органів:

Старостенко П.С. Спеціалізована антикорупційна прокуратура як суб'єкт протидії корупції / П.С. Старостенко // Реалізації прав людини у діяльності правоохоронних органів: зб. мат. наук.-практ. конф., травень 2018. — Кривий Ріг: Донецький юридичний інститут МВС України, 2018. — С. 146—149.

## **РОЗДІЛ 1**

### **ТЕОРЕТИЧНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ ТА СУБ'ЄКТИ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ**

#### **1.1. Поняття корупції та історичний огляд протидії їй**

В демократичній правовій державі найвищою соціальною цінністю є

людина, її життя, здоров'я, честь, гідність, недоторканість, безпека. В Україні вказане закріплено в статті 3 Конституції (1996 рік). Розвиваючи цей основоположний принцип державності, стаття 18 Конституції утворює порядок, при якому органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі та в межах повноважень, у спосіб, що передбачений Конституцією та Законами України [12, ст.141].

Корупційна злочинність, за дослідженнями вчених [38], є складовою ширшого суспільного явища – корупції. Отже, розгляд цього виду злочинності доцільно розпочати зі з'ясування сутності корупції. Існують різні методологічні підходи до визначення поняття «корупція», яку можна розглядати в декількох аспектах – соціальному, кримінологічному, правовому тощо. При цьому неможливо дати загальне визначення протидії корупції для усіх галузей науки, тому що у термін «протидія корупції» вчені вкладають різний зміст – від боротьби спеціально уповноважених суб'єктів із цим явищем до заходів, що вживає суспільство для запобігання небезпечним діям, які не містять конкретних ознак злочину [33, с. 182]. Різноманітність підходів учених до визначення поняття «протидія корупції» є однією з проблем, пов'язаних із дослідженням явища [33, с. 181]. Найчастіше термін «корупція», як зазначають дослідники, вживається відносно бюрократичного апарату і політичної еліти. Ожегов С. І. у словнику тлумачить поняття «корупція» як підкуп через хабарі, продажність посадових осіб, політичних діячів. Інші енциклопедичні видання теж дають визначення корупції як процесу, пов'язаного з безпосереднім використанням посадовою особою своїх повноважень з метою особистого збагачення, включаючи підкуп чиновників і громадсько-політичних діячів, дачу хабарів тощо. Термін «корупція» походить від сполучення латинських слів *correi* (кілька учасників, що вступають у відносини з приводу одного предмета) і *rumper*» (ламати, пошкоджувати, порушувати, скасовувати). У результаті утворився самостійний термін *corrumpere*, який передбачає участь у діяльності кількох осіб, метою яких є «гальмування» нормального ходу судового процесу або



процесу управління справами суспільства. Таким чином, корупція розглядається ще й як елемент (ознака) організованої злочинності. В багатьох словниках тлумаченню терміну “корупція” передуює визначення іншого терміну латинського походження - “корозія”, який перекладається як роз’їдання й руйнування. Співвідносячи ці два поняття, можна розглядати корупцію як різновид соціальної корозії, яка роз’їдає і руйнує органи державної влади, державу і суспільство в цілому [50, с.11].

Корупція згадується ще в архівних документах Стародавнього Вавилону. У римському праві *corrumpere* трактувалося як «пошкоджувати, ламати, порушувати, фальсифікувати». З найдавніших часів корупція була об’єктом вивчення відомих учених: Аристотеля, М. Вебера, Г. Гегеля, Т. Гоббса, Р. Дарендорфа, Дж. Локка, Н. Макіавеллі, Ш. Монтеск’є, Платона, Ж.-Ж. Руссо, Цицерона та інших [32, с. 18]. Томас Гоббс, англійський філософ XVII ст. (1588–1679 рр.), зазначав у своїх творах, що «корупція є корінь, з якого витікає в усі часи і при всяких спокусах презирство до всіх законів». Слід вказати, що на той час корупція розглядалася більше як етична проблема.

У монографічному дослідженні злочинності в Україні О.М. Бандурка, Л.-Н. Давиденко звертають увагу на те, що такий прояв правопорушень як корупція, вразив в значній мірі державні органи і громадські інститути. Корупція стала серйозною перешкодою для практичної реалізації конституційних прав та свобод громадянина та людини [74, с.3]. Організована злочинність і корупція продовжують завдавати значної шкоди справі забезпечення захисту прав і свобод громадян, гальмувати розвиток економіки та становлення ринкових відносин, підривають міжнародний авторитет України.

Проте вказана проблема у період здобуття Україною незалежності всебічного дослідження не дістала. Багато питань, які стосуються протидії корупції, наукового визначення сутності корупції та її поняття, залишаються дискусійними або малодослідженими в науковому плані. У цьому контексті розглянуті історичні витoki корупції, її політичний аспект: вона є продуктом діяльності влади, впливає на формування владних інститутів, їх функціонування, визначає сутність самої влади.

Як відмічає С.В. Максимов, розумно було б припустити, що зародження корупції як соціального явища об'єктивно пов'язане з первісною узурпацією управляти людьми та спільним майном, що мало місце задовго до виникнення держави [79, с.8]. Термін в соціальному значенні слова почав вживатись в античний період в Римській імперії, де був створений механізм попередження і припинення корупції. Каране діяння, що позначалося терміном корупція, полягало в підкупі осіб, які мали публічну владу [78, с.35]. У Стародавній Греції у IV-V ст. до н.е. корупція мала побутовий характер і проявлялась у формі порчі харчів, питної води. Потім корупцією почали називати такі карані у судовому порядку дії, як «порча моральності», «розбещення молоді», «розлад порядку у полісі». На території нинішньої України (а тоді Росії) у науковий обіг на початку ХХ століття цей термін вперше ввів А.Я. Естрин. Він розглядав адміністративно- і кримінально-карані прояви корупції. Починаючи з середини 90-х років минулого століття термін вже широко вживаний в Україні. Потім його почали вживати і в законах. На даний момент про корупцію згадується практично в кожному документі, в якому дається сучасна характеристика соціально-економічної та політичної ситуації в Україні.

Автори нового вітчизняного юридичного словника пропонують розглядати корупцію як одну з форм зловживання владою, пов'язану з підкупом посадових осіб [72, с.308].

Юридичний словник Генрі Блека визначає корупцію як діяння, яке вчиняється з наміром надати деякі переваги, що несумісні з офіційними обов'язками посадової особи і правами інших осіб, діяння посадової особи, яка неправомірно використовує своє становище чи статус для одержання будь-якої переваги для себе або іншої особи з метою, яка суперечить обов'язкам і правам інших осіб.

Спостерігається велика диверсифікація цього явища, тобто різноманітність його проявів та форм. Проте існує загально визнане коло діянь, які можуть бути охарактеризовані як корупція в будь-якому суспільстві, хоча О.І. Мізерій справедливо зауважує про те, що існує багато визначень поняття «корупція», але немає повної ясності і правової точності в жодному з них.

Під корупцією пропонують розуміти підкуп, продажність посадових осіб, що

ідентифікується поняттям «хабарництво». При цьому одні вчені вважають, що корупцією охоплюється будь-яке одержання хабара, другі розглядають корупцію як систематичне організоване хабарництво [50, с. 61].

Багато вчених, думку яких ми поділяємо, вважають помилковим зведення корупції до хабарництва. А.А. Аслаханов вказує, що хабарництво лише один з поширених і небезпечних видів корупції і не завжди є кримінально караною корупційною поведінкою, бо це акт правопорушення з боку державних службовців [73, с.81, 87-88]. В.С. Комісаров підкреслює, що одержання хабара було першою формою прояву корупції. Його визначення корупції є близьким до позиції вчених, які з точки зору права корупцію визначають як незаконне використання державної посади для отримання особистої вигоди або як незаконне використання посадовою особою свого статусу чи можливостей, які з нього випливають, в інтересах інших осіб з метою одержання особистої вигоди [73, с.80].

Автори, які представляють школи права західних країн, у тому числі США, теж не зводять корупцію до хабарництва (підкупу). Такі думки висловлюють Д. Бейлі, К. Фрідріх, Дж. Най, Д. Кауфман та інші. Наприклад, Д. Кауфман визначає корупцію як зловживання при перебуванні на державній службі задля особистої вигоди.

Поділяє цю позицію і розвиває її детальніше А.М. Волобуєв, який стверджує, що «корупція» не є синонімом «хабарництва» зазначає, що при останньому посадова особа, вчиняючи злочин, залишається членом державної чи громадської системи (займає там певне становище), то при корупції, регулярно отримуючи винагороду від злочинців, посадова особа включається в систему організованої злочинності. Останнє не дає їй змогу в односторонньому порядку відмовитись від взятої на себе ролі [76, с. 131].

Є погляди на корупцію з економічної точки зору. Автори розглядають її як незаконний вид діяльності, пов'язаної з використанням службового, посадового становища для одержання доходу. Таку точку зору поділяє Н.Ф.Кузнєцова, С. Верстюк [35, с.67]. На думку Н.Ф. Кузнєцовой корупція охоплює три поведінки, а саме: кримінальну, правопорушну та аморальну. До останньої належать аморальні поступки службовців владних структур, порушення ними норм етики державних службовців [77,

с.38].

Б.В. Волженкін у своїй докторській дисертації не визнавав ознаками корупції використання посадовою особою статусу і авторитету займаної посади для досягнення протиправної мети та задоволення посадовою особою шляхом зловживання своїм службовим становищем групових інтересів. Далі він по-іншому сформулював визначення поняття «корупція», а саме, як соціальне явище, яке полягає в розкладанні влади, коли державні, муніципальні службовці, особи, уповноважені на виконання державних функцій, використовують своє службове становище, статус і авторитет займаної посади з корисною метою для особистого збагачення або в групових інтересах [75, с.8].

О.В. Терещук розглядає корупцію і як протизаконні діяння осіб, уповноважених на виконання функцій держави, що спрямовані на особисте збагачення, і як стійкий зв'язок представників владно-управлінських структур зі злочинним середовищем і сприяння у проведенні протиправної діяльності за рахунок використання наданих державою повноважень [61, с.3].

Наукове розуміння поняття корупції є питанням, яке стосується основ протидії корупції. Встановлення теоретичного розуміння поняття корупція, дозволяє визначитись з правовою сутністю корупції, відмежувати її від інших суспільно небезпечених явищ (хабарництва, організованої злочинності, тіньової економіки тощо). Наукове визначення поняття корупції необхідне для розробки стратегії і тактики протидії їй. Найбільш типовий підхід до наукового розуміння поняття корупції можна сформулювати узагальнивши підходи щодо розуміння цього явища, сформульовані вітчизняними вченими М.І. Мельником, А.І. Редькою, М.І. Хавронюком, Л.В. Багрій-Шахматовим, М.І. Камликом, Е.В. Невмержицьким. Вони розглядають корупцію, як зловживання владою чи посадовим становищем, вчинене з будь-якої особистої заінтересованості чи заінтересованості третіх осіб. Це поняття широке, в його основі лежить неправомірне використання посадовою особою влади чи посадового становища з будь-якої (а не лише корисливої) заінтересованості. Така позиція не зводить вигоду, одержану посадовою особою внаслідок вчинення корупційних діянь, до матеріальної, тут розуміється будь-яка вигода, в тому числі отримана за допомогою задоволення

інтересів третіх осіб.

До такого визначення корупції належать ті, що дані співавтором Закону України «Про боротьбу з корупцією» М.І.Мельником, авторами підручника НАВСУ під редакцією О.М.Джужи «Курс кримінології». У відповідності з їх позицією корупція, визначається як соціальне явище, яке охоплює всю сукупність діянь, пов'язаних з неправомірним використанням особами, уповноваженими на виконання функцій держави, наданої їм влади, службових повноважень, відповідних можливостей з метою задоволення особистих інтересів чи інтересів третіх осіб, а також інших корупційних правопорушень, які створюють умови для вчинення корупційних діянь чи приховування їх, або потурання їм.

У вузькому розумінні корупція, перш за все, явище, при якому службові особи свідомо нехтують своїми обов'язками або діють всупереч з ними заради додаткової матеріальної чи іншої винагороди. При цьому в корупцію втягнуті дві сторони: той, хто підкупає, і той, хто діє всупереч свого службового обов'язку в приватних інтересах. В цьому проявляється свого роду «приватизація держави».

Цей підхід базується на розгляді корупції з економічної точки зору як незаконного виду діяльності, пов'язаної з використанням службового, посадового становища для одержання прибутку. Наприклад, користуючись підходами нового інституціоналізму С.Верстнок дає визначення корупції, як угоди між організаціями і (або) фізичними особами, яка зменшує трансакційні витрати клієнта (порівняно із звичайними за даних інституціональних рамок), і, порушуючи формальні і (або) неформальні обмеження, збагачує агента, але не має надійних інституціональних механізмів забезпечення (де «клієнт» - це хабародавець, замовник, а «агент» - одержувач хабара, виконавець) [35, с.67]. Згідно теорії інституціоналізму Л.Нортон (лауреата Нобелівської премії в галузі економіки 1993 року) економіка функціонує в певних інституціональних рамках, де культура та ідеологія впливають на економічний розвиток. Не відокремлення прав контролювати бізнес від прав на гроші, які генерує бізнес, тобто існування держави як такої, неефективність інституціональних рамок суспільства і є причиною появи корупції.

Відмічаючи певну прогресивність даної точки зору, ми не можемо повністю з

нею погодитись, бо вона ставить під сумнів положення, що, на наш погляд, є беззаперечним. А саме, це положення про те, що корупція є соціальним і правовим явищем, а не лише економічним.

Враховуючи викладене, слід відмітити:

- корупція має всі необхідні ознаки для визнання її соціальним та правовим явищем;
- базується на економічному фундаменті;
- торкається інтересів суспільства в цілому, різних соціальних груп і кожної конкретної особи;
- активно впливає на зовнішню та внутрішню політику держави;
- спотворює державно-правові механізми;
- впливає на суспільні та особисті погляди, формує певні морально-етичні установки та критерії в суспільстві;
- можлива лише у сфері реалізації публічної влади.

З урахуванням викладених поглядів на сутність корупції, її головних ознак, уявляється, що її можна визначити як соціально-правове явище, історично змінливе, що призводить до корозії, розкладу влади. Змістом корупції є використання державними (муніципальними) службовцями та іншими особами, уповноваженими на виконання державних (пов'язаних з ними) функцій, службового становища, статусу, авторитету посади в своїх приватних інтересах, що наносить збиток суспільно значимим правовим, політичним, економічним, соціальним, морально-етичним та іншим інтересам людини, суспільства, держави.

Універсального визначення корупції не існує. Багато в чому це пояснюється тим, що досліджуються питання корупційних відносин і економістами, і соціологами, і політологами, і філософами, і правознавцями.

Науковці і практики багатьох країн відсутність визначення в національних законодавствах поняття корупція не вважають істотним недоліком, бо корупція є явищем, що складається з конкретних корупційних правопорушень, за які законом передбачено юридичну відповідальність. Як вид протиправної поведінки корупція

характерна для всіх країн у всі часи. Протидія корупції змінювалась з модернізацією як права, так і держави. Про це свідчать пам'ятники історії та права. Вони вказують, що корупція та розшук (кримінальний розшук, негласне розслідування, кримінально-розшукова робота, агентурно-оперативна або оперативна робота, оперативно-розшукова діяльність) відомі із стародавніх часів.

1. Дощечку з письменами, датованими XVIII століттям до нашої ери, археологи знайшли в Сирії. Правитель міста - держави скаржився іншому правителю, що він відпустив його соглядатаїв згідно з договором, а викупу не отримав [80, с.11].

2. В архівах Стародавнього Вавілону, датованих XXIV століттям до нашої ери, згадується про корупцію в системі державної служби. Цар Лагаша реформує державне управління з метою запобігання зловживань чиновників, суддів, а також зменшення вимогань незаконних винагород у храмового персоналу з боку адміністрації царя, зменшення плати за обряди [80, с.94].

3. Слов'яни активно добували інформацію, необхідну для забезпечення їх безпеки, при допомозі агентів, «путних людей», купців, таємних лазутчиків тощо [80, с.63-64].

Перші згадки про посули як незаконну винагороду за здійснення офіційних владних повноважень в законодавстві Русі - України, пов'язані з Двінською уставною грамотою 1397-1398рр. В ній визнавалось незаконним отримання грошової компенсації намісником, який здійснював правосуддя [81, с.181]. Деякі вчені вважають, що ця норма забороняла відпускати впійманого крадія за хабар. Але більшість дослідників переконані, що посула вживається в розумінні хабара, починаючи з Псковської судної грамоти 1397р. [82, с.332].

Стосовно слов'ян слід зазначити, що перше законодавче обмеження хабарництва було здійснене за царювання Івана III: у Безозерській статутній грамоті вперше були вказані види правопорушень. Його онук Іван IV (Грозний) уперше засудив до страти за «непомірність у хабарах».

Певні успіхи у справі попередження та припинення корупції в системі державної служби були досягнуті при правлінні Петра I. Для протидії «підкупу» - «продажності» служилих людей він ввів плату за роботу (1708р. під час проведення губернської

реформи). Був виданий указ (1714р.) «Про заборону хабарів і посул», яким було введено помісне забезпечення чиновників та підвищено їх грошове утримання. Крім того, іменним указом він створює посади фіскалів (лат. *fiscalis* - казенний), як посадових осіб, які були зобов'язані наглядати за виконанням урядових розпоряджень. Боротьба з корупцією була головною в їх негласній діяльності. Був ще один указ «Про охорону прав громадянських». Тим, хто порушував регламент при вирішенні службових питань, загрожувала смертна кара.

Новий імпульс корупційні явища в системі державної служби отримали у зв'язку з переходом до ринкових відносин та утвердженням капіталізму. Ефективним способом корумпування урядових чиновників для підприємців стало їх залучення до створення акціонерних товариств, надання посад в радах та управліннях приватних фірм. Це так звана «цивілізована форма корупції».

Оновлення прийшло з революційним переворотом 1917 року, що змінив державний устрій, форму правління, але не відмінив корупцію. Треба відмітити, що слово корупція не вживалось у Радянській Україні до кінця 80-х років ХХ століття. Використовувались терміни «хабарництво» (запозичене із тюркських мов), «зловживання службовим становищем», «потурання». Разом з терміном відкидалось поняття корупція, а значить - явище. Тому були приречені на невдачу як аналіз цього явища, так і протидія його кримінально каранними проявами. Корупція з середини 80-х років ХХ століття вразила значну частину державних службовців і в певній мірі була передана в спадщину нині діючому апарату державного управління.

Нинішній стан корупції в державному апараті багато в чому обумовлений перехідним періодом, який і в інших країнах, що знаходяться в цьому стані, супроводжується зростанням корупції.

Використовуючи методи історизму в дослідженні явища корупції в незалежній Україні, можна говорити, що сучасні правові реалії багато в чому визначаються правовим минулим. В свою чергу правові реалії сьогодення в значній мірі визначають завтрашній день проблеми, яка досліджується.



## 1.2. Сучасний стан наукової розробки проблеми

Існування корупції та актуальність боротьби з такою глобальною для України проблемою констатує більшість науковців та практиків.

Зокрема, вважається, що ефективне запобігання та протидія корупції значною мірою залежать від того, наскільки глибоко пізнані теоретичні аспекти цієї проблеми - природа самого явища корупції, від правильного розуміння якого залежать як подальші науково-практичні пошуки щодо природи корупції, її характерних особливостей, так і формування відповідних механізмів запобігання і протидії, визначення засобів їх реалізації та інституційного забезпечення [102].

В Україні рівень корупції та неефективність діючої системи запобігання і протидії цьому небезпечному явищу свідчать про наявність цілої системи суспільних практик, яка підживлює та стимулює корупційну поведінку на всіх рівнях суспільних відносин. Фактично можна стверджувати, що на теперішній час корупційний фактор є нормою та складовою частиною політики, економіки та громадського життя України. Відповідно нагальною потребою є створення ефективної та дієвої системи запобігання та протидії корупції на всіх рівнях.

Підсилює сказане те, що в Указі Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»» антикорупційна реформа визначена як одна з пріоритетних поряд із реформою системи національної безпеки і оборони, судовою реформою та реформою правоохоронної системи, децентралізацією та реформою державного управління [102].

Корупція гальмує еволюцію правової системи, унеможливаючи наближення України до передових світових показників рівня життя. Відсутність дієвих важелів боротьби з корупцією, поширення корупціогенних ризиків практично на всі сфери суспільного життя, лояльне ставлення частини громадян до зазначеного явища призвели до того, що корупційна діяльність на всіх щаблях влади паралізувала проведення реформ, визначених керівництвом держави як пріоритет розвитку. Дієва протидія корупції є неможливою без послідовних, спланованих і скоординованих дій, об'єднаних однією концепцією, оскільки

системні явища потребують системного підходу у їх подоланні [92].

Невтішна статистика свідчить про те, що усі попередні спроби подолати корупцію були повністю невдалими. А таких спроб за роки незалежності було достатньо.

У травні 1993 року Верховна Рада прийняла постанову «Про невідкладні заходи щодо боротьби з організованою злочинністю і корупцією», після якої мав з'явитися ряд законів для боротьби з корупцією у різних сферах. Проте частина їх була прийнята лише у 2002 році, і жоден не став ефективним. У наступні роки було підписано ряд указів президента про подолання корупції у тій чи іншій сфері, про створення спеціальних оперативно-слідчих груп, про вимоги до декларування майна чиновниками та вжиття інших антикорупційних заходів.

Та першою справді масштабною антикорупційною програмою була Національна програма боротьби з корупцією, затверджена у квітні 1997 року указом тодішнього президента Леоніда Кучми. У цій програмі було вперше визнано, що попередні спроби подолати корупцію в Україні провалилися, прийняті до цього закони фактично не діють, а хабарництво набуло таких масштабів, що стало загрозою національній безпеці. Варто зазначити, що тривалий час корупція розглядалась як частина організованої злочинності, і лише програмою від 1997 року було визнано існування корупції високого рівня.

У Концепції подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності», схваленій президентом Віктором Ющенко у вересні 2006 року, також було визнано системність корупції та марні спроби подолати її у попередні роки.

Ще більш різкою в засудженні високого рівня корупції стала наступна антикорупційна програма, яку у жовтні 2011 року ухвалив тодішній президент України Віктор Янукович. Мова йде про Національну антикорупційну стратегію на 2011–2015 роки.

Варто зауважити, що концепції вдосконалювались, з кожним разом опис проблем, що викликані корупцією, її форм та методів подолання ставав все більш конкретним. І хоча програми створювались з урахуванням рекомендацій

міжнародних інституцій, вони не мали чіткого плану заходів, системи моніторингу та оцінки результатів.

Системний характер корупції в Україні визнано національними державними органами, міжнародними організаціями та підтверджується дослідженнями сприйняття поширеності та досвіду корупції серед населення. Як зазначено в Стратегії національної безпеки України «Україна у світі, що змінюється», однією з актуальних загроз національним інтересам і національній безпеці України є високий рівень і системний характер корупції в інститутах державної влади. Однією з причин такого стану є неефективність існуючого інституційного механізму протидії корупційним проявам в Україні. Відтак одним із шляхів покращення ефективності протидії корупції правоохоронними засобами є інституційна реформа органів, що здійснюють досудове розслідування та кримінальне переслідування у справах про корупційні злочини. Це може бути досягнуто шляхом вдосконалення спеціалізації правоохоронних органів. Існуюча система органів з протидії корупції в Україні включає низку підрозділів у різних правоохоронних органах, які часто дублюють один одного, зосереджують свою увагу на незначних кримінальних справах або справах про адміністративні правопорушення, а також не мають достатніх повноважень і засобів для ефективного попередження, виявлення, припинення та розслідування корупційних правопорушень. Особливо неефективною є боротьба проти так званої високопосадової корупції, тобто правопорушення, що вчиняються вищими посадовими особами державних органів або органів місцевого самоврядування.

Нагальним стає вирішення питання неефективної інституційної моделі та існуючої спеціалізації в протидії корупції. Важливість дієвої спеціалізації правоохоронних органів в боротьби проти корупції та стандарти функціонування таких спеціалізованих інституцій передбачені також міжнародними договорами (ст. 36 Конвенції ООН проти корупції та ст. 20 Кримінальної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією) та рекомендаціями Україні з боку

міжнародних організацій (Стамбульський план дій Організації економічної співпраці та розвитку (ОЕСР) та Групи держав проти корупції (ГРЕКО).

Аналіз практики створення та функціонування спеціалізованих антикорупційних органів у світі, а також положень відповідних міжнародних договорів надає можливість виокремлювати такі основні стандарти стосовно спеціалізованих органів:

а) незалежність від політичного та іншого незаконного впливу (структурна та операційна автономія, порядок призначення/звільнення керівника тощо);

б) підзвітність органу (регулярне звітування, інформування громадськості);

в) високий рівень професійної підготовки працівників (конкурсний відбір працівників, їх навчання);

г) наявність достатніх повноважень для ефективної роботи (спеціальні оперативно-розшукові та слідчі заходи, доступ до фінансової інформації тощо);

г) наявність достатніх фінансових та матеріально-технічних ресурсів.

У свою чергу, на підставі аналізу міжнародної практики О.О. Дульський виділяє три типи спеціалізованих державних органів, які забезпечують протидію корупції у тій чи іншій країні:

1. Багатоцільові інституції, що мають як правоохоронні повноваження, так і виконують превентивні функції;

2. Служби боротьби проти корупції в структурі правоохоронних органів;

3. Інституції, які здійснюють заходи щодо запобігання корупції та формують антикорупційну політику держави і координують зусилля державних органів, спрямовані на подолання цього явища [37, с. 110].

На підставі викладеного слід вказати на необхідність запровадження в нашій державі саме модель багатоцільових інституцій. З приводу цього слушно зазначити, що відповідно до ч. 1 ст. 1 закону України «Про запобігання корупції» [1] спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції є:

1) органи прокуратури;

- 2) органи Національної поліції;
- 3) Національне антикорупційне бюро України;
- 4) Національне агентство з питань запобігання корупції.

Органи прокуратури та Національна поліція становлять собою багатофункціональні органи, оскільки їх діяльність охоплює більш широке коло правовідносин, не обмежуючись тільки антикорупційними заходами.

В той же час, забезпечення належної організації діяльності органів прокуратури у сфері запобігання і протидії корупції становить собою пріоритетний напрям діяльності, що потребує застосування наданих законом органам прокуратури повноважень забезпечувати невідворотність відповідальності за корупційні правопорушення, поновлення порушених прав і свобод громадян та інтересів держави, відшкодування збитків, завданих такими діяннями, виявлення та усунення причин і умов, що сприяли їх вчиненню [18].

Отже, органи прокуратури являють собою державні органи, які у межах своїх повноважень здійснюють заходи, спрямовані на протидію корупції, що у свою чергу призводить до створення ефективної системи боротьби із цим надзвичайно небезпечним явищем.

### **1.3. Правове регулювання антикорупційної діяльності в Україні**

Очевидно, що протидія такому явищу, як корупція, потребує виважених і спрямованих підходів і методів протидії. Обов'язком держави є встановлення ефективних підходів і методів протидії корупції в усіх органах державної влади та органах місцевого самоврядування, які будуть формалізовані й виявлятимуться в конкретних адміністративно-правових формах. Усе це може бути досягнуто шляхом оптимізації системи адміністративно-правових методів і форм протидії корупції.

Під адміністративно-правовими формами протидії корупції необхідно розуміти об'єктивне зовнішнє вираження адміністративно-правових норм і актів, а також інституційно-правову структуру органів публічної адміністрації, які

виявляються в повноваженнях суб'єктів публічної адміністрації та здійснюваних на їхній основі діях щодо запобігання, виявлення й боротьби з корупцією, спрямованих на створення потенційно несприятливих умов для здійснення корупційних діянь, обмеження можливості розвитку корупції, виявлення наявної корумпованості в суспільстві, сприяння подоланню та викоріненню корупції з державно-владного апарату й інших сфер суспільного життя шляхом усунення наслідків корупції, притягнення винних у корупційних правопорушеннях до юридичної відповідальності, поновлення прав та інтересів осіб, що були порушені корупційним діянням.

Детально дослідити конкретні адміністративно-правові форми протидії корупції можна шляхом виокремлення видів адміністративно-правових форм загалом на підставі їхньої доктринальної класифікації, що, у свою чергу, дасть змогу екстраполювати одержані результати на досліджувану нами вужчу категорію шляхом юридичного аналізу адміністративно-правових норм, що регулюють адміністративні правовідносини у сфері протидії корупції.

Адміністративно-правові форми протидії корупції можна поділити на процедурні та матеріально-правові. Процедурні форми діляться на юрисдикційні, які за сутністю є провадженнями щодо притягнення до адміністративної й інших видів юридичної відповідальності осіб, які вчинили корупційні адміністративні правопорушення; неюрисдикційні, що є провадженнями щодо вчинення інших юридично-значимих дій у сфері адміністративних правовідносин щодо протидії корупції.

Звернімо увагу, щодо юрисдикційних форм можна зазначити, що останні є провадженнями щодо притягнення осіб, винних у вчиненні корупційних правопорушень, до адміністративної або дисциплінарної відповідальності.

Адміністративно-правові неюрисдикційні форми протидії корупції за сутністю є встановленим алгоритмом дій і формальностей під час реалізації органами державної влади та органами місцевого самоврядування повноважень щодо протидії корупції. Зазначені форми чітко пов'язані з матеріально-правовими, так як останні реалізуються через наведені форми. Прикладом

неюрисдикційних адміністративно-правових процедурних форм може бути порядок проведення антикорупційної експертизи, що визначений у ст. 55 Закону України «Про запобігання корупції», чи порядок прийняття нормативно-правових актів щодо протидії корупції, порядок прийняття антикорупційних програм, порядок проведення антикорупційної перевірки, тощо [1].

Отже, адміністративно-правові процедурні неюрисдикційні форми є встановленим формально визначеним порядком учинення тих чи інших дій суб'єктами владних повноважень, спрямованими на протидію корупції.

Матеріально-правові адміністративні форми протидії корупції характеризуються своїм різноманіттям, оскільки охоплюють усю систему адміністративно-правової діяльності щодо протидії корупції.

Основною матеріально-правовою адміністративною формою протидії корупції є прийняття адміністративних нормативно-правових актів, спрямованих на протидію корупції. Насамперед це стосується прийняття Верховною Радою України законів у цій сфері. Останні підлягають деталізації шляхом прийняття на їхній основі підзаконних нормативно-правових актів органами державної влади й органами місцевого самоврядування. Найбільш показовим у цьому випадку є, наприклад, прийнятий Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» [7], прийнята на його основі Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки» від 29 квітня 2015 року № 265 [16]. У цьому випадку відображається один із аспектів механізму адміністративно-правового регулювання протидії корупції. Головним цієї форми адміністративно-правової протидії корупції є встановлення антикорупційних адміністративних норм – загальноприйнятих правил поведінки в адміністративних правовідносинах, які визначаються так, щоб запобігти виявам корупції й забезпечити притягнення до відповідальності тих осіб, які вчинили корупційні правопорушення.

Варто указати, що матеріально-правові форми протидії корупції нерозривно пов'язані з процедурними формами протидії корупції та завжди здійснюються у визначеній адміністративно-правовими нормами процедурній формі шляхом юрисдикційних і неюрисдикційних проваджень.

Окремо вважаємо за необхідне виділити комплексну структурну адміністративно-правову форму протидії корупції, під якою розуміємо систему загальних і спеціальних суб'єктів протидії корупції та їхні повноваження, що поєднує як організаційно-правові, так і суто правові форми протидії корупції.

Отже, незважаючи на жваву динаміку нормотворення у сфері протидії корупції, громадська організація Transparency International Україна все ж доходить до висновку, що недосконалість, неузгодженість та слабка дієвість наявного антикорупційного законодавства є однією із вад діючої антикорупційної політики в Україні. А тому, аналіз правового регулювання антикорупційної діяльності є актуальним шляхом виявлення матеріально-правових та процесуально-правових проблем ефективної реалізації заходів щодо попередження, виявлення та своєчасної ліквідації корупційних правопорушень органами прокуратури України.

#### **1.4. Взаємодія Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з іншими суб'єктами запобігання корупції**

Із праксеологічної точки зору для сьогоденної України найбільш важливим є питання щодо методів викорінення корупції з життя суспільства. Актуальність цього завдання визначається не лише негативними соціальними наслідками цього явища, але й фактом появи останнім часом небезпечних заяв про те, що корупція є не відхиленням, а специфічною формою державного устрою України. Важливе значення в подоланні корупції має інституційне оформлення цієї діяльності.

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 [40, с. 208-239], 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.

Розглянемо послідовно статус та повноваження цих органів стосовно запобігання та протидії корупції.

Суб'єкти, які беруть участь у запобіганні, виявленні, припиненні корупції, інформуванні населення про рівень корупції:

1. Президент України:
  - утворює Національне антикорупційне бюро України (ч. 2 ст. 1 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України»);
2. Верховна Рада України:
  - визначає засади антикорупційної політики (Антикорупційну стратегію) (ч. 1 ст. 18 Закону);
  - щороку, не пізніше 1 червня, проводить парламентські слухання з питань ситуації щодо корупції, затверджує та оприлюднює щорічну національну доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики (ч. 2 ст. 18 Закону);
  - здійснює в комітеті, до предмета відання якого належить питання боротьби з корупцією, обов'язкову антикорупційну експертизу проектів нормативно-правових актів, внесених на розгляд Верховної Ради України народними депутатами України (ч. 2 ст. 55 Закону);

3. 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 частини першої статті 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);
- затверджує порядок проведення спеціальної перевірки та форму згоди на проведення спеціальної перевірки (ч. 1 ст. 57 Закону);
- визначає порядок службового розслідування, яке проводиться з метою

виявлення причин та умов, що сприяли вчиненню корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення або невиконанню вимог Закону в інший спосіб (ч. 3 ст. 65 Закону).

Спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції є органи прокуратури, органи внутрішніх справ України, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції (ст. 1 Закону).

"Вакуумний" режим роботи будь-якого публічного органу в рамках забезпечення його самостійності, має низку позитивних та негативних сторін. Проте, якщо говорити про органи прокуратури, то при виконанні повноважень із нагляду за дотриманням законності, вони не можуть обійтися без всебічної взаємодії з іншими суб'єктами державної влади, оскільки це суттєво зменшує ефективність їх діяльності. Отже, на етапах створення антикорупційної прокуратури, основним завданням ефективного публічного менеджменту є інтеграція цього відомства у правоохоронну систему, його інформаційно-аналітична та технічна автономія.

Проте, спершу, необхідно дослідити теоретико-праксеологічну сутність категорії "взаємодія", що дасть можливість визначити особливості цього процесу в діяльності саме антикорупційної прокуратури.

Як правило, ключові юридичні терміни мають філософські начала. Свого часу, Е. Кант говорив, що під взаємодією необхідно мати на увазі таку категорію відносин, яка породжує єдність речей і процесів почуттєвого світу. Г.В.Ф. Гегель та Л. Фейєрбах вважали, що взаємодія є початком руху. У контексті філософії права, шляхом взаємодії соціуму, людини та правового феномену формується правова реальність, що виражається в правовому законі. Як видно, взаємодія розглядається філософами як загальна форма взаємозв'язку явищ дійсності, що має вираження в їх взаємній зміні, будь-якому зв'язку, відношенні між матеріальними об'єктами і явищами; процес взаємного впливу тіл одне на одне, загальна форма зв'язку тіл або явищ, що здійснюється у їх взаємній зміні [36, с. 91].

Що стосується розуміння взаємодії у правовому середовищі, то вітчизняний теоретик права О. Скакун вважає, що суспільство – це система взаємодії людей, які пов'язані між собою інтересами у сфері виробництва, обміну, споживання життєвих благ та встановлюють межу поведінки в загальних інтересах за допомогою соціальних норм [58, с. 63].

Дефініція "взаємодія правоохоронних органів" є правовим явищем, що впливає з філософсько-правових начал та гіпотез про діалог у системі соціального інституту. Так, А. Мировська та Д. Процюк вважають, що при розкритті злочинів суть взаємодії полягає в організації налагодженої системи збору й обміну необхідної інформації на всіх етапах розкриття і розслідування злочинів. Більш широку взаємодію трактує Л. Феценко як таку форму діалогу, що має прояв як у внутрішньо-організаційних функціях (структурна та системна побудова), так і в зовнішніх функціях правоохоронного призначення (запобігання злочинам та іншим правопорушенням, захист економічних інтересів держави тощо) [63, с. 175, 176].

На наш погляд, необхідність діалогу між різними органами державної влади у правоохоронній сфері особливим чином зумовлена такими факторами:

- потреба у захисті прав та інтересів людини і громадянина від найвищої форми протиправних посягань на права та свободи людини;
- наявність спільної мети;
- транснаціональний характер злочинних діянь та угруповань правопорушників, які їх вчиняють;
- потреба у виробленні єдиних високих стандартів та практик у попередженні, боротьбі та протидії злочинності;
- потреба обміну досвідом у виявленні, попередженні, розкритті злочинів.

Із розвитком концепції правоохоронної діяльності та розумінням позитивного ефекту від взаємодії, у науковій літературі з'являються й інші категорії, які супроводжують цей процес. Так, С. Гречанюк звертає увагу на необхідність вироблення концепції взаємодії в управлінні правоохоронними

органами [34, с. 16]. Безумовно, такі ідеї та концепції розширюють погляд доктрини щодо вирішення практичних проблем.

Разом із тим, переважна більшість вчених, предметом дослідження яких було питання управління органами прокуратури [49, с. 66; 101; 102; 103; 105], приходять до думки, що вони не є ізольованим правоохоронним відомством як у правовому, так і в політичному сенсі. В. Малюга при визначенні місця прокуратури в механізмові держави позиціонує їх тісні взаємовідносини із діяльністю Верховної Ради України, Президентом України, органами виконавчої та судової влади [49, с. 12]. М. Косюта видокремлює у самостійну категорію відносини прокуратури з главою держави і найвищим представницьким органом України, відносини прокуратури та органів державної виконавчої влади і місцевого самоврядування, відносини між прокуратурою та судами, відносини між прокуратурою та Конституційним Судом України, відносини між прокуратурою і Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини.

У більшості випадків взаємодія розвивається у формі самоорганізації як процесу внутрішньо-корпоративного із фактично рівними можливостями для учасників цього процесу. Проте, органи прокуратури займають особливе місце не тільки серед інших правоохоронних органів. Здійснюючи нагляд за дотриманням законів під час досудового та судового розслідування, прокурор цілком повинен володіти інформацією та певним чином впливати на хід розслідування злочинів, які вчиняються у різних сферах суспільного та державно-правового життя.

Загалом, правові підстави організації взаємодії органів прокуратури з іншими суб'єктами запобігання корупції регламентовані безпосередньо нормами Закону України "Про прокуратуру", Кримінальним процесуальним кодексом України, відомчими наказами Генеральної прокуратури України [17; 20], іншими нормативно-правовими актами центральних органів виконавчої влади а також, в окремих випадках, міжнародними угодами.

Як і в будь-якому іншому кримінальному провадженні, участь

антикорупційного прокурора при реалізації взаємодії у формі процесуального керівництва умовно можна поділити на такі етапи:

- нагляд у рамках заведення оперативно-розшукової справи та проведення оперативно-розшукових заходів;
- нагляд на початку нових стадіях досудового розслідування;
- нагляд при проведенні слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій;
- щодо підстав та порядку повідомлення про підозру у вчиненні кримінального правопорушення;
- при затриманні підозрюваного та застосуванні запобіжних заходів під час досудового розслідування;
- під час закінчення досудового розслідування;
- під час зупинення досудового розслідування тощо.

Як і будь-якого прокурора, статус антикорупційного прокурора дає можливість реалізовувати свої повноваження самостійно, втручання інших осіб суворо забороняється. Оперативні підрозділи та детективи Національного антикорупційного бюро зобов'язані виконувати законні вимоги та процесуальні рішення прокурора. Кримінальним процесуальним кодексом, а саме ст. 36, виділено понад двадцять повноважень прокурора при здійсненні нагляду у формі процесуального керівництва, які безпосередньо впливають із функції нагляду за здійсненням досудового розслідування.

До процесуальних рішень прокурора антикорупційної прокуратури належать: постанова, обвинувальний акт, клопотання про застосування примусових заходів медичного характеру, клопотання про звільнення від кримінальної відповідальності, письмові вказівки, письмове доручення [21, с. 12-13]. Антикорупційний прокурор не повинен приймати процесуальні рішення, які обмежували б повноваження детектива Національного антикорупційного бюро та звужували його самостійність, що гарантується положеннями кримінального процесуально законодавства.

Серед питань процесуальної взаємодії спеціалізованої антикорупційної прокуратури слід виокремити питання, що загострилося на початку 2016 р. Зокрема воно стосується повноважень цієї прокуратури та Національного антикорупційного бюро України формувати паралельні кримінальні провадження на підставі абз. 3 ч. 5 ст. 216 Кримінального процесуального кодексу України. Вважаємо, що ця позиція законотворця термінологічно підлягає уточненню, оскільки ведення двох кримінальних проваджень за фактом одного правопорушення виглядає необґрунтованим.

Особливим чином Закон України "Про прокуратуру" регламентує організаційну та адміністративну взаємодію Генеральної прокуратури та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. При тому, що завданням законодавця було забезпечити самостійність, незалежність та деполітизацію антикорупційної прокуратури – позбавити зв'язку з іншими органами прокуратури не тільки неможливо, але й недоцільно. Організаційна взаємодія полягає у тому, що, по-перше, керівник антикорупційної прокуратури та Генеральний прокурор спільно визначають склад осіб, які входять до конкурсної комісії на призначення прокурорів на адміністративні посади; по-друге, Генеральний прокурор переглядає кандидатури, відібрані керівником антикорупційної прокуратури для подальшого призначення на адміністративні посади; по-третє, керівник антикорупційної прокуратури безпосередньо підпорядковується Генеральному прокуророві України; по-четверте, керівник антикорупційної прокуратури погоджує накази адміністративного характеру щодо прокурорсько-службової діяльності, прийняті Генеральним прокурором.

Найбільш важливим суб'єктом запобігання корупції у процесі взаємодії з антикорупційною прокуратурою є громадське суспільство. Активна підтримка громадян у боротьбі з корупцією забезпечує превенцію корупційних діянь та всебічну допомогу органам прокуратури та Національному антикорупційному бюро у своєчасному попередженні, виявленні та розкритті «елітарної» корупції.

Таким чином, взаємодії з антикорупційною прокуратурою може

відбуватися шляхом укладення спільних меморандумів про співпрацю та обмін інформацією (п. 2 ч. 1 ст. 10 Закону № 772-VIII). Результат від взаємодії, як правило, має стратегічний характер, а тому сфера та обсяг діалогу повинні обмежуватися виключно цим антикорупційним напрямком роботи. Недоцільним є залучення ресурсів до діяльності, яка непідвідомча роботі антикорупційної прокуратури. Це може призвести до розбалансування системи антикорупційного нагляду. Із цього випливає стратегічна мета взаємодії антикорупційної прокуратури з іншими суб'єктами запобігання корупції - формування та підтримання належного правопорядку та режиму законності при розслідуванні корупційних злочинів підрозділами Національного антикорупційного бюро.

На підставі викладеного можна зробити висновок, що обсяг функцій, покладених на Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру, є досить об'ємним та достатнім для повноцінної реалізації державної антикорупційної політики. Однак деякі напрями діяльності потребують додаткової формалізації. Так, нечітке формулювання у Законі України «Про прокуратуру» поняття «значний досвід діяльності», вимагає заміни на чітко визначений строк, наприклад 5 років. Для уточнення статусу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури як самостійного суб'єкта міжнародного співробітництва, положення Закону України «Про прокуратуру» мають бути узгоджені з підзаконними нормативно-правовими актами, прийнятими на його підставі.

Тільки позитивна або негативна динаміка стану боротьби з корупцією у секторі відповідальності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури може показати необхідність прийняття рішення щодо посилення незалежності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури від Генерального прокурора. Це питання є перспективним напрямом подальших наукових досліджень. Тому має пройти певний час, щоб повернутися до проблем кадрової, процесуальної та фінансової незалежності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, та запропонувати подальші шляхи їх розв'язання.



## РОЗДІЛ 2

# СПЕЦІАЛІЗОВАНА АНТИКОРУПЦІЙНА ПРОКУРАТУРА УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

### 2.1. Нормативні основи діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури

Корупція в сучасних умовах стала явищем, яке повністю паралізує спроби комплексного реформування системи державного управління та унеможливорює адаптацію України до передових світових стандартів у сфері боротьби з корупцією. Саме вироблення ефективних механізмів боротьби з корупцією є ключовою запорукою соціально-економічного зростання в державі, зміцнення потенціалу громадянського суспільства і повноцінного розвитку всіх державних інституцій. Прокуратура України відіграє в цій боротьбі провідну роль.

Актуальність наукового дослідження теоретичних основ діяльності антикорупційної прокуратури визначається відсутністю не тільки комплексних наукових доробок даної тематики, але й взагалі доктринального підходу до обґрунтування окремих напрямків у системі роботи правоохоронних органів. На створення діючого самостійного структурного елемента антикорупційної прокуратури вплинула низка реформаційних (внутрішніх) та зовнішніх факторів.

Саме ефективність реформування прокуратури України в умовах тотального зростання правового нігілізму та корупції прямо визначає перспективи зміцнення правопорядку й законності, стає базовим чинником позитивної динаміки суспільних процесів.

Нормативно-правову основу діяльності органів прокуратури України у сфері боротьби з корупцією становлять Закони України: «Про прокуратуру» від 14.10.2014, «Про запобігання корупції», «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» від 30.06.1993; Кримінальний процесуальний кодекс України, Кодекс України про адміністративні правопорушення. Накази Генерального прокурора України: «Про організацію

діяльності органів прокуратури у сфері запобігання і протидії корупції» від 25.06.2013 №10гн, «Про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції» від 16.01.2013 № 1/1гн, «Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні» від 19.12.2012 № 4гн, «Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень» від 28.05.2015 №6гн, «Про організацію роботи з питань внутрішньої безпеки в органах прокуратури України» від 22.09.2014 № 17гн тощо.

На виконання рекомендацій європейських правових інститутів Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про прокуратуру» від 14.10.2014, у якому було запроваджено принципово нову модель прокуратури, наближену до правових систем країн-членів Європейського Союзу; – з широкими повноваженнями у сфері кримінального процесу та обмеженим обсягом компетенції в поза кримінальній сфері.

Як зазначає Г. Середа, від самого початку формування української державності та юридичної легітимації прокуратури її організаційно-правовий статус, обсяг і зміст повноважень прокурорів перебувають у процесі перманентного реформування [57, с. 9].

Л. Грицаєнко, порушуючи питання про шляхи вирішення наявних нині в Україні проблем, зазначає про необхідність суттєвого реформування прокурорської влади в Україні, для того, щоб вона стала дійсно дієвим важелем забезпечення верховенства права в державі.

Було сформовано засади прокурорського самоврядування, що дало змогу знизити ступінь централізації всередині прокурорської системи та підвищити рівень незалежності прокурорів від вищого керівництва. Отже, реформа органів прокуратури має на меті не лише вдосконалення антикорупційної діяльності, а й запобігання та протидію корупційним виявам усередині самої прокурорської системи.

Прокуратура України посідає центральне місце в системі

правоохоронних органів у сфері боротьби з корупцією. Вона здійснює протидію корупції шляхом реалізації функцій процесуального керівництва досудовим розслідуванням і підтримання державного обвинувачення, представницьку діяльність у поза кримінальній сфері, координацію дій похоронних органів у сфері протидії кримінальній корупції. Окремі елементи боротьби з корупційними виявами наявні також і під час реалізації функції нагляду за виконанням судових рішень у кримінальних справах, застосування інших заходів примусового характеру, що обмежують особисту свободу громадян.

На думку О. Михайленка, органи прокуратури, кожен у межах своєї компетенції, відіграють реальну й конкретну роль у виконанні завдань і здійсненні функцій, покладених на прокуратуру. Їхня система та структура побудовані так, щоб вплив прокуратури на забезпечення законності, правопорядку, прав і законних інтересів був ефективним всеохоплюючим на всій території України й на всіх напрямках соціальних відносин, урегульованих законами [51, с. 58].

Особливу роль у боротьбі з корупцією органів прокуратури відіграє координація діяльності правоохоронних органів. Указана функція в процесі реформування органів прокуратури зазнала значних змін. Так, згідно зі ст. 10 Закону України «Про прокуратуру» від 05.11.1991, Генеральний прокурор України та підпорядковані йому прокурори з метою підвищення ефективності протидії злочинності й корупції координували діяльність правоохоронних органів з питань протидії злочинності та корупції [3]. Тобто, корупція розглядалась законодавцем як самостійний об'єкт координаційної діяльності поряд зі злочинністю, відповідно, координаційні повноваження поширювались і на ту її частину, яка пов'язана з адміністративними корупційними правопорушеннями. Що стосується ч. 2 ст. 25 нового Закону України «Про прокуратуру», то в цій статті корупція є об'єктом координаційної діяльності виключно в її злочинних формах [4]. Отже, законодавець вивів із координаційної компетентності прокуратури тих суб'єктів, які діють поза межами кримінального

переслідування: Національне агентство з питань запобігання корупції, Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики тощо. Фактично, це може призвести до розбалансування системи боротьби з корупцією й неузгодженості дій окремих антикорупційних інституцій, як наслідок, погіршення стану законності та правопорядку в державі.

Важливим етапом реформування системи органів прокуратури України стало створення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, статус якої врегульовано ч. 5 ст. 8-1 Закону України «Про прокуратуру». Функціональне навантаження цього самостійного структурного підрозділу Генеральної прокуратури України є наскрізним і включає як кримінальну, так і поза кримінальну сфери: Спеціалізована антикорупційна прокуратура здійснює нагляд за діяльністю Національного антикорупційного бюро України та позовну діяльність за наслідками кримінальних правопорушень.

Як зазначають В. Драган і З. Загинеї, під час створення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури Україною було використано досвід передових європейських країн, таких як Німеччина, де в прокуратурах окремих земель можуть створюватися спеціальні відділи по боротьбі з корупцією (зокрема це відповідний відділ у прокуратурі м. Вупперталь, спеціалізована прокуратура по боротьбі з корупцією землі Північний Рейн-Вестфалія тощо).

О. Проневич говорить, що подібна практика існує в Іспанії (Служба державного обвинувачення з протидії корупції та організованій злочинності), Румунії (Національний антикорупційний директорат у системі прокуратури при Вищому касаційному суді), Швеції (Національний антикорупційний відділ у складі прокуратури Швеції) тощо [62, с. 263-265].

Згідно з позицією Р. Мельника, на пострадянському просторі наша держава стала однією з перших, де було запроваджено принцип антикорупційної спеціалізації прокурорів (наприклад, у такій країні, як Грузія, спеціалізована прокуратура відсутня, як відсутні й відповідні спецпідрозділи в прокуратурах) [48, с. 91].

Надалі Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про

прокуратуру» щодо забезпечення прозорості в організації діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з метою виконання рекомендацій Міжнародного валютного фонду» від 18.02.2016 року було запроваджено низку нововведень, якими підвищено ступінь незалежності Спеціалізованого антикорупційного прокурора від Генерального прокурора України, а також змінено процедуру призначення на адміністративні посади в Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру. Зокрема, з компетенції Генерального прокурора України виведено право призначення керівників і заступників керівників структурних підрозділів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, передано відповідні повноваження Спеціалізованому антикорупційному прокуророві. Крім того, ключову роль у призначенні самого Спеціалізованого антикорупційного прокурора із цього часу відіграє конкурсна комісія, оскільки кандидатура, відібрана нею, призначається на посаду Генеральним прокурором України в обов'язковому порядку. До інших новацій належить установлення нових вимог до кандидатів на посади прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, які є більш суворими порівняно з прокурорами загальних прокуратур: так, прокурором Спеціалізованої антикорупційної прокуратури може бути призначено особу, яка має вищу юридичну освіту, стаж роботи в галузі права не менше ніж 5 років і володіє державною мовою (тоді як кандидат на посаду прокурора місцевої прокуратури повинен мати не менше ніж 2 роки стажу). Також у ст. 8-1 Закону України «Про прокуратуру» визначено вимоги до членів конкурсної комісії з відбору на адміністративні посади в Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру, зокрема заборонено включати до її складу осіб, які обіймають політичні посади, працівників правоохоронних органів, депутатів Верховної Ради України та місцевих рад тощо [8]. Отже, Україна продовжує процес формування моделі прокуратури максимально наближеної до європейської правової системи.

Окремо варто зупинитись на проблемі нагляду за Державним бюро розслідувань, створення якого передбачено Законом України «Про Державне бюро розслідувань» від 12.11.2015. Аналіз ст. 5 цього Закону свідчить, що цей

орган також наділений повноваженнями щодо досудового розслідування корупційних злочинів [10]. Однак, незважаючи на те, що Спеціалізована антикорупційна прокуратура здійснює нагляд за розслідуванням кримінально караної корупції, серед його повноважень відсутня функція нагляду за діяльністю Державного бюро розслідувань. При цьому у відомчих наказах Генерального прокурора України нагляд за Державним бюро розслідувань не зараховано до компетенції жодного іншого підрозділу чи органу прокуратури. По суті, Державне бюро розслідувань уже, з моменту створення стає правоохоронною інституцією, нагляд за якою виявляється в невизначеному стані. Крім того, розмивається сама ідея створення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури як структури, що повністю концентрує в собі антикорупційні кримінально-процесуальні повноваження в системі органів прокуратури України.

Водночас прокуратура України на сучасному етапі стикається з низкою проблем, зумовлених незавершеністю антикорупційної реформи й організаційними недоліками. Зокрема, залишається невизначеним статус місцевих прокуратур і співвідношення їхніх повноважень із відділами в окремих районах (містах). На сьогодні відсутній галузевий наказ Генерального прокурора України, який регламентує діяльність місцевих прокуратур, відповідно, співвідношення компетенції місцевих прокуратур і їхніх територіальних відділів визначається наказами місцевих прокурорів. На практиці це призводить до централізації повноважень апаратом місцевих прокуратур, що викликає значні організаційні труднощі, зволікання під час прийняття процесуальних і управлінських рішень, підвищує корупційні ризики в роботі органів прокуратури, спричиняє додаткові матеріально-технічні витрати тощо.

Іншою проблемою є недостатня узгодженість між Національним антикорупційним бюро України, Спеціалізованою антикорупційною прокуратурою і Генеральною прокуратурою України. Зокрема, існують проблеми під час передання кримінальних проваджень від органів прокуратури до Національного антикорупційного бюро України, що пов'язано з

недостатньою законодавчою визначеністю цієї процедури.

Без сумніву, існування антикорупційної прокуратури в Україні є надзвичайно важливим та необхідним елементом національної антикорупційної стратегії. Як вірно зазначав очільник Національного антикорупційного бюро А. Ситник, до моменту призначення антикорупційного прокурора детективи антикорупційного бюро можуть вести розслідування лише на рівні журналістських і не більше того. А в силу того, що із відання Генеральної прокуратури України, Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки України до Національного антикорупційного бюро переходять справи щодо боротьби з корупцією на найвищому рівні чиновництва, то саме антикорупційна прокуратура повинна здійснювати нагляд за правоохоронною діяльністю детективів Національного антикорупційного бюро як політично незалежного та автономного від інших установ органу, який має зосередитися на розслідуванні корупційних злочинів найвищими посадовими особами держави.

Таким чином, прокурорська діяльність у сфері боротьби з корупцією в Україні на сучасному етапі знаходиться на стадії реформування, що зумовлено необхідністю адаптації національної правоохоронної системи до європейських стандартів. З метою відповідності передовим світовим моделям боротьби з корупцією було прийнято комплекс нормативно-правових актів, які запровадили принципово нові засади діяльності органів прокуратури. Так, було ліквідовано функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів і трансформовано функцію представництва інтересів громадянина та держави в суді, запроваджено прокурорське самоврядування, звужено координаційну роль прокурора у сфері боротьби з корупцією, запроваджено Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру. Отже, Україною було виконано велику частину рекомендацій інституцій Європейського Союзу, ураховано досвід розвинених країн Європи та проведено заходи щодо інтенсифікації антикорупційної діяльності. Водночас прокуратура нашої держави продовжує стикатись із низкою проблем, таких як необхідність сплати судового збору, недосконалість механізму взаємодії з іншими суб'єктами боротьби з корупцією: Національним антикорупційним бюро

України, Державним бюро розслідувань, Національним агентством з питань запобігання корупції тощо. Вказане зумовлює необхідність подальшого вдосконалення нормативного регулювання діяльності прокуратури України й підвищення ефективності боротьби з корупцією.

## **2.2. Організаційні засади функціонування Спеціалізованої антикорупційної прокуратури**

Ефективність будь-якого державного інституту, у тому числі правоохоронних органів, полягає у досягненні мети, яка визначається завданнями і безпосередньо закладена в основу передбаченої законами компетенції. Завданням антикорупційних органів є протидія корупції, що очевидно. Проте така протидія розглядається не як процес, власне, не лише як процес, а насамперед, як результат, тобто як реальний вплив на зменшення корупційних правопорушень у суспільстві. Отже, ефективність антикорупційних органів напряду залежить від ефективності реалізації визначених законами повноважень, від успішної реалізації компетенції.

В ідеалі антикорупційні органи мали б утворювати певну систему протидії корупційним правопорушенням. В українських реаліях, відповідно до положень чинного законодавства, системність діяльності антикорупційних органів є доволі відносною і далеко не абсолютизується. Це перший сигнал про відсутність можливості ефективної протидії корупції. У даному випадку йдеться не про системний розрив або ж злам в організаційній побудові антикорупційних органів. Звичайно, неможливо компетенцію Національного агентства з питань запобігання корупції співставляти з компетенцією Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, а повноваження Національного антикорупційного бюро України є достатньо уніфікованими і відрізняються від повноважень інших правоохоронних органів у цій надважливій сфері. Зрештою саме Національне антикорупційне бюро уособлює нині найбільш активний інститут держави, спрямований проти корупціонерів. Проте через



перевантаженість завдань, які покладаються на Національне антикорупційне бюро України, віднесення до повноважень розслідування чи не усіх кримінальних правопорушень з ознаками корупції, які вчиняють посадовці другого або ж навіть третього ешелону влади, антикорупційне бюро залишається малоефективним. Більш того, зі створенням Державного бюро розслідувань передбачається певна конкуренція повноважень саме у діяльності щодо виявлення корупційних правопорушень вищих посадовців і протидії таким злочинам.

Варто звернути увагу на практику інших країн, де антикорупційна діяльність отримала достатньо високі результати. Спеціалізовані органи або ж підрозділи протидії корупції зосереджені на діяльності посадових осіб центральних органів влади, де безпосередньо формуються всі вектори корупційних схем і дій.

Очевидні організаційні та процесуальні аспекти виявлення, розслідування корупційних схем не задіяні належним чином в Україні. Звичайно, потужним генератором усієї діяльності щодо протидії корупційним правопорушенням є антикорупційна прокуратура. Однак на сьогодні цей важливий підрозділ прокуратури штучно законом обмежений у можливостях впливу на процес боротьби з корупцією через відсутність по-перше, необхідної кількості висококваліфікованих прокурорських працівників, а по-друге – повноважень, які зводяться виключно до процесуального керівництва у кримінальних провадженнях, де першість залишається у Національного антикорупційного бюро України. Спеціалізована антикорупційна прокуратура і Національне антикорупційне бюро України суттєво програють через невдалу законодавчу конструкцію формування і діяльності територіальних підрозділів, в яких Спеціалізована антикорупційна прокуратура взагалі не представлена, а відтак не діє.

Ефективність протидії корупції значно послаблена через відсутність оперативного розгляду кримінальних проваджень, досудове розслідування у яких закінчено. Проте ніхто не задавався питанням якості таких розслідувань,

відповідності висновків детективів, погоджених прокурорами, стосовно кваліфікації діянь і зібраних доказів. Це важливий чинник ефективності роботи в цілому, і жодний судовий орган в даному випадку не буде сприяти суттєвому підвищенню якості та оперативності діяльності. Такий висновок не знімає питання про утворення і забезпечення належної роботи антикорупційного суду, але маємо розуміти необхідність правильного вирішення підсудності і реального завантаження суду матеріалами стосовно корупціонерів-високопосадовців.

Виділимо два важливих аспекти піднятої проблеми:

- 1) готовність кадрового складу антикорупційних органів до реальної протидії корупції;
- 2) сторонній вплив на діяльність антикорупційних органів на шляху реалізації їхньої компетенції.

Перший з цих двох чинників підтверджує недостатню професійну підготовку кадрового складу і, як це не прикро, схильність у багатьох випадках до оновлених схем зловживань в інтересах зацікавлених осіб, які мали б бути суб'єктами реальної відповідальності. Звідси досить часто відсутність вироків про притягнення до відповідальності з визначенням суворих покарань. Другий чинник полягає в існуванні паралельних «департаментів» управління процесом притягнення до відповідальності за корупційні правопорушення, що виходить безпосередньо від влади, зацікавленої у прийнятті тих чи інших рішень.

За таких умов говорити про ефективність антикорупційних органів зарано, а тому заклики і численні висловлювання на цю тему залишають пустоту, таку комфортну для корупційного середовища.

Масштаби проявів корупції в Україні вимагають пошуку нових інструментів протидії їй. І в цьому випадку, беручи до уваги буремний досвід попередніх років для суспільства стає очевидним, що боротьбу з корупцією необхідно здійснювати за всім відомим принципом: "риба гниє з голови".

Із прийняттям "антикорупційного пакету законів" реконструкція філософії боротьби з корупцією в буквальному розумінні цього слова торкається усіх органів державної влади. Не винятком стали і органи прокуратури України. Як

зазначалося в попередньому підрозділі, реформуванню було піддано і функціональну і організаційно-правову сторони антикорупційного спрямування прокурорської діяльності. Підстави є цілком очевидними: наявність корупціогенних факторів у діючій системі органів прокуратури України, а також зовнішній економічний, політичний вплив на самостійну професійну діяльність прокурорів. Актуальність наукового дослідження правової інституціоналізації антикорупційної прокуратури визначається відсутністю не тільки комплексних наукових доробок цієї тематики, але й взагалі доктринального підходу до обґрунтування окремих напрямків у системі роботи правоохоронних органів.

Ефективне функціонування антикорупційної прокуратури є не тільки потребою у здійсненні нагляду за розслідуванням найбільш резонансних злочинів в Україні. Як було зазначено у Плані дій з лібералізації візового режиму, для надання українцям безвізового в'їзду в країни Європейського Союзу необхідно здійснити ряд заходів. Серед інших передбачено, що створення єдиного та незалежного антикорупційного органу в Україні та спеціалізованої і незалежної антикорупційної прокуратури є однією із ключових умов для пом'якшення міграційного клімату а також для виплати значної допомоги від Європейського Союзу [117; 118].

Слід зауважити, що високий рівень корупції демонструють усі колишні республіки Радянського Союзу. Причина криється в командній централізованій системі управління державою, яка виплекала не одне покоління чиновників, що звикли до свого привілейованого становища у суспільстві. З іншого боку дефіцит змушував позбавлений преференцій робітничий клас вдаватися до хитрощів для отримання матеріальних благ. Так поступово формувалась система, в якій населення змушене фактично підтримувати корупцію у владі, годувати чиновників хабарями. Ті ж у свою чергу тиражували законодавчі колізії та максимально ускладнювали усі адміністративні процеси, аби приховати зловживання владою. Система не зникла з розпадом СРСР, навпаки, бізнес змішався з політикою, утворивши напрочуд живучий симбіоз. Соціологічні дослідження громадської думки щодо рівня корупції у різних органах влади

свідчать не лише про недовіру до них суспільства, але й про те, яким службам громадяни звикли давати хабарі або використовувати для отримання допомоги особисті зв'язки, так зване кумівство.

Як зазначає відомий фахівець із проблем протидії корупції Сар Дж. Пундей, корупція – не інфекція, яку раптом може підхопити здорове суспільство, а наслідок явищ і тенденцій політики, економіки та загалом розвитку конкретної держави [46, с. 43]. До останнього часу діяльність правоохоронних органів по боротьбі з корупцією мала здебільшого формальний характер, а виявлення корупційних проявів і притягнення до відповідальності корупціонерів, особливо з числа урядовців високого рівня, було епізодичним [47, с. 4]. Вказане зумовлює необхідність покращення антикорупційної політики держави та вдосконалення боротьби з корупцією правоохоронними органами, центральне місце серед яких посідає прокуратура.

Створення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури сприятиме зосередженню на проблемах запобігання і протидії корупції та забезпеченню невідворотності відповідальності за вчинення корупційних діянь.

У вітчизняній юридичній науці дослідженням компетенції Спеціалізованої антикорупційної прокуратури присвячені праці Е.В. Вандіна, О.В. Мельника, О.П. Мусієнко та інших вчених. Однак їхні дослідження стосуються лише окремих питань правового статусу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, залишаючи поза увагою особливості добору кандидатів на адміністративні посади.

Як слушно зазначає О.П. Мусієнко, в умовах комплексного реформування прокуратури, а також революційних змін антикорупційного законодавства діяльність прокуратури щодо протидії корупції наповнюється якісно новим змістом [47, с. 106]. Так, завдання щодо боротьби з корупцією з 2014 року покладені на Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру, яка утворена в системі прокуратури України Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань

запобігання корупції» від 12.02.2015 р. № 198–VIII [6]. Цим Законом внесені відповідні зміни до Закону України «Про прокуратуру» (Закон № 1697-VII) [4]. Спеціалізована антикорупційна прокуратура утворюється на правах структурного підрозділу в Генеральній прокуратурі України та на неї покладаються функції, передбачені ч.5 ст.8 Закону України «Про прокуратуру» № 1697-VII. Крім того, Генеральна Прокуратура України видала наказ від 12.04.2016 р. № 149 «Про затвердження Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України [19], у п. 5 якого закріпила основні завдання та функції Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Аналіз вказаного Положення свідчить, що передбачені в ньому завдання та функції Спеціалізованої антикорупційної прокуратури суттєво відрізняються від тих, які містяться у Законі «Про прокуратуру». Зокрема, функція міжнародного співробітництва визначає Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру як самостійного суб'єкта міжнародного співробітництва, що суперечить положенням розділу XI «Міжнародне співробітництво» Закону «Про прокуратуру», відповідно до якого суб'єктом може виступати тільки Генеральна прокуратура України. Така розбіжність між двома профільними нормативно-правовими актами не сприяє ефективному правозастосуванню і налагодженню продуктивного міжнародного співробітництва.

Спеціалізована антикорупційна прокуратура законодавче утворюється на правах структурного і самостійного підрозділу Генеральної прокуратури України та має такі характерні ознаки:

1) особливий предмет діяльності – корупційні або пов'язані з корупційними правопорушення;

2) особливий об'єкт діяльності – Національне антикорупційне бюро України [56, с. 174].

Це дозволяє зробити висновок, що Спеціалізована антикорупційна прокуратура забезпечує реалізацію функцій прокуратури відносно Національного антикорупційного бюро України.

Також необхідно наголосити, що Україна є першою державою, яка на пострадянському просторі створила антикорупційну прокуратуру. Наприклад, у Грузії відсутня спеціалізована прокуратура по боротьбі з корупцією, а також відповідні спецпідрозділи в прокуратурах [48, с. 91]. Однак, як зазначає Європейська Комісія, незважаючи на створення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, необхідно забезпечити, щоб її незалежність та непідкупність не викликали сумнівів. Недоліки в процесі відбору керівництва антикорупційної прокуратури, зокрема відсутність об'єктивних критеріїв щодо попереднього досвіду роботи для призначення членів конкурсної комісії та кандидатів, засвідчили необхідність відповідної правової та інституційної бази, яку потрібно додатково покращити, щоб повною мірою гарантувати незалежність та непідкупність прокуратури. Для досягнення цієї мети порядок відбору, призначення та звільнення керівництва та інших працівників прокуратури повинні відповідати більш суворим гарантіям незалежності й непідкупності. Початок функціонування Спеціалізованої антикорупційної прокуратури має першочергове значення, адже є невід'ємним компонентом ефективною і незалежною інституційною базою для боротьби з корупцією на високому рівні [119, с. 6]. Дійсно, основними критеріями для підбору членів конкурсної комісії є бездоганна ділова репутація, високі професійні та моральні якості, суспільний авторитет (ч. 2 ст. 8-1 Закону № 1697-VII). Тобто, результат аналізу на відповідність цим якостям залежить від світогляду осіб, які обирають членів конкурсної комісії. Водночас «значний досвід діяльності у сфері запобігання або протидії корупції» визначається дискреційним шляхом, хоча його можна було б визначити чіткіше, вказавши на конкретну кількість років такої діяльності. Для однієї людини (яка почала свою трудову діяльність у сфері протидії корупції) значним досвідом може бути декілька років, а для іншої – можливо й п'ять років буде замало. Такий підхід, вже на початку створення конкурсної комісії, залишає можливість для «ручного» регулювання процесу формування кадрового складу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, зловживання та корупції.

З приводу незалежності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури доречно навести думки фахівців. Керуючий партнер Національної антикризової групи Т. Загородній зауважив, що «фактично антикорупційний прокурор повністю залежний. У нього немає ні власного балансу, умовно кажучи, ні власного розпорядження коштами, тобто він залежний від генерального прокурора на всі 150 %» [120]. А. Романова, депутат від «Самопоміч», також зазначає, що антикорупційний прокурор не може бути цілком і повністю незалежним від Генпрокуратури. «У нього зараз немає важелів подолати саме VIP-корупцію, він залежний від генпрокурора у той чи інший спосіб» [121]. Член громадського люстраційного комітету К. Волох навпаки вважає, що залежність чи незалежність антикорупційної прокуратури знаходиться в компетенції самих працівників відомства. «Закон дає їм достатньо повноважень та функцій. Якщо вони дозволять собою маніпулювати, то це означатиме, що ми створили ще одне відомство за великі гроші, а результату не буде. А якщо вони не дозволять нікому дзвонити та віддавати накази, то й результат, відповідно, буде». Разом із цим, у судах України відбувається саботаж справ, переданих Національним антикорупційним бюро і Спеціалізованою антикорупційною прокуратурою. Деякі справи, які Національне антикорупційне бюро і Спеціалізована антикорупційна прокуратура направляють до суду, не розглядаються більше року. Як зазначає директор Національного антикорупційного бюро А.С. Ситник, справи місяцями не слухаються в суді. При цьому йдеться про нескладні справи, рішення по яким не ухвалюється тривалий час. На його думку, єдиний вихід з такої ситуації - створення Антикорупційного суду, що буде їх розглядати [122].

На підставі викладеного можна зробити висновок, що обсяг функцій, покладених на Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру, є досить об'ємним та достатнім для повноцінної реалізації державної антикорупційної політики. Однак деякі напрями діяльності потребують додаткової формалізації. Так, нечітке формулювання у Законі України «Про прокуратуру» поняття «значний досвід діяльності», вимагає заміни на чітко визначений строк, наприклад 5 років. Для уточнення статусу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури як

самостійного суб'єкта міжнародного співробітництва, положення Закону України «Про прокуратуру» мають бути узгоджені з підзаконними нормативно-правовими актами, прийнятими на його підставі.

Тільки позитивна або негативна динаміка стану боротьби з корупцією у секторі відповідальності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури може показати необхідність прийняття рішення щодо посилення незалежності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури від Генерального прокурора. Це питання є перспективним напрямом подальших наукових досліджень. Тому має пройти певний час, щоб повернутися до проблем кадрової, процесуальної та фінансової незалежності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, та запропонувати подальші шляхи їх розв'язання.

### **2.3. Антикорупційна стратегія**

Корупцію можна було б вважати хворобою української політики, якби вона не була її характерною рисою. За визначенням авторитетної міжнародної організації Transparency International, корупція є зловживанням владою заради досягнення особистих цілей. Наприкінці 2016 року в Україні не було політичного лідера, довіра до якого переважала б над недовірою. Про це говорять результати соціологічного дослідження фонду «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва, проведеного у грудні 2016 року.

Статистика Transparency International по Україні з 1998 року є беззаперечним свідченням стабільно високих показників корупції за часи незалежності.

У 2016 році Україна посіла 131-е місце за рівнем корупції з 176, на рівні з Росією, Казахстаном, Іраном та Непалом. Перше ж місце у рейтингу того року отримало Королівство Данія. При цьому, за даними Eurostat, кількість людей, що використовують інтернет для зв'язку з державними службами, у Данії складає 88%. Це найвищий показник серед країн Європейського союзу. І це не випадковість. Країни, що демонструють низькі показники проникнення корупції



у органи влади, зазвичай мають високі показники розповсюдженості електронного урядування (e-government). Адже чим менше громадянин контактує з державними службовцями та чим більше процесів виконуються неупередженою комп'ютерною програмою, тим менше шансів у чиновника будь-якого рівня скористатися своїм службовим становищем заради отримання вигоди, маніпулювати державними коштами чи вимагати хабарі.

Реальна частка населення, втягнута в корупційні стосунки: 2011 рік – 72,4%, 2015 рік – 70,7%

Що стосується рівня довіри до влади у 2015 році, то найнижчі показники демонструють:

- Прокуратура – 3,5%.
- Комітет з питань запобігання корупції – 6,1%.
- Національне антикорупційне бюро – 6,9%.
- Люстраційний комітет – 7%.
- Служба безпеки України – 7,7%.
- Судова система – 3% (у 2011 році цей показник був 7%).
- Верховна рада України – 5% (у 2011 році – 7,7%).
- Кабінет Міністрів України – 5,9% (у 2011 році – 9,2%).
- Обласні органи влади – 6,4% (у 2011 році – 10%).
- Президент – 10,3% (у 2011 році – 14%). При цьому 60,6% опитаних вважають, що саме на президента покладено найбільше відповідальності за боротьбу з корупцією.

Звісно, думка українців щодо загального рівня корупції та пов'язаних з нею тенденцій змінюється. Одним здається, що хабарництво невпинно зростає, хтось вважає, що ця система відносин є усталеною, а дехто навіть вірить, що боротьба за чесну владу не залишилася без наслідків.

Відсоткове співвідношення в цих категоріях людей в останні роки змінювалося наступним чином:

- Корупція зросла, вважали 56% у 2009 році, 42% у 2011, 34% у 2015 році.

- Рівень корупції не змінився, вважали 29% у 2009 році, 39% у 2011 році, 45,5% у 2015 році.
- Рівень корупції знизився, вважали 2% у 2009, 11% у 2011, 5% у 2015 році.

Так чи інакше, переважна більшість дорослого населення України (85,5%) переконана, що корупція надмірно поширена у суспільстві.

За даними на 2015 рік, 65,5% населення принаймні раз на рік стикалися з корупцією. Щоправда, є й хороші новини: цей показник знизився з 2007 року. Так, у 2009 році з корупцією стикалися 62,5% громадян, у 2011-му – 60,1%. Такі цифри наведені у дослідженні «Стан корупції в Україні. Порівняльний аналіз загальнонаціональних досліджень: 2007, 2009, 2011 та 2015», проведеному Київським міжнародним інститутом соціології протягом липня-жовтня 2015 року.

Невтішна статистика свідчить про те, що усі попередні спроби подолати корупцію були повністю невдалими. А таких спроб за роки незалежності було достатньо.

У травні 1993 року Верховна Рада прийняла постанову «Про невідкладні заходи щодо боротьби з організованою злочинністю і корупцією», після якої мав з'явитися ряд законів для боротьби з корупцією у різних сферах. Проте частина їх була прийнята лише у 2002 році, і жоден не став ефективним. У наступні роки було підписано ряд указів президента про подолання корупції у тій чи іншій сфері, про створення спеціальних оперативно-слідчих груп, про вимоги до декларування майна чиновниками та вжиття інших антикорупційних заходів.

Та першою справді масштабною антикорупційною програмою була Національна програма боротьби з корупцією, затверджена у квітні 1997 року указом тодішнього президента Леоніда Кучми. У цій програмі було вперше визнано, що попередні спроби подолати корупцію в Україні провалилися, прийняті до цього закони фактично не діють, а хабарництво набуло таких масштабів, що стало загрозою національній безпеці.

Варто зазначити, що тривалий час корупція розглядалась як частина організованої злочинності, і лише програмою від 1997 року було визнано існування корупції високого рівня.

У Концепції подолання корупції в Україні “На шляху до доброчесності”, схваленій президентом Віктором Ющенком у вересні 2006 року, також було визнано системність корупції та марні спроби подолати її у попередні роки.

Ще більш різкою в засудженні високого рівня корупції стала наступна антикорупційна програма, яку у жовтні 2011 року ухвалив тодішній президент України Віктор Янукович. Мова йде про Національну антикорупційну стратегію на 2011–2015 роки.

Варто зауважити, що концепції вдосконалювались, з кожним разом опис проблем, що викликані корупцією, її форм та методів подолання ставав все більш конкретним. І хоча програми створювались з урахуванням рекомендацій міжнародних інституцій, вони не мали чіткого плану заходів, системи моніторингу та оцінки результатів.

У жовтні 2014 року було прийнято нову Антикорупційну стратегію на 2014–2017 роки, де прописані, хоч і загально, елементи, яких не вистачало попереднім програмам: показники виконання антикорупційних заходів, механізм моніторингу та контролю.

Фактично антикорупційні функції мають Служба безпеки України, Генеральна прокуратура та Національна поліція. Також було створено Національне агентство з питань запобігання корупції, Національне антикорупційне бюро України, Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру. Окрім цього, при Верховній Раді діє комітет з питань запобігання і протидії корупції, при Адміністрації Президента – Національна рада з питань антикорупційної політики, а Кабінет Міністрів має урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики.

Але розподіл функцій та повноважень між учасниками боротьби з корупцією не відповідає міжнародним стандартам. Ці інституції не є повністю незалежними від політичного впливу, а деякі необхідні антикорупційні заходи

не підпадають під зону контролю жодної зі служб. Окрім цього, громадськість фактично не залучена до здійснення антикорупційної політики.

Якщо антикорупційну реформу в цілому можна вважати багато у чому реформою ідеології та совісті, її фізичним фундаментом є судова реформа та реформа правоохоронних органів. Відновлення довіри до судової системи, вибудовування незалежної та справедливої системи судів є запорукою дотримання законів, буде то державний службовець найвищого рангу чи пересічний громадянин. Важливим пунктом також є приведення законодавства, що регулює діяльність прокуратури та органів внутрішніх справ, у відповідність до міжнародних стандартів.

Корупція в Україні існуватиме доти, доки українські політики будуть бізнесменами, безпосередньо чи опосередковано через родичів та підставних осіб. Та доки бізнес, використовуючи владу грошей, буде впливати на політичні процеси, зокрема на законотворення. Здійснити розмежування політики та бізнесу можна за рахунок створення належного законодавства, забезпечення прозорого використання публічних ресурсів, вільної конкуренції, прозорості ведення бізнесу, майнових відносин та інше.

Доступ до інформації є одним з найбільш дієвих способів боротьби з корупцією, дозволяє журналістам проводити незалежні розслідування, активізує громадянське суспільство. Діючий закон про доступ до публічної інформації визнаний міжнародними експертами прогресивним, та його виконання знаходиться на дуже низькому рівні. Насправді ж доступ до публічної інформації суттєво обмежений.

Нажаль за три роки Антикорупційна стратегія себе вичерпала. Її потрібно змінювати структурно, задіювати нові підходи, та знову ж таки гарантувати імплементацію прийнятих законів. Наприклад закон про доступ до публічної інформації прогресивний та релевантний, але людський фактор гальмує його виконання.

У 2016 році Європейський Союз прийняв рішення про виділення близько 16 млн. євро на проведення антикорупційних заходів в Україні. Водночас у квітні

2017 року Міжнародний валютний фонд ще раз схвалив програму, яку прийняв український уряд для боротьби з корупцією.

В межах нової антикорупційної реформи відбувається процес реформування старих та створення нових антикорупційних органів та компонентів державних структур. Ці процеси не позбавлені скандалів та інтриг, спроб маніпуляції, численних фактів порушень та конфліктів інтересів між організаціями та представниками судової влади, прокуратури та вищими органами влади.

У липні 2016 року було прийнято закон «Про судоустрій і статус суддів», яким передбачено створення Вищого антикорупційного суду. Новий суд мав запрацювати до кінця березня 2018 року, це зобов'язання закріплене у меморандумі з Міжнародним валютним фондом. Але поки що цей процес призупинено, необхідне прийняти відповідні закони. Цікаво, що однією з вимог МВФ є присутність міжнародних експертів у кваліфікаційній комісії, яка обиратиме суддів до складу Вищого антикорупційного суду. Результати роботи Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та Національного антикорупційного бюро України залежать від функціонування Вищого антикорупційного суду, тому, поки його не створено, діяльність цих органів є практично марною. Також на підтримку створення Вищого антикорупційного суду висловились представництво Європейського Союзу в Україні та голова Антикорупційної ініціативи Європейського Союзу.

Україна здобула 30 балів зі 100 можливих у дослідженні Transparency International «Індекс сприйняття корупції» (CPI) за 2017 рік і посіла 130 місце (зі 180 країн). Це на 1 бал більше та на 1 позицію вище, ніж у минулому році (29 балів, 131 місце зі 176 країн). Але в динаміці результати минулого року нижчі (1 бал проти 2) ніж у 2016 році.

Серед причин, які дозволили Україні переміститися на вищу сходинку, наступні. Антикорупційні органи (Спеціалізована антикорупційна прокуратура та Національне антикорупційне бюро України) у 2017 розгорнули свою слідчу роботу та направили до суду перші справи щодо підозр у топ-корупції. Реєстр

електронних декларацій продовжив своє функціонування. Минув перший рік реформи державних закупівель та обов'язкового використання системи ProZorro. Відбулася реформа ринку газу. Україна здійснила деякі позитивні кроки з дерегуляції.

Автори досліджень, на яких базується розрахунок Індексу, також відзначили зниження рівня корупції в поліції та зменшення кількості випадків, коли бізнес змушений давати хабарі.

Водночас, такий повільний ріст індексу України, фактично падіння динаміки зростання вдвічі порівняно з 2016 роком, пояснюється такими обставинами, як брак політичної волі керівництва країни до рішучої боротьби з корупцією та низький рівень довіри до українських судів та прокуратури. Також варто відмітити постійні законодавчі ініціативи парламенту, які загрожують новоствореній антикорупційній інфраструктурі. Як результат, корупція залишається для бізнесу та звичайних громадян однією з головних проблем.

Минулорічні рекомендації Transparency International Україна втілили лише частково. Зокрема, створення Вищого антикорупційного суду в 2017 році зупинилося на етапі подання Президентом законопроекту, який суперечить рекомендаціям Венеціанської комісії. «Кошти Януковича» були перераховані в бюджет за сумнівним судовим рішенням, яке досі залишається офіційно засекреченим. Уряд здійснив певні кроки в розбудові прогресивної системи eHealth, запустив процедуру автоматичного повернення ПДВ, однак протягом року було чимало законодавчих ініціатив, які могли знищити систему ProZorro. Законопроект «Купуй українське, плати українцям», який створює умови для повернення корупції в публічні закупівлі, проголосований в першому читанні. Досі не відбувся аудит оборонних закупівель, а рівень секретності в цій сфері залишається і далі необґрунтованим. Протягом року було чимало спроб обмежити незалежність новостворених антикорупційних органів та випадків тиску на журналістів та громадських активістів, які працюють у сфері протидії корупції: впровадження дискримінаційного електронного майнового

декларування, тиск з боку правоохоронних органів, провокації, протидія, побиття та дискредитаційні інформаційні кампанії.

Запорукою ефективності, стабільності і високого професійного рівня державної служби мають стати законодавчі гарантії відокремлення політичних і адміністративних функцій в системі органів державної влади. Слід забезпечити реальне розмежування суспільних, державних та комерційних (приватних) інтересів бізнесу і влади.

Водночас, у нинішніх умовах розвитку нашої країни вирішальним елементом протидії корупції є політична воля, яка передбачає, що за наявності легальних підстав закон має застосовуватися до будь-якої особи, незалежно від займаної нею посади, політичних уподобань, наближеності до політичного керівництва держави та інших суб'єктивних моментів.

Особливої уваги потребує проблема формування засад і дієвих механізмів комунікації та взаємодії законодавчої, виконавчої та судової гілок влади в Україні на етапі впровадження адміністративної реформи.

У всесвітньому рейтингу Індексу сприйняття корупції Україна цього року вперше з 2010 року обійшла Росію (29 балів), яка не покращила свої позиції за минулий рік. Результати інших сусідів і далі вищі, ніж в Україні: Польща – 60, Словаччина – 50, Румунія – 48, Угорщина – 45, Білорусь – 44, Молдова – 31.

Transparency International Україна рекомендує вжити наступні заходи задля покращення показників у 2018 році:

- Запустити Антикорупційний суд та продовжити судову реформу (Ухвалити закон про Антикорупційний суд, що відповідатиме рекомендаціям Венеціанської комісії. Створити Антикорупційний суд вже в 2018 році та забезпечити його незалежність від будь-якого впливу. Підвищити прозорість відбору суддів, розширивши участь громадськості в кваліфікаційному оцінюванні суддів).

- Посилити спроможності слідчих органів та припинити міжвідомчу боротьбу (Ухвалити законодавство щодо посилення повноважень Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та Національного

антикорупційного бюро України, надати право незалежної «прослушки» для детективів Національного антикорупційного бюро. Припинити деструктивне публічне протистояння керівників правоохоронних органів та тиск на журналістів та активістів, які працюють у цій сфері).

- Перезапустити Національне агентство з питань запобігання корупції (Ухвалити законодавство, яке дозволить перезапустити Національне агентство з питань запобігання корупції на умовах прозорого та незалежного конкурсу. Забезпечити законодавчу базу для якісної співпраці та захисту викривачів корупції. Забезпечити повне та безперешкодне функціонування реєстру е-декларацій. Впровадити автоматичну перевірку декларацій та активізувати перевірку декларацій топ-посадовців).

- Впровадити нові електронні державні інформаційні системи (Поширити принцип системи ProZorro «всі бачать все» на нові сфери взаємодії держави, суспільства та бізнесу. Максимально «оцифрувати» та автоматизувати взаємодію бізнесу та Державної фіскальної служби.

- Позбавити правоохоронні органи права втручатися в економічну діяльність (Змінити законодавство про Національну поліцію, Службу безпеки України, позбавивши їх права розслідувати економічні злочини. Законодавчо забезпечити та створити Службу фінансових розслідувань).

Досягнення захищеності суспільства від впливу корупції шляхом подолання як об'єктивних, так і штучних суперечностей у чинному законодавстві, побудові державного апарату на основі безумовного додержання конституційних гарантій прав і свобод людини і громадянина має забезпечуватись належним рівнем підготовки нормативно-правових актів, аналізом чинних нормативно-правових актів з метою виявлення суперечностей та їх усунення.

Важливим соціальним аспектом запобігання корупції є формування свідомості громадян негативного ставлення до корупції і посилення їх антикорупційної мотивації. Досягнення цієї мети передбачає постановку та виконання, зокрема таких завдань, як:



- 1) виховання у громадян високих моральних цінностей;
- 2) підвищення рівня правової свідомості населення, особливо в частині знання громадянами своїх прав та свобод, механізму їх реалізації та правових способів захисту, що є забезпеченням конституційного права громадян знати свої права і обов'язки, а також реалізовувати чи виконувати їх;
- 3) знання службовими особами органів державної влади та органів самоврядування – своїх повноважень та правових наслідків зловживання ними;
- 4) вироблення стійкої психологічної установки щодо позитивності правомірного способу життя;
- 5) створення атмосфери суспільної нетерпимості до корупційних форм поведінки та громадського осуду осіб, які вчинили корупційні діяння;
- б) подолання пасивності суспільства щодо протидії корупції як загрози національній безпеці, реальної загрози кожному члену суспільства та залучення широких верств населення до активної участі в антикорупційній діяльності.

Задля цього слід поширювати серед різних соціальних, вікових, освітніх, культурних верств Українського народу ідею нетерпимості до проявів корупції, переваг правомірної поведінки, безпосередньої залежності успішності кожного громадянина України від рівня особистої правосвідомості.

Правова антикорупційна освіта, яка полягає у здійсненні комплексу заходів виховного, навчального та інформаційного характеру, спрямованих на формування високої антикорупційної правосвідомості, має бути всеохоплюючою і диференційованою залежно від категорій, на яку вона спрямовується.

Об'єктом спрямування цієї освіти мають бути, насамперед: учнівська та студентська молодь; державні службовці, інші службовці державних органів; посадові особи місцевого самоврядування; народні депутати України, депутати місцевих рад; журналісти, які висвітлюють правову, у тому числі антикорупційну тематику тощо.

Зміст правової антикорупційної освіти має бути спрямований на роз'ясненні:

- суті антикорупційної політики, окремих найбільш важливих антикорупційних заходів та положень антикорупційного законодавства;
- соціальної ціни корупції – її негативних наслідків як для суспільства та держави загалом, так і для кожного громадянина;
- соціальної та правової суті корупції, найбільш типових форм корупційних проявів;
- найбільш поширених (типових) корупційних ситуацій, які можуть виникати у повсякденному житті, та правових засобах їх уникнення або виходу з них;
- змісту конституційних прав та свобод людини і громадянина, їх непорушності та правових засобів їх захисту;
- повноважень державних органів, їх посадових та службових осіб, у тому числі повноважень правоохоронних органів, зокрема, у сфері протидії корупції;
- видів корупційних правопорушень та відповідальності за їх вчинення;
- шляхів та форм розвитку інститутів громадянського суспільства.

Система антикорупційної освіти поряд із спеціальними знаннями про корупцію та відповідальність за вчинення корупційних правопорушень повинна включати утвердження загальнолюдських та гуманістичних правових ідей, національних правових цінностей, високих моральних засад у суспільному житті, почуття патріотизму, відстоювання активної громадянської позиції.

З цією метою необхідно консолідувати зусилля органів державної влади та місцевого самоврядування навколо удосконалення державного регулювання суспільних відносин в Україні, забезпечення балансу між загальнодержавними, регіональними, місцевими та особистими інтересами людини, створення дієвих механізмів моніторингу з метою вчасного коригування пріоритетів антикорупційної політики.

Поступ демократичних перетворень, реалізація європейського вибору України вимагають удосконалення системи державної влади. Вона має бути побудована на європейських демократичних цінностях, забезпечувати

відкритість та прозорість своєї діяльності з метою уникнення умов та причин, які сприяють поширенню корупції в суспільстві.

### РОЗДІЛ 3

## ШЛЯХИ ПОПЕРЕДЖЕННЯ КОРУПЦІЙНИХ ДІЯНЬ ТА ЗАПРОВАДЖЕННЯ ІНОЗЕМНОГО ДОСВІДУ В ДІЯЛЬНОСТІ СПЕЦІАЛІЗОВАНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПРОКУРАТУРИ

### 3.1. Попередження корупційних діянь

Корупція в Україні – це наслідок загальних політичних, соціальних і економічних проблем нашої країни, це негативне явище цілком притаманно державі, яка перебуває на етапі реформування. Підкреслюємо, що навіть наявність вікових демократичних традицій та певного досвіду протидії корупційним проявам не позбавила країни Європейського Союзу від різних форм корупції. Але її рівень проникнення у державні інституції є значно нижчим завдяки наявності достатніх умов для протидії. В Україні ж сьогоденні масштаби і динаміка корупції створюють реальну загрозу національній безпеці та демократичному розвитку нашої країни.

Необхідність невідкладного подолання корупції обумовлюється тим, що вона за ефектом ланцюгової реакції породжує цілий спектр інших системних проблем: загрожує верховенству права, моралі суспільства, стабільності демократичних процесів, підриває основи державного управління, порушує принципи рівності та соціальної справедливості, породжує латентну монополізацію ринку й підриває правові основи вільної, добросовісної конкуренції, призводить до перекосів в оптимальному поєднанні методів адміністративного регулювання й ринкового саморегулювання на всіх рівнях влади та управління.

В останні роки прийняті антикорупційні закони, які підкреслюють пріоритетність превентивних заходів в боротьбі з корупційною злочинністю. Стаття 5 Закону України «Про боротьбу з корупцією» має назву «Спеціальні обмеження щодо державних службовців та інших осіб, уповноважених на використання функцій держави, спрямовані на попередження корупції». Положення цієї статті та статті 6 Закону мають переважно профілактичний

характер. Спеціальні обмеження, передбачені статтею 5, у більшості випадків виконують функцію запобігання конфлікту інтересів – державних та особистих [65, с. 74].

Обмеження у цій статті визначаються спеціальними, оскільки вони: 1) стосуються певної категорії осіб (держслужбовців та інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави); 2) мають спрямованість – запобігання корупції; 3) не є вичерпними (вони є і в інших законах, які регулюють правовий статус певних категорій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або види діяльності), наприклад, стаття 46 Закону України «Про прокуратуру» встановлює заборону на сумісництво служби в органах прокуратури з будь-яким підприємництвом. Суддя не може мати представницький мандат, обіймати будь-які інші оплачувані посади, виконувати іншу оплачувану роботу, крім наукової, викладацької та творчої. Згідно зі статтею 3 «Про статус народного депутата України» народний депутат не має права: бути членом Кабінету Міністрів; керівником центрального органу виконавчої влади; мати інший представницький мандат чи одночасно бути на державній службі; обіймати посаду міського, сільського, селищного голови; займатися будь-якою, крім депутатської, оплачуваною роботою, за винятком викладацької, наукової та творчої діяльності, а також медичної практики у вільний від виконання обов'язків народного депутата час тощо; 4) передбачають два переліки спеціальних обмежень: а) ті, що поширюються на всіх осіб, уповноважених на виконання функцій держави (частина 1 статті 5); б) ті, що поширюються лише на державних службовців, які є посадовими особами (частина 3 статті 5).

Забороняє Закон через використання службового становища: 1) надавати допомогу, підтримку, що стає причиною, допомагає виникненню чи розвитку певних зв'язків, відносин, діяльності; 2) неправомірно втручатися у здійснення зовнішньоекономічної, кредитно-банківської діяльності з метою незаконного одержання за це матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг; 3) неправомірно втручатися у діяльність інших державних органів чи посадових

осіб з метою перешкодити виконанню ними своїх повноважень; 4) бути повіреним третіх осіб у справах державного органу, діяльність якого він контролює; 5) надавати незаконні переваги фізичним чи юридичним особам під час підготовки і прийняття нормативно-правових актів чи рішень.

Концепція боротьби з корупцією профілактичну діяльність виділяє в одну із пріоритетних функцій, що забезпечують досягнення результатів в боротьбі з корупційною злочинністю та правопорушеннями.

Український Парламент законодавчо забезпечив механізми боротьби з таким небезпечним явищем як корупція. Створено і Національне антикорупційне бюро, і Національне агентство з питань запобігання корупції, і Національну раду з питань антикорупційної політики. Проте, розрахунок на вирішення проблеми лише шляхом створення спеціалізованих антикорупційних органів є, на нашу думку, перебільшенням. За нашими науковими дослідженнями [32], наявність антикорупційних органів не є вирішальним фактором у системі протидії корупційним злочинам. Не можна також говорити про переваги одного типу спеціалізованого інституту у протидії корупції серед інших. Доведено, що існує пряма залежність між рівнем заробітної плати державних службовців, а якщо брати ширше – і загалом економічним рівнем розвитку країни та ступенем корупції в ній – чим вищий такий рівень, тим нижчий рівень корупції. Лише частково дієвим заходом протидії корупційній злочинності є наявність кримінальної відповідальності за такі злочини.

Слід зазначити, антикорупційна політика України в сучасний період характеризувалася формальним підходом, декларативністю, непослідовністю, зволіканням з прийняттям законів, заполітизованістю. Загальною тенденцією еволюції корупційних відносин в Україні у період незалежності держави є поступове перетворення їх форм до олігархічної моделі. Вибори Президента України в 1999 р. і всеукраїнський референдум серед громадян з приводу реформації системи державного управління в 2000 р. фактично ознаменували завершення процесу олігархізації України. Політиками ініціатива з проведення референдуму була охарактеризована як намагання олігархів зберегти владу.

Політичними гравцями стали не партії, а олігархічні групи, які протягом 90-х років структурно змінилися і набули легітимізації «згори». За оцінками західних експертів, за дослідженням М.І. Карліна (2007 р.) [3], економіку України контролюють близько десяти кланів (фінансово-промислових груп) або близько 100 «олігархів». Між ними йдуть постійні «змагання» за наближеність до представників верхніх щаблів влади. Деякі з олігархів претендують на вищі посади в державі. Таке становище характеризує закон К. Ерроу, згідно з яким при незрілій демократії політичні рішення щодо використання бюджету завжди будуть неефективними, якщо є більше двох альтернатив його використання [96].

Проявом «залізного закону олігархії» в організаціях та суспільстві в цілому є виокремлення керівної меншості (еліти) [112]. Тож згідно з цим законом суспільством фактично керує саме олігархічна група. При цьому спостерігається відсутність демократії у державі або вона є недоцільною, зважаючи на недосконалість правової культури громадян. У незалежній Україні свої правила гри завжди встановлювали декілька найвпливовіших партій, які тривалий час існували у парламенті у складі групи чи фракції, проводили власні закони, лобіювали власні інтереси [106]. Типовим для такого олігархічного угруповання є наявність власних (підконтрольних) друкованих видань, телеканалів, що дозволяє здійснювати вплив на певні політичні структури з метою вирішення інтересів власника.

Олігархізація політичної влади в Україні є однією зі специфічних форм організованої корупційної злочинності. Специфіка полягає в тому, що для олігархізації характерно наявність так званої «політичної еліти», яка бере на себе функцію управління масами у державі завдяки пасивності, недосконалості політичної культури громадян. Наявна проблема порушення законів моралі у вигляді різноманітних політичних зловживань унеможлиблює розвиток демократії та сприяє поширенню корупційної злочинності [32].

Сьогодні в Україні спостерігається зростаюча кількість громадських ініціатив, зокрема створення різних форумів, інших заходів з протидії корупції. Проте, як правило, такі ініціативи інспіровані самими олігархами, що мають

вплив на політичні процеси, для створення, з одного боку, видимості демократичної держави, а з іншого – спрямування потенціалу суспільної активності громадян у потрібне русло. Це й надає можливість олігархам реалізовувати абсолютну політичну владу.

В Україні є приклади існування громадських суспільних організацій, які насправді не здійснюють боротьбу з корупцією, а переслідують свої корисливі (політичні, бізнес) цілі під гаслом боротьби з корупцією, підтвердженням чому є виступи експертів на круглому столі «Кращі практики участі громадянського суспільства в реалізації антикорупційної політики в країнах Східного партнерства ЄС», проведеному 16 листопада 2011 р. Українським інститутом публічної політики у м. Києві [32]. При цьому слід констатувати, що в Україні резерв впливу громадських організацій у протидії корупційним злочинам слабо використовується державою з ініціативи самої держави. Однією з причин активізації громадського руху в 2014 р., який почасти не могли контролювати олігархи, є певне підвищення рівня політичної культури громадян за період розбудови незалежної України – виросло нове покоління громадян з ідеологією, що відрізняється від ідеології, яка панувала за радянських часів, близькість та доступність відвідування та навчання української молоді в європейських країнах, яка має можливість порівняти прозорість процедур та виконання законів у цих державах з тотальним і безкарним порушенням законодавства високопосадовцями всіх гілок влади в Україні [32]. Показовим прикладом зазначеного безчинства є функціонування судової системи, основною проблемою якої є корупція, про що наголошував Д. Байден, виступаючи в українському Парламенті наприкінці 2015 року [87].

За результатами експертного опитування на тему «Оцінка концепції судової реформи», яке проводилося Міжнародним центром перспективних досліджень 1 червня – 15 вересня 2015 р., прогнозовано виявилось, що трьома основними проблемами судової системи є корупція, вплив влади на судові процеси, а також вибіркове правосуддя. Фахівці з правових питань із різних регіонів України вважають, що концепція є «не зовсім правильною» (35%), 25%



стверджують, що вона повинна проводитися інакше, а 40% експертів взагалі не розуміють, як вона проводиться. При цьому більшість фахівців вважають, що реформа буде продовжуватися дуже довгий час і не закінчиться в найближчі роки. 77% опитаних експертів впевнені, що влада, всупереч своїм заявам, не дослухається до думки громадськості у питанні реформування судової системи [93]. Між тим, впродовж останніх десяти років рівень корумпованості судової гілки влади демонстрував тенденцію постійного зростання та на 2015 р. досяг критичної позначки, що негативно впливає на ефективність функціонування судової системи, підриває довіру громадян до судових органів і, загалом, знижує ефективність боротьби з корупційною злочинністю [32].

Так на чому слід сконцентрувати зусилля держави у протидії корупційній злочинності? Сьогодні у суспільній думці переважає позиція щодо необхідності якнайшвидшого і ефективного реформування системи правосуддя, оскільки вона «вражена корупцією», несе загрозу державності України, її національній безпеці. Вбачається, що одним із способів уникнути такого розвитку ситуації як всім відомі події на Майдані, є проведення повноцінної судової реформи за європейськими стандартами. Вже ясно, що суди повинні бути незалежними від політичної влади, а суддівський корпус потребує оновлення. При цьому люстрація суддівського корпусу є потрібною умовою і відправною точкою протидії корупції в судових органах України. Про те, що «люстрація» є важливою передумовою нормального розвитку держави, свідчить також той факт, що у свій час перший президент Росії Б. Єльцин назвав прорахунком влади не проведення «люстрації» за наявної можливості змінити існуючу систему. Сьогодні Україна стоїть перед таким самим ризиком.

Восени 2015 р. Україна направила до Венеціанської комісії два проекти судової реформи. Один з них підготовлений Конституційною комісією при Президенті України, другий – суспільною організацією «Реанімаційний проект реформ». Венеціанська комісія в цілому позитивно оцінила прагнення української сторони щодо реформи судочинства. Позитивні відгуки експертів Венеціанської комісії отримали такі пропозиції як: позбавлення права Верховної

Ради України призначати суддів, скасування 5-річного випробувального терміну для молодих суддів і скасування «порушення присяги судді» як підстави для звільнення, проведення реформи Генеральної прокуратури України і позбавлення прокуратури функції нагляду. При цьому Венеціанська комісія виступила проти альтернативної концепції судової реформи, що передбачає звільнення всіх суддів. Цю ідею підтримує Кабінет міністрів України і низка народних депутатів. Слід зазначити, що питання люстрації судового корпусу не є єдиним питанням судової реформи. Необхідно переробити і інші положення законодавства, які стосуються судової реформи. Наприклад, як вважає й зокрема заступник голови правління Центру політико-правових реформ Р. Куйбіда, потрібно зменшити вплив Президента України на судову владу. Поки що аналіз відповідних нормативно-правових актів свідчить, що кар'єра судді в плані переводу на інші посади залежить від рішення голови держави. Крім того, залишається той самий механізм призначення Генерального прокурора України, кандидатуру якого вносить Президент України. Згідно Конституції України, прокуратуру України очолює Генеральний прокурор України, який призначається на посаду та звільняється з посади за згодою Верховної Ради України Президентом України. Згідно Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» скасування постанов слідчих та прокурорів Національного антикорупційного бюро України може бути здійснено лише Генеральним прокурором України. Спір про підслідність у кримінальному провадженні, яке може належати до підслідності Національного антикорупційного бюро України, вирішує Генеральний прокурор України або його заступник. При такій схемі вбачаються корупційні ризики, зокрема, можливість тиску Генерального прокурора на органи слідства Бюро. Очевидно, що Національне антикорупційне бюро України повинно бути незалежним від інших політичних впливів.

Вбачається, що у сучасному суспільстві стан масової свідомості визначається об'єктивними умовами життя, зокрема, інформаційно-психологічним впливом на нього, під яким у людей формується відповідний

погляд на події та факти. Якщо ці умови не задовольняють суспільство, на нашу думку, протидіяти корупційній злочинності важко. Саме тому, для успішних реформ підвищення рівня правової культури населення стає першочерговим фактором.

Прикладом успішного впливу на антикорупційну свідомість громадян у Сінгапурі є застосування урядом принципу «все мусить бути найкращим», який був зведений у ранг державного пріоритету. Так, одним із перших кроків Прем'єр-міністра Сінгапуру Лі Куан Ю, з метою залучення інвесторів, було прийняття програми «Чисте місто». Уряд Сінгапуру, за нестачі коштів на створення повної інфраструктури, використав найдешевший ресурс – інтелектуальні зусилля. Наприклад, просте озеленення міста. Вважається, що це формує позитивне ставлення у іноземців, мотивує жителів та довіру до держави. Отже, тепер кожен сінгапурець упевнений, що його місто – найкраще в світі, а жити та працювати у ньому надзвичайно приємно, тому є стримуючим фактором від еміграції жителів за кордон. Наступний приклад – державна компанія «Сінгапурські авіалінії», яка створила в аеропорту психологічно комфортну атмосферу – у ньому не існує практики обшуків осіб та багажу, працює новітня охоронна система, все коректно й упорядковано, обладнано сучасною технікою. Нині, коли інвестиційні витрати окупилися, Сінгапурський аеропорт є одним із найсучасніших і найкомфортабельніших аеропортів світу, обладнаний для цілодобових польотів у будь-яких погодних умовах. Таким чином, держава забезпечила найсприятливіший клімат для того, щоб інвестиції йшли в країну не лише на глобальному економічному рівні, а й на рівні психології кожного окремого інвестора.

Особливу роль у подоланні корупційних проявів відіграє освіта та виховання громадян, що спрямовані на формування в них впевненості в майбутньому. Так, наприклад, у Сінгапурі до служби у Збройних Силах призивалися найрозумніші студенти за 8-річним контрактом. За цей період вони навчалися 2-3 рази за кордоном. Спочатку це було спеціальне навчання на військового фахівця, потім – штабне та командне навчання в Сполучених Штатах

або Великій Британії, а після того – курси ділового (МВА) або державного (МРА) адміністрування в Гарварді чи Стенфорді. Після 8-річного терміну служби офіцеру надавався вибір: або йти в державне правління, або в приватну сферу, або ж лишатися на військовій службі. Таким чином було сформовано еліту, яка ввібрала в себе найкращі світові знання, військову дисципліну і працювала на державу. Зараз практично кожен мешканець Сінгапуру вільно володіє англійською. А це дало суттєвий стрибок у міжнародному бізнесі та підвищило конкурентноздатність Сінгапуру у світі.

В Грузії велике значення надається просвітницькій діяльності, створенню та показу тематичних мультфільмів на тему корупції, запровадження антипрізів для корупціонерів в певних сферах, «ревізіям» законодавства. Тож одним із інструментів, що можуть використовуватися для формування антикорупційної громадянської культури є засоби масової інформації.

Розглядаючи Сінгапурську антикорупційну стратегію, як досвід для інших країн, необхідно зазначити, що Україні, при запозиченні такого досвіду, слід орієнтуватися на особливості злочинності в своїй державі.

Слід констатувати, що основні антикорупційні доктрини, прийняті в Україні в сучасний період як не давали, так і не дають відповіді на питання – яким чином слід діяти, аби радикально мінімізувати корупційну злочинність в країні. Тож ключовим питанням в виробленні стратегічних підходів до протидії корупції є питання, які соціальні чинники і суб'єкти повинні відігравати провідну роль у цьому процесі – спеціалізовані органи по боротьбі з корупцією, правоохоронні органи, інститути громадянського суспільства, окремі громадяни. За нашою концепцією, суб'єктами протидії корупційній злочинності є не лише особи, наділені адміністративно-розпорядчими функціями та державні службовці, але й пересічні громадяни та юридичні особи. Говорячи про фізичних осіб, у цьому контексті ми розуміємо не обов'язок людей протидіяти корупції, а їх вільне волевиявлення здійснювати таку протидію. Це й повинно стати концептуальною ідеєю протидії корупційній злочинності в Україні, яка дозволить будувати дієву стратегію вирішення зазначеної проблеми. Громадяни

мають активніше долучатися до формування державної політики у сфері протидії корупції. Громадські організації повинні використовувати такі механізми протидії корупції як консультації з громадськістю, участь у робочих групах, круглих столах із представниками органів державної влади, місцевих органів влади, міжнародними, зарубіжними громадськими організаціями, здійснювати громадські експертизи і моніторинги, проводити громадські слухання з питань протидії корупції, а головне – контролювати виконання органами державної влади та місцевого самоврядування Національної антикорупційної стратегії, вносити безперервно (протягом часу дії Стратегії) пропозиції щодо її корегування та доповнення, а також виконання політичних рішень [32].

Слід взяти до уваги положення соціально-натуралістичної концепції права, яка включає систему організаційних, правових, соціально-культурних заходів, спрямованих на створення в суспільстві негативного ставлення до корупції шляхом формування у громадян високого рівня соціальної культури (політичної, економічної, правової, релігійної, наукової тощо) [39].

Наші наукові дослідження дають нам підстави для висновку щодо першочергової ролі антикорупційної культури у протидії корупційній злочинності в Україні, без якої усі інші заходи такої протидії, хоч і є необхідними, але не будуть ефективними. Формування у суспільстві антикорупційної культури повинно бути поставлено в Україні у державний пріоритет і будуватися на основі позитивного зарубіжного досвіду, з використанням напрацювань вчених з цього напрямку та урахуванням особливостей існування та розвитку українського суспільства. У нормативних актах з формування антикорупційної культури слід закріпити наступні принципи: у системі «чиновник - громадянин» додержання позиції «не брати - не давати»; дотримання політичної культури; закріплення в суспільній свідомості (моральних і етичних нормах) антикорупційної поведінки; здійснення подарунків в рамках правил і норм; активне залучення суспільної уваги до корупційних проявів і фактів протидії корупції.

Велику роль тут відіграє антикорупційне просвітництво, здатне сформувати антикорупційну культуру в більшості громадян. Для цього потрібна політична воля, яка спрямована на формування ідеології нетерпимості до корупції, і яка, на нашу думку, і буде вищим проявом правової культури. Просвітницький напрям реалізації концепції передбачає забезпечення роз'яснення населенню негативних тенденцій, що виникають внаслідок корупційних діянь, та їх впливу на суспільне життя. Для забезпечення реалізації даного напрямку необхідна медійна підтримка засобів масової інформації [32]. Величезну роль у цьому процесі, в умовах тотальної світової інформатизації суспільства, грає використання інформаційних технологій. Щоб зрозуміти масштаби впливу на психіку людини інформації, згадаємо яких успіхів досягла у цьому Російська Федерація, по суті, ставши переможцем в інформаційній війні з Україною у зв'язку з загостренням міжнародних відносин цих країн після анексії Криму та підтримки бойовиків Російською владою на Донбасі. Згадаємо також часи залізного лаштунку в СРСР, коли людям з дитинства насаджувалася комуністична ідеологія з усіма очікуваними наслідками. Якщо застосувати таким чином засоби масової інформації для протидії корупційній злочинності, можна виховати покоління людей, у правовій свідомості яких немає місця корупції. По суті, мова йде про зміну менталітету, вплив якого має основне значення, що вже доведено вченими. Наприклад, загальновідомо, що в країнах Південної Європи, зокрема Данії, корупція не розповсюджена саме з менталітету нації - віра, яку громадяни сповідують (протесантизм), не дозволяє красти.

Отже, виокремимо головні напрямки протидії корупційній злочинності в Україні. Для вироблення ефективної державної політики протидії корупційній злочинності має бути побудовано концепцію комплексного впливу на прояви корупції, яка, серед іншого, включає:

- проведення повноцінної судової реформи;
- забезпечення кримінальної юстиції ефективними антикорупційними методиками;

- заходи, спрямовані на зменшення негативного інформаційного впливу олігархії на суспільне життя українців, зокрема через збільшення державних телеканалів, радіо, засобів масової інформації;
- безперервну інформаційну кампанію у суспільстві щодо антикорупційної поведінки її членів;
- підвищення рівня правової культури громадян;
- зменшення втручання держави в економіку, підвищення заробітної плати державним службовцям, іншим працівникам бюджетних організацій;
- наукове супроводження вироблення і реалізації державних заходів протидії корупції в Україні.

Необхідною і ключовою умовою виконання цих заходів є політична воля керівництва держави. В руках громадян України – інструменти до того, щоб зробити корупцію не вигідною для кожного окремого індивідуума. Нобелівський лауреат Г. Беккер виходив з того, що злочинці – не психопатичні особи і не жертви соціального впливу, а раціональні люди, поведінку яких можна передбачити у разі застосування до них певних обмежень, зважаючи на можливості, які вони мають. Тож вибір ними кримінальної поведінки слід сприймати як інвестиційне рішення в умовах ризику та невизначеності. Тому рівень корупційної злочинності залежить від співвідношення користі, яку індивідуум отримує від вчинення злочину, та витрат на його вчинення. Він визначатиметься різницею доходів від легальної і нелегальної діяльності, вірогідністю бути спійманим та засудженим, ступенем тяжкості покарання тощо. Якщо коротко, то в основі моделі Г. Беккера лежить простий принцип: злочин буде вчинений, якщо він вигідний злочинцю [84]. Отже, під контролем громадянського суспільства слід розробити та прийняти такі закони, щоб користь від вчинення корупційного злочину для порушника була мінімальною. Кінцевим результатом реалізації запропонованих концептуальних положень протидії корупційній злочинності повинно стати формування нової генерації членів суспільства, що виявляється в позитивній динаміці зростання рівня їх

антикорупційної самосвідомості, мінімізація проявів корупційних діянь, зниження рівня корупційної злочинності в Україні.

Таким чином, досягнути мінімізації корупційної злочинності в Україні можливо лише у поєднанні законодавчих заходів, які передбачають, зокрема створення спеціалізованих органів з протидії корупції, кримінального судочинства, з просвітницькими методами, що мають на меті підвищення соціальної культури громадян.

До 2015 року відповідні спеціальні підрозділи прокуратури були орієнтовані на здійснення нагляду за додержанням законів органами, що проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство у сферах протидії корупційній злочинності; підтримання державного обвинувачення; нагляду за додержанням законів в адміністративно-деліктних провадженнях, пов'язаних з корупцією; аналізу правозастосовної антикорупційної діяльності; внесення пропозицій щодо нормативного регулювання цієї діяльності; здійснення координаційних та представницьких повноважень тощо.

На сьогодні ці повноваження переходять до Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

Метою нагляду за додержанням законів, спрямованих на боротьбу з корупцією, на наш погляд, повинні залишитись:

- своєчасність виявлення та попередження корупційних правопорушень;
- притягнення винних осіб до відповідальності;
- реальне усунення негативних наслідків.

На нашу думку, нагляд за додержанням антикорупційного законодавства має здійснюватися як Спеціалізованою антикорупційною прокуратурою, так і регіональними та місцевими прокуратурами (обсяг роботи та розташування підрозділів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури не дає змоги здійснювати нагляд виключно її силами). При цьому нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування Національним антикорупційним бюро України та представницькі повноваження в суді у



випадках, передбачених Законом України «Про прокуратуру», зобов'язана реалізовувати виключно Спеціалізована антикорупційна прокуратура.

Під час здійснення нагляду за додержанням законів при проведенні досудового розслідування у провадженнях про корупційні злочини прокурори Спеціалізованої антикорупційної прокуратури повинні застосовувати усі надані їм важелі, спрямовані на притягнення винних до відповідальності, відшкодування шкоди, завданої кримінальними корупційними правопорушеннями, запровадження превентивних заходів тощо.

У Кримінальному кодексі України [14] визначено злочини, які можуть вважатися корупційними, а в Кримінальному процесуальному кодексі України та законах України – повноваження Національного бюро та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури у кримінальному процесі.

Також було встановлено, що окремими посадовцями, уповноваженими на виконання функцій держави, ігноруються вимоги антикорупційного законодавства щодо вжиття заходів урегулювання конфлікту інтересів, пов'язаного з обмеженням сумісництва та суміщення проходження державної служби з іншими видами діяльності. Такі дії високопосадовців, спрямовані на ігнорування норм антикорупційного законодавства та нехтування своїми обов'язками, не сприяють зниженню рівня корупції та профілактиці корупційних або пов'язаних з ними правопорушень. Це і є поле діяльності для принципового реагування новоствореної Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

Обмеження щодо заборони особі, звільненій з посади у зв'язку з притягненням до відповідальності за корупційне правопорушення, займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування, або такою, що прирівнюється до цієї діяльності, згідно з вимогами ст. 65 Закону України «Про запобігання корупції» встановлюється виключно за вмотивованим рішенням суду [1]. Це також важливий напрям у здійсненні прокурорського нагляду, який має бути відображений у нормативних документах.

Безперечно, найбільш результативний шлях боротьби з корупцією – це усунення причин, які її породжують, що зробити доволі нелегко, але для цього потрібні політична воля та дієві реформи.

### 3.2. Антикорупційні заходи

Серед реформ, яких сьогодні потребує українське суспільство, найнагальнішою, на переконання як експертів, так і простих українців, є боротьба з корупцією. Саме антикорупційну реформу визначили головним пріоритетом для здійснення реформ у країні респонденти, які взяли участь у дослідженні Фонду «Демократичні ініціативи» ім. І. Кучеріва та соціологічної служби Центру Разумкова, що з'ясовувало, яких реформ українці хочуть у першу чергу.

Важливим показником сприйняття нинішньої влади є те, що переважна більшість українців не вірить в успішність реформ, які нині намагається здійснювати держава: 32% мають певну надію, однак загалом не вірять у це, а 30% зовсім позбавлені такої віри. Натомість, лише 30% у цілому вірять, що реформи увінчаються успіхом.

Майже половина українців (4%) вважає, що нова українська влада не досягла ніякого прогресу у здійсненні реформ. Кожен четвертий громадянин вважає, що було зроблено приблизно 10% того, що слід було зробити, кожен десятий – що зроблено не більше третини, і 3% – не більше половини. Тих, хто вважає, що влада вже зробила більше половини з запланованих реформ, назбиралося 0,6 %.

Головною причиною поточної соціально-економічної кризи українці назвали корумпованість представників влади (так вважають 72%). Крім того, важливими чинниками, на їхню думку, були також олігархізація економіки (54%), некомпетентне керування соціальною і економічною сферами з боку політичного керівництва країни (47%) та відсутність стратегії соціально-

економічного розвитку (35%). Воєнні дії на Донбасі як причину назвали 30% опитаних.

Найважливішою реформою для українців є антикорупційна – так вважають 65%. До того ж у списку пріоритетних реформ респонденти часто згадували реформу органів правопорядку (58%), пенсійну реформу та реформу системи соціального захисту (40%) і реформу сфери охорони здоров'я (36%). Тож будь-які зволікання в питанні боротьби з корупцією підривають і так низьку довіру громадян до серйозності намірів української влади проводити реальні реформи, а також знижують здатність України протистояти зовнішнім загрозам, ставлять під сумнів авторитет держави в очах західних партнерів.

Питання ефективного запобігання та протидії корупції є однією із найважливіших проблем, які намагається вирішити сучасна Українська держава. Актуальність даного питання зумовлюється тим, що корупція провокує й поглиблює суспільні кризові явища та підриває імідж України на світовій арені.

Тому розробка та впровадження заходів антикорупційного спрямування є одним із першочергових завдань державної влади. На шляху до реалізації цього завдання зроблено чимало кроків: прийнято нове антикорупційне законодавство, низку нормативно-правових актів, спрямованих на запобігання та протидію корупції; ведеться постійний діалог Української держави із світовою спільнотою щодо вироблення ефективних механізмів протидії та подолання корупції; здійснюються наукові дослідження з питань запобігання корупції та боротьби з нею; формується публіцистика антикорупційного характеру. Незважаючи на це, корупція продовжує залишатися однією із нагальних для вирішення проблем українського суспільства.

Враховуючи вищенаведене, доцільною виглядає потреба, разом із соціально-економічними, правовими, організаційно-управлінськими, каральними, превентивними напрямками боротьби з корупцією використовувати заходи, характер яких визначався б моральними та ідеологічним напрямками.

Сутність моральних антикорупційних заходів, принципи їх формування та реалізації, мета, завдання, механізм їх дії повинні реалізовуватися з урахуванням

таких основоположних принципів як, законність, гласність, цілеспрямованість, залучення громадськості до процесу реалізації моральних антикорупційних заходів, дотримання векторів консолідації українського суспільства та євроінтеграції держави, патріотизму та детермінації національних інтересів, відповідності пріоритетним напрямам державних антикорупційних заходів.

Механізмами забезпечення реалізації концептуальних заходів у практичній площині є такі: політичний – наявність політичної волі до подолання корупції усіма можливими демократичними заходами, в тому числі морально-ідеологічними; формування та реалізація чіткої державної антикорупційної політики; об'єднання та компромісна співпраця щодо питання подолання корупції усіх політичних сил; економічний – обов'язкове врахування щорічних видатків на фінансування заходів, із державного бюджету та місцевих бюджетів; залучення коштів від вітчизняних та міжнародних донорських громадських організацій шляхом підготовки проєктів, спрямованих на реалізацію заходів; центральні органи виконавчої влади в межах своїх повноважень забезпечують виконання законодавчих та нормативно-правових актів, спрямованих на реалізацію концептуальних морально-ідеологічних антикорупційних заходів; інші органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування забезпечують досягнення тактичних цілей.

Він повинен здійснюватися на засадах: верховенства права, яким визначається підпорядкування усіх контролюючих дій, які реалізовуватимуться чи з боку держави, чи з боку громадськості, нормам права та закону. Підґрунтям для здійснення контролю мають бути Конституція України, міжнародні нормативно-правові акти, ратифіковані нашою державою, вітчизняні законодавчі та нормативно-правові акти – взаємодії влади та інститутів громадянського суспільства. Лише за умови того, що державна влада та громадянське суспільство об'єднують свої зусилля щодо запобігання та протидії корупції, контроль за застосуванням морально-ідеологічних антикорупційних заходів може бути ефективним. Державні та громадські інституції у прагненні контролювати процес використання морально-ідеологічних заходів подолання

корупції зобов'язані усвідомлювати спільну мету та працювати заради її досягнення в одному напрямі – прозорості видатків із бюджетів усіх рівнів на реалізацію морально-ідеологічних антикорупційних заходів та відповідальності за їх цільове використання. Дотримання цього постулату передбачає формування бюджетів усіх рівнів з обов'язковим врахуванням видатків на здійснення морально-ідеологічних антикорупційних заходів. Формування цієї статті бюджету не повинно відбуватися за залишковим принципом, використання передбачених нею коштів має бути виключно цільовим, в іншому випадку – передбачено відповідальність розпорядника коштів; відкритості та доступності інформації про реалізацію заходів та про діяльність суб'єктів, які їх реалізують. Це положення може бути втілене в життя шляхом постійного інформування громадськості через засоби масової інформації. Такий підхід сприятиме не лише дотриманню принципу прозорості й гласності в реалізації морально-ідеологічних антикорупційних заходів, а й формуванню підвалин громадянського суспільства.

Крім того, постійне інформування громадян про перебіг реалізації заходів поступово вкарбує у суспільній свідомості їх актуальність та необхідність і забезпечить становлення уявлення кожного громадянина про його особисту причетність до змін, які відбуваються в державі. Отже, зазначимо, що заходи морального напрямку боротьби з корупцією повинні застосовуватись комплексно з антикорупційними заходами соціально-економічного, правового, превентивного, карального, організаційно-управлінського характеру. Лише за такого тандему запобігання та протидія корупції будуть дійсно ефективними та результативними.

За останні роки Україна дійсно зробила вагомий крок у бік подолання корупції.

За хабарників, у тому числі й серед посадовців найвищого рівня, взялися такі спеціально створені для цього органи, як Національне агентство з питань запобігання корупції, Національне антикорупційне бюро та Спеціалізована

антикорупційна прокуратура. Не припиняє роботи в цьому напрямку й Генпрокуратура.

Попри суспільну критику щодо недостатніх темпів боротьби з корупцією, варто визнати: раніше важко було навіть уявити, що прямо в сесійній залі Верховної Ради демонструватимуть відеоматеріали щодо корупційних діянь нардепів, підозри оголошуватимуть у палатах елітних лікарень, затримуватимуть найближчих родичів чинних міністрів чи масово – екс-податківців по всій Україні.

Завдяки роботі новостворених органів, а також максимальній публічності корупціонером у нашій країні стає бути не так уже й просто.

Разом з тим якісним змінам все ще перешкоджають деякі моменти, серед яких відсутність антикорупційного суду, що, безумовно, пришвидшив би «антикорупційні чистки» по всій країні.

В одному зі звітів Національного антикорупційного бюро України зазначається: «489 кримінальних проваджень у роботі, 149 підозрюваних та 165 обвинувачених у корупції – з такими результатами Національне антикорупційне бюро завершило 2017 рік, другий від початку розслідувань (перші кримінальні провадження детективи Національного антикорупційного бюро України зареєстрували у Єдиному реєстрі досудових розслідувань 4 грудня 2015 року)». Водночас під час прес-конференції за підсумками роботи у 2017 році керівник Національного антикорупційного бюро України Артем Ситник наголосив, що головним викликом для Національного антикорупційного бюро України і Спеціалізованої антикорупційної прокуратури залишається відсутність вироків у справах, скерованих до суду (у більш ніж 70% справ наразі немає рішень).

Звісно, відсутність антикорупційного суду – проблема серйозна, про що не перестають нагадувати наші європейські та американські партнери, дуже прозоро натякаючи, що без цього органу Україна втратить усе – як шанс якісно трансформуватися, так і дружню підтримку у вигляді безвізу, фінансових траншів тощо.

Але, чи великою буде користь із цього суду, коли за корупційні злочини вітчизняним законодавством передбачені іноді просто сміхотворні покарання? Наприклад, в ч. 1 ст. 210 Кримінального кодексу України говориться: «Нецільове використання бюджетних коштів службовою особою, а так само здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням всупереч Бюджетному кодексу чи закону про Державний бюджет на відповідний рік, якщо предметом таких дій були бюджетні кошти у великих розмірах, караються штрафом від 100 до 300 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або виправними роботами на строк до 2 років, або обмеженням волі на строк до 3 років, з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до 3 років або без такого».

Звісно ж, суд може призначити корупціонеру і три роки ув'язнення, але ж закон дозволяє обмежитися штрафом, часто неспівставним з розмірами заподіяних державі збитків.

Заспокоює нещодавня заява генпрокурора Юрія Луценка, який озвучив невтішну статистику: менше 10% від засуджених корупціонерів отримують реальну міру покарання. У зв'язку з цим він пообіцяв ініціювати перед парламентарями зміни до законодавства, аби корупціонерів не змогли карати м'якше, аніж роком позбавлення волі. Посилення кримінальної відповідальності за одержання або надання хабара, незаконне збагачення та деяких інших складів корупційних злочинів (статті 210, 354, 364, 365-2, 368, 368-2, 368-368-4, 369 КК України). Ці зміни конче необхідні задля утвердження справедливості в суді під час постановлення вироків стосовно корупціонерів. За вчинення будь-якого корупційного злочину кримінальна відповідальність має передбачати не менше одного року в'язниці.

Крім того, Юрій Луценко запропонував остаточно покінчити з сумнівними судовими рішеннями щодо корупціонерів шляхом запровадження на законодавчому рівні норми, відповідно до якої призначення суддею

корупціонеру покарання менш тяжкого, ніж позбавлення волі, вважатиметься завідомо неправосудним.

Генпрокурор порушив ще одну не менш важливу проблему – можливість обіймання важливих державних посад підозрюваним у корупційному злочині в той час, доки триває розслідування.

Адже, фактично, це можливість для корупціонера не тільки придумати, як уникнути покарання, але й позбутися всіх доказів, навіть «накорупціонерити» на своїй посаді, так би мовити, на прощання. Дуже важливо внести законодавчі зміни до Кримінально-процесуального кодексу України з тим, аби суди автоматично відсторонювали корупціонерів від посад під час обрання їм запобіжних заходів (домашній арешт або тримання під вартою).

В цілому від генпрокурора ми почули дуже слушні пропозиції, які паралельно зі створенням антикорупційного суду дійсно допомогли б зробити боротьбу з корупцією в нашій країні більш ефективною.

З часу старту антикорупційної реформи минув не один рік. Багато хто, у тому числі й народні депутати, які є суб'єктами законодавчої ініціативи, неодноразово наводили «скупу» статистику щодо посаджених до в'язниці за корупційні злочини. Тому виникає кілька питань: Чому ж тоді ідея внести зміни до законодавства, аби цю ситуацію виправити, ні в кого не виникла раніше? Чи ніхто не підозрював, що «справедливі українські суди» часто виносять сумнівні рішення щодо корупціонерів? Генпрокурор Луценко говорить про необхідність відсторонення підозрюваних у вчиненні корупційних злочинів від займаних посад на час слідства. І це правильно. Проте чи не справедливіше та ефективніше було б заборонити для таких осіб будь-який інший запобіжний захід, аніж тримання під вартою? Адже взяття на поруки, застава чи навіть домашній арешт, як показує практика, – геть не стовідсоткова гарантія того, що підозрюваний не втече.

Також, багато запитань існує з депутатською недоторканністю, яку дехто використовує як своєрідний бар'єр для борців із корупцією. Скасувати її, звісно, можна. Але процедура занадто складна й розтягнута в часі для того, аби



ефективно боротися з корупцією серед мешканців Верховної Ради. Як відомо, зараз питання про скасування депутатської недоторканності на часі, у тому числі розглядається парламентарями, які відправили на розгляд Конституційного суду аж два законопроекти з цього приводу.

Отже, є сподівання що в недалекому майбутньому це питання таки вдасться вирішити. А поки що слід констатувати: сьогодні ми справді на роздоріжжі. Ніби рішення перемогти корупцію ухвалено, ніби перші кроки до цього зроблено, але чи будуть наступні? Поки що українське законодавство не те, що не забезпечує ефективного механізму боротьби з корупцією. А навпаки – стимулює її розростання.

### **3.3. Шляхи запровадження міжнародних правових засад та іноземного досвіду в діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури**

У сучасній Україні проблема боротьби з організованою злочинністю та її складовою – корупцією, яка є каталізатором розвитку організованої злочинності, така ж актуальна, як і десять років тому. Існуючи в симбіозі, ці два явища утворюють найсерйознішу небезпеку для держави і суспільства, особливо в умовах демократії. Небезпека корупції полягає в тому, що вона перероджує державний апарат, призводить його до незворотних змін, які можна подолати лише завдяки кардинальним засобам.

І саме тому боротьба з корупцією та організованою злочинністю відноситься до найпріоритетніших проблем, що стоять перед українським суспільством.

Корупція є складним соціальним явищем з надзвичайно великою диверсифікацією, тобто різноманітністю його проявів та форм.

Першочергово її можна розподілити на дві нерівні частини: власне етичні відхилення і правопорушення. Серед корупційних правопорушень зазвичай виділяються чотири види: цивільно-правові делікти, дисциплінарні проступки, адміністративні проступки і правопорушення, хоча розподіл власне

дисциплінарних (службових) і адміністративних проступків достатньо умовний.

Характерною рисою корупції будь-якої країни є зловживання службовим становищем, що з метою неправомірного отримання відповідних переваг може включати в себе будь-яке отримання пільг в результаті необґрунтованого використання офіційного статусу. Корумпована посадова особа може домагатися отримання грошей, подарунків, привілей або прибуткових умов для підприємницької діяльності в обмін на здійснення чи нездійснення будь-яких офіційних дій. І немає жодної різниці, від кого виникає ініціатива зловживання (хабарництво чи вимагання).

Отже, корупцію в загальному та буквальному розумінні можна визначити як зловживання державною владою в цілях особистої вигоди. Іншими словами, це система відносин, яка допомагає власникам капіталу купувати все – пільги, вплив, закони, рішення на свою користь, заступництво законодавчої, виконавчої та судової влади.

Корупція властива всім країнам, незалежно від політичного устрою та рівня економічного розвитку. У розвинених країнах як у недалекому минулому, так і сьогодні корупція складає стійку системну стратегію дій у комерції і політиці, понад усе у випадках, коли інтереси громадян, приватних осіб перетинаються з владними повноваженнями чиновництва.

Корупція в Україні набула ознак системного явища, яке поширює свій негативний вплив на всі сфери суспільного життя, все глибше укорінюючись у повсякденному житті як основний, швидкий та найбільш дієвий протиправний засіб вирішення питань, досягнення певних цілей. Масштаби поширення корупції загрожують національній безпеці України. Це потребує негайного вжиття системних та послідовних заходів, які мають комплексний характер і базуються на єдиній Національній антикорупційній стратегії.

Метою Національної антикорупційної стратегії є 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.

Завданнями Національної антикорупційної стратегії є:

- 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.

В одному зі своїх бюлетенів міжнародна громадська організація «Транспаренсі Інтернешнл», ціль якої – чинення опору корупції на міжнародному та національних рівнях і у бізнесі, стверджувала: «Вона (корупція) стала звичним явищем у багатьох провідних індустріальних державах, багатство та стійкі політичні традиції яких дозволяють приховати розмах величезного збитку, який завдається корупцією соціальної і гуманітарній сферам. Корупція у державному секторі приймає однакові форми і впливає на ті ж сфери незалежно від того, відбувається це у розвиненій країні, чи в країні що розвивається».

В Україні також, за даними аналітиків, сьогодні нема жодної підприємницької структури, яка б для пом'якшення такого тиску систематично не сплачувала чиновникам та різним контролерам значних грошових сум. З іншого боку, підприємці, шукаючи шляхи зменшення податкового тиску, самі йдуть на зловживання і підкуп осіб, наділених контрольними і розпорядчими функціями.

Незавершеність формування правового поля, суперечливість вимог одного закону вимогам інших спричиняє масовий тиск на державні органи, підбурювання їх до корупційних дій з боку господарників, керівників

підприємств різних видів власності з метою захиститись від податкового тиску, різноманітних штрафів, стягнень і т. ін.

Транснаціональність корупції на сучасному етапі історичного розвитку потребує вжиття глобальних заходів на міжнародному рівні для нейтралізації загрози, яку вона представляє для безпеки світової спільноти. Тому протидію корупції на міжнародному рівні здійснюють ряд міжнародних організацій, таких як: Організація Об'єднаних Націй, Міжнародний банк, Міжнародний валютний фонд, Світова торгова організація, Організація економічного співробітництва й розвитку, Європейський Союз, міжнародна організація «Трансперенсі Інтернешнл» та ін.

Важливе місце у боротьбі з корупцією у тій чи іншій державі має визначення її масштабів. Цими питаннями найґрунтовніше займається Трансперенсі Інтернешнл, головним завданням якої є формування антикорупційної сфери, котра б виключала можливість існування та розповсюдження корупції. Важливим напрямом з реалізації цієї ідеї є формування антикорупційних коаліцій, які повинні не лише приймати міжнародні акти, які протидіють хабарництву, але й втілювати в життя їх зміст, встановлюючи критерії законної та моральної поведінки.

Дослідження, проведені «Трансперенсі Інтернешнл», свідчать, що найвищий рівень корупції спостерігається у країнах із низьким рівнем економічного розвитку та невеликим обсягом інвестицій. У свою чергу, обсяг інвестицій безпосередньо залежить від бюрократичного апарату, оскільки угоди щодо інвестицій у суспільний сектор укладаються за посередництвом чиновників.

Складність проблеми боротьби з корупцією полягає в реальній можливості корумпованих структур та конкретних осіб, що мають владу і повноваження, перешкоджати намаганням проникнути у сферу їх кримінальної діяльності, а також – в неготовності правоохоронних органів та політичних сил суспільства до безкомпромісної боротьби з корупцією. Відсутні соціальні, політичні традиції публічного викриття корупціонерів, спеціальні криміналістичні прийоми

викриття фактів корупції, що є серйозною перешкодою для ефективної боротьби з цим явищем.

Побудова в Україні інформаційно відкритого суспільства вимагає усвідомлення владою необхідності нових форм інформаційної взаємодії із суспільством. Держава повинна здійснювати відкриту і чесну інформаційну взаємодію з громадськістю, у першу чергу, через засоби масової інформації, і ставитися до них як до основного об'єктивного джерела інформації зворотного зв'язку між суспільством і владою. Це означає зміцнення інституту незалежних від влади засобів масової інформації; підвищення рівня транспарентності, прозорості самих засобів масової інформації і вжиття багатьох інших заходів.

Не слід вважати, що справа – лише в інформаційній непрозорості. Однак, всі інші негативні фактори починають працювати на повну потужність саме тоді, коли громадськість позбавлена можливості одержувати інформацію про діяльність державних чиновників, коли підприємець не може легально довідатися про умови укладення угоди, коли переважна більшість населення, а найчастіше і працівники правоохоронних органів не мають елементарних економічних і економіко-правових знань, не до кінця розуміють ринкові механізми, не знайомі з накопиченим в інших країнах досвідом боротьби з корупцією, коли громадські організації, що мають сьогодні значний потенціал впливу на громадян, зовсім не використовують його для залучення самих громадян до боротьби з корупцією.

Побудова моделі антикорупційної діяльності в Україні, звичайно, може мати свої національні особливості та засновані на національних підходах положення. Проте, виходячи з оновлених даних антикорупційного рейтингу, Українська держава не лише десятиліттями продовжує перебувати на нижніх щаблях світових утворень у сфері антикорупційної діяльності, вона навіть після чотирьох років, які пройшли з часу Революції Гідності не показала відчутного прогресу у цьому показнику. Так, Україна примудрилася набути лише один додатковий бал за результатами світового Індексу сприйняття корупції. У всесвітньому рейтингу Україна посідає 131 місце зі 176 позицій поруч з Іраном,

Камеруном і Парагваєм. Попереднього року країна була на 130-му місці зі 168 позицій. На теперішній час Індекс сприйняття корупції країни становить 30 балів зі 100 можливих, що лише на 1 бал більше, ніж минулого року. Як свідчать аналітики з Transparency International, здійснити незначне зростання індексу Україні вдалося завдяки збільшенню суспільного осуду корупціонерів, створенню антикорупційних органів та появі громадського руху викривачів корупції [108].

У цьому контексті використання прикладів іноземної результативної практики діяльності спеціалізованих антикорупційних інституцій, зокрема і антикорупційної прокуратури, є вагомим фактором пошуку української моделі її діяльності. У даному дослідженні ці положення винесено у підсумковий підрозділ, оскільки означені підходи є особливо важливими у сенсі практичних шляхів удосконалення окремих напрямів діяльності антикорупційної прокуратури.

Отже, після опрацювання різноманітних характеристик діяльності іноземних країн щодо запобігання і протидії корупції з метою розкриття завдання, сформульованого щодо цього підрозділу, вироблена така модель побудови:

- 1) огляд міжнародно-правових стандартів і їх вплив на антикорупційну політику в Україні;
- 2) характеристика іноземного досвіду діяльності державних органів у сфері антикорупції в цілому та в окремих країнах;
- 3) характеристика тих країн, де функціонує спеціалізована антикорупційна прокуратура або на прокуратуру покладаються функції протидії корупції.

Передусім слід відзначити основні характеристики поживлення процесів долучення України до міжнародних антикорупційних мереж та систем. У зв'язку з набуттям для України чинності Цивільної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією з 2006 р. Україна стала сороковим членом спеціалізованої

міжнародної інституції GRECO. Приєднавшись до GRECO, Україна зобов'язалася брати участь у процесі взаємної оцінки у рамках зазначеної ініціативи [109]. Уточнимо: GRECO (The Group of States against Corruption – «Група держав проти корупції») – орган Ради Європи з антикорупційного моніторингу. Утворений 01.05.1999 р., він об'єднує п'ять десятків держав-учасниць (крім членів РЄ, до них належать, зокрема також США, Білорусь та Україна). Головна мета цієї інституції – допомога країнам-учасникам у боротьбі з корупцією. GRECO встановлює антикорупційні стандарти щодо діяльності держави та контролює відповідність практики цим стандартам [110].

Іншим вагомим показником міжнародно-правового поступу Української держави стала імплементація Кримінальної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією [57], згідно з якою питання протидії корупції лежить переважно у кримінально-правовій площині і передбачають посилену відповідальність.

Ще однією платформою співробітництва у сфері запобігання та протидії корупції є Організація економічного та соціального розвитку (ОЕСР), і зокрема, її Антикорупційна мережа для Східної Європи та Центральної Азії [98].

Центробіжною віссю цих актів є Конвенція ООН проти корупції 2003 р. Конвенція – це антикорупційний документ глобального значення, який визначив пакет стандартів, заходів та правил, які всі країни можуть застосувати для удосконалення своїх правових норм та режимів державного регулювання у сфері боротьби з корупцією. Вона є базисом для приведення національного законодавства кожної держави-учасниці у відповідність із загальновизнаними методами і заходами щодо попередження і протидії корупції [100].

Якщо коротко називати основні міжнародно-правові акти з протидії корупції, їх перелік буде надто великим, виходячи з обмеженого обсягу цього дослідження. Проте ключовими, поряд із названими вище, є Кримінальна конвенція РЄ про боротьбу з корупцією разом із Додатковим протоколом до неї, що ратифікований 2006 р.; Цивільна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією 1999 р., Конвенція ООН проти корупції 2003 р., Конвенція Ради

Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, та про фінансування тероризму, що ратифікована 2010 р., Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку 1979 р., резолюція Комітету міністрів Ради Європи від 6 листопада 1997 р. «Про двадцять принципів боротьби з корупцією», резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи від 4 жовтня 2010 р. «Функціонування демократичних інституцій в Україні» та ряд інших.

Ключові висновки із запровадження міжнародних стандартів антикорупції в Українську практику ми побудуємо на основі пропозицій С. Сьоміна, С. Дрьомова з Національного інституту стратегічних досліджень [100], змістовно доповнивши їх пропозиції. Так, ефективне впровадження міжнародно-правової основи в національну практику зазначеного напрямку, на наш погляд, передбачає:

1) формування ефективного антикорупційного законодавства, заснованого на міжнародних стандартах, з превалюванням організаційно-правового визначення стандартів поведінки держслужбовців і кримінально-правового урегулювання відповідальності за корупційні вчинки;

2) функціонування незалежних за повноваженнями і взаємодіючих між собою за напрямками діяльності спеціальних державних органів із запобігання і протидії корупції;

3) очищення від корупційних основ економіки України та її сталий розвиток за мінімального втручання держави у вільні економічні відносини;

4) запровадження політики нульової толерантності до проявів корупції з боку населення країни;

5) відкритість і суспільна демонстрація антикорупційної діяльності через широке залучення громадськості та інституцій відкритого громадянського суспільства і міжнародних організацій до участі в реалізації державної антикорупційної політики.

До цього слід додати, що фахівці у боротьбі з корупцією також



наголошують, що однієї державної програми для подолання корупції недостатньо – необхідно, щоб суспільство продовжувало активно контролювати та моніторити діяльність влади. Дослідження, яке Transparency International провело в Україні, виявило, що найактивнішу роль у протидії корупції в державі відіграє громадянське суспільство. Однак, тут треба зазначити складнощі національного сприйняття корупції. Українці впевнені, що саме державі відведено першочергову роль у боротьбі з корупцією. Водночас у європейських країнах більшість опитаних вважають, що це обов'язок кожного громадянина. Саме у цьому криються кардинальні відмінності. Якщо кожен дев'ятий із десяти жителів, наприклад, Швейцарії чи Норвегії готовий повідомляти про випадки корупції, то 74 % українців заявляють, що не готові цього робити.

У підсумку, шляхи впровадження міжнародних підходів у протидію корупції не обмежуються загальними пропозиціями щодо оцінки законодавства, а спрямовані на справжню уніфікацію антикорупційного законодавства. Така уніфікація розглядається як одне з головних міжнародно-правових зобов'язань держав-членів GRECO. Саме у цій площині ключовими питаннями національної імплементації вважаються: створення організаційно-правових умов для здійснення належної публічної політики у сфері антикорупції; ухвалення належного законодавства у сфері виявлення та покарання корупції; створення належних національних антикорупційних органів із запровадженням громадського контролю за їхньою діяльністю; мінімізація імунітетів із збереженням ефективного правового механізму їх позбавлення; запровадження прозорості в діяльності органів держави та місцевого самоврядування; створення сучасної державної служби [206, с. 135].

Відповідно до міжнародної практики виокремлюють три моделі спеціалізованих інституцій із протидії корупції: 1) багатоцільові спеціалізовані органи, наділені правоохоронними повноваженнями та превентивними функціями; 2) служби протидії корупції у структурі органів кримінальної юстиції (служби боротьби проти корупції у структурі правоохоронних органів);

3) інституції із запобігання корупції, розроблення політики і координації дій [70, с. 44].

Модель багатоцільових органів, які мають правоохоронні повноваження та превентивні функції, реалізована в окремих державах шляхом створення відповідних органів, зокрема у: Гонконзі – Незалежної комісії по боротьбі з корупцією; Сінгапурі – Бюро з розслідування випадків корупції; Литві – Спеціальна слідча служба; Латвії – Бюро по запобіганню та боротьбі з корупцією. Окремі елементи гонконгської та сінгапурської моделей протидії корупції простежуються у Кореї, Таїланді, Аргентині та Еквадорі [69, с. 25-26].

Друга модель – передбачає функціонування спеціалізованих служб у структурі правоохоронних органів або органів прокуратури (у країнах Західної Європи, зокрема, Спеціалізовані прокуратури по боротьбі з корупцією у ФРН, Національний антикорупційний директорат Румунії, Департамент боротьби проти корупції у поліції метрополії – у Великій Британії [69, с. 25-26].

Третя модель охоплює інституції із запобігання корупції, розроблення політики і координації дій. Інституції, створені за цією моделлю, функціонують: у Франції – Центральна служба із запобігання корупції; в Албанії – Антикорупційна моніторингова група; на Мальті – Постійна комісія проти корупції; у Сербії і Чорногорії – Антикорупційне управління; у США – Управління з урядової етики; в Індії – Центральна служба пильності; на Філіппінах – Офіс омбудсмена; у Болгарії – Комісія з координації діяльності у сфері боротьби проти корупції [69, с. 25-26].

Вважається, що за умов загрозливих масштабів корупції (як, наприклад, в Україні) найприйнятнішою є модель багатоцільових інституцій [70, с. 47].

Характеристику моделей конкретної державної політики у сфері протидії корупції слід розпочати із США. Організована злочинність тут уперше стала предметом обговорення на «високому рівні» ще у 1929 р., коли її вивченням займалася так звана Комісія Цікершема. Із того часу ця проблема перебуває в центрі уваги комісій, комітетів і підкомітетів, що створювалися згідно з

рішенням Конгресу чи Президента, які в результаті довгого та ретельного вивчення різних аспектів боротьби з організованою злочинністю і корупцією розробляли рекомендації, що були покладені в основу федеральних законів [92].

У системі законодавства США немає єдиного федерального закону, який регламентував би застосування антикорупційних механізмів всередині країни, однак відповідні положення містяться у низці нормативно-правових актів, зокрема: Законі про неправдиві звіти (1863 р.); Законі про фондові біржі (1934 р.); Кодексі законів США (1952 р.), розділ 18 глава 63 «Поштове та інші види шахрайства»; Кодексі внутрішніх доходів (1954 р.), Законі про звітність щодо валютних та міжнародних операцій (1970 р.), Законі про іноземну корупційну практику (1977 р.), Акті про етику поведінки державних службовців (1978 р.) тощо. 5 травня 1977 р. було прийнято Закон про корупцію за кордоном (Foreign Corrupt Practices Act) – федеральний закон про боротьбу з корупцією у міжнародній діяльності, який має екстериторіальну дію, тобто його юрисдикція виходить за межі США. 17 жовтня 1990 р. було підписано виконавчий наказ Президента США № 12731, в якому визначено обов'язкові для всіх посадовців загальні принципи етичної поведінки – максимально конкретні юридичні та морально-етичні вимоги, що висуваються як до державних керівників вищої ланки, так і до рядових держслужбовців. У наказі, зокрема, наголошується: «державну службу слід розглядати як таку сферу діяльності, із якої виключені будь-які особисті чи фінансові інтереси, що перешкоджають сумлінному виконанню службового обов'язку». Визначальною характеристикою антикорупційної політики Сполучених Штатів у секторі безпеки є фактична відсутність імунітетів, які давали б можливість керівникам будь-якого рангу уникати покарання за корупційну діяльність. Відтак, будь-хто після звільнення з посади може бути притягнутий до відповідальності, хоча і в особливому порядку. Антикорупційним законодавством США за різні види корупції – хабар, кіббекінг (виплата частини незаконних грошей учаснику оборудки) тощо – передбачено штрафи у потрійному розмірі хабара, або тюремне ув'язнення

строком від 15 років, або і перше, і друге одночасно, а за обтяжуючих обставин – позбавлення волі до 20 років [100].

Важливим організаційним заходом, здійсненим урядом США, було створення у червні 1970 р. Національної ради по боротьбі з організованою злочинністю, головним завданням якої є розробка загальнонаціональної програми дій. Керівну роль у діяльності по боротьбі з організованою злочинністю відіграє Міністерство юстиції США, яке розробляє національну стратегію боротьби зі злочинністю у країні та здійснює методичне керівництво цією роботою. Головним підрозділом Міністерства юстиції, на яке безпосередньо покладено боротьбу з організованою злочинністю, є Федеральне бюро розслідувань [92].

На теперішній час провідною інституцією США із розроблення державної політики і координації дій щодо запобігання корупції є Управління з урядової етики (OGE) [69, с. 8]. Зазначене управління утворене у 1970-х рр., є незалежним органом, діяльність якого спрямовано на запобігання конфлікту інтересів посадовців уряду США, і працює для того, щоб виявити і врегулювати ці конфлікти. Управління також бере участь у розробці програм етичної поведінки для антикорупційних ініціатив уряду США у зовнішній політиці. У практичній площині воно контролює виконавчу гілку влади на відповідність дотримання як у її загальних напрямках, так і в конкретних фактах діяльності конкретних службовців програм етичної поведінки і працює зі спільнотою практиків із більш як 4 500 державних службовців у більш ніж 130 державних агентств. Для реалізації програми етики і доброчесності Керівник кожного державного органу несе основну відповідальність за реалізацію програми з питань етики у цьому агентстві. А безпосередньо цю роботу проводять у життя визначені представники у кожному із цих органів, які діють як уповноважені Управління з урядової етики. Серед ініціатив останніх років Управлінням урядової етики США було оголошено про функціонування ресурсу он-лайн перевірки витрат кожної державної інституції включно з представниками законодавчої влади, про

що нині можна дізнатися лише за запитом. Спеціалізованою інституцією з протидії корупції на рівні правоохоронних органів у США є Федеральне бюро розслідувань.

Отже, на прикладі американської моделі видно, що для реалізації антикорупційної політики у різноманітних організаційно державних органах важливим є функціонування міжгалузевої інституції. Чимось подібним до такої модельної організації може стати українська Національна рада з питань антикорупційної політики при Президентові України, водночас уже на цьому етапі відзначимо, що її приналежність до президентської вертикалі управління може бути визнано міжнародними експертами як потенційний конфлікт інтересів.

Характеризуючи підходи країн Євросоюзу щодо антикорупційної діяльності, слід провести більш детальний огляд таких практик в обраних нами країнах із спеціалізованими прокурорськими органами: Німеччині, Іспанії, Румунії та Хорватії.

Загалом політика з протидії корупції ФРН має такі особливості:

1) відсутність єдиної політики з протидії корупції у зв'язку з наявністю федеральної політичної системи;

2) відсутній єдиного спеціалізованого антикорупційного органу. У структурі деяких правоохоронних органів створено спеціалізовані підрозділи по боротьбі з корупцією; в адміністративних органах ФРН створено відділення внутрішнього аудиту, омбудсменів або вони мають співробітника по боротьбі з корупцією;

3) нормативно-правова база створюється з боку урядів і парламентів як на федеральному, так і на земельному рівнях;

4) вертикальна підзвітність, наявність механізмів контролю у межах міністерств та адміністративних органів (всередині організації, ієрархія у системі виконавчої влади та нагляд з боку вищих рівнів влади) [94; 70, с. 214].

Відзначимо, що генеральна лінія німецького уряду полягає в тому, щоб у

результаті законодавчих, організаційних, кадрових та інших заходів унеможливити зловживання державним службовцем своїм посадовим становищем. Серед антикорупційних механізмів, які запроваджуються в ФРН, слід назвати намір створити реєстр корумпованих фірм. У цьому випадку ФРН йде шляхом іноземного досвіду, зокрема ізраїльського. Його суть полягає в тому, що фірма, якої включено до такого реєстру, позбавляється права виконувати будь-які державні замовлення, стає об'єктом більш пильної уваги з боку правоохоронних органів [92].

Практичні ж засади антикорупційної протидії на рівні правоохоронних органів у ФРН не лише не функціонують автономно (боротьбою з корупційними злочинами займаються поліція та прокуратура), але і побудовані децентралізовано – на місцевому рівні. Зокрема, з актуальних прикладів можна наголосити, що відомство кримінальної поліції федеральної землі Нижня Саксонія впровадило прийом анонімних повідомлень від громадян про економічні злочини. Таке рішення було прийнято за результатами пілотного проекту, під час якого за чотири місяці до вищезазначеного спецпідрозділу, який складається усього з 9 працівників прокуратури та 33 поліцейських, надійшло 184 повідомлення. Кримінальні провадження було відкрито у 124 випадках, з яких 30 % стосується справ щодо корупції [68, с. 13].

Подібний децентралізований підхід можна відмітити і в діяльності прокуратури Німеччини, де на рівні місцевих прокуратур може бути утворені спеціалізовані антикорупційні департаменти.

Так, діяльність подібного відділу боротьби з корупцією у місті Вупперталь землі Норд-Рейн-Вестфалія було проаналізовано фахівцями Національної академії прокуратури України під час вивчення досвіду німецької прокуратури у листопаді 2014 р.

Питання антикорупційних злочинів зосереджено у розділі 30 «Посадові злочинні діяння» Кримінального кодексу ФРН. Відомостями, які стають підставою для відкриття кримінальних проваджень у разі вчинення корупційних

злочинів, є: а) анонімні повідомлення (у поліції функціонує «гаряча» лінія, а в деяких землях існують анонімні поштові скриньки; на зв'язку завжди знаходиться поліцейський, який пройшов спеціальне навчання у сфері боротьби з корупцією, який одразу ж запитує особу, чи не бажає вона офіційно повідомити про корупційні злочини); б) звернення конкретної особи; в) повідомлення в засобах масової інформації; г) інформація від спеціальних антикорупційних підрозділів на підприємствах [70, с. 227-228].

За даними керівника відділу по боротьбі з корупцією протягом 2013 р. у прокуратурі міста Вупперталь було пред'явлено 115 підозр у вчиненні корупційних правопорушень; 41 справу було зупинено у зв'язку з недостатністю доказів; 13 справ зупинено у зв'язку з малозначністю діяння; 13 справ зупинено у зв'язку зі сплатою особою штрафу; щодо 5 осіб було видано кримінальний наказ. Усього протягом 2013 р. було постановлено 10 обвинувальних вироків, в яких особі призначалося покарання у виді позбавлення волі та 4 обвинувальні вирoki, у яких засудженим було призначено штраф. Протягом 2013 р. не було постановлено жодного виправдувального вироку у справах про корупцію [70, с. 228].

Отже, на німецькому досвіді можна отримати ефективні можливості протидії корупції на рівні децентралізованої місцевої поліції та прокуратури.

Заслуговує на увагу також спеціалізована антикорупційна прокуратура Іспанії. Спеціальна прокурорська служба з припинення економічних злочинів, пов'язаних з корупцією, є спеціалізованим структурним підрозділом Державної прокурорської служби Іспанії, що має у своєму складі декілька слідчих підрозділів. Її було засновано в 1995 р., але тільки на початку 1996 р. отримала необхідні для роботи матеріальні і кадрові ресурси. До її складу відряджаються спеціальні прокурори, які здійснюють нагляд за досудовим слідством і підтримують державне обвинувачення в суді. Окрім прокурорів, у її штаті працюють спеціалісти і експерти в різних галузях, пов'язаних із сферою анти корупції. Офіційно іспанська антикорупційна прокуратура має повноваження з

розслідування і кримінального переслідування визначеного переліку «справ особливої важливості»: хабарництво; правопорушення проти Державного казначейства, контрабанда та порушення, пов'язані з валютними операціями; зловживання службовим становищем (вимагання, введення в оману, приховування злочину); зловживання або незаконне використання службової інформації; привласнення державних коштів; шахрайство і незаконне встановлення цін; злочини, пов'язані із зловживанням впливом; участь у заборонених для державних службовців переговорах; деякі правопорушення проти власності та соціально-економічного порядку, у тому числі такі, що завдали серйозної шкоди ефективності збирання податків.

Для втручання спеціалізованої прокуратури необхідно, щоб злочин не тільки містився у вищенаведеному переліку, але й належав до розряду особливо важливих справ. Спеціалізована прокуратура приймає справи до свого провадження тільки у тому разі, якщо буде встановлено, що через особливу важливість (складність, суспільну значущість або розмір завданої шкоди) вона належить до її юрисдикції. Решта справ розглядаються іншими підрозділами або територіальними відділами прокурорської служби. Будь-які спори між спеціальними та звичайними прокурорськими службами щодо підвідомчості конкретних справ вирішуються Генеральним прокурором [69, с. 70-71].

Якщо характеризувати форми і методи діяльності Іспанської спеціалізованої прокуратури, то не можна оминати і скарги на її роботу. Так, М.А.Г. Ортіс, президент Асоціації з попередження і вивчення злочинності, жорстокого поводження та бездоглядності стверджує у своїх численних незалежних розслідуваннях про надмірний вплив на економічні процеси, викривлення даних для отримання справи до своєї компетенції, зловживання з кваліфікацією кримінальних проваджень антикорупційною прокуратурою.

Урядом Румунії у березні 2003 р. створено спеціалізовану структуру з боротьби з корупцією – Національну прокуратуру з антикорупції [68, с. 19]. У 2006 р. на її базі з'явився Національний антикорупційний директорат Румунії



(Directia Nationala Anticoruptie). Директорат є структурним підрозділом Прокурорської служби при Вищому касаційному суді Румунії і має повноваження з розслідування та кримінального переслідування справ особливої важливості про корупцію.

Очолює цю службу Головний прокурор, який за рангом є заступником Генерального прокурора при Вищому касаційному суді. Незважаючи на те, що Національний антикорупційний директорат Румунії є прокурорською службою, у її штаті нараховується велика кількість слідчих (офіцерів судової поліції) та спеціалістів у різних спеціальних галузях, які перебувають у підпорядкуванні прокурорів і не пов'язані відносинами субординації в межах правоохоронних органів. Якщо виникає необхідність у наданні технічного сприяння під час розслідування конкретної справи, антикорупційні прокурори здійснюють керівництво та нагляд за технічними заходами, які проводять інші спеціалісти служби та експерти у галузі економіки, фінансів, інформаційних технологій та інших галузях знань. Щоб потрапити до юрисдикції Національного антикорупційного директорату Румунії, діяння має відповідати одному з таких критеріїв, визначених законодавством (Постанова Уряду № 43/2002 із змінами, внесеними у жовтні 2005 р.): шкода, завдана правопорушенням, перевищує 200000 євро; сума хабара перевищує 10 000 євро; або правопорушення вчинено публічним службовцем у ранзі, не нижчому за вказаний у законі (наприклад, члени парламенту, члени Уряду, певні високопосадові службовці центральної і регіональної адміністрацій, судді і прокурори, мери міст, офіцери поліції і працівники митниці), або особами, які займають посади не нижче за керівника національної компанії або підприємства, якщо певна частка участі у ньому належить державі, чи фінансово-банківській установі. Прокурори і слідчі Румунського антикорупційного директорату мають такі особливі повноваження: вести приховане спостереження; перехоплювати комунікації; проводити розслідування під прикриттям; мати доступ до фінансових даних та інформаційних систем; проводити моніторинг фінансових операцій. Прокурор

також може винести постанову про спеціальні заходи із захисту потерпілого, свідка або експерта [69, с. 77-79].

Слід визнати, що протягом 2004-2005 рр. експертами Європейської Комісії та неурядової організації «Фрідом Хаус», було проведено незалежний аналіз діяльності Національного антикорупційного директорату. Критику викликала бездіяльність у боротьбі проти корупції у вищих політичних колах, зловживання юрисдикцією, неефективні розслідування [69, с. 76].

Тому, на основі аналізу діяльності іспанської та румунської спеціалізованих прокуратур вважаємо за необхідне для їх українського аналога, по-перше, важливість із перших кроків діяти згідно з принципом законності, по-друге, бути готовими до критики і організованого спротиву з боку владної олігархії.

Заслуговує на увагу також хорватський досвід. Спеціалізовану прокурорську службу Хорватії (Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta) було створено у 2001 р. на підставі Закону про Управління боротьби з корупцією і організованою злочинністю. Із кінця 2001 р. Бюро пройшло тривалий шлях розвитку для того, щоб ефективно боротися з корупцією і організованою злочинністю, та іншими серйозними проявами злочинності, що становлять найбільшу загрозу для безпеки, свободи і справедливості. Згодом, внаслідок суспільного запиту було приділено увагу також проведенню фінансових розслідувань для того, щоб зупинити отримання незаконних доходів. Із цією метою на додаток до існуючих департаментів (Департамент обвинувача, Департамент з попередження корупції та зв'язків з громадськістю, Департамент міжнародного співробітництва та спільних розслідувань, Департамент досліджень і документації) у складі Антикорупційної прокуратури Хорватії створено новий відділ з розслідування майна, отриманого злочинним шляхом. І це в країні з п'ятимільйонним населенням.

Хорватська антикорупційна прокурорська служба має особливі процедури забезпечення незалежності від Головної прокуратури країни, її ефективна

діяльність у перші роки привела до розширення напрямів роботи, що може бути використано як модельний досвід для української антикорупційної прокуратури.

Для розширення інструментів аналізу досліджено декілька прикладів із антикорупційної прокурорської практики поза країнами Євросоюзу. Передусім, досить показовим є досвід Бразилії, яка з кінця 80-х рр. продемонструвала намір утворити ефективну антикорупційну прокуратуру як реагування на зупинення стрімкого економічного зростання другої половини ХХ ст. через системні корупційні прояви у вищих щаблях влади.

У 1985 р. прокурори, федеральна поліція і судді отримали більше автономії і влади, провідним виразником наряду протидії корупції стала новоутворена Антикорупційна прокуратура. Це невелика за штатом інституція отримала значні повноваження щодо кримінального переслідування хабарників та інших корупціонерів.

Їх база в Куритибі – столиці неголовного штату Парана, спеціально утворена так, щоби бути віддаленою від влади і багатства головних центрів Бразилії та бути джерелом прокурорської незалежності. До штату антикорупційної прокуратури Бразилії належать 11 прокурорів і 50 допоміжних співробітників (слідчих, аналітиків тощо).

Основними інструментами слідства і процесуальної діяльності прокурорів Бразилії є традиційні форми кримінального провадження. Проте щодо такої специфічної сфери, як протидія корупції у вищих щаблях влади до традиційних повноважень додано гарантії процесуальної незалежності та самостійної діяльності. Як свідчить практика, основними показниками ефективного виявлення і кримінального переслідування хабарників бразильською антикорупційною прокуратурою є угоди про співпрацю з підозрюваними, які отримують пропозиції щодо відмови від відповідальності за звинуваченнями в корупції в обмін на показання проти інших осіб, які беруть участь у цій справі. Така тактика у Бразилії дістала широкого розголосу, включно із чисельними мітингами на підтримку антикорупційної політики. Так, кримінальні

провадження було ініційовано щодо президента та колишнього президента Бразилії, президента бразильської палати депутатів (нижня палата парламенту), глави сенату (верхня палата парламенту), скарбника правлячої робітничої партії, десятків сенаторів і депутатів, провідних промисловців (глав найбільшої будівельної компанії та однієї з провідних нафтовидобувних компаній Бразилії, колишнього глави великого інвестиційного банку та ін.).

Проте, серед позитивних тенденцій в літературі можна побачити і чимало негативних тенденцій, на які особливо важливо звернути увагу в Україні. Резонансні справи щодо впливових посадовців у пронизаній корупцією країні зумовили значний спротив з боку органів влади, правоохоронної і судової системи. Кожне питання удосконалення повноважень антикорупційної прокуратури складно ухвалюється у парламенті, корумповані судді не санкціонують слідчі дії та випускають підозрюваних тощо.

Аналіз досягнень і прорахунків Бразилії щодо діяльності антикорупційної прокуратури зумовлює потребу при розвитку Національного антикорупційного бюро та антикорупційної прокуратури України враховувати такі критерії ефективності діяльності, як вихідна організаційна та процесуальна незалежність, гарантії невідкупності та ефективності їх діяльності. Ними, як видно, можуть бути залучення незалежних експертів із провідних країн Європи та світу, неприпустимість ознак приятельських відносин між главами антикорупційних відомств та вищими посадовцями, можливість автономізації розслідувань від корумпованої правоохоронної та судової системи з можливим утворенням окремої національної судової палати у Верховному Суді України.

З особливих практик антикорупційної прокурорської діяльності країн англійського права слід звернути увагу на Австралію. Її антикорупційні ініціативи є актуальними, виходячи також із їх належності до останніх років. Так, за здійсненим дослідженням втрати бюджету Австралії від корупції у період 2010-2012 рр. становили 372,7 мільйона австралійських доларів, що більш, ніж у три рази від аналогічного опитування 1997 р.

Тому антикорупційні ініціативи щодо зміцнення повноважень прокуратури з переслідування корупції були ініційовані бізнесовими корпораціями, які не особливо довіряли державним зусиллям і результатам у цьому напрямі. Вони оцінили свої фінансові ризики і зважили, що їм дешевше буде оплатити протидію корупції та фінансові санкції за виявлені правопорушення, аніж витрати на «корупційні статті кошторисів». В Австралії розроблено спеціальний закон, що дозволив прокуратурі укладати угоди із особами та організаціями, які повідомляли про факти корупції для того, щоб звільнити таких осіб від відповідальності. Було також внесено зміни до федерального Кримінального кодексу шляхом введення нового злочину «підкуп іноземними економічними агентами публічних посадових осіб», який дозволив ініціювати кримінальне провадження щодо транснаціональних бізнесових корпорацій, які раніше користувалися певним імунітетом.

На перший погляд, такі практики існують і в інших країнах. Проте, як стверджують дослідники, австралійське ноу-хау у цій сфері полягає у можливості пролонгації зазначеної угоди з прокуратурою на тривалий період, протягом якого підприємство може бути притягнуте до відповідальності при виявленні нового корупційного правопорушення або ж протидії в реалізації матеріалів того корупційного факту, щодо якого укладено угоду. Так, прокуратура може в односторонньому порядку відмовитись від угоди, якщо побачить відмову договірної сторони від своїх зобов'язань свідчити про факт корупції, або ж виявить інший подібний епізод. Тим самим прокуратура не лише має додатковий інструмент дієвості своїх кримінальних антикорупційних проваджень, але і держава із суспільством надають гарантії прозорості та позитивної економічної діяльності конкретного підприємства.

Як стало зрозуміло, внесок бізнесу у протидію корупції в Австралії також формує певний фонд із відшкодування підприємствам витрат від відмови від корупції, якщо з ними укладено згадану угоду, тобто бізнесове середовище визнає, що у короткотерміновій перспективі витрати на корупцію є дешевшими,

ніж на відмові від неї, проте у довгостроковій стратегії економніше будувати антикорупційне середовище і вільну від хабарництва прозору економіку і готове витратити свої ресурси на досягнення такого результату.

Отже, вважаємо перспективною новацію впровадження в Українську антикорупційну політику апробованих австралійських прокурорських механізмів: кримінальної відповідальності іноземних корпорацій за підкуп посадових осіб Української держави, угод з юридичними особами про свідчення у корупційних кримінальних провадженнях з можливістю уникнення відповідальності із пролонгованим періодом дії та умовами доведення до кінця провадження і подальшої прозорості економічної діяльності, ініціювання фонду антикорупційної підтримки свідків корупції за переважної участі коштів транснаціональних бізнесових корпорацій.

Характеризуючи сучасні підходи і моделі протидії корупції у країнах Європи та світу, слід відмітити тенденцію до оновлення ролі прокуратури у цьому процесі.

Традиційно прокурор тримається осторонь від розслідування для того, щоб мати можливість оцінити відповідність доказів в антикорупційному кримінальному провадженні тощо безсторонньо й об'єктивно. Це розмежування між слідством і прокуратурою, ця розділова лінія поступово розмивається, особливо в спеціальних випадках, таких як великі корупційні розслідування. Слідчі часто потребують допомоги прокурорів коли мова йде про ініціацію розслідування. Тому, у різних світових моделях усе частіше прокурори залучаються до ближчої взаємодії з розслідуванням, до участі на його перших етапах, виходячи із фундаментальних завдань протидії корупції.

Саме з наведених причин у п.п. 12-15 Керівних принципів ООН про роль прокуратури відзначено, що прокурори при виконанні своїх обов'язків повинні: виконувати свої функції неупереджено й уникати усіх проявів політичної, соціальної, релігійної, расової, культурної, сексуальної або будь-яких іншої дискримінації; забезпечувати судове переслідування за злочини, вчинені

державними посадовими особами, зокрема, корупції, зловживання владою, серйозних порушень прав людини та інших злочинів, визнаних міжнародним правом, і, коли це дозволяється законом або відповідає з місцевою практикою, розслідування таких злочинів; коли прокурори отримують у своє розпорядження докази проти підозрюваних, щодо яких вони знають або мають розумні підстави вважати, що інформація була отримана шляхом звернення до незаконних методів, які являють собою грубе порушення прав людини підозрюваного, особливо пов'язаних з тортурами або жорстоким, нелюдським або таким, що принижує гідність, поводженням чи покаранням, або іншими порушеннями прав людини, вони відмовляються від використання таких доказів проти будь-якого, крім тих, хто застосовував такі методи, інформує про це Суд, і вживає усіх необхідних кроків для забезпечення того, щоб особи, відповідальні за застосування таких методів, притягалися до відповідальності.

На рівні Стандартів ООН закріплено принципи професійної поведінки прокурорів, незалежності, неупередженості, ролі у кримінальному процесі, співпраці, розширення прав і можливостей у конкретному розслідуванні.

Серед них важливим виокремлюється правило межі між притягненням до кримінальної відповідальності та обмеженням реагування у м'якших юрисдикціях. Так, у кожній країні прокурори щодня стикаються з рішеннями щодо ініціювання чи ні кримінального провадження. У деяких країнах (наприклад, Чеська Республіка, Хорватія) рішення не переслідувати у кримінальному порядку не представляє жодних проблем: прокурору, відповідно до принципу законності, потрібно притягнути до кримінальної відповідальності у всіх випадках, коли є достатніх доказів для підтримання обвинувачення. В інших країнах (наприклад, Бельгія) прокурор може на свій розсуд відмовитися від справи повністю, якщо немає суспільного інтересу до кримінального переслідування конкретного випадку. У ще одній групі країн, кримінальне переслідування не тільки визначається значною мірою власного розсуду прокуратури з можливостями взагалі відмовитися від обвинувачення у деяких

категоріях справ за умови, що підозрюваний злочинець погоджується визнати вину і співпрацювати з прокуратурою (наприклад, у ФРН і в Нідерландах).

Вважаємо, що саме названі тенденції міжнародно-правових основ служити утворенню антикорупційної прокуратури в Україні як спеціалізованої інституції, що наділена ініціативністю та незалежністю. Як буде керуватися цими принципами українська антикорупційна прокуратура покаже час.

Проте уже нині відмічаємо, що питання меж реагування прокурора на виявлене корупційне правопорушення є надзвичайно важливим. При цьому, уявляється, потрібно оцінювати три фактори, за якими визначати дотримання антикорупційним прокурором указаних стандартів ООН: 1) можливість притягнення до відповідальності у межах іншої юрисдикції, крім кримінальної (тобто неприпустимості односторонньої відмови від реагування); 2) підтвердження користі від взаємодії обвинуваченої особи з органами розслідування (надана інформація має бути дійсно цінною у сенсі кримінального переслідування злочинних груп та високопосадовців); 3) достатнє документування у випадках, коли здійснюється відмова від кримінального переслідування.

## **ВИСНОВКИ**

У ході дослідження діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури України як суб'єкта протидії корупції охарактеризовано теоретично-правові засади боротьби з корупцією, проаналізовано діяльність суб'єктів протидії корупції, досліджено механізм функціонування Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, сформульовано найбільш гострі проблеми антикорупційної діяльності, на доктринальному рівні визначено й обґрунтовано шляхи попередження корупційних діянь, антикорупційні заходи в Україні та запровадження міжнародних правових засад та іноземного досвіду в діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.



Окрім того, розкрито зміст та сутність поняття корупції та Антикорупційної стратегії, а також зроблено низку висновків та рекомендацій.

1. Стратегія і тактика протидії корупції ґрунтується на розумінні корупції, що є не лише юридичною, але і загально-соціальною, політичною та економічною проблемою суспільства та держави.

2. Загальною метою реалізації організаційно-правового механізму протидії корупції в державі має бути викорінення корупції з усіх сфер суспільного життя, визнання цього явища як суспільно небезпечного, загрозового та руйнівного, що спричиняє негативні політичні, економічні, соціальні наслідки у країні, морально-психологічні деформації у свідомості громадян.

Традиційно суб'єктами реалізації будь-якої політики, так само як і суб'єктами, що задіяні/представлені в організаційно-правовому управлінському механізмі, пов'язані з владними повноваженнями, виступають органи державної влади загальної та спеціальної компетенції.

Органами спеціальної компетенції є, зокрема:

- Національне антикорупційне бюро України, що займається попередженням, виявленням, припиненням, розслідуванням та розкриттям корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобіганням вчиненню нових;
- Національне агентство з питань запобігання корупції, що забезпечує запобігання корупції, забезпечення формування та реалізації державної антикорупційної політики, створення й забезпечення дотримання правил, які дозволяють запобігти корупції;
- Спеціалізована антикорупційна прокуратура, що здійснює супровід кримінальних проваджень Національного антикорупційного бюро України.

3. Для подальшої успішної роботи спеціально уповноважених органів державної влади, які реалізують державну антикорупційну політику, необхідно забезпечити:

- гарантії незалежної діяльності цих органів від інших владних суб'єктів;
- широку участь у діяльності цих органів громадянського суспільства;
- співпрацю з органами державної влади та місцевого самоврядування;
- стовідсоткове фінансове забезпечення.

Органи влади загальної компетенції як суб'єкти антикорупційної діяльності одночасно виступають суб'єктами з підвищеним корупційним ризиком та характеризуються:

- володінням повноваженнями, що пов'язані з розподілом значних фінансових ресурсів;
- високим ступенем свободи дії, що пов'язаний зі специфікою управлінської діяльності;
- широтою контактів з іноземними організаціями, фондами, інвесторами.

Для цих органів ефективними засобами уникнення корупційних ризиків мають стати скорочення дискреційних повноважень та відкриття доступу до інформації, якою володіють органи публічної влади.

4. Особливе значення має інформація, що становить суспільний інтерес, а саме: відомості про використання публічних коштів, розпорядження державним або комунальним майном, особисті доходи, майно, видатки та зобов'язання фінансового характеру публічних службовців. Доступ до інформації є необхідним інструментом для проведення журналістських розслідувань, стимулювання громадянської активності в антикорупційній сфері, тим паче, що в демократичній державі активним суб'єктом антикорупційної політики має бути громадянське суспільство.

5. Першочерговими кроками держави на шляху подолання корупції мають стати:

- політична воля керівництва країни щодо вирішення питань протидії корупції у вищих ешелонах влади;
- закріплення повноважень на горизонтальних рівнях таким чином, щоб вони не дублювали одне одного;

- запровадження курсу навчання з державно-правових питань у вищих навчальних закладах з метою подолання необізнаності населення у цій сфері;
- залучення громадян до роботи у громадських радах, розроблення проєктів управлінських рішень, громадської експертизи, фінансового контролю діяльності органів влади.

6. Укорінення в Україні проявів корупції у дедалі більш широких масштабах обумовило потребу створення Спеціалізованої прокуратури, на яку насамперед покладено процесуальне керівництво розслідуванням у кримінальних провадженнях щодо корупції і підтримання державного обвинувачення при розгляді судами справ цієї категорії.

7. Загальні особливості боротьби з корупцією і методи усунення цього явища передбачають: підконтрольність державних чиновників, державних інститутів громадськості і парламенту; відкритість і прозорість прийняття рішень на усіх рівнях державної влади і місцевого самоврядування; свободу слова, свободу засобів масової інформації та їхньої реальної незалежності; можливість громадського контролю за прийняттям найважливіших економічних і політичних рішень; незалежність судової влади; збалансованість гілок влади.

8. Практичний досвід правових держав світу у сфері боротьби з корупційними злочинами дає змогу сформулювати уявлення про основи передової національної антикорупційної стратегії, вироблення якої сьогодні необхідне в Україні. Відповідно, наразі вітчизняна влада повинна:

- розробити єдину державну політику у сфері боротьби з корупцією, яка містила б комплекс заходів державного, політичного, економічного, соціального і правового характеру;
- сформулювати спеціальну антикорупційну службу, незалежну від усіх гілок влади, яка забезпечила б контроль за діяльністю державних органів різних рівнів;
- забезпечити незалежне функціонування судової влади, за прикладом правоохоронних систем Італії, США, Великої Британії чи Франції.



## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. - 2014. - № 49. - Ст. 2056.
2. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон від 14.10.2014 № 1698-VII // Відомості Верховної Ради. - 2014. - № 47. - Ст. 2051.
3. Про прокуратуру : Закон України від 05.11.1991 № 1789-XII // Відомості Верховної Ради України. - 1991. - № 53. - Ст. 793 (втратив чинність частково).
4. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII // Відомості Верховної Ради України. - 2015. - № 2-3. - Ст. 12.
5. Про очищення влади : Закон України від 16.09.2014 № 1682-VII // Відомості Верховної Ради України. - 2014. - № 44. - Ст. 2041.
6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції : Закон України від 12.02.2015 № 198-VII // Відомості Верховної Ради. - 2015. - № 17. - Ст. 118.
7. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки: Закон України від 14.10.2014 р. No 1699-VII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2014. – №46. – Ст. 2047
8. Про внесення змін до Закону України « Про прокуратуру» щодо забезпечення прозорості в організації діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з метою виконання рекомендацій Міжнародного валютного фонду»: Закон України від 18.02.2016. - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1020-19>
9. Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції : Закон України від 18.10.2006 № 251-V // Відомості Верховної Ради України. - 2006. - № 50. - Ст. 496.
10. Про Державне бюро розслідувань: Закон України від 12.11.2015

[Електронний ресурс] - Режим доступу : <http://rada.gov.ua/news/Novyny/119040.html>.

11. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення : Закон України від 07.04.2011 № 3207-VI // Відомості Верховної Ради України. - 2011. - № 41. - Ст. 414
12. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. - 1996. - № 30. - Ст. 141.
13. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X // Відомості Верховної Ради Української РСР. - 1984. - Додаток до № 51. - ст. 1122.
14. Кримінальний кодекс України: Кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III // Відомості Верховної Ради України. - 2001. - № 25 -26. - Ст. 131.
15. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи : наказ Міністерства юстиції України від 23.06.2010 № 1380/5. -[Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v1380323-10>
16. Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 29.04.2015 р. № 265 // Офіційний вісник України. - 2015. - № 38. - Ст.108. – с. 1146
17. Про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції : Наказ Генерального прокурора України від 16 січня 2013 року за № № 1/1гн [Електронний ресурс] - Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
18. Про організацію діяльності органів прокуратури у сфері запобігання і протидії корупції : Наказ Генерального прокурора України від 25.06.2013 р. №10гн [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>
19. Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України : затверджене наказом Генеральної прокуратури

- України 12 квітня 2016 року № 149 [Електронний ресурс] - Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
20. Регламент Генеральної прокуратури України : завт. наказом Генеральної прокуратури України № 35 від 12.04.2012 року [Електрон. ресурс]. - Режим доступу : <http://www.gp.gov.ua>
  21. Збірник методичних документів з питань застосування норм Кримінального процесуального кодексу України (перша частина) ; Генеральна прокуратура України ; Управління організаційного забезпечення ; Відділ організації науково-методичної роботи. - К., 2015. - 275 с.
  22. Постанова Вищого адміністративного суду України від 06 березня 2013 року за № П/800/141/13 // Єдиний реєстр судових рішень [Електронний ресурс] - Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/29804795>
  23. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією (ETS 173) Міжнародний документ від 27.01.1999 № ETS173 [Електронний ресурс] - Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_101](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_101)
  24. Резолюція (97) 24 Комітету міністрів Ради Європи «Про двадцять принципів боротьби з корупцією» : Міжнародний документ від 06.11.1997 № R(97)24, прийнятий Комітетом Міністрів 6 листопада 1997 р. [Електронний ресурс] - Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
  25. Проміжний висновок щодо закону «Про очищення влади» в Україні : висновок № 788/2014, схвалений Венеціанською Комісією на її 101-й Пленарній сесії. - Страсбург. - 2014 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)044-ukr](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)044-ukr)
  26. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією : Міжнародний документ від 04.11.1999 р. [Електронний ресурс] - Режим доступу : [http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994\\_102](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_102)
  27. Запобігання і протидія корупції в державних органах та органах місцевого самоврядування : Методичні рекомендації Міністерства юстиції України від 16.10.2013 // Урядовий кур'єр. - 2013. - № 208 [Електронний ресурс] - Режим

доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/n0020323-13>

28. Баранова Ю.О. Методологічні правила порівняльно-правових досліджень : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук за спеціальністю 12.00.01 - «теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / Ю.О. Баранова - О., 2015. - 24 с.
29. Бездольний М. Ю. Адміністративно-правові засади діяльності органів внутрішніх справ щодо протидії корупції : дис. кандидата юрид. наук :07 / М. Ю. Бездольний. - Х., 2009. - 197 с.
30. Берднікова К.В. Удосконалення чинного антикорупційного законодавства та аналіз оновленої системи запобігання та протидії корупції в Україні / К.В. Берднікова // Адміністративне право і процес. - 2014. - № 2(8). - С. 31-38.
31. Вандін Є. П. Організаційно-правові засади діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10. Київ, 2017. 207 с.
32. Бусол О. Ю. Протидія корупційній злочинності в Україні в контексті сучасної антикорупційної стратегії : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук : спец. 12.00.08 - «кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право»/ О. Ю. Бусол. - К., 2015.- 40с.
33. Бусол О. Ю. Термінологічні проблеми визначення поняття «протидія корупційній злочинності» / О. Ю. Бусол // Поняття та категорії юридичної науки : матеріали V Міжнар. наук.-практ. конф. До 145-річчя академіка Всеукраїнської академії наук Миколи Івановича Палієнка (1869–1937) (м. Київ, 18 листопада 2014 р.). – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2014. – С. 181–185.
34. Гречанюк С.К. Взаємодія в управління правоохоронними органами: становлення та розвиток / С.К. Гречанюк // Міжнародний юридичний вісник: збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України. - № 1(1). - 2014. - С.12-17.
35. Верстюк С. Корупція: визначення, причини появи, вплив на економіку. Економіка і право, 2001, №3. – с.58-73.



36. Галай А.О. Взаємодія інститутів держави та громадського суспільства: теоретичні засади / А.О. Галай // Міжнародний юридичний вісник: збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України. - № 1. - 2014. - С. 90-95.
37. Дульський О. О. Зарубіжний досвід інституційного забезпечення боротьби з корупцією. Реалії і перспективи його впровадження в Україні. Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). 2012. № 1 (27). С. 108–116.
38. Іванов Ю. Ф. Кримінологія : [навч. посібник] / Ю. Ф. Іванов, О. М. Джужа. – К. : Паливода А. В., 2006. – 264 с.
39. Костенко О. М. Культура і закон у протидії злу / О. М. Костенко. - К. : Атіка, 2008. - 352 с.
40. Клімова С.М. Організація запобігання та протидії корупції в Україні : [навч. посіб.] / С.М. Клімова, Т.В. Ковальова. - Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2012. - 283 с.
41. Клімова С.М. Юридична відповідальність за корупційні правопорушення : навч. посіб. / С.М. Клімова, Т.В. Ковальова, М.О. Тучак. - Х. Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2012. - 200 с.
42. Козьяков І. Методологічні аспекти організації прокурорської діяльності на сучасному етапі / Ігор Козьяков // Вісник прокуратури. - № 7. - 2015. - С. 23-32.
43. Колодій А.М. Загальна теорія держави і права : [навч. посіб.] / А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, С. Л. Лисенков та ін. ; за ред. В. В. Копейчикова. - К. : Юрінком Інтер, 2000. - 320 с.
44. Курко Н.М. Адміністративно-правове регулювання антикорупційної діяльності прокуратури України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 - «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Н. М. Курко. - Дніпро, 2016. - 20 с.
45. Кушнар'ов І. В. Антикорупційна політика сучасної держави: загальнотеоретична і порівняльно-правова характеристика : автореф. дис. на

- здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 - «теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / І. В. Кушнар'єв. - Х., 2013. - 20 с.
46. Пекарев В. Я. Правовые аспекты борьбы с коррупцией на национальном и международных уровнях. М. : Изд-во РУНД, 2001. 328 с.
  47. Мусієнко О. П. Адміністративно-правові заходи запобігання та протидії корупції в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування: дис. ^ канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2017. 242 с.
  48. Мельник Р. Реформування інституцій з протидії корупції у Грузії / Р. Мельник // Науковий часопис Національної академії прокуратури України. – 2015. - №4. – С. 85-93.
  49. Малюга В.І. Принципи організації та діяльності прокуратури України : дис. кандидата юрид. наук : 12.00.10 / В.І. Малюга. - К., 2002. - 200 с.
  50. Мельник М.І. Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії): монографія. - К., Юридична думка, 2004. - 400с.
  51. Михайленко О.Р. Прокуратура України: [підручник] / О.Р. Михайленко. – 2-ге вид., перероб. і допов. – К.: Юрінком Інтер, 2011. – 336с.
  52. Невмержицький Є. В. Корупція як соціально-політичний феномен : дис. ^ доктора політ. наук : 23.00.02 / Є.В. Невмержицький. - К., 2009. - 408 с.
  53. Нікітін А. В. Теорія держави та права. Ч. II : [навч. посіб. для дистанц. навч.] / за наук. ред. А.М. Колодія. - К. : Університет «Україна», 2005. - 265с.
  54. Панфілов О.Є. Адміністративна відповідальність за корупційні правопорушення в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 - «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О.Є. Панфілов. - О., 2013. - 20 с.
  55. Пірен М. Запобігання корупції в системі політико-владних відносин сучасного українського суспільства / Марія Пірен, Валерій Ребкало // Вісник НАДУ. - 2011. - № 4. - С. 191-200.
  56. Руденко М. В., Мельник О. В. Організаційно-правові основи спеціалізованої антикорупційної прокуратури // Вісник Харківськ. нац. ун-ту ім. В. Н.

- Каразіна. Сер. «Право». 2016. С. 173-176.
57. Середа Г. Особливості сучасного етапу реформування прокуратури в Україні / Г. Середа // Вісник прокуратури - 2014. – №5. – С. 9-14.
58. Скакун О.Ф. Теория государства и права : учеб. / О.Ф. Скакун. - Х. : Консум ; Ун-т внутр. дел, 2000. - 704 с.
59. Сухонос В.В. Прокуратура в механізмі української держави: проблеми теорії та практики : дисер. доктора юрид. наук : 12.00.10 / В.В. Сухонос. - О., 2009. - 462 с.
60. Сюсяйло О.М. Державний механізм запобігання та протидії корупції : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. управ. : спец. 02 - «механізми державного управління» / О.М. Сюсяйло. - Донецьк, 2012. - 20 с.
61. Терещук О.В. Адміністративна відповідальність за корупційні правопорушення: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.08 / Одес. нац. юрид. акад. – Одеса, 2000. – 20с.
62. Проневич О.С. Інститут спеціалізованої антикорупційної прокуратури в європейській державно-правовій традиції / О.С. Проневич // Форум права. – 2015. - №1. – С. 261-268.
63. Фещенко Л.О. Взаємодія органів внутрішніх справ з державною податковою службою у здійсненні правоохоронної діяльності : дис. ^ кандидата юрид. наук : 12.00 / Л.О. Фещенко . - К., 2007. - 217 с.
64. Харина Є.Я. Нормативно-правове регулювання запобігання і протидії корупції в Україні / Є.Я. Харина // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. - 2014. - № 10. - С.181-184.
65. Мельник М.І., Редька А.І., Хавронюк М.І.ю науково-практичний коментар Закону України «Про боротьбу з корупцією» / за ред. Мельника М.І. – К.: АТКА, 2003. – 320с.
66. Шатрава С.О. Антикорупційна експертиза як засіб виявлення корупціогенних факторів у діяльності суб'єктів публічної адміністрації / С.О. Шатрава // Право і безпека. - № 4. - 2012. - С.109-111.

67. Якимчук М.К. Організаційно-правові основи управління в органах прокуратури України : дис. доктора юрид. наук : 12.00.07. / М.К. Якимчук. - К., 2002. - 212 с.
68. Антикорупційне законодавство: міжнародні стандарти та їх запровадження в Україні: метод. посіб. / укл. В.І. Григор'єв, М.А. Микитюк, Г.О. Гончарук. - К. : КМДА, 2013. - 92 с.
69. Спеціалізовані інституції з боротьби проти корупції: огляд моделей / Горан Клеменчич, Янек Стусек. - Б.м. : Організація економічного співробітництва і розвитку, Мережа боротьби проти корупції для країн Східної Європи і Центральної Азії, 2007. - 133 с.
70. Зарубіжний досвід створення та діяльності спеціальних антикорупційних органів: наук.-практ. посіб. / З.А. Загинеї, В.М. Драган, О.Н. Ярмиш та ін. ; Національна академія прокуратури України. - К., 2015. - 314 с.
71. Конституційне право України : підручник / відп. ред. проф., д.ю.н. М.О. Баймуратов. - К. : Правова єдність, 2009. - 1008 с.
72. Юридичний словник-довідник. – К., Феміда, 1996. – 696с.
73. Аслаханов А.А. Проблемы уголовно-правовой борьбы со взяточничеством // Государство и право, 1993. №4. – 88-95 с.
74. Бандурка А.М., Давыденко Л.М. Преступность в Украине: причины и противодействие: Монография. – Харьков: Гос. спец. издательство «Основа», 2003. – 365 с.
75. Волженкин Б.В. Коррупция. – СПб., Санкт-Петербургский юридический институт Генеральной прокуратуры РФ, 1998. – 44с.
76. Волобуев А.Н. Совершенствование уголовного законодательства в борьбе с организованной преступностью // криминологические проблемы совершенствования законодательства в борьбе с преступностью: Материалы расширенного Всесоюзного координационного бюро по криминологии. – Баку, 1988. – с. 130-132.
77. Кузнецова Н.Ф. Коррупция в системе уголовных преступлений // Вестник Московского университета, сер. 11. Право, 1993, №1. – с. 2-26.

78. Куракин А.В. Административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы (история и современность). Государство и право. – М., 2002, №9. – с. 25-39.
79. Максимов С.В. Коррупция. Закон. Ответственность. – М., Учебно-консультационный центр «ЮрИнфоР», 2000. – 143 с.
80. Воронцов С.А. Правоохранительные органы. Спецслужбы, история и современность. Сер.: Учебники и учебные пособия. – Ростов-на-Дону, 1977. – с. 63-64.
81. Двинская уставная грамота 1397-1398гг. // Российское законодательство X-XX веков. Т.3. – М.: Юридическая литература, 1985. – 324с.
82. Псковская судная грамота // Российское законодательство X-XX веков. Т.1. – М.: Юридическая литература, 1984. – 456с.
83. Goudie A. W. A Framework for the Analysis of Corruption / W. Goudie, D. A. Stasavage // Crime, Law & Social Change. - 1998. - Vol. 29. - P. 113-159.
84. Becker G. Crime and Punishment: An Economic Approach. Journal of Political Economy / G. Becker . - 1968. - vol. 76. - No 2.
85. Transparency International назвала наиболее коррумпированные сферы деятельности в Украине [Электронный ресурс] - Режим доступа : <http://www.unian.net/society/1207318-transparency-international-nazvala-naibolee-korrumpirovannyie-sferyi-deyatelnosti-v-ukraine.html>
86. Transparency International: Кожен третій українець готовий вийти на протести проти корупції [Електронний ресурс] Тиждень.ua - Режим доступа : <http://tyzhden.ua/News/84056>
87. Джо Байден выступил в Верховной Раде : Главные цитаты // Официальный сайт 112 ua. [Электронный ресурс]. - Режим доступа : <http://112.ua/statji/dzho-bayden-vystupil-v-verhovnoy-rade-glavnyie-citaty-277375.html>
88. Антикоруptionна інфраструктура // Громадська організація Інститут прикладних гуманітарних досліджень [Електронний ресурс]. - Режим доступа : [http://www.iahr.com.ua/.. /works\\_docs/122.pdf](http://www.iahr.com.ua/.. /works_docs/122.pdf)
89. Національне антикорупційне бюро України [Електронний ресурс] - Режим

- доступу : <http://www.nabu.gov.ua/>
90. Корупція в Україні [Електронний ресурс] - Режим доступу : <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9A%D0%BE%>
  91. Дослідження антикорупційних реформ: є закони, немає політичної волі (2014-2015 рік) [Електронний ресурс] - Режим доступу : [http://www.irf.ua/knowledgebase/news/doslidzhennya\\_antikoruptsiynikh\\_reform\\_e\\_zakoni\\_nemaie\\_politichnoi\\_voli/](http://www.irf.ua/knowledgebase/news/doslidzhennya_antikoruptsiynikh_reform_e_zakoni_nemaie_politichnoi_voli/)
  92. Беззуб І. Антикорупційна політика в Україні / І. Беззуб // Інформаційно-аналітичний бюлетень «Громадська думка» [Електронний ресурс] - Режим доступу: [http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1260:antikoruptsijna-politika-v-ukrajini&catid=8&Itemid=350](http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1260:antikoruptsijna-politika-v-ukrajini&catid=8&Itemid=350)
  93. Оцінка концепції судової реформи / Міжнародний центр перспективних досліджень [Електронний ресурс]. - Режим доступу : Заліско О. Боротьба з корупцією в умовах нового антикорупційного законодавства / О. Заліско [Електронний ресурс] - Режим доступу : <http://golosukraine.com/publication/main/statti/45265-borotba-z-korupciyeyu-v-umovah-novogo-antikorupcij/#.VuVEun2LTDC>
  94. Вольф С. Борьба с коррупцией и гражданское общество в Германии [Доповідь] / Себастьян Вольф. Бишкек, Январь 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.hss.de/fileadmin/centralasia/Kirgistan/downloads/Berichte/140124.pdf>
  95. Карлін М. І. Фінансова система України [Електронний ресурс] / М. І. Карлін. - Режим доступу : <http://westudents.com.ua/glavy/102819-132-osnovn-napryami-zabezpechennya-fnansovo-bezpeki-ukrani.html>
  96. Невмержицький Є. Політико-правовий аналіз механізмів протидії зловживанням у державному апараті / Є. Невмержицький // Віче. - 2012. - № 21 [Електронний ресурс] - Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/3375/>
  97. Печенкін І. Антикорупційна реформа в Україні: місце і роль органів прокуратури як координатора протидії злочинності та корупції / І. Печенкін

- // ВІСН. - 2015. - № 4 [[Електронний ресурс] - Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/4593>
98. Прохоренко О. Я. Україна і країни розвинутої демократії у протидії корупції / Прохоренко О. Я., Гринчак О. О. // Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток". - 2011. - № 12. - [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.du.nauka.com.ua/?op=1&z=374>
99. Рибалка Н.О. Мета, завдання та функції управління органами прокуратури України / Н. О. Рибалка // Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. - 2013. - № 2. - С. 211-215 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/uazt\\_2013\\_2\\_34](http://nbuv.gov.ua/UJRN/uazt_2013_2_34)
100. Сьомін С.В. Міжнародний досвід боротьби з корупцією в секторі безпеки: висновки для України / Сьомін С.В., Дрьомов С.В. : Аналітична записка / Національний інститут стратегічних досліджень. - № 21. - Серія «Національна безпека» [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1848/>
101. Телешун С.О. Ефективність запобігання та протидії корупції в Україні: проблеми та перспективи / С.О. Телешун, І.В. Рейтерович, А.Л. Тіньков [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.vidkryti-ochi.org.ua/2015/02/blog-post.html>
102. Хавронюк М. Звіт про результати проведення 2-го засідання Національної ради з антикорупційної політики / М. Хавронюк [Електронний ресурс] - Режим доступу : <http://pravo.org.ua/ua/news/5970-zvit-pro-rezultati-provedennya-2-go-zasidannya-natsionalnoyi-radi-z-antikoruptsiynoyi-politiki>
103. Хавронюк М. Як подолати корупцію в Україні до 1 липня 2016 року (покрокова інструкція) [Електронний ресурс] - Режим доступу : <http://pravo.org.ua/ua/news/5763>
104. Холодницький Н. Антикорупційна прокуратура розслідує близько 90 справ / Н. Холодницький [Електронний ресурс] - Режим доступу : [http://zik.ua/news/2016/01/13/holodnytskyu\\_antikoruptsiyna\\_prokuratura\\_rozslidui\\_e\\_blyzko](http://zik.ua/news/2016/01/13/holodnytskyu_antikoruptsiyna_prokuratura_rozslidui_e_blyzko)

\_90\_sprav\_662349

105. Хрущ Т. Як зупинити олігархізацію влади [Електронний ресурс] / Т. Хрущ.  
- Режим доступу : <http://www.day.kiev.ua/290619?idsource=155828&mainlang=ukr6>.
106. Україна виконала 10 з 16 рекомендацій по боротьбі з корупцією - GRECO [Електронний ресурс] - Режим доступу : <http://www.unian.net/politics/1211850-ukraina-vyipolnila-10-iz-16-rekomendatsiy-v-borbe-s-korruptsией-greco.html>
107. Лише на один бал піднялась Україна у світовому рейтингу сприйняття корупції [Електронний ресурс] - Режим доступу : <http://ti-ukraine.org/news/official/5741.html>
108. У світовому антикорупційному рейтингу Україна опинилася поруч з Іраном, Камеруном і Парагваєм // Експрес онлайн. 27.01.2016 [Електронний ресурс] - Режим доступу : <http://expres.ua/news/2016/01/27/170651-svitovomu-antukorupciynomu-reytingu-ukrayina-opynylasya-poruch-iranom>
109. Участь України в міжнародному співробітництві у сфері запобігання та протидії корупції. Лист Міністерства юстиції України від 22 червня 2011 року [Електронний ресурс] - Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0042323-11>
110. Група держав проти корупції [Електронний ресурс] - Режим доступу : [https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%93%D1%80%D1%83%D0%BF%D0%B0%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2\\_%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%82%D0%B8\\_%D0%BA%D0%BE%D1%80%D1%83%D0%BF%D1%86%D1%96%D1%97](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%93%D1%80%D1%83%D0%BF%D0%B0%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2_%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%82%D0%B8_%D0%BA%D0%BE%D1%80%D1%83%D0%BF%D1%86%D1%96%D1%97)
111. Сутність «залізного закону олігархії» Р. Міхельса і специфіка його прояву в незалежній Україні [Електронний ресурс]. - Режим доступу : [http://viz.at.ua/news/1\\_sutnist\\_zalznogo\\_zakonu\\_oligarkhiji\\_r\\_mikhelsa\\_i\\_specifika\\_jogo\\_projavu\\_v\\_nezalezhnij\\_ukrajini/2013-06-17-633](http://viz.at.ua/news/1_sutnist_zalznogo_zakonu_oligarkhiji_r_mikhelsa_i_specifika_jogo_projavu_v_nezalezhnij_ukrajini/2013-06-17-633)
112. Пріоритетні напрями антикорупційної політики України [Електронний ресурс] - Режим доступу : [irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_](http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_)



64.exe?C21CO - С. 35-37.

113. Спільні Перший та Другий раунди оцінювання. П'ятий Додатковий звіт про виконання рекомендацій Україною поданий для затвердження GRECO на 68-му пленарному засіданні - Страсбург, 15-19 червня 2015 року. - 17 с.
114. Національна система доброчесності «Україна-2015» : звіт Transparency International Україна [Електронний ресурс] - Режим доступу : <http://ti-ukraine.org/>
115. Потенціал застосування новітніх інформаційних технологій у посиленні антикорупційних журналістських розслідувань в Україні : аналітична записка // Український інститут публічної політики і Талліннський технічний університет [Електронний ресурс] - Режим доступу : <http://ti-ukraine.org/what-we-do/research/5215.html>
116. Безвізовий діалог між Україною та ЄС : План дій з лібералізації візового режиму. - Схвалено на саміті Україна - Європейський Союз (22 листопада 2010 року, м. Брюссель, Королівство Бельгія). [Електронний ресурс]. - Режим доступу : [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984\\_001](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_001)
117. Reply to your letter from 2 November 2015 requesting assistance to the testing process for specialised anti-corruption prosecution administrative positions : Letter EU (Delegation to Ukraine) [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://tsn.ua/groshi/yes-vidmovivsya-finansuvati-stvorennya-antikorupciynoyi-prokuraturi-v-ukrayini-528104.html>
118. Шоста доповідь про хід виконання Україною Плану дій щодо лібералізації ЄС візового режиму для України. Брюссель, 2015. URL: [ftp://91.142.175.4/nazk\\_files/zvity/8.8.pdf](ftp://91.142.175.4/nazk_files/zvity/8.8.pdf) (дата звернення 21.08.2017).
119. Антикорупційний прокурор – знаряддя тиску на політичних опонентів. URL: [https://antikor.com.ua/artides/75638-zagorodnij\\_antikoruptsijnij\\_prokuror\\_8213\\_znarjaddj\\_a\\_tisku\\_na\\_politichnih\\_oponentiv](https://antikor.com.ua/artides/75638-zagorodnij_antikoruptsijnij_prokuror_8213_znarjaddj_a_tisku_na_politichnih_oponentiv) (дата звернення 21.08.2017).
120. Антикорупційний прокурор не має важелів подолати VIP-корупцію - депутат «Самопоміч». URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/27405137.html>

(дата звернення 21.08.2017).

121. Сытник заявил о «полном саботаже» со стороны судов в рассмотрении дел САП и НАБУ. URL: <http://www.unn.com.ua/ru/news/1683024-sytnik-zayavil-o-polnom-sabotazhe-so-storony-sudov-v-rassmotrenii-del-sap-i-nabu> (дата звернення 22.08.2017).
122. В Україні виявлено організацію «месників», які борються з корупцією [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://unian.net/ukr/news/news-370459.html>.
123. Валюшко І. Розвиток механізмів залучення громадськості до заходів протидії корупції в Україні : Аналітична записка [Електронний ресурс] / І. Валюшко // Національний інститут стратегічних досліджень. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/266/>.
124. Вебер Макс. Сущность понятия антикоррупционная культура и её функции [Електронний ресурс] / Макс Вебер // Вебер Макс. Избранные произведения. – М. : Прогресс, 1990. – Режим доступу : <http://www.klex.ru/3wv>.
125. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / [уклад. і гол. ред. В. Т. Бусел]. – К.; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2002. – 1428 с.
126. Википедия: Свободная энциклопедия [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ru.wikipedia.org>.
127. Волженкин Б. В. Ответственность за взяточничество : социально-правовые и криминологические проблемы [Текст] / Волженкин Б. В., Квашиш В. Е., Цагикян С. Ш. – Ереван : Айастан, 1988. – 200 с.
128. Волков Г. И. Взяткодательство при провокации взятки / Г. И. Волков // Вестник советской юстиции. – 1926. – № 10. – С. 387–388.
129. Гаврилечко Ю. К чему приведёт люстрация судей [Електронний ресурс] / Ю. Гаврилечко. – Режим доступу : [http://ru.golos.ua/politika/14\\_02\\_06\\_k\\_chemu\\_privedet\\_lyustratsiya\\_sudey](http://ru.golos.ua/politika/14_02_06_k_chemu_privedet_lyustratsiya_sudey).
130. Галиев Ф. Х. Формирование правовой культуры как основа борьбы с преступностью [Електронний ресурс] / Ф. Х. Галиев // Материалы

международ. науч.-практ. конф. (г. Уфа, 16–17 октября 2003 г.). – Уфа : РИО БашГУ, 2003. – Ч. I. – Режим доступа : <http://kalinovsky-k.narod.ru/b/ufa20034/49.htm>.

131. Гальчинський А. Олігархізація [Електронний ресурс] / А. Гальчинський // День : газета. – 2000. – 07 грудня. – Режим доступа : <http://www.day.kiev.ua/uk/article/podrobici/oligarhizaciya>.
132. Гарбазей Д. Специальный субъект коррупции: международно-правовой аспект / Д. Гарбазей // Закон и жизнь : Международный научно-практический правовой журнал (SRL «Cetatea de Sus»). – Кишинев, 2013. – № 12. – С. 39–43.
133. Гилевская М. А. Коррупция: национальные и международные средства противодействия. Передовые национальные антикоррупционные стратегии: уроки для России [Електронний ресурс] / М. А. Гилевская. – Режим доступа : <http://kiev-security.org.ua/box/4/124.shtml>.
134. Міжнародне співробітництво як напрям діяльності органів прокуратури України // Офіційний сайт Генеральної прокуратури України: [публікація]. - 2014. [Електронний ресурс]. - Режим доступа : <http://www.gp.gov.ua/ua/cooperation.html? m=publications& t=rec&id=137127>
135. Коваль А.А. Кампания по борьбе с коррупцией (2012 - 2014 гг.) и проблемы строительства в Китае правового государства. [Електронний ресурс] - Режим доступа : [www.sinologist.com.ua/ukr/Chinese\\_Studies/2014/Koval.pdf](http://www.sinologist.com.ua/ukr/Chinese_Studies/2014/Koval.pdf)

## **ДОДАТКИ**

**Додаток А**

### **СПЕЦІАЛІЗОВАНА АНТИКОРУПЦІЙНА ПРОКУРАТУРА УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ**

**Старостенко Павло Сергійович**

Студент магістратури Навчально-наукового інституту права

Сумського державного університету

**Наук. керівник:** **В.С. Шапіро**, *к.ю.н., викладач кафедри кримінально-правових дисциплін та судочинства Навчально-наукового інституту права Сумського державного університету*

Існування корупції та актуальність боротьби з такою глобальною для України проблемою констатує більшість науковців та практиків.

В Україні рівень корупції та неефективність діючої системи запобігання і протидії цьому небезпечному явищу свідчать про наявність цілої системи суспільних практик, яка підживлює та стимулює корупційну поведінку на всіх рівнях суспільних відносин. Фактично можна стверджувати, що на теперішній час корупційний фактор є нормою та складовою частиною політики, економіки та громадського життя України. Відповідно нагальною потребою є створення ефективною та дієвою системи запобігання та протидії корупції на всіх рівнях.

Відтак одним із шляхів покращення ефективності протидії корупції правоохоронними засобами є інституційна реформа органів, що здійснюють досудове розслідування та кримінальне переслідування у справах про корупційні злочини. Це може бути досягнуто шляхом вдосконалення спеціалізації правоохоронних органів.

Важливість дієвої спеціалізації правоохоронних органів в боротьби проти корупції та стандарти функціонування таких спеціалізованих інституцій передбачені також міжнародними договорами (ст. 36 Конвенції ООН проти корупції та ст. 20 Кримінальної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією) та рекомендаціями Україні з боку міжнародних організацій (Стамбульський план дій Організації економічної співпраці та розвитку (ОЕСР) та Групи держав проти корупції (ГРЕКО).

Аналіз практики створення та функціонування спеціалізованих антикорупційних органів у світі, а також положень відповідних міжнародних

договорів надає можливість виокремлювати такі основні стандарти стосовно спеціалізованих органів:

а) незалежність від політичного та іншого незаконного впливу (структурна та операційна автономія, порядок призначення/звільнення керівника тощо);

б) підзвітність органу (регулярне звітування, інформування громадськості);

в) високий рівень професійної підготовки працівників (конкурсний відбір працівників, їх навчання);

г) наявність достатніх повноважень для ефективної роботи (спеціальні оперативно-розшукові та слідчі заходи, доступ до фінансової інформації тощо);

г) наявність достатніх фінансових та матеріально-технічних ресурсів.

На підставі викладеного слід зауважити на необхідності запровадження в нашій державі саме моделі багатоцільових інституцій. З приводу цього слушно зазначити, що відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції є:

- 1) органи прокуратури;
- 2) органи Національної поліції;
- 3) Національне антикорупційне бюро України;
- 4) Національне агентство з питань запобігання корупції [1].

Органи прокуратури та Національна поліція становлять собою багатофункціональні органи, оскільки їх діяльність охоплює більш широке коло правовідносин, не обмежуючись тільки антикорупційними заходами.

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

6. Суб'єкти, які беруть участь у запобіганні, виявленні, припиненні корупції, інформуванні населення про рівень корупції.
7. Спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції.
8. Органи державної влади та місцевого самоврядування та їх керівники.
9. Суб'єкти запобігання корупції у діяльності юридичних осіб.

## 10. Суб'єкти громадськості.

Спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції є органи прокуратури, органи внутрішніх справ України, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції [1].

Важливим етапом реформування системи органів прокуратури України стало створення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, статус якої врегульовано ч. 5 ст. 8-1 Закону України «Про прокуратуру». Функціональне навантаження цього самостійного структурного підрозділу Генеральної прокуратури України є наскрізним і включає як кримінальну, так і поза кримінальну сфери: Спеціалізована антикорупційна прокуратура здійснює нагляд за діяльністю Національного антикорупційного бюро України та позовну діяльність за наслідками кримінальних правопорушень [2].

Надалі Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» щодо забезпечення прозорості в організації діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з метою виконання рекомендацій Міжнародного валютного фонду» від 18.02.2016 було запроваджено низку нововведень, якими підвищено ступінь незалежності Спеціалізованого антикорупційного прокурора від Генерального прокурора України, а також змінено процедуру призначення на адміністративні посади у Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі. Крім того, ключову роль у призначенні самого Спеціалізованого антикорупційного прокурора із цього часу відіграє конкурсна комісія. До інших новацій належить установлення нових вимог до кандидатів на посади прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, які є більш суворими порівняно з прокурорами загальних прокуратур: так, прокурором Спеціалізованої антикорупційної прокуратури може бути призначено особу, яка має вищу юридичну освіту, стаж роботи в галузі права не менше ніж 5 років і володіє державною мовою (тоді як кандидат на посаду прокурора місцевої прокуратури повинен мати не менше ніж 2 роки стажу) [3].

Без сумніву, існування антикорупційної прокуратури в Україні є надзвичайно важливим та необхідним елементом національної антикорупційної

стратегії. А в силу того, що із відання Генеральної прокуратури України, МВС, СБУ до НАБУ переходять справи щодо боротьби з корупцією на найвищому рівні чиновництва, то саме антикорупційна прокуратура повинна здійснювати нагляд за правоохоронною діяльністю детективів НАБУ як політично незалежного та автономного від інших установ органу, який має зосередитися на розслідуванні корупційних злочинів найвищими посадовими особами держави.

### **Література:**

1. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.
2. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 2-3. – Ст. 12.
3. Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» щодо забезпечення прозорості в організації діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з метою виконання рекомендацій Міжнародного валютного фонду: Закон України від 18 лютого 2016 року № 1020-VIII / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 11. – Ст. 128.