

**О. І. ПАРХОМЕНКО-КУЦЕВІЛ**

**ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТОК  
СУЧАСНИХ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ОРГАНІВ  
ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ЯК ОСНОВА  
ЗАПОБІГАННЯ ТА ПОДОЛАННЯ КОРУПЦІЇ:  
ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АНАЛІЗ**

*Монографія*

Київ  
ДП «Видавничий дім «Персонал»  
2019

УДК 351.74:343.3].07/.08(477)(02)

П18

Рецензенти: *Р. П. Кайдашев*, д-р юрид. наук, проф.,  
заслужений юрист України, професор кафедри  
адміністративного, банківського та фінансового  
права Навчально-наукового інституту права  
Міжрегіональної Академії управління персоналом  
*Р. В. Ігонін*, д-р юрид. наук, проф.,  
керівник Департаменту з питань запобігання  
політичній корупції Національного агентства  
з питань запобігання корупції  
*А. О. Монаєнко*, д-р юрид. наук, проф., заслужений  
юрист України, головний науковий співробітник  
Інституту законодавства Верховної Ради України

*Схвалено Вченою радою Міжрегіональної Академії управління  
персоналом (протокол № 3 від 27.03.19)*

### **Пархоменко-Куцевіл О. І.**

П18 Формування та розвиток сучасних антикорупційних органів державної влади як основа запобігання та подолання корупції: теоретико-методологічний аналіз: монографія / О. І. Пархоменко-Куцевіл. — Київ : ДП «Вид. дім «Персонал», 2019. — 308 с. Бібліогр. : с. 281–306.

ISBN 978-617-02-0324-3

У монографії на основі широкого кола джерел розкривається науковий підходи до формування понятійно-категоріального апарату системи антикорупційних органів державної влади, визначаються причини виникнення та розповсюдження корупції. Здійснено критичний аналіз розвитку антикорупційних органів державної влади в Україні та за кордоном. Систематизовано підходи до формування та розвитку антикорупційних інституцій. Запропоновано шляхи удосконалення національних антикорупційних органів державної влади.

**УДК 351.74:343.3].07/.08(477)(02)**

© О. І. Пархоменко-Куцевіл, 2019

© Міжрегіональна Академія управління персоналом (МАУП), 2019

© ДП «Видавничий дім «Персонал», 2019

ISBN 978-617-02-0324-3

# ЗМІСТ

<b>Вступ</b> .....	5
<b>Розділ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ МЕХАНІЗМІВ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПОДОЛАННЯ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ</b> .....	8
1.1. Наукові підходи до визначення понятійно-категоріального апарату дослідження .....	8
1.2. Сучасні проблеми розвитку антикорупційної політики в Україні .....	43
1.3. Методологічні засади дослідження проблеми формування та розвитку антикорупційних органів державної влади .....	56
Висновки до розділу 1 .....	63
<b>Розділ 2. СВІТОВИЙ ДОСВІД ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ</b> .....	67
2.1. Становлення та розвиток антикорупційних органів державної влади в європейських країнах .....	67
2.2. Досвід формування антикорупційних органів державної влади в азійських країнах .....	106
2.3. Формування організаційних антикорупційних механізмів у США .....	135
Висновки до розділу 2 .....	144
<b>Розділ 3. СУЧАСНІ АНТИКОРУПЦІЙНІ ОРГАНИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ</b> .....	147
3.1. Проблеми формування українських антикорупційних органів державної влади .....	147
3.2. Інституційне становлення Національного агентства з питань запобігання корупції .....	157
3.3. Національне антикорупційне бюро: формування та розвиток .....	172

3.4. Інші антикорупційні інституції в Україні: становлення .....	186
Висновки до розділу 3 .....	204
<b>Розділ 4. РЕІНЖИНІРІНГ ДЕРЖАВНИХ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ІНСТИТУЦІЙ ЯК ОСНОВА ФОРМУВАННЯ ЯКІСНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ</b> .....	207
4.1. Проблеми реформування сучасних антикорупційних державних органів в Україні.....	207
4.2. Реінжиніринг як механізм формування інноваційних державних антикорупційних інституцій.....	220
4.3. Механізми удосконалення формування антикорупційних органів.....	232
Висновки до розділу 4 .....	269
<b>Висновки</b> .....	272
<b>Список використаних джерел</b> .....	281

## ВСТУП

Актуальність теми. Корупція є не лише злочином проти держави та громадянина, а й загрожує сприйняттю легітимних дій державних органів та безпеці громадян, негативно впливає на репутацію органів державної влади, перешкоджає реформуванню системи публічного управління, наносить непоправної шкоди національній безпеці країни. Тому питання запобігання та протидії корупції є важливим і має бути вирішене в межах реформування держави та суспільно-політичних процесів.

На сьогодні проблеми запобігання та протидії корупції, формування бази даних про осіб, які вчинили корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення, визначення пріоритетів розвитку антикорупційної політики активно розглядаються та обговорюються фахівцями з політології, соціології, правознавства, державного управління та ін.

Відповідно до Стратегії сталого розвитку “Україна – 2020”<sup>1</sup> першочерговою реформою є антикорупційна реформа, основна мета якої — суттєве зменшення корупції в Україні, зменшення втрат державного бюджету та бізнесу через корупційну діяльність, а також підвищення позицій України у міжнародних рейтингах, що оцінюють рівень корупції.

Таким чином, проведення антикорупційної реформи врегульовано чинним законодавством, разом з тим не існує чітких механізмів забезпечення якості та ефективності такої реформи, відсутні інструменти реалізації заходів антикорупційної реформи. Водночас на сьогодні не визначені засади державної антикорупційної політики в Україні, адже Закон України “Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Анти-

---

<sup>1</sup> Про Стратегію сталого розвитку “Україна – 2020”: Указ Президента від 12.01.2015 р. № 5. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення 22.08.2018).

корупційна стратегія) на 2014–2017 роки”<sup>2</sup> вичерпав себе, а новий закон не був прийнятий.

Тому існує проблема формування проекту антикорупційної стратегії на 2019 та подальші роки, а також ефективних механізмів її реалізації. У зв’язку з цим актуалізується проблема детального вивчення феномену корупції з урахуванням глобалізаційного та інтеграційного вимірів.

Ще однією проблемою, яка потребує вирішення в ракурсі формування антикорупційної стратегії, є раціоналізація антикорупційних органів державної влади. Слід звернути увагу, що становлення та розвиток державних антикорупційних інституцій відбувається повільно, відсутні реальні та дієві взаємозв’язки та комунікації між такими інституціями, під час розвитку антикорупційної політики виокремлюються проблеми та прогалини законодавства щодо розвитку антикорупційних інституцій. Усе це вимагає системного розгляду проблеми розвитку національних антикорупційних інституцій.

Проблеми запобігання та подолання корупції аналізують вчені в різних галузях науки, у тому числі правознавці, політологи, соціологи, психологи, державні управлінці та ін. Зокрема проблеми понятійно-категоріального апарату “корупція”, відповідальності за корупційні правопорушення, систематизацію корупційних дій аналізують: С. Александров, В. Андріанов, Л. Багрій-Шахматов, О. Банчук, І. Бачинський, В. Белік, В. Берзнер, О. Бондарчук, Ю. Ваньчик, В. Гаращук, Ю. Дем’янчук, О. Дудоров, О. Дульський, А. Закалюк, Т. Іленок, О. Кальман, М. Камлик, С. Клімова, І. Козьяков, О. Костенко, В. Кузьменко, О. Куриленко, К. Лалаян, О. Ленкевич, В. Литвиненко, О. Лук’янов, О. Маркеева, М. Мельник, Н. Міняйло, Ю. Мірошник, О. Михайленко, А. Мовчан, О. Мусієнко, Є. Невмержицький, А. Новак, О. Новіков, О. Одінцова, В. Пелішенко, С. Петрашко, І. Печенкін, А. Політова, О. Прохорен-

---

<sup>2</sup> Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки: Закон України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1699-18> (дата звернення 22.08.2018).

ко, А. Редька, К. Ростовська, Ю. Рубинский, О. Рябченко, А.Савенков, С. Серьогін, О. Сінчук, Л. Ситник, Є. Скулиш, В. Соловйов, А. Суббот, В. Трепак, Т. Ульбашев, М. Фоміна, М. Хавронюк, Н. Ченшова, О. Юрченко, С. Яковенко, М. Ярошенко, І. Яцків та ін.

Водночас на сьогодні відступній системний аналіз наукових підходів до проблеми становлення та розвитку сучасних антикорупційних інституцій як основи запобігання та подолання корупції.

Об'єкт дослідження — державна антикорупційна політика.

Предмет дослідження — теоретико-методологічні засади становлення та розвитку сучасних антикорупційних інституцій як основи запобігання та подолання корупції.

Мета і завдання дослідження. Метою дослідження є визначення теоретично-методологічного аналізу розвитку сучасних антикорупційних інституцій як основи запобігання та подолання корупції, формування інноваційних шляхів розвитку антикорупційних інституцій в Україні.

Для досягнення мети було поставлено такі завдання:

- проаналізувати наукові підходи до проблеми формування та розвитку антикорупційних інституцій в Україні та світі;
- дослідити методологічні засади формування антикорупційних інституцій в Україні;
- провести компаративний аналіз міжнародного досвіду формування та розвитку антикорупційних інституцій;
- виокремити сучасні антикорупційні інституції в Україні;
- сформулювати інноваційні шляхи розвитку антикорупційних інституцій в Україні.

## Розділ 1

# ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ МЕХАНІЗМІВ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПОДОЛАННЯ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

### 1.1. Наукові підходи до визначення понятійно-категоріального апарату дослідження

Зауважимо, що рівень корупції зростає саме тоді, коли в країні відбуваються певні трансформації та реформування, тому однією з проблем запобігання та подолання корупції є з'ясування основних складових національної корупції, визначення детермінантів та простору розповсюдження. Крім того, однією з головних проблем запобігання та подолання корупції в Україні є чітке та всебічне визначення феномену корупції з урахуванням національних особливостей та історичного розвитку держави.

Слід констатувати, що на сьогодні існує багато визначень поняття “корупція”, однак немає єдиного наукового підходу до цього феномену.

На початку дослідження здійснимо визначення понятійно-категоріального апарату “корупція” з точки зору наукового підходу.

Поняття “корупція” розглядають вчені різних галузей наук, у тому числі з державного управління, правознавства, соціології, психології, економіки, національної безпеки та ін.

У наукових джерелах проблема корупції аналізується з точки зору:

по-перше, теоретичних підходів до понять корупції, корупційне діяння (Л. Багрій-Шахматов, О. Дудоров, А. Закалюк, М. Камлик, О. Костенко, М. Мельник, Є. Невмержицький, А. Редька, М. Хавронюк та ін.);



по-друге, механізмів функціонування органів державної влади (В. Авер'янов, В. Бакуменко, С. Дубенко, М. Мельник, В. Мартиненко, Т. Мотренко, Н. Нижник, В. Олуйко, О. Прохоренко, М. Стробицький та ін.);

по-третє, ефективності професійної діяльності посадовців (Н. Липовська, С. Серьогін, І. Сурай);

по-четверте, невідворотності покарань (О. Кальман, М. Потебенько, Б. Романюк, Є. Скулиш, В. Захарченко та ін.);

по-п'яте, впливу корупції на соціально-політичні процеси (М. Камлик, О. Маркеєва, Є. Невмержицький, С. Рогульський, С. Серьогін, Р. Тучак);

по-шосте, наслідки діяльності органів державної влади (О. Бусол, О. Гуськов, Л. Багрій-Шахматов, О. Дудоров, А. Закалюк, О. Кальман, М. Камлик, О. Костенко, О. Кузнецов, М. Мельник, Є. Невмержицький, А. Редька, С. Серьогін, М. Хавронюк).

Слід звернути увагу, що існує дві категорії науковців: одні вважають, що для того щоб вирішити проблему запобігання корупції, потрібно визначити поняття “корупція”, до цих авторів належить і автор роботи. Другі – що поняття “корупція” не впливає на проблему запобігання та протидії корупції. На нашу думку, поняття “корупція” надасть можливість чітко сформувані основні підходи до запобігання та протидії цьому феномену.

Термін “корупція” походить від сполучення латинських слів “correi” (кілька учасників однієї зі сторін зобов'язального відношення з приводу єдиного предмета) та “gimpege” (ламати, ушкоджувати, порушувати, відміняти), у результаті чого було утворено самостійний правовий термін “cor-gimpege”, що припускав діяльність кількох (не менше двох) осіб, метою яких є “псування”, “ушкодження” нормального ходу судового процесу або процесу керування справами суспільства.

Це поняття набуло широкого вжитку в науковому обігу лише наприкінці ХХ ст. До цього часу замість нього викорис-

товувалися терміни “хабарництво”, “зловживання службовим становищем”, “попуск” тощо<sup>3</sup>.

У “Великому тлумачному словнику української мови” під корупцією пропонується розуміти діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямовану на протиправне використання наданих їм повноважень для отримання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг. Йдеться також про пряме використання посадовою особою свого службового становища<sup>4</sup>.

Політологічні словники визначають “корупцію” (лат. *corruption* — псування, підкуп) як використання державними посадовими особами, політичними та громадськими діячами свого службового становища з метою збагачення на шкоду суспільству і державі. Корупція існує тоді, коли певний урядовець надає якусь вигоду індивідові (що може мати, а може й не мати права на цю вигоду) в обмін за нелегальну плату (хабар)<sup>5</sup>.

Великий тлумачний словник сучасної української мови дає кілька визначень поняття “корупція”:

- це використання посадовою особою свого службового становища з метою особистого збагачення;
- це підкупність, продажність урядовців і громадських діячів<sup>6</sup>.

Корупція — це протизаконна діяльність державних чиновників чи інших посадових осіб, яка полягає у використанні довірених їм прав і владних можливостей з метою власного

---

<sup>3</sup> Кузьменко В. Визначення поняття та витоків корупції. *Актуальні питання протидії корупції: стан, проблеми та перспективи на майбутнє: матер. Всеукр. наук.-практ. конф.* (17 жовт. 2014 р.). Дніпропетровськ: ДДУМВС, 2014. С. 78.

<sup>4</sup> Великий тлумачний словник української мови / уклад. і гол. ред. В. Бусел. К.; Ірпінь: ВТФ “Перун”, 2009. С. 937.

<sup>5</sup> Короткий оксфордський політичний словник / [пер. з англ.; за ред. І. Маккліна, А. Макмілана]. К.: Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2006. 789 с.

<sup>6</sup> Великий тлумачний словник української мови / уклад. і гол. ред. В. Бусел. К.; Ірпінь: ВТФ “Перун”, 2009. С. 937.

збагачення<sup>7</sup>. Можна припустити, що корупція — це ані особливість певної соціальної системи, ані власність певної інституції, ані риса характеру індивіда, а радше незаконний обмін<sup>8</sup>.

Корупція — це соціальне явище, яке з'явилося в далекому минулому і на сьогодні дуже поширене.

“Корупція” у вузькому тлумаченні — це отримання хабара, спонукання до отримання хабара, здійснення іншого посадового злочину або проступку. Коли мати на увазі широкий змістовий план поняття, то йдеться про занепад, розлад будь-якого суспільного організму або його складової. “Корупція” в широкому сенсі пов'язана з недосконалістю людини (як і кожного створіння)<sup>9</sup>. Дослідники вважають за необхідне розглядати цей феномен в контексті проблем: корупція влади і влада корупції; заходи щодо боротьби з корупцією; типові прояви корупції — підкуп чиновників, видатних громадських, політичних, воєнних і т. ін. діячів; хабарництво; протекціонізм<sup>10</sup>.

М. Мельник розглядає корупцію як різновид соціальної корозії, яка роз'їдає і руйнує органи державної влади, державу та суспільство в цілому. В її основі лежать такі вікові традиції взаємодії в суспільстві, як “послуга за послугу”, *do ut des* (“даю, щоб ти дав”)<sup>11</sup>.

Корупція — соціальне явище, що полягає в порушенні правових і моральних норм заради отримання особистого нелегі-

---

<sup>7</sup> Махнач В. Л., Елишев С. О. *Политика. Основные понятия: справочник, словарь*. М.: ОЛМА Медиа Групп, 2008. С. 239.

<sup>8</sup> *Короткий оксфордський політичний словник* / [пер. з англ.; за ред. І. Макліна, А. Макмілана]. К.: Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2006. С. 347.

<sup>9</sup> Грабович О., Кузнецов В. Корупційні фактори в науці: спроба аналізу. *Економіст*. 2006. № 11. С. 78.

<sup>10</sup> Бакеркина В. В., Шестакова Л. Л. *Краткий словарь политического языка: Более 2 тыс. терминов и терминолог. сочетаний*. М.: ООО “Изд-во Астрель”: ООО “Русские словари”, 2002. С. 132.

<sup>11</sup> Мельник М. І. *Корупція: сутність, поняття, заходи протидії*: [монографія]. Київ: Атіка, 2001. С. 34.

тимного доходу особами, яким доручено виконання обов'язків у сфері публічного управління<sup>12</sup>.

Дещо інакше визначає корупцію Є. Невмержицький, який зазначає, що корупція — це насамперед соціально-політичне явище, головною особливістю якого є використання посадовими особами законодавчої, виконавчої та судової влади, а також громадських об'єднань, установ і організацій господарського управління всіх форм власності свого службового становища для одержання матеріальних цінностей, послуг чи пільг для себе або третіх осіб<sup>13</sup>.

У 2007 р. вийшла друком монографія В. Журавського, М. Михальченка, О. Михальченка<sup>14</sup>, в якій розглядається взаємозв'язок корупції в Україні з політикою, економікою, мораллю, правом та іншими сферами суспільного життя. Вчені показують багатоаспектність корупції, і знов-таки, її системний характер в Україні. Автори застосовують цікавий підхід, використовуючи метафору, доводячи, що корупція — не політика, а “антиполітика, яка роз’їдає державний механізм” України, руйнує нормальні суспільні відносини, деформує сучасну українську політику, яка спрямована на добробут, економічне зростання і європейський вибір країни. Як зазначають автори, системний підхід до проблеми механізмів подолання корупції в Україні передбачає виокремлення певного системоутворюючого параметра, що обумовлює структуру цієї системи.

На думку В. Франчук та Ю. Комісарчук, корупція — це використання службового становища посадовими особами для надання за винагороду різного роду матеріальних благ, пільг, послуг або інших переваг.

---

<sup>12</sup> Сербогін С. С. Соціальна сутність корупції в органах державної влади. *Держ. упр. та місц. самоврядування : зб. наук. пр. Д.* : ДРІДУ НАДУ, 2009. Вип. 3 (3). С. 202.

<sup>13</sup> Невмержицький Є. В. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії: монографія. К.: КНТ, 2008. С. 44.

<sup>14</sup> Журавський В. С., Михальченко М. І., Михальченко В. С. Корупція в Україні — не політика: монографія. К.: Фенікс, 2007. 408 с.

Корупція як базове поняття наукових знань належить до теоретичних побудов вищого рівня. Її теоретична (абстрактна) сутність пояснює неминучість розгортання його змісту в системі підпорядкованих понять. На сьогодні понятійний апарат з проблем корупції вже досить розвинений і адаптований до сучасних українських умов. Цьому сприяло те, що масштаби поширення корупції в сучасній Україні дають підставу відносити її до найнебезпечніших явищ для державного управління й громадського життя. Дослідження проблеми корупції в органах публічної влади нині актуалізувалися й охоплюють різні напрями — інституціонально-правовий (достатність законодавчих і нормативних засобів та методів протидії корупції), організаційно-управлінський (функціональність у розподілі владних повноважень і контроль за їхнім використанням посадовими особами), аксіологічний (ціннісні орієнтації державних службовців), етико-культурний (моральний стан соціально-професійного середовища державної служби) тощо<sup>15</sup>.

На думку В. Берзнер, корупція є певне соціально-правове явище, яке характеризує ступінь розповсюженості службових зловживань у сфері публічного управління. За будь-яких умов воно не може бути зведене до конкретного діяння (навіть кримінально-правового), тим більше до ознак предмета цього діяння чи ознак його об'єктивної сторони<sup>16</sup>.

Авторський колектив дослідників — В. Криволапчук, М. Бондарчук, С. Злепко, О. Шаповалов, Л. Коваль — характеризують корупцію як складне і багатоаспектне (економічне, правове, моральне) соціальне явище. “Корупція є розгалуженою системою злочинних відносин, яка вражає не тільки державні структури, кредитно-фінансову, зовнішньоекономічну

---

<sup>15</sup> Новак А. Формування та реалізація національної антикорупційної політики на загальнодержавному та регіональному рівнях. *Науковий вісник “Демократичне врядування”*. 2017. Вип. 18/19. URL: [http://lvivacademy.com/vidavnistvo\\_1/visnyk18\\_19/fail/Novak.pdf](http://lvivacademy.com/vidavnistvo_1/visnyk18_19/fail/Novak.pdf) (дата звернення 20.08.2018).

<sup>16</sup> Берзнер В. В. Поняття корупції та система корупційних злочинів: теоретичні підходи та законодавчі рішення. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного ун-ту*. Серія : Юриспруденція. 2014. № 2. Т. 2. С. 127.

систему, підприємницьку діяльність, а й усі ланки влади, ставить під загрозу конституційні права і свободи громадян, їхню безпеку та національні інтереси держави<sup>17</sup>.

На думку М. Мельника, визначаючи поняття корупції, слід виходити з трьох важливих моментів. По-перше, з того, що корупція — соціальне явище, а не конкретне суспільно небезпечне діяння. Корупція — це явище, притаманне усім державам світу, це невід’ємний атрибут публічної влади. Державний апарат будь-якої держави не може функціонувати без зловживань представників цього апарату. Відмінність різних держав у цьому плані полягає не у наявності чи відсутності корупції як такої, а в її масштабах, характері корупційних проявів, впливу корупції на соціальні, економічні та політичні процеси. По-друге, у правовому значенні корупція — це збірне поняття, яке охоплює сукупність (систему) взаємопов’язаних правопорушень (кримінально-правових, адміністративних, дисциплінарних, цивільно-правових). Реально ці правопорушення мають різні форми (види). До них насамперед відносять хабарництво, зловживання владою або посадовим становищем та інші посадові злочини, які вчиняються для задоволення корисливих та інших особистих інтересів чи інтересів третіх осіб. По-третє, необхідно чітко усвідомлювати, що законодавче визначення такої правової категорії, як “корупція” (чого виконавча влада тривалий час вимагала від парламенту) не дає правоохоронним органам жодних додаткових правових засобів щодо підстав юридичної відповідальності за корупційні діяння, як не дає таких засобів правоохоронним органам і визначення поняття злочинність. Тому головне — це чітке визначення підстав відповідальності за конкретні корупційні діяння<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Соціально-психологічні аспекти виявлення і попередження корупції та інших правопорушень серед працівників міліції: монографія / за заг. ред. В. О. Криволапчука. Вінниця: ВНТУ, 2009. 134 с.

<sup>18</sup> Мельник М. І. Наукове забезпечення антикорупційної діяльності в органах державної влади. URL: <http://justice.org.ua/politika-i-pravo-podiji-fakti-komentari/naukove-zabezpechennya-antikorupsiynoji-diyalnosti-v-organakh-derzhavnoji-vladi> (дата звернення 30.10.2018).

С. Клімова та Т. Ковальова характеризують корупцію як складне соціальне явище, яке полягає у використанні службового становища для отримання особистої вигоди, негативно впливає на всі аспекти політичного та соціально-економічного життя й розвитку суспільства і держави<sup>19</sup>.

На думку російської дослідниці О. Хромової, особливості явища корупції слід розглядати у вузькому (модель підкупу) та у широкому значенні (зловживання службовим становищем).

У вузькому визначенні корупції акцент робиться на сукупності нормально закріпленого складу правопорушення, передбаченого законодавством. Специфікою цього правопорушення, що відрізняє його від інших правопорушень, є спеціальний суб'єкт — посадова особа, що використовує свій статус у корисних цілях для особистого збагачення чи у групових інтересах.

На думку Ю. Ваньчика, що стосується суті самої корупції, то її визначає низка моментів: по-перше, корупція розглядається як діяльність; по-друге, така діяльність пов'язується із протиправним використанням службових повноважень; по-третє, сфера цієї діяльності обмежується сферою державного управління; по-четверте, її визначає чітко визначена корислива (матеріальна) спрямованість. За формою прояву вона є близькою до одержання хабара, зловживання владою або посадовим становищем, хоча і не тотожна їм<sup>20</sup>.

Дехто з науковців вбачає у корупції суто правову структуру як первинну основу протиправної діяльності чи бездіяльності. Соціально-економічні і політичні чинники корупції є вторинними або надбудовою над її правовою основою. Такої думки дотримуються П. Панченко, А. Волобуєв, А. Гуров, О. Кожуш-

---

<sup>19</sup> Клімова С. М., Ковальова Т. В. Організація запобігання та протидії корупції в Україні: навч. посібник. Х., 2012. 283 с.

<sup>20</sup> Ваньчик Ю. А. Загальнотеоретичні підходи до визначення корупції, корупційних діянь і корупційних відносин. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2014. № 1. С. 178.

ко, Є. Темнов. Вони розглядають корупцію як суто протиправну діяльність, яка полягає у підкупі державних службовців і громадських діячів, хабарництві та зловживанні службовим становищем, розкраданні державного, колективного або приватного майна, нецільовому використанні бюджетних коштів, зайнятті чиновниками підприємницькою діяльністю, сприянні з корисливою метою комерційній діяльності певних осіб, наданні їм необґрунтованих переваг і пільг, призначенні на посади некомпетентних осіб тощо.

Найвдаліше, на наш погляд, визначення поняття “корупція” запропонували М. Камлик і Є. Невмержицький. Розкриваючи його сутність, вони вважають за доцільне законодавчо підтвердити дефініцію: корупція — це діяльність державних службовців, пов’язана зі зловживанням службовим становищем з метою отримання незаконних прибутків та пільг матеріального характеру. Розкриваючи багатоплановий характер цього зловживання, вони пов’язують її із організованою злочинністю, розглядаючи їх як єдине ціле<sup>21</sup>. Визначення цих понять має велике значення не тільки в теоретичному, а й у прикладному аспекті, адже корупційна ситуація в Україні стала настільки небезпечною, що “душить” фактично всі верстви населення. Суб’єкти корупції зорієнтовані на максимальне використання можливостей для особистого збагачення за рахунок помилок, допущених під час реформування економіки. Крім того, стає все очевиднішим прагнення злочинних елементів закріпитися і посісти провідне місце в економіці з метою продовження злочинної діяльності у політичній сфері.

О. Костенко зазначає, що корупція — це зловживання, яке полягає у використанні законодавства чи публічної влади в приватних інтересах одних людей на шкоду приватним інтересам інших. Законодавство і публічна влада — це інструменти, призначені для забезпечення порядку в суспільному житті, заснованого на природних законах. Цей порядок є основою

---

<sup>21</sup> Камлик М. І., Невмержицький Є. В. Корупція в Україні. К.: Знання, 1998. С. 71.



справедливості в розподілі соціальних благ. Зловживання законодавством і публічною владою є свавіллям, яке полягає в порушенні порядку, заснованого на природних законах суспільного життя людей, а отже, і в порушенні соціальної справедливості. Тому корупція — це не лише порушення політичного, економічного, правового порядку в суспільстві, а й аморальний вчинок, гріх<sup>22</sup>.

Л. Енгібарян зазначає, що будь-яка держава, демократична чи репресивна, контролює розподіл матеріальних благ чи привілеїв, визначає розмір пільг і податкового тягаря, і робить це згідно з тією чи іншою ідеологічною лінією. Можливість поліпшення власного матеріального достатку (отримання пільг, зниження податкового тягаря тощо) шляхом підкупу держави і є сьогодні фактором корупції. Породжуючи несправедливість і нерівномірність у розподілі суспільних благ і витрат, корупція є симптомом того, що ця політична система сама піклується про суспільні інтереси в цілому і що державна машина не здатна ефективно забезпечувати особисті інтереси громадян<sup>23</sup>.

Таким чином, вчений визначає, що саме держава породжує корупцію. На нашу думку, таке визначення корупції не є зовсім коректним, корупцію породжує не держава, а її інституції, які в своїх інтересах використовують загальноприйняті норми та правила з метою отримання певних пільг чи привілеїв для себе або своїх близьких, оточення.

В. Берестень зазначає, що у сутнісній характеристиці корупції потрібно звернути увагу на її небезпеку, яка проявляється в: посяганні на життєво важливі інтереси особистості, суспільства і держави, що підлягають захисту від внутрішніх і зовнішніх загроз; негативному впливові на стан ефективності функціонування політичної системи держави, громадянсько-

---

<sup>22</sup> Костенко О. Корупція в Україні у світлі політичної кримінології. *Політичний менеджмент*. 2009. № 1. С. 49.

<sup>23</sup> Енгібарян Л. Н. Феномен коррупции в условиях глобализации (теоретический анализ): автореф. дис. ... канд. социол. наук: спец. 22.00.01 "Теория, методология история социологии". Москва, 2006. С. 3–4.

го миру, на формування національної згоди і стабільності; руйнуванні державно-правових механізмів, які створюють правові основи захисту національних інтересів; скороченні умов для повноцінного духовного і фізичного розвитку, підтримки здорового морального потенціалу народу, збереження культурної спадщини та зміцнення традиційних цінностей суспільства<sup>24</sup>.

Проведений аналіз літератури дає підстави зазначити, що корупція відображається у таких чотирьох аспектах: політичному, соціально-економічному, ідеологічному і правовому<sup>25</sup>.

Прихильниками політичного аспекту формування поняття “корупція” є Сар Дж. Пундей, М. Тихоміров, К. Абдієв, К. Сурков, В. Євтушевський, М. Яблоков, які визначають корупцію як зловживання державною владою, посадою та службовим становищем з метою отримання матеріальної винагороди. Вона має характер злочинної діяльності у політичній сфері, що призводить до дискредитації апарату державного управління. Тим самим завдаються матеріальні й моральні збитки державному устрою, репутації політичної влади, престижу країни на міжнародній арені. Корупція пов’язана з підкупом осіб, які перебувають на державній або громадській службі, з одержанням ними додаткових доходів, благ і переваг за вчинення умисних дій або бездіяльність. Так, корупція передбачає систематичний підкуп посадових осіб законодавчої, виконавчої та судової влади, громадських та політичних діячів, який спричиняє прийняття ними рішень, що порушують закон або неписані суспільні норми, та їх здійснення часто на користь кримінальних структур<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> Берестень В. И. Коррупция и ее общественная опасность: учебн.-метод. пособие. Мн.: РИВШ, 2005. С. 7–8.

<sup>25</sup> Попов В. И. Проявление коррупции в современных условиях. *Материалы конф. “Коррупция в России: состояние и проблемы”*. М.: Инст. МВД России. 1996. С. 56–57.

<sup>26</sup> Корупція: теоретико-методологічні засади дослідження / кер. авт. кол. І. О. Ревак. Л.: ЛьвДУВС, 2011. С. 14.

Як суто соціально-економічне явище досліджують корупцію Н. Кузнецова, О. Дудоров, В. Комісарова, П. Панкратова, К. Футей та ін. Вони розглядають корупцію однією із функцій управління суспільством, які базуються на економічному ґрунті. Як функція управління, вона має соціальне забарвлення, а за своєю сутністю це економічна категорія<sup>27</sup>.

На нашу думку, ці науковці однобічно оцінюють таке складне правове, політичне і соціальне явище, наділяючи його лише економічним забарвленням, адже корупція багатогранна, оскільки має комплексний характер. До речі, так її характеризують і В. Лунєєв, М. Мельник та інші вчені. Зокрема, В. Лунєєв зазначає, що корупція — термін соціально-правовий, кримінологічний, який включає в себе злочини та порушення, пов'язані з використанням службового становища в особистих або групових цілях<sup>28</sup>.

Отже, у самій суті корупції ніби закладено дві нерівні частини: власне етичні відхилення та правопорушення. Однак цим “дуалізм” корупції не вичерпується. Нерідко вона виражається, з одного боку, у використанні службовцем свого статусу для отримання незаконних переваг (продажність), а з другого — у наданні останньому таких переваг<sup>29</sup>.

Серед представників цієї позиції найзмістовніше, на наш погляд, висловили концептуальний підхід до визначення поняття “корупція” В. Попов, М. Мельник і А. Вишняков. Вони вбачають у корупції цілу систему зі складною структурою взаємопов'язаних елементів політичного, соціального, правового, ідеологічного, філософського і морального характеру.

---

<sup>27</sup> Корупція: теоретико-методологічні засади дослідження / кер. авт. кол. І. О. Рєвак. Л.: ЛьвДУВС, 2011. С. 17.

<sup>28</sup> Лунєєв В. В. География организованной преступности и коррупции в России (1997–1999 гг.). *Организованная преступность и коррупция. Исследования, обзоры, информация. Социально-правовой альманах*. Екатеринбург: ИИТЦ “Зерцало-Урал”, 2000. Вып. 3. С. 9.

<sup>29</sup> Основы борьбы с коррупцией (системы общегосударственной этики поведения) / науч. ред. С. В. Максимов и др. М.: Спарк, 2000. С. 22.

Політичний аспект виражається у позбавленні апарату управління можливості проводити державну політику. Тоді громадянин залежить не від законів, які регламентують державні відносини, а від свавілля скорумпованого чиновника<sup>30</sup>. Проникнення корумпованих та кримінальних осіб у владу призводить до серйозних негативних наслідків: знижується довіра до влади, люди перестають вірити процедурі її формування; спостерігається відчуження влади від суспільства та громадських інститутів; девальвується значення права та закону як інструментів регулювання громадського життя<sup>31</sup>. У цьому сенсі В. Лунєєв зазначає, що політична корупція — реальний і сильнотіючий фактор, який підриває основні принципи демократії. “Влада – гроші – влада – власність”, зав’язані в один порочний вузол, де більшість державних структур діють на комерційній основі, політична корупція створює надзвичайну небезпеку<sup>32</sup>.

Ідеологічний аспект полягає в тому, що у державного службовця панує своя ідеологія, відокремлена від державної, ідеологія злочинного світу. Платформою такої ідеології служить і особлива суб’єктивістсько-ідеалістична філософія М. Канта й А. Авенаріуса, коли світ існує, умовно кажучи, тільки у моїй свідомості, а без неї його нема; яким я його уявляю, таким він і є. Тому співвідношення між благочинним діянням і злочином встановлює кожна особа сама собі. Хибна ідеологічно-філософська платформа скорумпованого державного службовця

---

<sup>30</sup> Попов В. И. Проявление коррупции в современных условиях. *Материалы конф. “Коррупция в России: состояние и проблемы”*. М.: Инст. МВД России. 1996. С. 27.

<sup>31</sup> Вишняков А. А. Свободные и демократические выборы как преграда политической коррупции. *Организованная преступность, терроризм и коррупция: Криминологический ежеквартальный альманах*. 2003. Вып. 1. С. 73.

<sup>32</sup> Лунеев В. В. География организованной преступности и коррупции в России (1997–1999 гг.). *Организованная преступность и коррупция. Исследования, обзоры, информация. Социально-правовой альманах*. Екатеринбург: ИИТЦ “Зерцало-Урал”, 2000. Вып. 3. С. 17.

впливає і на громадян, які з ним контактують. Це підриває прийняту в державі ідеологію. Соціально-економічні аспекти корупції полягають у спотворенні корумпованим державним апаратом соціальної політики і економіки держави. До цього слід додати і масовий допуск кримінальних елементів до економічних важелів управління.

Правова складова корупції відображається у гальмуванні прийняття необхідних законів або прийняття таких, які дають можливість неоднозначного їх тлумачення.

На думку А. Суббот та Ю. Дем'янчук, корупція — це феномен, який охоплює всю сферу економіки і чинить вплив на прийняття рішень державним апаратом, ефективність функціонування бізнесу тощо. Ми пропонуємо власне розуміння корупції: соціально-правове явище, яке являє собою підкуп (активний чи пасивний) державних, муніципальних чи інших державних службовців (у тому числі немайнового характеру). Однак хотілося б зауважити, що запропоноване визначення не позбавлене недоліків, оскільки однією з умов існування організованої злочинності також є корупція.

За складністю протидії корупції досить часто порівнюються з боротьбою з людськими вадами, пороками. Утім корупція фактично і є комбінацією, поєднанням таких пороків, як жадібність, заздрість, лінь, невгамовна спрага насолод тощо. Наша держава та суспільство обмежують такі пороки, породжують різноманітні інституції, інструменти, однак повністю викоренити такий феномен не можуть.

В. Трепак вважає, що корупцію можна визначити як соціальне, системне явище, що полягає в неправомірному використанні особами, які мають владні чи управлінські повноваження, власного становища, статусу, авторитету в особистих або корпоративних інтересах, що призводить до розкладання, деградації влади та соціального управління.

На думку А. Савченко, поняття “корупція”, що існує у національному антикорупційному законодавстві, “переобтяжене” кримінально-правовими ознаками та не відбиває всього спектра сфер, на які може поширюватися це негативне явище.

Більше того, можна говорити й про інші недоліки згаданого поняття:

- по-перше, воно зосереджується тільки на одному предметі — неправомірній вигоді, не згадуючи про існування інших предметів корупційних правопорушень (злочинів), які визначені КК України, зокрема чужого майна (ст. 191), бюджетних коштів, що включаються до державного і місцевих бюджетів незалежно від джерела їх формування у відповідних розмірах (ст. 210), вогнепальної зброї (крім гладкоствольної мисливської), бойових припасів, вибухових речовин, вибухових пристроїв, радіоактивних матеріалів (ст. 262); наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів (ст. 308), прекурсорів (ст. 312), обладнання, призначеного для виготовлення наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів (ст. 313), снодійного маку та коноплі, а також психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів, призначених для виробництва чи виготовлення цих засобів чи речовин (ст. 320), документів, штампів, печаток (ст. 357), активів у значному розмірі, законність підстав набуття яких не підтверджено доказами (ст. 368-2), зброї, бойових припасів, вибухових речовин, інших бойових речовин, засобів пересування, військової та спеціальної техніки, іншого військового майна (ст. 410);

- по-друге, воно зазначає тільки про такі форми протиправних діянь, як “одержання”, “прийняття”, “прийняття обіцянки/пропозиції”, “обіцянка/пропозиція” та “надання”. Однак тому ж КК України, з огляду на перелік корупційних злочинів, відомі й деякі інші форми, що можуть бути пов’язані як з “неправомірною вигодою” (наприклад, “прохання надати”), так і з іншими предметами (наприклад, “заволодіння”, “нецільове використання” або “набуття”).

Обов’язковими юридичними ознаками корупції є такі:

- 1) обов’язковий суб’єкт корупційних відносин — посадова особа (або особа прирівняна до неї), уповноважена на виконання державних функцій;

- 2) умисна вина, корислива чи інша зацікавленість суб’єктів корупційних відносин;

3) дія або бездіяльність — використання особою, уповноваженою на виконання державних функцій (або особа привіряна до неї), всупереч інтересам служби, свого службового становища або пов'язаних з ним можливостей, або авторитету організації, в якій він служить;

4) корислива мета — протиправне отримання для себе або своїх близьких родичів майнових чи немайнових благ, пільг та переваг у результаті виконання або невиконання певних дій по службі або за обіцянку виконати чи не виконати їх у майбутньому<sup>33</sup>.

Корупція характеризується низкою притаманних їй ознак:

1) корупція має суспільний характер та спосіб прояву і зумовлюється станом суспільства на кожному конкретному етапі його розвитку;

2) її суб'єктами можуть бути тільки особи, наділені владою чи публічними повноваженнями;

3) вона проявляється у вигляді реалізації такої влади чи повноважень у неправомірних, здебільшого корисливих діях;

4) корупція тісно пов'язана з організованою злочинністю і на думку багатьох вчених є її невід'ємною частиною;

5) структурно вона складається з кримінальних злочинів, адміністративних правопорушень цивільно-правових деліктів;

6) суспільна небезпечність корупції полягає насамперед у негативному впливі на охоронювані законом цінності у сфері державної влади<sup>34</sup>.

За оцінкою А. Кірічнікова, корупція — це корозія влади. Як іржа роз'їдає метал, так корупція розвалює державний апа-

---

<sup>33</sup> Берестень В. И. Коррупция и ее общественная опасность: учеб.-метод. пособие. Мн.: РИВШ, 2005. С. 7–8; Попов В. И. Проявление коррупции в современных условиях. *Материалы конф. “Коррупция в России: состояние и проблемы”*. М.: Инст. МВД России. 1996. С. 13–14.

<sup>34</sup> Грек Т. Б., Грек Г. Б. Відповідальність за корупцію в світлі міжнародно-правових актів. *Адвокат*. 2011. № 4. С. 39.

рат і моральні засади суспільства. Рівень корупції — своєрідний термометр суспільства, показник його морального стану і здатності державного апарату вирішувати завдання не у власних інтересах, а в інтересах суспільства<sup>35</sup>.

Відмінними рисами рекомендованого світовому співтовариству нового розуміння корупції є:

1) включення до змісту відповідного поняття широкого кола порушень корупційного характеру: етичних, дисциплінарних, адміністративних і кримінальних. Таким чином, корупція, як соціальне явище, тлумачиться досить широко. Навіть більш широко, ніж передбачає правовий підхід. Маються на увазі так звані корупційні порушення, що зазіхають на моральні правила, якими повинен керуватися державний службовець. Кримінально-карна корупція є лише одним із видів корупції;

2) обмеження кола суб'єктів корупційних діянь державними посадовими особами. Стосовно корупційних проявів, у яких передбачається одержання чиновником незаконних благ (майна, послуг, пільг), коло суб'єктів таких діянь доповнюється фізичними та юридичними особами, що надають ці блага<sup>36</sup>.

Таким чином, корупція — це протиправна дія або бездіяльність посадової особи (або особи, яка наділена певними адміністративно-розпорядчими повноваженнями та функціями), яка спрямована на отримання власного інтересу (як матеріального, так і ні, зокрема, певної послуги, привілеїв, пільг тощо) через здійснення своїх функціональних обов'язків та несе негативний наслідок для держави, суспільства та органу державної влади.

Тобто корупція включає такі елементи — по-перше, особа, яка має певну посаду; по-друге, вигода (у вигляді отримання будь-яких привілеїв); по-третє, виконання певних адміністра-

---

<sup>35</sup> Кирпичников А. И. Взятка и коррупция в России. СПб, 1997. С. 79.

<sup>36</sup> Грек Т. Б., Грек Г. Б. Відповідальність за корупцію в світлі міжнародно-правових актів. *Адвокат*. 2011. № 4. С. 41.



тивно-розпорядчих функцій; по-четверте, протиправна дія або бездіяльність; по-п'яте, зацікавлена особа; по-шосте, негативний наслідок для держави, суспільства та органу державної влади.

Корупція несе не тільки негативні наслідки для суспільства, а й позначається на репутаційному капіталові органу державної влади.

Механізмами запобігання корупції, з огляду на поняття корупції як наслідку негативного впливу на суспільство та державу, повинні бути такі:

по-перше, забезпечення патріотичного виховання, починаючи з дошкільного закладу освіти;

по-друге, забезпечення фінансового моніторингу рівня життя посадових осіб та осіб, наділених адміністративно-розпорядчими функціями;

по-третє, формування єдиної державної політики у сфері запобігання корупції з формуванням системної діяльності антикорупційних органів;

по-четверте, забезпечення жорсткої кадрової політики щодо формування кадрового складу системи публічної служби, яка б гарантувала кадрову безпеку системи публічного управління;

по-п'яте, формування системної діяльності громадянського суспільства з органами влади та бізнесом.

Проаналізуємо підходи до поняття корупція у нормативно-правових документах України. Так, Закон України “Про запобігання корупції” визначає корупцію як “використання особою, зазначеною у частині першій статті 3 цього Закону, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у частині першій статті 3 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих

ій службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей”<sup>37</sup>.

Аналіз антикорупційних міжнародно-правових актів показує, що термін “корупція” та супутні терміни мають певні відмінності. Наприклад, Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку, який прийнято 34-ю сесією Генеральної Асамблеї ООН 17.12.1979 р., визначає таке. Незважаючи на те що поняття корупції має визначатись відповідно до національного права, слід розуміти, що воно охоплює здійснення або нездійснення будь-якої дії при виконанні обов'язків або у зв'язку з виконанням обов'язків, що призводить до вимагання чи прийняття подарунків, обіцянок та стимулів, або їх незаконне отримання щоразу, коли відбувається така дія чи бездіяльність. Вислів же “акт корупції” вживається для визначення намагання підкупу службової особи<sup>38</sup>.

Генеральною Асамблеєю ООН 31.10.2003 року прийнято Конвенцію проти корупції. Незважаючи на те що зазначений документ врегульовує важливі антикорупційні міжнародні нормативи і містить у собі визначення ряду пов'язаних із боротьбою з корупцією інститутів, визначення самого поняття “корупція” у ньому відсутнє. Слід звернути увагу, що Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією також не містить у собі визначення корупції<sup>39</sup>.

Страсбурзька Конвенція про цивільно-правову відповідальність за корупцію, яка відбулась у Страсбурзі 4 листопада 1999 року, визначає корупцію як “прямі або непрямі витребування, пропозиція, давання чи отримання хабара або будь-якої іншої неправомірної винагороди, а також можливість її отри-

---

<sup>37</sup> Закон України про запобігання корупції. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення 20.08.2018).

<sup>38</sup> Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку: прийнятий 34-ю сесією Генеральної асамблеї ООН 17 груд. 1979 р. *Документ ООН А/34/46*, ООН, 1980. С. 208–240.

<sup>39</sup> Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією (ETS 173) : міжнародний документ від 27 січ. 1999 р. № ETS173. URL: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_101](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_101) (дата звернення 11.12.2018).

мання, що мають вплив на належне виконання службового обов'язку особою, яка отримує неправомірну вигоду чи можливість отримати таку вигоду, або відповідну поведінку такої особи”<sup>40</sup>.

Розглянемо резолюцію ООН “Практичні заходи боротьби з корупцією”, яку було поширено на VIII Конгресі ООН із запобігання злочинності. Цей документ визначає корупцію як “порушення, яке може мати моральний, дисциплінарний, адміністративний та кримінальний характер.

Власне корупція проявляється у протизаконному використанні службового становища визначеним суб'єктом корупційної діяльності”. Досить цікавим для вивчення є рішення Ради Європейського Союзу “Про боротьбу з корупцією у приватному секторі” від 22.07.2003 року. Цей документ не дає визначення поняттю “корупція”, хоча визначення пасивної корупції та активної корупції. Так, активну корупцію розуміють як діяння, яке виявляється в обіцянці, пропозиції чи наданні, особисто або через інших осіб, особі, що виконує керівну функцію або здійснює діяльність на користь організації приватного сектору, неналежної користі будь-якого змісту, призначеної як цій особі, так і для іншої особи, з метою змусити до порушення своїх обов'язків та здійснити неправомірні дії чи утриматись від здійснення законних дій. Пасивну корупцію це рішення визначає як діяння, коли особа під час здійснення управлінської функції або діяльності на користь організації приватного сектору пропонує або отримує, особисто або через інших осіб, відповідну користь будь-якого змісту, призначену їй особисто або іншій особі, або якщо така особа приймає пропозицію такої користі з метою порушення своїх обов'язків<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією: міжнародний документ від 4 листоп. 1999 р. URL: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_102](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_102). (дата звернення 22.08.2018).

<sup>41</sup> Рамкове рішення Ради про боротьбу з корупцією в приватному секторі: міжнародний документ від 22 лип. 2003 р. № 2003/568/ПВД. URL: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_945](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_945). (дата звернення 20.08.2018).

Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією (ратифікована Україною 16.03.2005 р., набрала чинності 01.01.2006 р.) визначає корупцію як “прямі чи опосередковані вимагання, пропозицію, давання чи отримання хабара чи будь-якої іншої неправомірної вигоди або можливості її отримання, які порушують належне виконання будь-якого обов’язку особою, що отримує хабара, неправомірну вигоду й можливість мати таку вигоду, або поведінку такої особи”<sup>42</sup>.

Таким чином, у нормативно-правових актах є також широке тлумачення поняття “корупції”. Однак схожими властивостями є те, що корупція завжди негативно впливає на державу, суспільство та кожного громадянина. З корупцією потрібно боротися, вона має ознаки правопорушення та карається законом.

Наступним етапом дослідження є виокремлення видів корупції.

У спеціальній літературі розрізняють корупцію політичну і економічну<sup>43</sup>. Розвиток політичної корупції може призвести до неконтрольованої політичної ситуації у країні, оскільки вона являє реальну загрозу демократичним інститутам і балансу різних гілок влади. Економічна корупція знижує ефективність ринкових інститутів і регулюючої діяльності держави.

Проведений аналіз літератури з проблеми дає підстави зазначити, що серед основних видів корупції необхідно назвати корупцію у сфері державної влади, а саме в органах, що здійснюють регулювання та контроль за дотриманням правил і норм, встановлених державою, в органах, керуючих компаніями та підприємствами, в органах, які здійснюють фіскальну й грошову політику; ділову корупцію, що виникає у разі взаємодії влади та бізнесу. Наприклад, у разі господарської супереч-

---

<sup>42</sup> Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією: міжнародний документ від 4 листоп. 1999 р. URL: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_102](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_102). (дата звернення 22.08.2018).

<sup>43</sup> Ярошенко М. Боротьба з корупцією в Україні. *Юрид. журн.* 2011. № 10. С. 50.

ки сторони прагнуть заручитися підтримкою судді з метою винесення рішення на свою користь<sup>44</sup>.

Корупція верховної влади стосується політичного керівництва і верховних судів у демократичних системах.

Наступним видом, на нашу думку, слід виокремити побутову корупцію, яка породжується взаємодією пересічних громадян і чиновників. До корупційних злочинів такого порядку можна віднести подарунки від громадян і послуги посадовій особі та членам її родини.

Корупція в бізнесі зумовлена розвитком ринкових відносин в Україні і приходом ринкової економіки на зміну командно-адміністративній. Даний вид корупції має особливий вплив на економіку держави, для боротьби з нею державою створюються державні корпорації в різних сферах життя суспільства<sup>45</sup>.

Українські науковці В. Гаращук, А. Мухатаєв виокремлюють чотири види корупції:

- 1) “Високорівнева” корупція;
- 2) Корупція у середніх ешелонах влади;
- 3) “Низова” корупція;
- 4) Корупція від “зlidнів” (див. табл. 1.1.)<sup>46</sup>.

М. Фоміна та В. Кузьменко пропонують таку класифікацію корупції:

- 1) за суб’єктом корупційних відносин:
  - суб’єкти-хабарники — державні службовці, менеджери державних і приватних підприємств, політичні діячі;
  - суб’єкти, що пропонують хабар — громадяни, приватні підприємства, приватні легальні фірми, тіньовий бізнес, державні підприємства, політичні діячі, державні службовці;

---

<sup>44</sup> Боротьба з корупцією в Грузії: досвід для вивчення та наслідування в Україні. *Актуальні проблеми держави і права*. 2014. Вип. 71. С. 351.

<sup>45</sup> Агеев В. Н. Противодействие “государственной коррупции”: зарубежный опыт. *Следователь*. 2014. № 8. С. 115.

<sup>46</sup> Гаращук В. М., Мухатаєв А. О. Актуальні проблеми боротьби з корупцією в Україні : монографія. Х.: Право, 2010. 144 с.

## Види корупції та їх характеристика

Вид корупції	Основні характеристики
“Високорівнева” (або “елітарна”)	Така корупція характерна для вищих ешелонів влади (вищі органи влади, центральні органи виконавчої влади, центральні апарати правоохоронних органів та судової сфери влади). Саме на цьому рівні розробляються корупційні схеми, створюються корупційні мережі. Корупція на цьому рівні становить найбільшу небезпеку для держави і суспільства, оскільки представники центральних органів влади є розпорядниками бюджетних коштів, державного майна
Корупція у середніх ешелонах влади	Така корупція характеризується меншими фінансовими потоками, меншою кількістю об'єктів державної власності, обмеженістю владних повноважень
“Низова” корупція	Корупція серед державних службовців, які безпосередньо проводять роботу з підготовки управлінських рішень, готують або видають відповідні дозволи, здійснюють контрольні дії та безпосередньо притягають до правової відповідальності. Небезпека такої корупції полягає у тому, що своїми діями службовці формують у населення негативне ставлення до органів влади
Корупція від “зліднів”	Здійснюється не на постійній основі, ситуативно, коли вже склалось “зовсім скрутне матеріальне становище”. Така корупція є незначною, вона викликана певними особистими обставинами (наприклад, хвороба дитини), низьким рівнем оплати праці

2) за метою корупції з погляду її суб'єктів:

- суб'єкти-хабарники — збагачення за рахунок отримання матеріально-грошових цінностей, обмін послугами (протекціонізм, патронаж, фаворитизм;
- суб'єкти, що пропонують хабар — прискорення вирішення питань у межах правового поля, вирішення питань за межами правового поля, отримання вигідних

- державних замовлень, кар'єрне зростання, лобювання необхідних нормативно-правових актів, встановлення “добрих відносин”, отримання конкурентних переваг;
- 3) за ініціативність корупційних відносин:
- вимагання хабара посадовою особою;
  - підкуп посадових осіб за ініціативою суб'єктів, що пропонують хабар;
  - традиціоналізм у корупційних відносинах;
- 4) за рівнем організації та розповсюдження:
- “низинна” корупція (місцева, регіональна);
  - “верховинна” корупція (національна, міжнародна);
- 5) за організації корупційних відносин:
- локальний — має разовий характер;
  - стільниковий — має сезонний або постійний характер;
- 6) за видом корупційних відносин:
- тверді — хабар у вигляді товару, грошовий хабар, хабар у вигляді різного роду матеріальних цінностей (антикваріат, коштовності, ювелірні прикраси);
  - м'які — непотизм (кумівство), кронізм (протекціонізм), фаворитизм, патронаж, лобізм, клановість, трайбалізм, місництво та ін.;
- 7) за мірою централізації корупційних відносин:
- децентралізована корупція (випадкова);
  - централізована корупція “знизу до верху”;
  - централізована корупція “зверху до низу”;
- 8) регулярність корупційних дій:
- епізодична корупція;
  - систематична або інституційна корупція;
  - клептократична корупція<sup>47</sup>.

За статусом суб'єктів можна виділити корупцію в органах державної влади та приватному секторі. Перша становить значну суспільну небезпеку, оскільки загрожує основам правової держави, правам і свободам людини та громадянина, демокра-

---

<sup>47</sup> Фоміна М. В., Кузьменко В. В. Сутність, форми і класифікація корупційних відносин. *Економічний вісник ун-ту*. 2013. Вип. 21 (1). С. 182–186.

тичному розвитку держави, підриває її авторитет у суспільстві, призводить до дестабілізації економіки і тим самим створює загрозу національній безпеці України. Водночас такий стан протидії корупції видається не повною мірою адекватним з огляду на поширеність вказаного явища. Насамперед ідеться про відсутність фактів (за деякими винятками) притягнення до юридичної відповідальності осіб — державних службовців, які посідають особливо високі щаблі (Закон України “Про державну службу”).

Стосовно корупції у приватному секторі, то слід зазначити, що Кримінальна конвенція Ради Європи проти корупції (статті 7, 8), Конвенція ООН проти корупції (статті 12, 21) вимагають від держав визнати злочинною корупцію у приватній сфері. Крім того, у зв’язку з визнанням державою необхідності боротьби із корупцією у приватному секторі до категорії суб’єктів, що підлягають відповідальності за корупційні правопорушення, віднесено осіб, які постійно або тимчасово обіймають посади, пов’язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов’язків, осіб, спеціально уповноважених на виконання таких обов’язків, а також фізичних осіб – підприємців<sup>48</sup>.

Не менш суспільно небезпечним видом корупції, визначеним згідно з територіальним принципом, є її поділ на внутрішньодержавну та міжнародну. У цьому ключі слід зазначити, що коли визначення першої не потребує додаткових коментарів (розповсюджується на території однієї держави особами, уповноваженими на виконання її функцій, або у приватній сфері), то на характеристиці міжнародної корупції варто зупинитися детальніше. Так, відповідно до положень Конвенції ООН проти транснаціональної організованої злочинності (п. 2 ст. 8), статей 16 (*Підкуп іноземних державних посадових осіб і посадових осіб міжурядових організацій*) і 17 (*Розкрадання, неправо-*

---

<sup>48</sup> Скулиш Є. Державне бюро розслідувань як спеціально уповноважений суб’єкт протидії корупції. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2013. № 3. С. 68–72.



мірне привласнення або інше нецільове використання майна державною посадовою особою) Конвенції ООН проти корупції та статей 5 (*Хабарництво іноземних державних посадових осіб*), 6 (*Хабарництво членів іноземних представницьких органів*), 9 (*Хабарництво посадових осіб міжнародних організацій*), 10 (*Хабарництво членів міжнародних парламентських асамблей*), 11 (*Хабарництво суддів та посадових осіб міжнародних судів*), Конвенції Ради Європи про корупцію у контексті кримінального права, з одного боку, виділяються корупційні дії, що вчиняються посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій міжнародних організацій, парламентських органів і міжнародних судів, з другого — посадовими особами іноземних держав або спільна корупційна діяльність осіб, які обіймають відповідні державні посади і є громадянами різних країн<sup>49</sup>.

О. Акімов вирізняє такі групи безпосередніх причин та умов корупції: політичні (замкнутість системи управління, її повільний розвиток, відсутність системи виховання патріотичних почуттів, моральних якостей, поверховість при проведенні антикорупційної політики, відсутність державної ініціативи щодо створення громадських формувань, незалежних недержавних структур для зростання активності населення у боротьбі з корупцією); економічні (несприятливий режим діяльності підприємств; відсутність прозорості багатьох економічних процесів; на тлі багатих державні службовці не мають навіть помірного достатку); правові (відсутність цілісної системи антикорупційних засобів, невизначеність відповідальності за корупційні діяння, формальний характер чинної системи декларування доходів, неповне визначення суб'єктів, цілеспрямованість правоохоронних органів щодо виконання правових вимог при виявленні корупційних діянь, викритті винних у їх вчиненні); *організаційно-управлінські* (відсутність чіткої регла-

---

<sup>49</sup> Скулиш Є. Державне бюро розслідувань як спеціально уповноважений суб'єкт протидії корупції. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2013. № 3. С. 68–72.

ментації діяльності посадових осіб, поширеність у кадровій політиці випадків заміщення посад через знайомство, відсутність механізмів унеможливлення прийняття на службу лідерів і членів злочинних угруповань та здійснення ними кар'єри, відсутність окремих працівників, які контролювали б цю сферу); *соціально-психологічні* (нерозвиненість громадянської свідомості, корислива спрямованість державних службовців, професійна та моральна деформація частини керівників, що виявляється у поблажливому ставленні до корупції) тощо<sup>50</sup>.

На нашу думку, слід виокремити такі види корупційних дій:

1) корупція в органах державної влади, серед суб'єктів господарювання державних підприємств (організацій, установ);

2) корупція у приватних організаціях, установах, закладах.

Зазначені види корупційних дій можуть у свою чергу поділятися залежно від:

1) характеру корупційних відносин на постійний (систематичний); випадковий; несистематичний;

2) кількості суб'єктів “хабародавачів” на одноособовий, колективний;

3) мети отримання хабара: отримання матеріальних ресурсів, отримання нематеріальних ресурсів;

4) структури корупційних відносин: сформовані структури; несформовані (випадкові) структури;

5) наслідків корупційних дій: міжнародні збитки; національні збитки (як моральні, так і матеріальні); локальні збитки; місцеві збитки;

6) типу корупційних послуг: привілеї, пільги, кар'єрне зростання, прибуток, правові преференції, отримання послуг у натуральній формі;

7) джерела походження: в межах правового регулювання; поза межами правового регулювання.

Зазначені види корупційних дій зображені схематично (рис. 1.1).

---

<sup>50</sup> Акімов О. О. Психологічні аспекти проявів корупції в державному управлінні. *Державне управління: теорія та практика*. 2014. № 1. С. 186.



Рис. 1.1. **Види корупційних відносин**

Корупція вирізняється такими ознаками:

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

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

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

4) неефективність політичних ініціатив у сфері боротьби з корупцією;

5) зміцнення в суспільстві стереотипів терпимого ставлення до корупції, поєднання в масовій свідомості визнання суспільної шкоди корупції і готовності обирати корупційні способи вирішення проблем, що призвело до нездатності громадян брати активну участь в антикорупційних діях;

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

7) слабкість інститутів громадянського суспільства (залежність засобів масової інформації від власників та органів державної влади, які здебільшого уникають об'єктивного висвітлення цих проблем, відсутність підтримки громадянських ініціатив через зневіру та суспільну апатію більшості населення, залежність неурядових організацій від осіб, які надають їм фінансову підтримку<sup>51</sup>).

Тепер перейдемо до аналізу понять “антикорупційні заходи”, “антикорупційні інституції”.

Антикорупційні заходи — це сукупність механізмів, спрямованих на мінімізацію та подолання корупції.

Наприклад, до антикорупційних заходів США відносять: постійний контроль за обов'язковим декларуванням фінансо-

---

<sup>51</sup> Запобігання корупції: методичні рекомендації для місцевих активістів / [Д. О. Калмиків, Д. В. Сінченко, О. О. Сорока, М. І. Хавронюк, Г. Л. Шведова]; за заг. ред. М. І. Хавронюка. К. : ФОП Москаленко О. М., 2017. 242 с.

вих доходів та видатків службовця за рік; кримінальну відповідальність не лише фізичних, а й юридичних осіб за корупційну діяльність; перевірку державних службовців на поліграфі; відсутність імунітету для посадових осіб будь-якого рівня, включно із президентом, сенаторами та конгресменами; заборону державним службовцям отримувати цінні подарунки; наявність інституту донесення про випадки корупції в органах державної влади, а також законодавчий захист даних осіб від звільнення та дискримінації відповідно до Закону “Про громадянські ініціативи” 1989 р.; діяльність спеціально призначеного співробітника в кожному відомстві виконавчої влади для здійснення координації та контролю за додержанням посадовими особами норм етичної поведінки; чіткий розподіл функцій між органами, які здійснюють антикорупційну діяльність; законодавчу регламентацію діяльності лобістів, що регулюється Законом “Про федеральне регулювання лобістської діяльності”; активну громадську діяльність, широке залучення діяльності неурядових організацій; безперешкодне висвітлення проблем корупції у засобах масової інформації; звітування політичних партій про фінансування передвиборчої кампанії<sup>52</sup>.

Найдієвіші методи боротьби з корупцією такі:

1. Оптимізація штатів центральних апаратів. Кількість державних службовців має бути приведена у відповідність до повноважень, які покладені на той чи інший орган виконавчої влади. Крім того, в посадових регламентах державних службовців доцільно позначити загальні принципи їх службового зростання, а також закріпити адміністративно-правові механізми використання кадрового резерву і ротації кадрів в єдиній системі державної служби<sup>53</sup>.

2. Перероблення законодавчих актів запобігання та протидії корупції. Потрібне розроблення законодавчих актів, які

---

<sup>52</sup> Лалаян К. Д. Зарубежный опыт противодействия коррупции. *Налоговая политика и практика*. 2011. № 7 (103). С. 41.

<sup>53</sup> Невмержицький Є. В. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії: монографія. К.: КНТ, 2008. С. 132.

сприяли б удосконаленню дисциплінарної практики і формуванню режиму припинення корупції<sup>54</sup>.

3. Можливість вибору для державного службовця. Для зниження рівня необґрунтованого адміністративного розсуду в питанні застосування адміністративного примусу необхідно встановити правовий механізм, який не даватиме державному службовцю можливості вибору між застосуванням заходів попередження і заходів адміністративного покарання у разі виявлення державним службовцем адміністративного правопорушення<sup>55</sup>. В усіх випадках виявлення адміністративного правопорушення доцільно застосовувати адміністративні покарання, а не заходи організаційно-попереджувального характеру.

4. Зарубіжний досвід боротьби з корупцією. Використання досвіду інших країн у боротьбі із цим явищем, застосування їхніх антикорупційних програм у нашій державі.

5. Створення інститутів із боротьби з корупцією, що мають повноваження для розслідування та припинення цього діяння.

6. Виховання неприйняття корупції в суспільстві.

7. Масштабна реформа державного управління, спрямована на зниження розміру державного апарату та підвищення його ефективності<sup>56</sup>.

У фаховій юридичній літературі виокремлюють три стратегії протидії корупції:

1. Суспільне усвідомлення небезпеки корупції та її наслідків (усвідомлення);

2. Попередження та запобігання корупції (правильне управління);

---

<sup>54</sup> Гвоздецький В. Д. Оновлення адміністративно-правового механізму запобігання і протидії корупції в Україні, урухомлене революцією гідності. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2014. № 4 (75). С. 15.

<sup>55</sup> Чемерис І. В. Зарубіжний досвід протидії корупції в системі державного управління. *Стратегічні пріоритети*. 2015. № 3 (12). С. 111.

<sup>56</sup> Кулик Л. М. Проблема асоціального у людській свідомості та поведінці. *Морально-етичні засади реформування кримінального законодавства України*. Дніпропетровськ: Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ, 2015. С. 59.

3. Верховенство закону і захист прав громадян (припинення).

Зауважимо, що має місце й інша позиція.

Так, дослідники О. Боднарчук<sup>57</sup>, В. Гвоздецький<sup>58</sup>, Л. Кулик<sup>59</sup>, Є. Невмержицький<sup>60</sup>, І. Печенкін<sup>61</sup>, О. Рябченко<sup>62</sup> також виділяють три стратегії:

1 — попередження (усувати причини корупції);

2 — війна (карати всіх корупціонерів);

3 — пасивна протидія (нічого робити не треба — ринок самостійно зменшить рівень корупції до прийнятних розмірів).

У межах першої стратегії варто зазначити, що діяльність, причому узгоджена діяльність усіх трьох секторів, здійснюється за таким вектором:

У рамках першої стратегії (усвідомлення) — це:

1) загальний аналіз ситуації та вироблення антикорупційної стратегії;

2) антикорупційна громадянська освіта;

3) побудова антикорупційних коаліцій;

---

<sup>57</sup> Боднарчук О. Г. Боротьба з корупцією в Грузії: досвід для вивчення та наслідування в Україні. *Актуальні проблеми держави і права*. 2014. Вип. 71. С. 349–356.

<sup>58</sup> Гвоздецький В. Д. Оновлення адміністративно-правового механізму запобігання і протидії корупції в Україні, урухомлене революцією гідності. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2014. № 4 (75). С. 4–23.

<sup>59</sup> Кулик Л. М. Проблема асоціального у людській свідомості та поведінці. *Морально-етичні засади реформування кримінального законодавства України*. Дніпропетровськ: Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ, 2015. С. 59–61.

<sup>60</sup> Невмержицький Є. В. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії: монографія. К.: КНТ, 2008. С. 132.

<sup>61</sup> Печенкін І. Антикорупційна реформа в Україні: місце і роль органів прокуратури як координатора протидії злочинності та корупції. *Віче*. 2015. № 4. С. 24–27.

<sup>62</sup> Рябченко О. П. Забезпечення реалізації права на справедливий суд: окремі законодавчі новели. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2015. № 1. С. 70–74.

4) вільний доступ до інформації та незалежні засоби масової інформації.

У межах другої стратегії (попередження — правильне управління) — це:

1) прозора влада, прозорі процедури (насамперед у бюджетному і виборчому процесі);

2) реформування системи державної та муніципальної служби, системи правоохоронних органів;

3) громадська участь у процесах запобігання корупції;

4) зменшення втручання держави у справи суспільства;

5) кодекси етики для політиків, чиновників, підприємців;

6) зниження адміністративних бар'єрів для підприємців і впровадження конкурсності (система державних і муніципальних замовлень, грантів та інші конкурсні механізми).

У межах третьої стратегії (припинення — верховенство закону) — це:

1) сильна і незалежна судова влада;

2) неухильне виконання законів;

3) законодавство, яке не допускає можливість появи корупції, і громадська експертиза;

4) правова допомога та захист, упровадження інституту омбудсмена та інших правових інститутів<sup>63</sup>.

На думку Ю. Дем'янчук, до системи антикорупційних заходів слід віднести:

- послідовне застосування адміністративних регламентів у службовій діяльності службовців органів державної влади й управління;
- оптимальне визначення прав, обов'язків, а також режиму юридичної відповідальності органів влади та їхніх службовців;
- введення чітких процедур прийняття адміністративних рішень;

---

<sup>63</sup> Суббот А., Дем'янчук Ю. Засоби протидії та запобігання корупції в умовах реформування законодавства. *Адміністративне право і процес*. 2017. № 6. С. 115.



- використання методики аналізу правових актів на предмет їх корупційності;
- широке роз'яснення антисоціального характеру корупції та її негативних наслідків для суспільства, держави й громадян<sup>64</sup>.

Потрібно зауважити, що підходи до вирішення питання щодо попередження корупційних проявів у діяльності державної служби можуть бути досить різноманітними.

Погоджуємося, що нині необхідно домогтися досягнення таких результатів:

- грамотного з правової точки зору використання всіма службовцями своїх прав та обов'язків;
- дотримання правил службової поведінки з боку державних службовців;
- ретельної оцінки діяльності й поведінки службовців з антикорупційної точки зору під час прийому їх на роботу (призначення, конкурсів, виборів, просування по службі), а також під час проведення періодичної атестації кадрів;
- забезпечення дотримання заборони заміщати після звільнення з державної служби протягом двох років посади та виконувати роботи в організаціях, якщо раніше до функцій службовця входив контроль за ними<sup>65</sup>.

На нашу думку, антикорупційні заходи можна класифікувати за такими категоріями:

1. Організаційні антикорупційні заходи, які визначають, у який саме спосіб відбувається прийняття, виконання, контроль за виконанням прийнятих рішень, процедури залучення громадськості, узгодження із зацікавленими сторонами. Крім цього, він також описує систему інститутів, що залучені до цього процесу.

2. Нормативно-правові антикорупційні заходи, що визначають систему правил, процедур регулювання, за якими відбува-

<sup>64</sup> Дем'янчук Ю. В. Актуальні проблеми протидії корупції. *Актуальні проблеми держави і права*. 2014. Вип. 74. С. 351.

<sup>65</sup> Там само.

ється регламентація антикорупційних заходів. Вони також включають рекомендаційні документи міжнародних інституцій. Інакше його можна визначити як обов'язкові до виконання команди державного управління (вимоги, заборони, приписи та ін.), які зобов'язують робити чітко визначені речі. Крім цього, в який спосіб відбуваються консультації з громадянським суспільством, як враховуються пропозиції громадських організацій, чи представлені вони як дорадчі органи.

3. Фінансові антикорупційні заходи спрямовані на фінансові санкції до винних фізичних або юридичних осіб — у вузькому розумінні, та оптимізацію фінансової сфери держави — у широкому розумінні.

4. Кадрові антикорупційні заходи передбачають оновлення людського капіталу в системі антикорупційних інституцій, постійне удосконалення кадрового потенціалу, постійний відбір та оцінювання кадрів з метою формування професійного кадрового складу системи антикорупційних органів державної влади.

5. Виховні антикорупційні заходи передбачають механізми формування негативного сприйняття корупції, підтримки безкорупційного суспільства, позитивного ставлення до інформування про прояви корупції в органи державної влади.

6. Інституційні антикорупційні заходи передбачають систему механізмів, спрямованих на формування та розвиток антикорупційних інституцій, їх удосконалення та постійне оновлення, формування інформаційного поля.

7. Інформаційні антикорупційні заходи передбачають систему заходів, спрямованих на інформування громадськості про прояви корупції, а також формування інформаційно-комунікаційного простору між органами влади та громадянським суспільством.

Таким чином, корупція — це протиправна дія або бездіяльність посадової особи (чи особи, яка наділена певними адміністративно-розпорядчими повноваженнями та функціями), яка спрямована на отримання власного інтересу (як матеріального, так і ні, зокрема, певної послуги, привілеїв, пільг тощо) че-

рез здійснення своїх функціональних обов'язків та несе негативний наслідок для держави, суспільства та органу державної влади.

## **1.2. Сучасні проблеми розвитку антикорупційної політики в Україні**

Вчені вважають причинами виникнення корупції, зокрема, виникнення приватної власності, розвиток державності, зрощення капіталу та влади, некомпетентність кадрів, відсутність реальних механізмів запобігання корупції тощо. Проаналізуємо основні причини виникнення та розвитку корупції.

Проведений аналіз літератури з проблематики дає підстави зазначити, що у наукових джерелах аналізують проблеми:

- 1) пов'язані з виникненням корупції;
- 2) пов'язані з розвитком та поширенням корупції у суспільстві та державі;
- 3) проблеми ефективності та результативності реалізації заходів антикорупційної політики.

На думку О. Лук'янова, однією з головних перешкод на шляху реформування нашої держави є корупція. Корумпованість не лише гальмує розвиток економіки та громадянського суспільства, а й несе загрозу національній безпеці України. Саме тому суспільство потребує від держави створення нових механізмів протидії корупції. Однак серед науково-практичних завдань, крім розробки організаційно-правових заходів протидії корупції, стоїть завдання і більш глибокого розуміння цього явища, причин високого рівня сприйняття корупції громадянами України, укоріненості в масовій свідомості уявлень про державну владу як джерело корупції, а сприйняття державних службовців (посадовців) переважно як корупціонерів<sup>66</sup>.

---

<sup>66</sup> Лук'янов О. Корупція як архетип державного управління. *Публічне управління: теорія та практика*. 2013. Вип. 2. С. 25–32. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr\\_2013\\_2\\_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr_2013_2_6) (дата звернення 02.08.2018).

Найявні форми корупції та ймовірні ризики виникнення нових її форм зумовлені широким колом об'єктивних і суб'єктивних причин, що є характерними для умов кардинальних політичних і соціально-економічних перетворень у суспільстві та державі. Серед таких причин поширеності корупції в Україні можна виокремити такі:

1) психологічні втрати перехідного періоду у житті суспільства. Розпад старої системи моральних та інших духовних цінностей спричинив втрату значною частиною населення моральних орієнтирів, духовних опор і, одночасно, поширення цинізму, аморальності та криміналізації суспільної свідомості;

2) становлення нових державних інститутів. Стара вертикаль державного управління поступово замінюється новою. Досить частим реорганізаціям піддається система центральних органів влади — міністерств, відомств. Вони скорочуються, об'єднуються, реорганізуються, потім знову поновлюються, відроджуються. Зрозуміло, що за таких умов вірогідність корупційних діянь значно зростає;

3) перерозподіл державної власності. Після проголошення незалежності України розпочався процес перерозподілу державної власності у нові її форми: створення акціонерних товариств, передача в оренду, розпродаж і перехід у приватну власність земель, підприємств тощо. Цей процес супроводжується чисельними корупційними діями, пов'язаними як з оцінкою вартості об'єктів, так і з передачею (продажем) їх новим господарям;

4) тінізація економіки. Тіньовою економікою називають економічну діяльність, яка не враховується і не контролюється офіційними державними органами або спрямована на отримання доходу шляхом порушення чинного законодавства. Тіньова економіка підриває основи існування держави, розкладає державний апарат, оскільки однією з умов її наявності є широкий підкуп працівників державних органів;

5) кризові економічні явища. Спад виробництва, скорочення об'ємів продукції, відсутність оновлення основних фондів у всіх галузях народного господарства сприяють тому, що все

більше підприємств, юридичних і фізичних осіб вимушені шукати кредити, позички і дотації. За таких обставин збільшується кількість звернень до чиновників відповідних міністерств і відомств і, як наслідок, більш поширеною і всеосяжною стає корупція, захоплюючи все нові й нові сфери суспільства;

6) незавершеність формування правового поля в Україні. Суперечливість вимог одного закону вимогам інших законів стає причиною масового тиску на державні органи, створює сприятливі умови до корупційних дій з боку посадових осіб державних установ, організацій і підприємств різних форм власності;

7) незадовільний стан протидії злочинності. В умовах криміналізації суспільства, поширення особливо тяжких злочинів боротьба з корупцією за рангом важливості поступається місцем перед замовними убивствами, розбійними нападами тощо. Разом з тим правоохоронні та антикорупційні органи потребують сучасних дієвих методик виявлення і фіксації корупційних діянь, їх ефективного попередження;

8) незадовільний стан боротьби з контрабандою на митницях та в зоні проведення АТО. У результаті Державний бюджет України не отримує мільярди гривень надходжень. Водночас корумповані митники та правоохоронці незаконно збагачуються;

9) прорахунки у кадровому забезпеченні інституту управлінської ланки в органах державного управління. Практична робота з персоналом, який виконує завдання в умовах корупційних ризиків, потребує врахування не тільки наявності провокуючих чи сприятливих чинників професійної діяльності на конкретній посаді, але передусім психологічних особливостей особистості<sup>67</sup>;

---

<sup>67</sup> Мовчан А. В., Мовчан М. А. Основні причини поширення корупційних явищ в органах державної влади України. *Проблеми антикорупційної діяльності в Україні: зб. матер. Міжнар. наук.-практ. конф.* (Київ, 18 трав. 2015 р.). МАУП. К.: "МП Леся", 2015. С. 74–75.

10) відсутність реальних механізмів запобігання корупції, спрямованих на формування антикорупційної культури, негативного ставлення населення до корупції;

11) неефективність діяльності новостворених антикорупційних інституцій, у тому числі відсутність відповідної професійної освіти у кадрів, відсутність механізмів діяльності таких інституцій.

Є. Невмержицький вважає, що основними детермінантами корупції є: по-перше, труднощі з подоланням тоталітарного режиму; по-друге, економічний занепад та політична нестабільність; по-третє, нерозвинене та недосконале законодавство, яке регламентує функціонування фундаментальних основ економіки та економічної політики; по-четверте, неврегульованість питань власності; по-п'яте, неефективність інститутів влади; по-шосте, вплив морально-психологічної атмосфери в суспільстві та сприйняття корупції як нормального явища; по-сьоме, кадровий “голод” в органах державної влади, брак обґрунтованої і виваженої кадрової політики<sup>68</sup>.

На розвиток корупції в Україні впливають такі фактори: економічний, політичний, культурний, правовий<sup>69</sup>. На нашу думку, до цих факторів слід віднести кадрові чинники, адже від кадрів залежить рівень корупції в суспільстві.

Автори підручника “Антикорупційна політика та запобігання корупції в публічному управлінні” до чинників корупції відносять:

по-перше, політичні (несприятливі характеристики політичної еліти, політична нестабільність, недосконалість механізмів взаємовідносин органів державної влади з політичними партіями, відсутність стійких традицій демократії, недоліки регулювання державою фінансування політичних партій, обмеження суспільно-політичних свобод, надмірна політична децентралізація);

---

<sup>68</sup> Невмержицький Є. В. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії: монографія. К.: КНТ, 2008. С. 45–49.

<sup>69</sup> Там само. С. 81.

по-друге, економічні (надлишкове втручання держави в економіку, недоліки системи оплати праці державних службовців, неадекватна податкова політика, низький рівень економічного розвитку, висока забезпеченість країни природними ресурсами тощо);

по-третє, соціальні (низька освіченість суспільства, слабкість громадянського суспільства тощо);

по-четверте, правові (нерозвиненість антикорупційного законодавства, прогалини у правовому регулюванні суспільних відносин, суперечності між положеннями різних нормативно-правових актів, нечіткість або незрозумілість лінгвістичних формулювань правових норм, винятки із загальних прав та процедур, заплутаність та розпорошеність правового регулювання тощо);

по-п'яте, управлінські (слабка дієвість державного контролю, структурно-функціональні недоліки системи державних органів, непрозорість їх діяльності, невпорядкованість загальної адміністративної процедури, нерозвиненість адміністративного судочинства, відсутність належного організаційного забезпечення антикорупційної діяльності, недоліки надання адміністративних послуг);

по-шосте, психологічні (виробництво за допомогою ЗМІ корупційних стереотипів, гіперболізація у суспільній свідомості тотальної корумпованості державного апарату, поширення думки про безглуздість індивідуальної корупції тощо);

по-сьоме, культурно-етичні (відсутність надособистісних цінностей, ідеалів та моральних заборон, розходження між суспільними уявленнями про корупцію та її законодавчим визначенням, існування подвійних моральних стандартів щодо корупції, нерозуміння гостроти корупційної проблеми у суспільстві)<sup>70</sup>.

---

<sup>70</sup> Антикорупційна політика та запобігання корупції в публічному управлінні : навч. посіб. / І. С. Бондар, В. Г. Горник, С. О. Кравченко, В. В. Кравченко. К.: Ліра-К, 2016. С. 78–94.

Можна погодитися з цією класифікацією, однак, на нашу думку, основними чинниками (детермінантами корупції) є також психологічне сприйняття та толерантність суспільства й населення до корупції, нормальне сприйняття як побутової корупції, так і корупції в органах державної влади, судах, органах прокуратури, особливо коли йдеться про вирішення особистих питань та проблем.

Головними соціальними факторами корупції виступають диспропорції в динаміці економічних перетворень і формуванні інституційного державно-політичного, організаційно-управлінського, правового та морального середовища. Зокрема недостатнє регулювання складних соціально-економічних процесів, пов'язаних зі становленням ринкової економіки та приватизацією держвласності, недосконалість системи місцевого самоврядування, бюрократизм, безвідповідальність і безкарність чиновників, виборче правосуддя, нерозвиненість інститутів громадянського суспільства і недержавних засобів масової інформації, нестабільність, суперечливість та інші дефекти законодавства. Важливим чинником поширення корупції є масова соціокультурна аномія з домінуванням у громадянській і груповій свідомості ціннісних орієнтацій на матеріальне благополуччя, владу, культ грошей і матеріальне споживання, а також стійкість у суспільній свідомості, у тому числі і серед державних службовців, негативної думки, що корупція значною мірою — об'єктивне і виправдане явище, яке нібито потрібне для успішного вирішення багатьох економічних, соціальних та інших повсякденних життєвих проблем<sup>71</sup>.

Наступний комплекс проблем — це проблеми, пов'язані з реалізацією антикорупційної політики.

Аналізуючи антикорупційну політику України, слід назвати чинники впливу на рівень корупції: непрозорість діяльності і невідповідність органів державної влади; відсутність (або дуже малий відсоток) політичної волі щодо запобігання та протидії

---

<sup>71</sup> Барановский Н. Коррупция как антиобщественное явление: социолого-криминалистический анализ. *Юстиция Беларуси*. 2013. № 4. С. 69.



корупції, неефективна участь у цій роботі правоохоронних структур та органів національної безпеки держави; розгалуженість дозвільно-регуляторної системи; надмірний вплив певних олігархічних груп на прийняття державних рішень та процедуру кадрових призначень; часто відсутність правил професійної етики на публічній службі; низький рівень забезпечення захисту прав власності; недотримання законодавства у сфері боротьби з корупцією, поєднане з його недосконалістю, суперечлива діяльність судової системи у цьому напрямі; відсутність системності в роботі з виявлення корупції в органах державної влади; відсутність публічного контролю за доходами та видатками вищих посадових осіб держави, а також ефективних механізмів участі громадянського суспільства у формуванні й реалізації антикорупційної політики<sup>72</sup>. У соціальному середовищі до контексту існування корупції необхідно віднести такі фактори: тінізація соціально-економічних відносин, маргіналізація значної частини українського соціуму, що призводить до розбалансованості відносин між соціальними верствами та абсолютного домінування політичної еліти. Порівняння соціального контексту і факторів нового вітчизняного елітогенезу, а також структурно-функціональний аналіз розвитку політичної еліти дає можливість дійти висновку про значне відчуження еліти та громадянського суспільства, що є мультиплікатором негативних соціальних наслідків політичної корупції в Україні<sup>73</sup>. Незважаючи на те, що на ці проблеми експертами неодноразово зверталася увага, вони залишаються й досі невирішеними.

Особливо гостро сьогодні стоїть питання існування політичної та високопосадової корупції, що становить серйозну загрозу національній безпеці України та є розсадником інших форм корупції. Як зазначає Р. Чапка, “влада корумпує, а абсо-

---

<sup>72</sup> Прохоренко О. Прояви корупції — загроза національній безпеці України. *Науковий вісник НАВСУ*. 2002. Вип. 3. С. 61–64.

<sup>73</sup> Баланда А. Л., Пшеничний В. Г. Соціальний контекст політичної корупції. *Збірник наукових праць*. 2010. № 36. С. 19–26.

лютна влада коруптує абсолютно”, їх взаємозв’язок корисливий не лише матеріально. Саме політичний компонент забезпечує будь-якій корупції прикриття і дає змогу її учасникам уникати відповідальності<sup>74</sup>. Політична корупція, яка полягає в нелегітимному використанні учасниками політичного процесу та носіями публічної влади їх можливостей і повноважень з метою отримання особистих чи групових вигод, породжує корупційні схеми на всіх рівнях економічного та суспільного життя. До останнього часу корупція залишалась найбільш прибутковим і найменш ризикованим бізнесом в Україні. Високий рівень корупції відзначається у сфері державних закупівель, земельних відносин, будівництві, торгівлі, видобувній промисловості. Тіньові схеми у цих галузях існують за підтримки високопосадовців та політиків<sup>75</sup>.

Однією із основних причин, що не сприяє ефективності заходів подолання корупції, є відсутність необхідної політичної волі.

Очевидно, що розв’язати проблему політичної корупції можна тільки поступово, шляхом формування нового законодавства, посилення контролю за діяльністю виборних посадовців і представницьких органів влади з боку відповідних державних органів, інститутів громадянського суспільства, зокрема засобів масової інформації, підвищення політичної відповідальності громадян за свій вибір і народних обранців за свою діяльність. Разом з тим низка заходів законодавчого характеру повинна бути реалізована найближчим часом. Очевидно, що розв’язати проблему політичної корупції можна тільки поступово, шляхом формування нового законодавства, посилення контролю за діяльністю виборних посадовців і представницьких органів влади з боку відповідних державних

---

<sup>74</sup> Чапка, Р. Ринок газу в Україні – поле для активності злочинців, хабарників та інших нечесних людей. *Свобода*. 2000. 3 квітня. С. 8.

<sup>75</sup> Маркеєва О. Д. Антикорупційна політика в Україні: проблеми та перспективи. URL: <http://sp.niss.gov.ua/content/articles/files/21-1440595448.pdf> (дата звернення 20.08.2018).

органів, інститутів громадянського суспільства, зокрема засобів масової інформації, підвищення політичної відповідальності громадян за свій вибір і народних обранців за свою діяльність<sup>76</sup>.

Окремо слід визначити проблему відсутності спеціально підготовлених фахівців, які формують та реалізують антикорупційну політику. В новостворених органах (зокрема, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції, Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, Державне бюро розслідувань) кадри не мають відповідного досвіду роботи, а моделюють отримані знання, вміння, навички з урахуванням вимог чинного законодавства, посадових обов'язків та положень про антикорупційні органи. Так, існує потреба у формуванні державного замовлення на підготовку кадрів для системи антикорупційних органів, які повинні володіти знаннями з права, економіки, фінансів, податків, соціології, піар-менеджменту, політології, філософії, менеджменту, психології, державного управління. Тобто необхідна розробка спеціальних навчальних програм для таких фахівців. Крім того, потрібно передбачити фінансування підготовки та підвищення кваліфікації фахівців з Державного бюджету України.

Наступною важливою проблемою є відсутність результативності новостворених антикорупційних інституцій. Так, на сьогодні створені Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції, Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, Державне бюро розслідувань, сформований, але не працює Вищий Антикорупційний суд. Однак рівень корупції в Україні не зменшується.

---

<sup>76</sup> Ростовська К. В. Сучасна антикорупційна політика в Україні: проблеми та перспективи. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна*. Серія "Право". 2017. Вип. 23. С. 95.

Водночас створені антикорупційні органи працюють з “нуля”, вони не мають інституційної пам’яті, досвіду вирішення аналогічних питань із запобігання та подолання корупції, відсутні реальні антикорупційні механізми, деякі механізми взагалі не врегульовані у чинному законодавстві України.

Нині відсутні реальні дієві механізми запобігання корупції, адже заповнення електронної декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, не дає можливості оцінювати реальні видатки та доходи службовця протягом року. Крім того, запровадження системи електронного декларування надало можливості багатьом посадовим особам заповнити так звану нульову декларацію, тобто надало право службовцям задекларувати реальне майно, збереження та доходи без зазначення джерел отримання таких статків.

Окремо стоїть питання відсутності механізмів формування у молоді та дітей негативного ставлення до корупції. Формування негативного ставлення до корупції здійснюється як максимальний вплив на всі усвідомлені спонуки поведінки людини через:

1) стимулювання (зовнішній вплив, що за певних умов вимагає конкретної діяльності і поведінки, навіть якщо особистість має інші інтереси, потреби). Стимулами є всі заохочення і покарання — моральні і матеріальні, створення антикорупційного середовища і громадської думки;

2) активізацію спонук до спільної правомірної поведінки, наведення прикладів, показ перспектив, переконання, інформування, що допомагають особистості зробити вибір у напрямі антикорупційної поведінки. При виробленні поведінки, що зумовлена негативним ставленням до корупції, доцільним є використання технології критичного мислення і ненасильницького спілкування<sup>77</sup>.

Впровадження антикорупційної освіти у дошкільних і особливо шкільних закладах освіти, вищих навчальних закладах

---

<sup>77</sup> Антикорупційні засади діяльності органів влади : наук.-практ. посіб. / за наук. ред. А. В. Роздайбиди. Х. : Друкарня МАДРИД, 2014. 364 с.

дасть змогу сформуванню антикорупційного мислення у значній частині населення України, а також антикорупційну культуру. Корисним буде дослідження позитивного досвіду розвитку системи антикорупційної освіти у таких державах, як Литва, Австрія, Данія, Грузія, Болгарія, Індонезія, Австралія. Найбільш активно робота по впровадженню програм з антикорупційного виховання здійснюється в Литовській Республіці. Литва ініціювала ряд міжнародних проектів з антикорупційної освіти і виховання. У ці проекти були залучені освітні установи, місцеві спільноти, органи державного управління і некомерційні громадські організації. А у Болгарії ще з 2004 року були знайдені можливості для введення антикорупційних модулів у навчальні програми середніх шкіл<sup>78</sup>.

Таким чином, формування антикорупційної культури має відбуватися ще у шкільних навчальних закладах.

На думку Н. Ченшової, Л. Шпильки, до заходів антикорупційної політики слід віднести такі.

По-перше, має змінитися ставлення суспільства до корупції, до сприйняття цього явища. Треба розуміти, що ця проблема породжує не тільки загибель держави, а й нівелювання моральних цінностей людини, втрату гідності. Щоб це здійснити, потрібно ще змалечку, поки найкраще сприймається інформація, розповідати про корупцію, ввести в школах спеціальний антикорупційний урок, де розповідати про виникнення, а також до яких наслідків може призвести корупція. Звісно, це має бути у зрозумілій, цікавій формі, щоб легко сприймалося підлітками. Так само потрібно ввести такий урок і у вищих навчальних закладах, але більш детально розповідати про цю проблему, що може спричинити залучення населення до активної участі в антикорупційній діяльності.

По-друге, треба створити спеціальні умови, які сприятимуть зміні суспільного уявлення щодо повідомлення про фак-

---

<sup>78</sup> Антикоррупционное образование в мире. URL: <http://suite101.com/article/political-anti-corruption-education-affect-on-youth-worldwide-a258238>. (дата звернення 20.10.2018 р.).

ти корупції. Людина не повинна боятися повідомити про корупцію, яку вона мала можливість спостерігати або якщо її намагалися залучити до корупційних діянь.

По-третє, потрібно створити нову політичну еліту, незаплямовану корупційними зв'язками. Це мають бути молоді, високоморальні, освічені громадяни зі знаннями іноземних мов.

По-четверте, треба оптимізувати кількість державних службовців та підвищити службовцям заробітну плату<sup>79</sup>.

По-п'яте, можна запровадити інститут омбудсмена у сфері протидії корупції і загалом для контролю та вирішення питань населення.

По-шосте, можна збільшити міру покарання для корупціонерів: наприклад, посадовець, який був спійманий на взятті хабара, крім основного покарання, має заплатити штраф у 10-кратному або більшому розмірі хабара<sup>80</sup>.

Проведений аналіз дає підстави визначити такі проблеми.

Перший блок, пов'язаний з виникненням та поширенням корупції в суспільстві та державі, у тому числі:

- політико-правові проблеми (несприятливі характеристики політичної та управлінської еліти, політична нестабільність, недосконалість механізмів взаємовідносин органів державної влади з політичними партіями, відсутність стійких традицій демократії, недоліки регулювання державою фінансування політичних партій, обмеження суспільно-політичних свобод, надмірна політична децентралізація);

- економічні (розгалуженість дозвільно-регуляторної системи; надлишкове втручання держави в економіку, недоліки системи оплати праці державних службовців, неадекватна податкова політика, низький рівень економічного розвитку, висока забезпеченість країни природними ресурсами тощо);

---

<sup>79</sup> Ченшова Н. В., Шпилька Л. О. Сучасний стан, перспективи розвитку і вдосконалення антикорупційної політики в Україні. *Науковий вісник Ужгородського нац. ун-ту*. Серія: Право. 2017. Вип. 43. Т. 2. С. 101.

<sup>80</sup> Там само.

- соціальні (низька освіченість суспільства, слабкість громадянського суспільства тощо);
- правові (нерозвиненість антикорупційного законодавства, прогалини у правовому регулюванні суспільних відносин, суперечності між положеннями різних нормативно-правових актів, нечіткість або незрозумілість лінгвістичних формулювань правових норм, винятки із загальних прав та процедур, заплутаність та розпорошеність правового регулювання тощо);
- управлінські (слабка дієвість державного контролю, структурно-функціональні недоліки системи державних органів, непрозорість їх діяльності, невпорядкованість загальної адміністративної процедури, нерозвиненість адміністративного судочинства, відсутність належного організаційного забезпечення антикорупційної діяльності, недоліки надання адміністративних послуг);
- психологічні (психологічне сприйняття та толерантність суспільства та населення до корупції; формування за допомогою ЗМІ корупційних стереотипів, гіперболізація у суспільній свідомості тотальної корумпованості державного апарату, поширення думки про безглуздість індивідуальної корупції тощо);
- етичні (відсутність надособистісних цінностей, ідеалів та моральних заборон, розходження між суспільними уявленнями про корупцію та її законодавчим визначенням, існування подвійних моральних стандартів щодо корупції, незрозуміння гостроти корупційної проблеми у суспільстві);
- контрольні (створення контролюючих інституцій, водночас відсутність дієвого контролю громадянського суспільства, неефективність інститутів державної влади та місцевого самоврядування);
- кадрові (відсутність професійно підготовлених кадрів з відповідними етичними якостями (чесність, відданість справі, політична неупередженість, незаангажованість тощо); прорахунки у кадровому забезпеченні інституту управлінської ланки в органах державного управління).

Другий блок проблем пов'язаний з ефективністю та результативністю реалізації заходів антикорупційної політики, зокрема:

- непрозорість діяльності і невідповідність органів державної влади інститутам громадянського суспільства;
- відсутність (або дуже малий відсоток) політичної волі щодо запобігання та протидії корупції, неефективна участь у цій роботі правоохоронних структур та органів національної безпеки держави;
- відсутність правил професійної етики на публічній службі;
- відсутність ефективних механізмів участі громадянського суспільства у формуванні й реалізації антикорупційної політики;
- відсутність спеціально підготовлених фахівців, які формують та реалізують антикорупційну політику;
- відсутність результативності новостворених антикорупційних інституцій;
- відсутність механізмів формування у молоді та дітей негативного ставлення до корупції;
- відсутність нормативно-правового регулювання питання формування антикорупційної культури у населення.

### **1.3. Методологічні засади дослідження проблеми формування та розвитку антикорупційних органів державної влади**

Методологію дослідження проблеми формування та розвитку антикорупційних органів державної влади розглянемо як транскрипцію методології специфічної сфери діяльності. Методологія є складною системою категорій, принципів, норм, цінностей, парадигм, теорій і самих методів, яка забезпечує пізнавальну та практичну діяльність.

Методологія дослідження проблеми формування та розвитку антикорупційних органів державної влади характеризу-



ється значним проблемним полем, яке включає в себе необхідність розв'язання багатьох проблем. Серед них:

- створення та розвиток категорійного апарату дослідження, що передбачає обґрунтування, систематизацію, класифікацію та опис категорій, аналіз їх генезису, ролі в науці та практиці;
- формулювання принципів дослідження, аналіз їх наукової, оціночної та практичної транскрипції;
- визначення норм пізнавальної, оціночної та практичної діяльності;
- дослідження системи цінностей, їх змін та ролей в пізнавальній, практичній і оціночній діяльності;
- вивчення парадигмальності дослідження, процесів розвитку та змін парадигм;
- аналіз теоретичного наробку формування та розвитку антикорупційних органів державної влади, тенденцій його розвитку та методологічних функцій;
- обґрунтування методів формування та розвитку антикорупційних органів державної влади, їх специфіки;
- забезпечення цілісності пізнавальної та практичної методологій, їх відкритості для методологічних інновацій<sup>81</sup>.

Аналіз антикорупційних інституцій в Україні та світі спирається на системний та ситуаційний аналіз. Останній базується на сукупності прийомів і методів осмислення ситуації, її структури, визначення факторів впливу, тенденцій розвитку тощо. Основними складовими та, відповідно, проблемними блоками ситуаційного аналізу є: діагностика, здійснення проблемного структурування, що передбачає виділення комплексу проблем ситуації, їх типології, наслідків, шляхів вирішення; визначення характеристик ситуації, її структури, функцій, взаємодії з навколишнім середовищем; встановлення причин виникнення ситуації і наслідків її розгортання; діагностика зміс-

---

<sup>81</sup> Бакуменко В. Д. Прийняття рішень в державному управлінні : навч. посіб. [у 2 ч.]. Ч. 1. Теоретико-методологічні засади. К. : ВПЦ АМУ, 2010. С. 35–36.

ту діяльності в ситуації, її моделювання та оптимізація; побудова системи оцінок ситуації, її складових, умов, дійових осіб; підготовка прогнозів ймовірного, потенційного і бажаного майбутнього; вироблення рекомендацій щодо поведінки дійових осіб у ситуації; розробка програм діяльності в означеній ситуації.

Основною процедурою в системному аналізі є побудова узагальненої моделі реального об'єкта, а технічну базу таких досліджень становлять комп'ютерні інформаційні системи і технології. Серед основних принципів системного аналізу такі: процес формування та розвитку антикорупційних органів державної влади має починатися з виявлення та чіткого формулювання конкретних цілей; необхідно розглядати проблему як єдине ціле і виявляти усі наслідки та взаємозв'язки кожного рішення; необхідне виявлення і аналіз етапів формування антикорупційних органів державної влади з визначення проміжних цілей; сходження від абстрактного до конкретного; єдність аналізу і синтезу, логічного та історичного; виявлення в об'єкті різноякісних зв'язків та їх взаємодії; розгляд системи з позиції "чорної скриньки" тощо. Реалізацію цих принципів супроводжують специфічні проблемні блоки. У зв'язку з посиленням уваги до програмно-цільових принципів планування системний аналіз став практично невіддільний від термінів "цілеутворення" і "програмно-цільове управління".

У дослідженні системний підхід дає можливість розглянути та проаналізувати етапи формування та розвитку антикорупційних органів державної влади, а також взаємозв'язки системи антикорупційних органів державної влади, виокремити основні складові цієї системи, з'ясувати зв'язки між системними елементами.

Програмно-цільовий підхід є дуже важливим й ефективним способом досягнення цілей розвитку системи антикорупційних інституцій. В його основу покладено парадигму: мета → програма → результат. Основна ідея полягає в концентрації та ефективному спрямуванні наявних ресурсів на вирішення пріоритетних проблем шляхом розроблення і реалізації програм.

Таким чином, ключовими питаннями постановки і реалізації програмно-цільового підходу є виділення пріоритетних проблем, їх системний аналіз з метою конкретизації завдань та розподіл наявних ресурсів між цими завданнями<sup>82</sup>.

Реалізація програмно-цільового підходу охоплює такі засоби та прийоми: структурування проблеми на підпроблеми таким чином, щоб розкрити проблему; виділення підпроблем, що дає змогу визначити склад комплексу заходів з її вирішення; розподілити проблеми на завдання й заходи, що уможливорює розробити програму; оцінювання пріоритетності та послідовності виконання заходів, що використовуються для розробки технології виконання робіт за всією програмою у вигляді мережевого графіка, а також розподілу ресурсів між організаціями-виконавцями; задіяння механізму управління виконанням комплексної програми вирішення проблеми, зокрема методів оптимізації термінів виконання робіт, використання ресурсів, стимулювання й санкцій; створення організаційної системи управління вирішенням проблем. На сьогодні програмно-цільовий підхід є найпоширенішою формою спрямування ресурсів держави на вирішення актуальних проблем її розвитку, засобом перетворення державних стратегій і політик у конкретні, забезпечені ресурсами дії<sup>83</sup>.

Перспективним підходом до аналізу проблеми формування та розвитку антикорупційних органів державної влади є морфологічний підхід, що зумовлює вирішення проблеми розроблення та застосування спеціальних методів, особливо на основі методу систематичного покриття поля. Останній передбачає порівняльний аналіз поля проблем та результатів їх вирішення, наприклад стану правового регулювання, знаходження таким чином прогалин у вирішенні проблем, невідповідностей вирішення проблем сучасній їх ситуації, а також невідповідностей локального та глобального вирішення про-

---

<sup>82</sup> Бакуменко В. Д. Прийняття рішень в державному управлінні : навч. посіб. [у 2 ч.]. Ч. 1. Теоретико-методологічні засади. К. : ВПЦ АМУ, 2010. С. 112.

<sup>83</sup> Там само.

блем. Результати такого аналізу далі використовуються для внесення корекцій у чинні державні політики, програми, проекти.

У дослідженні також застосовується метод моделювання — створення моделі взаємозв'язків антикорупційних органів державної влади. Моделювання — це єдиний на сьогодні систематизований спосіб бачення варіантів майбутнього й визначення потенційних наслідків альтернативних рішень, що уможливорює їх об'єктивно порівнювати.

Моделі дають змогу враховувати при аналізі значно більше явищ та особливостей порівняно з можливостями звичайного якісного аналізу, а також генерувати нову інформацію, невідому апіорі. Формалізм конструкцій моделей вимагає чіткого уточнення положень і гіпотез, які лежать в основі аналізу. Це має важливе значення для верифікації їх результатів, а також розуміння і удосконалення аналітичного процесу. Власне кажучи, кожне розуміння спирається на якусь модель.

Для моделювання характерна певна послідовність дій: побудова достовірної теоретичної моделі, що відображає залежності між основними змінними, які характеризують проблему; створення або використання комплексу програм, який забезпечує можливість рішення прогнозно-аналітичних та оптимізаційних задач. При цьому прийнято поділяти економічні змінні на екзогенні та ендогенні змінні, а також виділяти управлінські впливи. Управлінські впливи — це змінні, які визначаються (задаються) вищими та центральними органами державного управління і впливають на значення ендогенних змінних<sup>84</sup>.

Для оцінки альтернатив моделювання має бути підібрана цільова функція, яка формується за завданням майбутнього користувача моделі та охоплює всі бажані цілі — набір ендогенних змінних, а також їх значення або діапазон, у якому вони можуть змінюватись. Користувач має можливість вибра-

---

<sup>84</sup> Бакуменко В. Д. Прийняття рішень в державному управлінні : навч. посіб. [у 2 ч.]. Ч. 2. Науково-прикладні аспекти. К. : ВПЦ АМУ, 2010. С. 48.

ти управлінські впливи, шляхом яких він розраховує забезпечити максимізацію (мінімізацію) цільової функції. Частина значень управлінських впливів може бути задана, для іншої частини задається діапазон, у якому можуть знаходитись їх значення. Після цього здійснюється розв'язання оптимізаційної задачі. Якщо рішення існує, тобто існують такі значення управлінських впливів, які забезпечують екстремум цільових функцій, тоді ці значення можуть бути використані для прийняття рішення (не будь-яке існуюче рішення може бути припустимим, маючи на увазі можливі політичні наслідки або умови його реалізації на практиці). Якщо рішення не існує, то слід змінити або вид цільової функції, або діапазон, у якому можуть знаходитися значення управлінських впливів. При проведенні прогнозно-аналітичних досліджень, як правило, розв'язання оптимізаційної задачі здійснюється багатократно, що дає змогу накопичити достатній обсяг інформації для наступного якісного аналізу та врахування отриманих результатів при прийнятті майбутніх управлінських рішень<sup>85</sup>.

Дослідження проблеми формування сучасних антикорупційних органів державної влади у світі та Україні складається з шести етапів.

Перший етап передбачає здійснення системного аналізу понятійно-категоріального апарату дослідження. Так, передбачається проаналізувати поняття “корупція”, “антикорупційні заходи”, “антикорупційні органи державної влади” тощо.

Другий етап дослідження — це систематизація та виокремлення проблем, які виникають під час форсування державної політики у сфері запобігання та боротьби з корупцією, у тому числі системні проблеми, які виникають під час формування управлінських рішень стосовно формування антикорупційних органів державної влади. Це дає можливість сформувати напрями дослідження, а також виокремити шляхи удосконалення сучасних антикорупційних інституцій.

---

<sup>85</sup> Бакуменко В. Д. Прийняття рішень в державному управлінні : навч. посіб. [у 2 ч.]. Ч. 2. Науково-прикладні аспекти. К. : ВПЦ АМУ, 2010. С. 49–50.

Третім етапом дослідження є системний та компаративний аналіз досвіду формування та розвитку антикорупційних інституцій в Європейських країнах, США та Азійських країнах, визначення закономірностей розвитку формування та розвитку антикорупційних інституцій та ефективність цих інституцій. Крім того, за допомогою системного аналізу були виокремлені країни, де створено спеціально уповноважені антикорупційні органи, та ті країни, де антикорупційну політику реалізують органи поліції, прокуратури та суду.

Четвертим етапом дослідження проблеми становлення антикорупційних інституцій є виокремлення етапів розвитку Національного агентства з питань запобігання корупції, Національного антикорупційного бюро України, Державного бюро розслідувань України, Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, Вищого Антикорупційного суду. Автором виокремлені проблеми розвитку зазначених вище антикорупційних інституцій, визначені шляхи удосконалення діяльності цих інституцій.

П'ятий етап дослідження передбачає удосконалення системи антикорупційних органів державної влади. З цією метою було обґрунтовано запровадження методу реінжинірингу як основного механізму формування будь-яких органів державної влади.

Реінжиніринг — це фундаментальне переосмислення і радикальне перепроєктування адміністративних процесів для досягнення істотних покращень в таких ключових для сучасного управління показниках результативності, як витрати, якість, рівень обслуговування та оперативність. В цьому визначенні містяться чотири ключових слова: фундаментальний, радикальний, суттєвий процес<sup>86</sup>.

---

<sup>86</sup> Хаммер М., Чампи Дж. Реінжиніринг корпорації. Манифест революції в бізнесі. М. : Изд-во Манн, Иванов и Фербер. 2007. С. 58–63.

Шостий етап дослідження передбачає системний аналіз та синтез проблем реформування сучасних державних інституцій, що дало змогу обґрунтувати можливі шляхи удосконалення діяльності сучасних антикорупційних органів державної влади.

Сьомий етап дослідження здійснює систематизацію сучасних шляхів удосконалення формування антикорупційних органів державної влади, виокремлення інноваційної моделі системи комунікації антикорупційних органів державної влади. Крім того, на цьому етапі дослідження запропоновано запровадження діяльності інноваційної антикорупційної інституції, обґрунтовані її основні функції, визначені процедури та механізми формування кадрів цієї інноваційної установи.

## **Висновки до розділу 1**

Корупція — це протиправна дія або бездіяльність посадової особи (або особи, яка наділена певними адміністративно-розпорядчими повноваженнями та функціями), яка спрямована на задоволення власного інтересу (як матеріального, так і ні, зокрема, певної послуги, привілеїв, пільг тощо) через здійснення своїх функціональних обов'язків та завдає збитків для держави, суспільства, органу державної влади, кожного громадянина.

Корупція охоплює такі елементи: по-перше, особа, яка має певну посаду; по-друге, вигода (у вигляді отримання будь-яких привілеїв); по-третє, виконання певних адміністративно-розпорядчих функцій; по-четверте, протиправна дія або бездіяльність; по-п'яте, зацікавлена особа; по-шосте, негативний наслідок для держави, суспільства, органу державної влади, кожного громадянина.

Корупція несе не тільки негативні наслідки для суспільства, а й позначається на репутаційному капіталові органу державної влади та державі загалом.

Механізмами запобігання корупції, виходячи з поняття корупції як наслідку негативного впливу на суспільство, держа-

ву, громадянина, повинні бути: по-перше, формування антикорупційної культури, забезпечення патріотичного виховання, починаючи з дошкільного закладу освіти; по-друге, забезпечення фінансового моніторингу рівня життя посадових осіб та осіб, наділених адміністративно-розпорядчими функціями; по-третє, формування єдиної державної політики у сфері запобігання корупції з формуванням системної діяльності антикорупційних органів; по-четверте, забезпечення жорсткої кадрової політики щодо формування кадрового складу системи публічної служби, яка б гарантувала кадрову безпеку системи публічного управління; по-п'яте, формування системної діяльності громадянського суспільства з органами влади та бізнесом.

На нашу думку, слід виокремити такі види корупційних дій:

- 1) корупція в органах державної влади, серед суб'єктів господарювання державних підприємств (організацій, установ);
- 2) корупція в приватних організаціях, установах, закладах.

Зазначені види корупційних дій можуть у свою чергу поділятися на такі: 1) від характеру корупційних відносин: постійна (систематична); випадкова; несистематична; 2) від кількості суб'єктів "хабародавців": одноособова; колективна; 3) від мети отримання хабара: отримання матеріальних ресурсів; отримання нематеріальних ресурсів; 4) від структури корупційних відносин: сформована структура; несформована (випадкова) структура; 5) від наслідків корупційних дій: міжнародні збитки; національні збитки (як моральні, так і матеріальні); локальні збитки; місцеві збитки; 6) від типу корупційних послуг: привілеї; пільги; кар'єрне зростання; прибуток; правові преференції; отримання послуг у натуральній формі; 7) від джерела походження: в межах правового регулювання; поза межами правового регулювання.

Обґрунтовано, що антикорупційні заходи — це сукупність механізмів, спрямованих на мінімізацію та подолання корупції. На нашу думку, антикорупційні заходи можна класифікувати за такими категоріями: організаційні; нормативно-правові; фінансові; кадрові; інформаційні; інституційні; виховні.



Визначені основні проблеми виникнення та розвитку корупції.

Перший блок проблем пов'язаний з проблемами виникнення і поширення корупції в суспільстві та державі, у тому числі:

- політико-правові проблеми (несприятливі характеристики політичної та управлінської еліти, політична нестабільність, недосконалість механізмів взаємовідносин органів державної влади з політичними партіями, відсутність стійких традицій демократії, недоліки регулювання державою фінансування політичних партій, обмеження суспільно-політичних свобод, надмірна політична децентралізація);

- економічні (розгалуженість дозвільно-регуляторної системи; надлишкове втручання держави в економіку, недоліки системи оплати праці державних службовців, неадекватна податкова політика, низький рівень економічного розвитку, висока забезпеченість країни природними ресурсами тощо);

- соціальні (низька освіченість суспільства, слабкість громадянського суспільства тощо);

- правові (нерозвиненість антикорупційного законодавства, прогалини у правовому регулюванні суспільних відносин, суперечності між положеннями різних нормативно-правових актів, нечіткість або незрозумілість лінгвістичних формулювань правових норм, винятки із загальних прав та процедур, заплутаність та розпорошеність правового регулювання тощо);

- управлінські (слабка дієвість державного контролю, структурно-функціональні недоліки системи державних органів, непрозорість їх діяльності, невпорядкованість загальної адміністративної процедури, нерозвиненість адміністративного судочинства, відсутність належного організаційного забезпечення антикорупційної діяльності, недоліки надання адміністративних послуг);

- психологічні (психологічне сприйняття і толерантність суспільства та населення до корупції; формування за допомогою ЗМІ корупційних стереотипів, гіперболізація у суспільній свідомості тотальної корумпованості державного апарату, поширення думки про безглуздість індивідуальної корупції тощо);

- етичні (відсутність надособистісних цінностей, ідеалів та моральних заборон, розходження між суспільними уявленнями про корупцію та її законодавчим визначенням, існування подвійних моральних стандартів щодо корупції, нерозуміння гостроти корупційної проблеми у суспільстві);

- контрольні (створення державних контролюючих інституцій, водночас відсутність дієвого контролю громадянського суспільства, неефективність інститутів державної влади та місцевого самоврядування);

- кадрові (відсутність професійно підготовлених кадрів з відповідними етичними якостями (чесність, відданість справі, політична неупередженість, незаангажованість тощо); прорахунки у кадровому забезпеченні інституту управлінської ланки в органах державного управління).

Другий блок проблем пов'язаний з ефективністю та результативністю реалізації заходів антикорупційної політики, у тому числі:

- непрозорість діяльності і невідзвітність органів державної влади інститутам громадянського суспільства;

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

- відсутність правил професійної етики на публічній службі;

- відсутність ефективних механізмів участі громадянського суспільства у формуванні й реалізації антикорупційної політики;

- відсутність спеціально підготовлених фахівців, які формують та реалізують антикорупційну політику;

- відсутність результативності новостворених антикорупційних інституцій;

- відсутність механізмів формування у молоді та дітей негативного ставлення до корупції;

- відсутність дієвих механізмів формування антикорупційної культури у населення країни.

## Розділ 2

# СВІТОВИЙ ДОСВІД ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

### 2.1. Становлення та розвиток антикорупційних органів державної влади в європейських країнах

**Фінляндія** є найменш корумпованою країною у світі. Дуже часто основним чинником для чесної влади називають рівень зарплат державних службовців.

Незважаючи на репутацію і високу оцінку Transparency International випадки корупції трапляються і в Фінляндії. Періодично до суду доходять справи про отримання хабара тією або іншою посадовою особою або про зловживання нею своїм службовим становищем або про дачу хабара представником тієї чи іншої компанії з метою забезпечення отримання контракту тощо. Але все-таки в повсякденному житті громадяни практично не стикаються з проблемами корупції. Цьому сприяє загальна обстановка в країні, де корупція, як правило, відторгується суспільством<sup>87</sup>.

Фактори, які забезпечують Фінляндії низький рівень корупції: розвинені інститути громадського суспільства; політична, фінансова та кадрова незалежність системи правосуддя; незалежні ЗМІ; відкритість процесу прийняття рішень посадовими особами; мінімізація втручання держави до економічного сектора; державна гарантія захисту осіб, які сприяли компетентним органам у боротьбі з корупцією; ефективна організація адміністративної системи (компактність, невеликий ступінь бюрократизації, відсутність кастовості, клановості);

---

<sup>87</sup> Matti Joutsen, Juna Keranen Corruption and the prevention of corruption in Finland. URL: [www.om.fi](http://www.om.fi).

адекватна система внутрішнього та зовнішнього контролю за діяльністю посадових осіб; гідний рівень заробітної плати державних службовців, наявність “соціального пакета” (пенсійне забезпечення, вихідна допомога), розмір якого встановлюється за вислугою років; морально-психологічний настрій суспільства та всього корпусу посадових осіб на запобігання корупції<sup>88</sup>.

Публічна адміністрація у Фінляндії є доволі прозорою та характеризується високими стандартами. Значну роль відіграє відсутність чіткої структурованості самої адміністрації та великої заполітизованості державних структур. Нормативною базою для організації діяльності суб’єктів протидії корупції стали Конституція Фінляндії та Закон “Про державну службу” (1994 р.). До джерел, якими користуються державні службовці, щоб уникнути корупційних діянь, належать: “Цінності в повсякденній роботі – Громадська етика”, опубліковані Міністерством фінансів правила поведінки для службовців тощо<sup>89</sup>.

Державна політика запобігання та передбачення корупції викладена в загальнонаціональній Програмі з боротьби зі злочинами в економічній сфері (1996 р.). Інші спеціалізовані антикорупційні проекти, а також спеціальні правоохоронні служби у країні відсутні.

Основні засади державної політики в боротьбі з корупцією закріплені в загальнонаціональній програмі “Національна стратегія боротьби з тіньовою економікою та злочинністю у сфері економіки на 2016–2020 рр.”. Стратегічними цілями програми є сприяння конкуренції між юридичними особами; запобігання тіньовій економіці й економічним злочинам; під-

---

<sup>88</sup> Ситник Л. С. Можливості використання європейського досвіду протидії корупції в Україні. *Економіка і організація управління*. 2016. № 2 (22). С. 178.

<sup>89</sup> Values in the Daily job – Civil servant’s ethics. A handbook for the state administration. URL: <http://workspace.unpan.org/sites/internet/documents/UNPAN91843.pdf>

вищення ефективності заходів, ужитих органами державної влади для викорінення тіньової економіки та економічної злочинності за допомогою вдосконалення співробітництва між цими органами<sup>90</sup>. Запорукою успішності організаційно-правової моделі запобігання корупції Фінляндії є закріплення низки принципів, на яких вона ґрунтується, а саме: верховенство права; запобігання конфлікту інтересів (вимога про те, щоб жодна посадова особа не брала участі в прийнятті рішень за наявності в неї або її близьких родичів особистого інтересу); прийняття рішення більш ніж однією посадовою особою; простота й прозорість адміністративної та судової систем; громадський контроль за діяльністю державних службовців; інновація e-democracy (більшість запитів і заявок до органів державної влади можуть бути подані в режимі он-лайн за допомогою використання мережі Інтернет); легкість і доступність звернення до суду в разі порушення прав і свобод громадян<sup>91</sup>.

Основний принцип фінської антикорупційної політики — корупція не є ізольованим феноменом. Вона не вимагає спеціально виділених законів, спеціальних органів, окремої стратегії або плану дій. Навпаки, ця політика інтегрована в загальну політику держави, оскільки корупція розглядається і як частина злочинного світу, і як частина незадовільного керівництва / поганих політик<sup>92</sup>.

У країні фактично ніколи не видавалися спеціальні закони про корупцію або про створення спеціальних органів для її контролю. Корупція розглядається як частина кримінальної злочинності та регулюється на всіх рівнях законодавства правовими нормами про протидію хабарам.

---

<sup>90</sup> Мануель Віллорія. Політики і практики запобігання конфлікту інтересів у дев'яти країнах ЄС. Порівняльний огляд. GOV/SIGMA/ 2006. URL:<http://www.sigmaweb.org/publicationsdocuments/42618438.pdf>. (дата звернення 11.02.2019).

<sup>91</sup> The Penal Code of Finland. Finlex.fi. — URL: <http://www.finlex.fi/pdFsaad-kaan/E8890039.PDF> (дата звернення 08.07.2011).

<sup>92</sup> Matti Joutsen, Juna Keranen Corruption and the prevention of corruption in Finland. URL: [www.om.f](http://www.om.f). (дата звернення 08.07.2018).

У Фінляндії<sup>93</sup> існує формальна антикорупційна мережа заснована під егідою міністерства юстиції, яка об'єднує не тільки державні органи і органи місцевого самоврядування, але і приватний сектор, дослідницькі та недержавні організації. Цілі мережі:

- сприяння антикорупційній діяльності та внесення відповідних ініціатив;

- підвищення рівня усвідомлення небезпеки корупції суспільством і встановлення антикорупційних директив в державному, муніципальному і приватному секторах;

- здійснення виконання зобов'язань відповідно до міжнародних антикорупційних угод (Конвенції ООН проти корупції, Конвенції Організації економічної співпраці і розвитку, Конвенції Ради Європи), а також зобов'язань міжнародних організацій (Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), Групи держав по боротьбі з корупцією (ГРЕКО);

- сприяння вивченню і дослідженню корупції<sup>94</sup>.

В умовах глобалізації та інформатизації боротися з корупційними злочинами лише всередині своєї країни, не виходячи на міжнародний рівень, неможливо. На сьогодні прийнято та діє безліч нормативно-правових актів щодо запобігання та боротьби з корупцією, які мають міждержавний характер. Тому Фінляндія підписала багато нормативно-правових документів міжнародного характеру, серед яких:

- Конвенція ЄС про боротьбу з корупцією (1997);

- Угода ОЕСР (Організації економічного співробітництва і розвитку.) Проти підкупу іноземних посадових осіб (підписання — в грудні 1998 року, ратифікація — в лютому 1999 року);

- Договір Ради Європи про Кримінальний кодекс по боротьбі з корупцією (підписання — в січні 1999 року, ратифікація — в жовтні 2002 року);

---

<sup>93</sup> The Penal Code of Finland. Finlex.fi. — URL: <http://www.finlex.fi/pdFsaad-kaan/E8890039.PDF> (дата звернення 08.07.2011).

<sup>94</sup> Matti Joutsen, Juna Keranen Corruption and the prevention of corruption in Finland. URL: [www.om.f](http://www.om.f) (дата звернення 08.07.2018).

- Конвенція Ради Європи про цивільно-правові відповідальності за корупцію (підписана в червні 2000 року, ратифікована в жовтні 2001);

- Угода Організації Об'єднаних Націй проти організованої злочинності (підписана в грудні 2000 року, ратифікована в лютому 2004);

- Угода ООН проти корупції (підписана в грудні 2003 року, ухвалена в червні 2006 року).

У Кримінальному кодексі Фінляндії слово “корупція” не згадується. Замість цього йдеться про хабарництво чиновників, за яке передбачено покарання (від штрафу до тюремного ув'язнення).

У Кримінальному кодексі Фінляндії за здійснення державними посадовими особами корупційних злочинів передбачені різні покарання: від штрафу до двох років позбавлення свободи (зі звільненням із займаної посади, заборонаю заміщати певні посади або займатися певною діяльністю строком від двох місяців до чотирьох років за наявності обтяжуючих обставин). Покарання призначаються за такими злочинами: отримання державною посадовою особою хабара або примус до хабара, карається як і факт отримання хабара; зловживання посадовими повноваженнями; службова фальсифікація; фальсифікація доказів, підкуп для неправдивих свідчень<sup>95</sup>.

Контроль за виконанням антикорупційних норм та прийняття заходів у разі їх порушення здійснюють традиційні судові та правоохоронні органи. Особисту роль відіграють канцлер юстиції та омбудсмен парламенту, яких призначає Президент Республіки, і вони є повністю незалежними від усіх державних структур, в тому числі, один від одного. У своїй діяльності вони керуються тільки законом. До їх розпорядження входять усі інструменти права, які необхідні для проведення розслідувань та прийняття відповідних заходів.

---

<sup>95</sup> Ситник Л. С. Можливості використання європейського досвіду протидії корупції в Україні. *Економіка і організація управління*. 2016. № 2 (22). С. 178–179.

Для розгляду звинувачень проти високопосадовців особливої категорії (членів уряду, канцлера юстиції, омбудсмена парламенту, членів Верховного Адміністративного суду) існує спеціальний інститут – Державний суд, який скликається за необхідності, але діє на основі встановлених конституцією країни правил. Цей суд може також розглядати звинувачення проти президента країни<sup>96</sup>.

Державний суд, який очолює президент Верховного суду, складається з голови Адміністративного суду, Надвірного суду та п'яти депутатів парламенту, які обрані саме парламентом. Фактично це “суд імпичменту”, який може приймати рішення про відсторонення від посади осіб вказаної категорії. У післявоєнний період країни Державний суд скликався лише один раз. Таким чином, від звинувачень в корупції та покарань у Фінляндії не рятують ні висока посада, ні депутатські мандати, ні суспільна діяльність. У боротьбі з корупцією Фінляндія активно використовує міжнародно-правові інструменти, співпрацює у цій сфері з іншими країнами, практикує своє законодавство відповідно до міжнародних норм і законів. Вона підписала та ратифікувала основні документи, в тому числі Конвенцію про боротьбу з корупцією 1997 р., Конвенцію Організації економічного співробітництва і розвитку 1998 р. про боротьбу з хабарами, Конвенцію ООН “Проти корупції” 2003 р.<sup>97</sup>.

Стосовно сфери фінансування політичних партій та виборчого законодавства фінське право розрізняє державне й приватне фінансування політичних партій. Державне фінансування надається для здійснення діяльності, проведення передвиборчих кампаній, забезпечення роботи парламентських груп тих партій, які представлені в парламенті. Фінансування політичних партій регулюється головним чином законами “Про

---

<sup>96</sup> Ситник Л. С. Можливості використання європейського досвіду протидії корупції в Україні. *Економіка і організація управління*. 2016. № 2 (22). С. 179.

<sup>97</sup> Там само.



політичні партії”, “Про обнародування джерел фінансування передвиборчих кампаній” та низкою нормативно-правових актів загального характеру, наприклад, законами “Про аудит”, “Про бухгалтерський облік” тощо.

Роль контролюючого органу в питанні політичного фінансування відіграє Міністерство юстиції Фінляндії. Воно також відповідає за складання відповідних правил і положень, здійснення контролю й накладання санкцій. Проте, як зауважують деякі вчені, існуюча у Фінляндії система державного фінансового контролю має суто формальний характер; немає вимоги щодо того, щоб фінансові звіти були точним відбиттям отриманих і витрачених коштів. Бухгалтерська звітність політичних партій вивчається тільки в рамках інформації, що надається самими партіями; немає ефективної перехресної перевірки фінансової інформації тощо. Контроль полягає скоріше в перевірці належного використання державних коштів, ніж у встановленні джерела пожертвувань. Крім того, можна перевірити тільки державні субсидії, а не ті, які надаються як членські внески або пожертвування<sup>98</sup>.

Якщо проблема непрозорості фінансування партій з боку приватних джерел є радше політологічним питанням, то державне фінансування як поле для політичної корупції в органах державної влади має пряме відношення до досліджуваної теми. У зв'язку з цим західні дослідники зауважують, що у Фінляндії існує ймовірність конфлікту інтересів і політичного втручання при виконанні функцій контролю Міністерством Юстиції, яке є одним з відомств Уряду. А останнє, у свою чергу, складається з членів правлячої партії (партій). Таким чином, питання протидії використанню адміністративного ресурсу або тіньового лобіювання високими посадовими особами в уряді при державному фінансуванні партій та передвиборчих кампаній у Фінляндії є відкритим.

---

<sup>98</sup> Дела Порта Д. Брудні оборудки: учасники, ресурси та механізми політичної корупції / Д. Дела Порта, А. Ванучі. К.: К.І.С., 2006. 302 с.

Важливим фактором сприянню протидії корупції є те, що фінське суспільство виховане у душі поваги до законів, самоповаги та негативного сприйняття питань, пов'язаних із вчиненням незаконних дій. Також важливу роль відіграє особиста свобода громадян, які не бояться політиків та чиновників у разі викриття<sup>99</sup>.

Велику роль в ефективному сприянні протидії політичній корупції у Фінляндії відіграють освіта й виховання в руслі поваги до прав та свобод, законів і формування негативного ставлення до питань, які пов'язані з учиненням незаконних дій. Також велике значення має розвиток викривальної журналістики та відповідальності громадян щодо викриття корупційних схем політиків і чиновників.

Проведений аналіз досвіду формування та розвитку антикорупційної політики у Фінляндії свідчить:

по-перше, формування негативного ставлення населення до корупції, що сприяє її мінімізації, особливо на побутовому рівні;

по-друге, системне формування нормативно-правових документів щодо запобігання та боротьби з корупцією. Хоч і не існує спеціального закону щодо запобігання та боротьби з корупцією, разом з тим у різних нормативно-правових актах врегульовані питання антикорупційної політики;

по-третє, існує спеціальна відповідальність державних службовців, яка деталізована у кримінальному законодавстві;

по-четверте, у Фінляндії не існує спеціально створеного антикорупційного органу державної влади, разом з тим функції запобігання та боротьби з корупцією виконують суди, правоохоронні органи, Міністерство юстиції Фінляндії та ін.

У Франції створена Центральна служба запобігання корупції, до основних функцій якої віднесені: централізація інформації, необхідної для попередження (виявлення) фактів активної та пасивної корупції, зловживання службовим станови-

---

<sup>99</sup> Невмержицький Є. В. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії: монографія. К.: КНТ, 2008. С. 268.

щем як з боку державних службовців, так і приватних осіб, а також надання допомоги судово-слідчим органам у випадку їх звернення про надання інформації, що свідчить про факти правопорушень. Центральна служба інформує Прокурора республіки для проведення розслідування<sup>100</sup>. Таким чином, зазначена служба виконує функції як попередження корупції, так і її подолання.

Французьке законодавство переважно акцентує увагу на адміністративних, а не карних заходах покарання. При цьому переслідується головна мета — запобігання “неправомірного поєднання особистих фінансових інтересів і виконання посадових функцій державного службовця”<sup>101</sup>.

В основі правового антикорупційного механізму сучасної Франції діють норми:

– Конституції. Так, урядовим чиновникам заборонено поєднувати свою посаду з депутатським або сенатським мандатом і з будь-якою іншою професійною діяльністю у громадському або приватному секторі. Після відставки міністри протягом шести місяців не мають права обіймати керівні посади в державних або приватних компаніях;

– Уставу про державну службу, редакцій 1946 та 1992 р. До карної відповідальності за порушення вказаних норм Конституції додавалася адміністративна (позбавлення всіх привілеїв, включаючи вислугу років, відомчі пенсії та ін.). У морально-етичний кодекс держслужби було впроваджено поняття непрямого “заступництва” у будь-якій формі, що має метою запобігти “поєднання приватних фінансових інтересів з виконанням посадових функцій державного службовця”;

– Постанови уряду країни від 11 березня 1988 р. про публікацію актів політичних партій і даних про витрати на прове-

---

<sup>100</sup> Невмержицький Є. В. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії: монографія. К.: КНТ, 2008, С. 282.

<sup>101</sup> Бочарников И. В. Зарубежный опыт противодействия коррупции. URL: [http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/VestnikSF/2008/VSF\\_NEW200807061002/VSF\\_NEW200807061002\\_p\\_007.htm](http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/VestnikSF/2008/VSF_NEW200807061002/VSF_NEW200807061002_p_007.htm)

дення виборчих кампаній, про обов'язкове декларування доходів міністрів і парламентаріїв;

– Закону про фінансування політичних партій (1990), що ввів обмеження на надання коштів, у тому числі на проведення виборчих кампаній, політичним партіям від фізичних осіб або підприємств;

– Закону “Про запобігання корупції та прозорість процедур у державних і приватних організаціях”. Закон передбачав проведення низки заходів, у тому числі створення Центральної служби запобігання корупції (ЦСЗК), запровадження суворіших і прозоріших правил фінансування політичних партій та передвиборчих кампаній, укладення державних контрактів з метою підвищення прозорості у цій сфері і посилення контролю за діяльністю місцевих органів влади;

– Закону Сегена, 1995 р., що дає Рахунковій палаті право контролювати процес призначення на державну службу. Згідно із Законом кожен депутат Національних зборів Франції після свого обрання зобов'язаний надати фінансові рахунки про кошти, витрачені на передвиборчу кампанію, а також “декларацію честі” із вказівкою розмірів особистої власності. Таку ж декларацію надають депутати Європейського парламенту, члени генеральних і регіональних рад. Крім того, вказаний правовий акт ввів норму, за якою перевищення граничних лімітів витрат кожного кандидата на виборах спричиняє анулювання результатів виборів, а порушники втрачають права отримання субсидій з держбюджету<sup>102</sup>.

---

<sup>102</sup> Бочарников І. В. Зарубежный опыт противодействия коррупции. URL: [http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/VestnikSF/2008/VSF\\_NEW200807061002/VSF\\_NEW200807061002\\_p\\_007.htm](http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/VestnikSF/2008/VSF_NEW200807061002/VSF_NEW200807061002_p_007.htm); Спеціалізовані інституції з боротьби проти корупції: огляд моделей / Організація економічного співробітництва і розвитку; Мережа боротьби проти корупції для країн Східної Європи і Центральної Азії. *Official website of The Organisation for Economic Cooperation and Development*. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/7/51/39972270.pdf> (дата звернення 31.10.2018); Рубинский Ю. Франция: коррупция и борьба с ней. URL: [www.ieras-library.ru/documenti/soveurope/2010/rubinskii.doc](http://www.ieras-library.ru/documenti/soveurope/2010/rubinskii.doc) (дата звернення 31.10.2018).

На інституційному рівні протидію політичній корупції в органах державної влади очолюють:

- Комісія з фінансової гласності політичного життя, що контролює майнове становище парламентаріїв;

- Національна комісія з рахунків виборчих кампаній і фінансування політичних партій (наділена контрольними функціями);

- правоохоронні органи, такі як організація з боротьби проти відмивання грошей ТРАСФІН, Міністерство юстиції, Відділ з боротьби проти корупції (ВБК), створений у 2004 р. в рамках Управління боротьби проти економічних та фінансових злочинів при Судовій поліції, а також Центральна служба запобігання корупції (ЦСЗК), яка співпрацює з вищенаведеними правоохоронними структурами.

Окремо варто зазначити про ЦСЗК, враховуючи її начебто центральну роль у протидії всім видам корупції. Насправді основними видами діяльності ЦСЗК є збирання інформації та проведення консультацій незалежних експертів з питань, пов'язаних із виникненням ризику корупції та справами про корупцію, за якими проводиться розслідування. В останній час ЦСЗК усе активніше займається інформаційно-просвітницькою діяльністю і сприянням у прийнятті кодексів етики в організаціях державного і приватного секторів. ЦСЗК не має повноважень розглядати справи про адміністративні або кримінальні правопорушення. Проте якщо в результаті збирання інформації з'ясовуються факти, що свідчать про можливий злочин, служба негайно передає цю справу Державному прокуророві<sup>103</sup>.

Проведений аналіз демонструє те, що у Франції сформована система антикорупційних органів, діяльність яких в

---

<sup>103</sup> Спеціалізовані інституції з боротьби проти корупції: огляд моделей / Організація економічного співробітництва і розвитку; Мережа боротьби проти корупції для країн Східної Європи і Центральної Азії. *Official website of The Organisation for Economic Cooperation and Development*. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/7/51/39972270.pdf> (дата звернення 31.10.2018)

більшості спрямована на превентивну функцію щодо корупції.

У Німеччині ефективність протидії корупції підкріплена допомогою громадськості, конфіскацією майна у порушника та створення ефективної фінансової системи, яка унеможливує “відмивання” незаконно отриманих коштів<sup>104</sup>. З 1995 р. був створений спеціальний підрозділ — Служба внутрішніх ревізій, яка здійснює перевірки усіх муніципальних та державних органів влади з метою зниження та профілактики корупції у відповідних органах влади, що знову вказує на наявність системи моніторингу публічної адміністрації з боку незалежного суб'єкта<sup>105</sup>.

Серед механізмів протидії корупції, що впроваджуються в Німеччині, варто виділити створення реєстру корумпованих фірм. Німеччина намагається використовувати не тільки власний досвід, а й іноземний, зокрема досвід Ізраїлю. Суть такої практики полягає в тому, що приватну структуру, яку включено до подібного реєстру, позбавляють можливості виконувати будь-які замовлення держави, вона автоматично стає об'єктом збільшеної уваги з боку правоохоронних органів. Цей експеримент реалізовано в одній з земель Німеччини та, за оцінками теоретиків і практиків, він зумовив позитивні результати.

Боротьба з корупцією у Німеччині покладається на незалежні одна від одної кілька структур: міністерство внутрішніх справ, поліцію, прокуратуру і суди кожної з 16 федеральних земель та Берліна як окремої одиниці<sup>106</sup>.

У Німеччині корупційні діяння поділяють на 3 групи: ситуативну, структурну та корупцію як складову організованої

---

<sup>104</sup> Петрашко С. Я. Боротьба з корупцією: міжнародний вимір та національна практика. К.: Ін-т законодавства ВРУ, 2014. С. 160–161.

<sup>105</sup> Литвиненко В. І. Протидія корупції в Україні: адміністративно-правові засади: монографія. К.: “МП Леся”, 2015. С. 353.

<sup>106</sup> Сірук М. Боротьба з корупцією по-німецьки. *День*. 2008. 26 верес. (№ 173). URL: <http://www.day.kiev.ua/uk/article/panorama-dnya/borotba-z-korupciyeu-po-nimeeski> (дата звернення 12.02.2019).

злочинності. Певний науковий і практичний інтерес становлять форми і способи корупційних проявів, які розглядає німецька юриспруденція: підвищення прибутку за допомогою корупції; корупційні дії з метою відтіснення конкурентів і отримання відповідних контрактів; корупція з метою отримання кредитів від державних та громадських фінансових установ, субсидій та фінансових привілеїв; підкуп державних, політичних та громадських діячів; підкуп прикордонників і митників; корупція з метою отримання дозвільних документів; плата поліції та іншим представникам правоохоронних органів з метою позбавитися необхідності сплачувати штраф<sup>107</sup>.

Практика протидії корупції у Німеччині демонструє ефективність залучення громадськості до практичних дій по боротьбі з корупцією. Наприклад, кримінальне відділення поліції у Нижній Саксонії запровадило прийняття анонімних повідомлень від громадян щодо економічної злочинності. Таку практику було прийнято за результатами пілотного проекту, в ході якого впродовж кількох місяців до зазначеного підрозділу, який налічує лише 9 робітників прокуратури та 33 представників поліції, було отримано 184 повідомлення. Кримінальні справи було розпочато у 124 випадках, з них 30 % були приналежні до справ, пов'язаних з корупцією.

Органам влади всіх рівнів в ролі організаційно-правових заходів було представлено пакет документів, так звана Директива Федерального уряду про боротьбу з корупцією у федеральних органах управління. В цьому документі зібрано положення, що направлені на попередження корупції:

- визначення посад, що найбільш підпадають під ризик впливу корупціогенних факторів;
- посилення внутрішнього контролю у різних формах;
- особливо пильний підхід під час призначення кандидатів на посади, виконання яких передбачає реальні можливості здійснення корупційних дій;

---

<sup>107</sup> Невмержицький Є. В. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії: монографія. Київ : КНТ, 2008. С. 290–292.

- підготовка та підвищення кваліфікації службовців у питаннях профілактики дій, що підпадають під кваліфікацію корупційних злочинів;
- посилення робочого моніторингу керівництвом органів влади всіх рівнів;
- ротація службовців, що обіймають посади, які найбільше підпадають під загрозу корупції;
- жорстоке дотримання задекларованих процедур під час провадження та оформлення державних замовлень<sup>108</sup>.

Одночасно з цим документом було розроблено Рекомендації щодо дотримання Кодексу антикорупційної поведінки. До Рекомендацій додавалося “Керівництво до дії”, яке призначено суто для керівників, оскільки плідність заходів попередження й протидії корупції насамперед залежить від керівних осіб органів влади усіх рівнів.

Незалежно від визначених специфічних функцій, у Німеччині головним обов’язком держслужбовців є нейтральне і справедливе здійснення своїх повноважень на користь всього суспільства. Для держслужбовців передбачено особисту відповідальність за правомірність своїх дій з виконання службових обов’язків. Після завершення терміну служби держслужбовець мусить тримати в секреті інформацію та факти, що стосуються його службової діяльності. Без дозволу керівництва держслужбовцю забороняється давати показання у правоохоронних органах або заявляти за фактами, що кваліфікувалися як службова, навіть якщо це стосується судової справи. Подібний дозвіл дається керівником дійсної організації чи керівником з останнього місця служби. Щодо спілкування із засобами масової інформації, то цим повинна займатися конкретна особа, яку наділено повноваженнями офіційного інформування. Окрім того, законом закріплено обов’язок держслужбовця доповідати про протиправні діяння, які стали йому відомими,

---

<sup>108</sup> Міняйло Н. Є. Зарубіжний досвід запобігання організованим злочинності. *Науковий вісник Чернівецького університету*. Чернівці: Чернів. нац. ун-т, 2013. Вип. 660: Правознавство. С. 144–148.



особливо якщо це стосується корупційних дій. Посилені правила та обмеження на державній службі компенсуються належним утриманням та додатковими виплатами, пільгами та можливостями, що забезпечують стабільність займаної посади і кар'єру, а також належний рівень життя. В Німеччині, щоб здобути роботу в іншій структурі, крім державної організації, службовцю необхідно попередньо отримати дозвіл вищої посадової особи. Якщо говорити про так звану подяку, для державних службовців нормативною базою визначено можливість отримання подарунка, який коштує не більше 10 євро. Проте навіть у такому випадку держслужбовець повинен доповісти про цей факт своєму керівництву, яке може прийняти відповідне рішення: залишити подарунок у співробітника, який його отримав, чи наказати йому в установленій процедурі здати презент державі<sup>109</sup>.

Таким чином, у Німеччині створена та функціонує система антикорупційних органів державної влади, діяльність яких спрямована на попередження та боротьбу з корупцією.

Румунія характеризується найагресивнішою антикорупційною політикою в Європейському Союзі. 2002 року було створено Національний антикорупційний директорат Румунії (далі – НАДР) за моделлю Італії, покликаний викривати й розслідувати корупційні правопорушення. До складу НАДР входять 145 прокурорів, 220 поліцейських, 55 спеціалістів у регіонах; 197 осіб відділу технічно-оперативного забезпечення. До підслідності цього органу належать фінансове шахрайство з коштами Євросоюзу, зловживання посадовими обов'язками тощо. 2014 року навантаження на 145 прокурорів становило 911 кримінальних справ, до суду направлено провадження щодо 392 осіб, з яких 36 мерів, 35 суддів і прокурорів, 25 юристів, 81 поліцейський та ін. Заморожено рахунки на 200 млн євро, 30 млн євро конфісковано. У 2014 році після по-

---

<sup>109</sup> Тінков А. Л. Особливості протидії політичній корупції в країнах ЄС. *Державне управління: теорія та практика*. 2011. № 2. URL : [http://www.nbu.gov.ua/e-journals/dutp/2011\\_2/txts/Tinkov.pdf](http://www.nbu.gov.ua/e-journals/dutp/2011_2/txts/Tinkov.pdf)

вторного звернення Антикорупційного директорату до парламенту Румунії було знято імунітет з одного сенатора, шістьох депутатів, одного міністра та десятих колишніх міністрів<sup>110</sup>.

Національний антикорупційний директорат Румунії є правоохоронним органом. Його функції полягають у кримінальному переслідуванні осіб, які вчинили корупційне правопорушення. Виявлення злочину, відкриття кримінального провадження подеколи блокується невизнанням вини обвинуваченим, дефаматійною тактикою адвокатів, які спростовують доказову базу, ставлять під сумнів кваліфікацію слідчих та прокурорів, ініціюють призначення численних експертиз тощо. Вказані чинники призводять до зволікання у притягненні до відповідальності винних осіб, поверненні до бюджету незаконно здобутих коштів<sup>111</sup>.

Для оперативного реагування на будь-які повідомлення про незаконне збагачення певних осіб 2007 року в Румунії створено проміжний між фіскальною службою та Національним антикорупційним директоратом орган — Національну агенцію з доброчесності. Її співробітниками стали сумлінні громадяни, наявність юридичної або економічної освіти для котрих не є обов'язковою вимогою. У разі надходження повідомлення про підозру щодо незаконного збагачення працівники вказаного органу мають право здійснити перевірку фінансових зобов'язань та статків особи за всіма наявними в державі базах даних (реєстрів). Суто арифметична розбіжність доходів та видатків дає підстави викликати громадянина для уточнення даних і пояснення ним виявлених фінансових похибок. У разі неможливості надання інформації про законні джерела походження активів, які є у власності особи, виникає ґрунтовна підозра щодо вчинення корупційного правопору-

---

<sup>110</sup> Ахтирська Н. Міжнародний досвід боротьби з корупцією як вектор формування національної антикорупційної політики: огляд законодавства Румунії. *Віче*. 2015. № 18. URL: <http://www.nsj.gov.ua/files/1455629967.pdf> (дата звернення 11.01.2019).

<sup>111</sup> Там само.

шення — незаконного збагачення. Однак з метою економії процесуального часу Національній агенції з доброчесності надане право застосовувати цивільну конфіскацію за згодою особи. Ця новела полягає в тому, що особі пропонують спочатку пояснити джерела походження коштів. Якщо відповідь не розкриває історію їх законного набуття у власність чи користування, є два варіанти розвитку ситуації. Перший із них полягає в направленні матеріалів до Національного антикорупційного органу Румунії для відкриття кримінального провадження та проведення повного розслідування незаконної діяльності особи, виявлення джерел незаконного збагачення, накладення арешту на нерухомість та рахунки з подальшою конфіскацією за вироком суду. Другий варіант: особі пропонується добровільно переказати до державного бюджету суму, походження якої не підтверджене офіційними документами. Цивільну конфіскацію вперше запровадили в Ірландії, Великій Британії, Скандинавських країнах. Результати її застосування доволі переконливі: 90 % осіб погоджуються добровільно позбутися “зайвого” без засудження (мінімізувати негативні в соціальному та психологічному сенсі наслідки). Отже, цивільна конфіскація є інструментом запобігання та протидії корупції, адже це оперативний механізм повернення до державного бюджету незаконно здобутих коштів; він мінімізує ризики винесення виправдувального вироку за умови проведення неякісного розслідування та збирання неналежних доказів; формує психологічну установку особи на недоцільність ризику з метою одержання неправомірної вигоди; істотно впливає на соціальну сферу завдяки швидкому наповненню бюджету. А вчасне реагування на повідомлення громадськості з позитивним результатом формує довіру до влади та її політики<sup>112</sup>.

---

<sup>112</sup> Ахтирська Н. Міжнародний досвід боротьби з корупцією як вектор формування національної антикорупційної політики: огляд законодавства Румунії. *Вісн.* 2015. № 18. URL: <http://www.nsj.gov.ua/files/1455629967.pdf> (дата звернення 11.01.2019).

Діяльність владних структур здійснюється під суворим контролем громадськості. На електронних сайтах у відкритому доступі розміщено 4,7 млн декларацій про фінансові статки посадових осіб, суддів та прокурорів, щомісяця їх переглядають майже 100 тисяч осіб. У такий спосіб реалізується принцип фінансової прозорості, проголошений Євросоюзом<sup>113</sup>.

Кадрова політика є запорукою результативності діяльності уповноважених органів, зокрема голова Національного антикорупційного директорату призначається не президентом країни, а Радою магістратури Румунії, до складу якої входить чимало представників громадськості. Прокурори НАДР є незалежними від Генеральної прокуратури, що гарантує проведення ефективного розслідування корупційних правопорушень у цьому відомстві. Найсуворіші обмеження щодо суміщення та сумісництва регламентовані румунським законодавством стосовно магістратів (суддів та прокурорів), зокрема їм дозволяється займатися виключно науковою та викладацькою діяльністю; щодо творчої діяльності встановлена заборона. Таке рішення законодавця зумовлене складністю оцінювання гонорарів, наприклад, за нібито високохудожні твори, картини тощо. Адже доходи від реалізації творчої продукції використовувались як прикриття оплати корупційних домовленостей<sup>114</sup>.

Проведений аналіз дає підстави зазначити, що в Румунії діють спеціально уповноважені органи державної влади із запобігання та боротьби з корупцією.

В Хорватії Управління з припинення корупції та організованої злочинності (далі – УПКОЗ) було створено в 2001 році як спеціалізований орган у структурі Державної прокуратури Хорватії, який здійснює керівництво розслідуванням поліцією

---

<sup>113</sup> Ахтирська Н. Міжнародний досвід боротьби з корупцією як вектор формування національної антикорупційної політики: огляд законодавства Румунії. *Вісн.* 2015. № 18. URL: <http://www.nsj.gov.ua/files/1455629967.pdf> (дата звернення 11.01.2019).

<sup>114</sup> Там само.

злочинів, пов'язаних з корупцією та організованою злочинністю, а також кримінальне переслідування у цих справах.

Правовою основою діяльності УПКОЗ є Закон “Про Управління з припинення корупції і організованої злочинності”, прийнятий у жовтні 2001 року. Відповідно до цього Закону УПКОЗ є спеціалізованою прокурорською службою, створеною для діяльності на всій території Хорватії. Вищезгаданий Закон охоплює такі аспекти, як організаційна структура, юрисдикція і повноваження УПКОЗ, юрисдикція і повноваження судів (слідчих суддів) на етапах проведення розслідування і судового розгляду справ, які належать до юрисдикції УПКОЗ, призначення Начальника Управління та його заступника, порядок прикріплення до УПКОЗ прокурорів, питання комплектування кадрів, порядок конфіскації прибутків і майна, отриманих злочинним шляхом, співпраця з іншими державними органами та міжнародна співпраця у сфері боротьби проти корупції.

З організаційної точки зору, УПКОЗ є автономною службою кримінального переслідування в структурі Генеральної прокуратури. Головний офіс УПКОЗ знаходиться у Загребі. З 2005 року в структурі УПКОЗ функціонують чотири відділи, які забезпечують виконання його основних функцій, передбачених законом: (1) Департамент кримінального переслідування; (2) Департамент розслідувань і документації; (3) Департамент міжнародного співробітництва і спільного проведення розслідувань; (4) Департамент з боротьби проти корупції і зв'язків з громадськістю. Департамент кримінального переслідування має також регіональні відділення при чотирьох окружних судах, які знаходяться у таких містах, як Загреб, Рієка, Осієк і Спліт<sup>115</sup>.

---

<sup>115</sup> Спеціалізовані інституції з боротьби проти корупції: огляд моделей / Організація економічного співробітництва і розвитку; Мережа боротьби проти корупції для країн Східної Європи і Центральної Азії. *Official website of The Organisation for Economic Cooperation and Development*. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/7/51/39972270.pdf> (дата звернення 31.10.2018).

Предметна юрисдикція УПКОЗ обмежена злочинами у сфері корупції, перелік яких встановлений Законом:

- отримання/давання хабара в публічному секторі;
- отримання/давання хабара в приватному секторі;
- зловживання впливом;
- зловживання службовими повноваженнями;
- зловживання під час процедур банкрутства;
- недобросовісна конкуренція у сфері зовнішньо-торговельних операцій.

УПКОЗ також приймає до провадження справи за деякими видами злочинів, що містять ознаки корупції:

- злочини, вчинені групою осіб або організованою злочинною групою;
- правопорушення, за які передбачено покарання у вигляді позбавлення волі строком більше трьох років, вчинені на території двох або більше країн, або значна частина підготовки або організації яких проходила на території іншої країни; або якщо злочин був вчинений у зв'язку з діяльністю злочинної групи, яка діє у двох чи більше країнах.

Крім того, до компетенції УПКОЗ належать такі кримінальні правопорушення:

- легалізація доходів, одержаних злочинним шляхом (“відмивання грошей”);
- перешкоджання збиранню доказів;
- тиск на посадових осіб, що беруть участь у відправленні правосуддя;
- перешкоджання виконанню посадовою особою своїх посадових обов'язків;
- напад на посадову особу, якщо такий злочин був вчинений у зв'язку з дією, що містить ознаки корупції або вчинений організованою злочинною групою<sup>116</sup>.

---

<sup>116</sup> Спеціалізовані інституції з боротьби проти корупції: огляд моделей / Організація економічного співробітництва і розвитку; Мережа боротьби проти корупції для країн Східної Європи і Центральної Азії. *Official website*

Таким чином, у Хорватії діє спеціально створене Управління з припинення корупції та організованої злочинності.

Основні антикорупційні заходи в Нідерландах полягають у тому, що: по-перше, створено жорсткий громадський контроль за діяльністю чиновників; по-друге, вагому роль у боротьбі з корупцією відіграють засоби масової інформації, котрі оприлюднюють випадки корупції та часто проводять незалежні розслідування; по-третє, матеріали, пов'язані з корупційними діями, якщо вони не стосуються системи національної безпеки, обов'язково стають відомі широкому загалу громадськості; по-четверте, створено особливий тип спеціальної поліції, що має широкі повноваження в розкритті корупційних злочинів.

У Нідерландах відсутній окремий спеціалізований орган, який би займався протидією та боротьбою з корупцією. Усі питання щодо протидії корупції покладаються на органи публічної адміністрації, яка особливий акцент робить на профілактику. Для таких цілей є Управління по заохоченню чесності державного сектору (BIOS)<sup>117</sup>.

У Нідерландах існує трирівнева система протидії корупції. Перший рівень представляють відділи внутрішніх справ (внутрішні служби безпеки), які функціонують у міністерствах та у більшості державних установ, організацій. Покарання винних відбувається, що називається, “не виносячи сміття з хати”, зміщенням з посади, справлянням компенсації за порушення або звільненням. Наступним структурним рівнем в системі боротьби з корупцією є так звана Служба громадського звинувачення (The Public Prosecution Service), яка має дев'ятнадцять регіональних офісів, в кожному з яких є свій громадський обвинувач, який веде справи по кримінальних розслідуваннях. Національний громадський обвинувач, у

---

*of The Organisation for Economic Cooperation and Development.* URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/7/51/39972270.pdf> (дата звернення 31.10.2018).

<sup>117</sup> Іленок Т. В. Зарубіжний досвід адміністративно-правової протидії корупції. *Юридична наука*. 2012. № 12. С. 43.

свою чергу, співпрацює з генеральною прокуратурою (“Rijksrecherche”), яка складає третій організаційний рівень в системі боротьби з корупцією<sup>118</sup>.

Прикладом комплексної боротьби проти корупції є антикорупційна стратегія Нідерландів. Вона охоплює такі процедурні та інвестиційні заходи:

- Постійна звітність та гласність у питаннях виявлення корупції та обговорення наслідків-покарань за корупційні діяння. Щорічно міністр внутрішніх справ цієї країни подає доповідь парламенту про виявлені факти корупції та прийняті заходи з покарання осіб, що замішані у корупції.

- Розробка системи моніторингу можливих осередків виникнення корупційних дій у державних та суспільних організаціях та суворого контролю за діяльністю осіб, що в них перебувають.

- Створення системи прав і обов’язків посадових осіб з укаванням їх відповідальності за порушення посадової етики, включаючи корупцію. Ця система вказує також на правила поведінки по виправленню допущених порушень.

- Основною мірою покарання за корупційну дію є заборона працювати у державних організаціях та втрата соціальних пільг, котрі надає державна служба, наприклад, пенсійного та соціального обслуговування. Шкала покарань включає також штрафи та відсторонення від виконання обов’язків.

- В усіх значущих організаціях, наприклад у міністерствах, маються служби внутрішньої безпеки, які зобов’язані реєструвати та виявляти помилки чиновників, навмисні та випадкові порушення діючих правил та наслідки таких порушень. Державні організації намагаються заохочувати позитивні дії посадових осіб. Система заохочень спрямована на те, щоб чиновнику було вигідно і у матеріальному, і у моральному планах працювати чесно й ефективно.

---

<sup>118</sup> Ульбашев Т. К. Коррупция в органах государственной власти, причины возникновения и меры противодействия (международный опыт). Государственный аудит. Серия право и экономика. 2012. № 3. С. 161–168.



- Організована система підбору осіб на посади, небезпечні з точки зору корупції.

- Матеріали, пов'язані з корупційними діями, якщо вони не торкаються системи національної безпеки, в обов'язковому порядку стають доступними для громадськості.

- Кожен чиновник має право ознайомитися з інформацією, що характеризує його як з позитивного, так і з негативного боку.

- Існує спеціальна система навчання чиновників, що роз'яснює, зокрема, політичну та суспільну шкоду корупції і можливі наслідки участі в ній.

- Створена система державної безпеки по боротьбі з корупцією на кшталт спеціальної поліції, що володіє значними повноваженнями з виявлення випадків корупції.

- Чиновники усіх рівнів зобов'язані реєструвати відомі їм випадки корупції, і ця інформація відповідними каналами передається до міністерства внутрішніх справ та юстиції.

- Велику роль у боротьбі з корупцією відіграють засоби масової інформації, котрі обнародують випадки корупції і часто проводять незалежні розслідування<sup>119</sup>.

Тобто у Нідерландах відсутній спеціально уповноважений орган державної влади із запобігання та боротьби з корупцією.

Ізраїль, так само, як і Нідерланди, є однією з достатньо вільних від корупції країн. Це забезпечується системою дублювання моніторингу за можливими корупційними діями. Такий контроль здійснюється урядовими організаціями та спеціальними підрозділами поліції, відомствами Державного контролера, незалежними від міністерств та державних відомств, та суспільними організаціями на кшталт "Відомства за чистоту уряду". Ці організації досліджують можливі корупційні точки, а у випадку їх виявлення інформують органи роз-

---

<sup>119</sup> Незнамова З. А. Понятие коррупции и коррупционных преступлений. Международное сотрудничество в сфере борьбы с транснациональной преступностью и коррупцией: материалы междунар. науч.-практ. конф. 30–31 марта 2000 г. Екатеринбург, 2000. Вып. 1. С. 85–86.

слідування. Причому отримана інформація має в обов'язковому порядку доводитись до громадськості. Дуже важлива незалежність цих організацій від керівництва міністерств і відомств, чії чиновники можуть бути втягнуті в корупцію. На управління по боротьбі з корупцією, що входять до Адміністрації Прем'єр-міністра, також покладено обов'язок постійно навчати чиновників попередженню можливих корупційних дій та координувати роботу різних внутрішньовідомчих служб по боротьбі за чистоту державних органів. Також важливу роль відіграють ЗМІ. Згідно з висловом одного з політичних діячів цієї країни найнебезпечніші для його політичної кар'єри обвинувачення в корупції це ті, котрі можуть з'явитися в солідній газеті. Слід зауважити, що в Ізраїлі, з огляду на значні соціальні пільги для чиновників та безжальне їх покарання при виявленні корупції, низова корупція практично відсутня.

У державі Ізраїль немає повністю організаційно відокремленого від інших правоохоронного державного органу, який би здійснював виключно боротьбу з корупцією. Водночас існує спеціальний орган, який займається антикорупційною діяльністю й організаційно входить до системи поліції Ізраїлю. Також існує Об'єднаний центр інформації — своєрідна структура, в яку входять працівники поліції, прокуратури, податкового управління та інших органів, що здійснюють боротьбу з корупцією.

Боротьбою з корупцією займається спеціальний підрозділ поліції “Лахав 433”, який засновано у 2008 р. Він діє за принципом ФБР у США й об'єднує всі відділи з боротьби з корупцією, організованою злочинністю, економічними та міжнародними злочинами тощо. Співробітники цього департаменту, як правило, розслідують справи проти державних чиновників<sup>120</sup>.

---

<sup>120</sup> Зарубіжний досвід створення та діяльності спеціальних антикорупційних органів: наук.-практ. посіб. / З. А. Загинеї, В. М. Драган, О. Н. Яриш та ін. Київ: Національна академія прокуратури України, 2015. 314 с.

Структурно “Лахав 433” включає в себе 5 відділів, а саме:

- відділ з боротьби з міжнародною злочинністю;
- відділ з боротьби з економічною злочинністю;
- відділ з боротьби з викраденням автомобілів;
- відділ з боротьби з шахрайством;
- відділ “Гідонім” має антитерористичну спрямованість і базується в Єрусалимі<sup>121</sup>.

“Лахав 433” є структурним підрозділом поліції Ізраїлю, який діє на трьох командних рівнях: в окрузі, відділі, відділенні. Територія країни поділена на шість округів:

- центральний округ;
- північний округ;
- південний округ;
- округ Іудея та Самарія;
- округ Тель-Авів;
- округ Єрусалим.

До функцій окружного штабу належать такі: формування стратегії поліції в межах округу, координація, спостереження, контроль та управління, регулювання витрат ресурсів і коштів і їх виділення поліцейським частинам у межах округу. Крім того, окружний штаб займається плануванням міжтериторіальних операцій. Округи, своєю чергою, складаються з кількох відділів.

Співробітники відділень співпрацюють з організаціями та управліннями в місцевих радах і суспільством, щоб залучити мешканців до боротьби зі злочинністю та поліпшення якості життя у відповідному місці. Специфікою діяльності антикорупційного підрозділу “Лахав 433” є те, що підрозділ відповідає за особливо складні розслідування, отже, поліцейські, що служать у ньому, оснащені найсучаснішими технологічними засобами, які дають можливість вести розслідування на високому рівні. А перебування всіх відділень в одному приміщенні,

---

<sup>121</sup> Зарубіжний досвід створення та діяльності спеціальних антикорупційних органів: наук.-практ. посіб. / З. А. Загинеї, В. М. Драган, О. Н. Ярмиш та ін. Київ: Національна академія прокуратури України, 2015. 314 с.

як вважають у центральному штабі поліції, сприяє більш ефективній боротьбі з організованою злочинністю й корупцією, обміну розвідувальною інформацією та фронтальній боротьбі з мафією.

Щодо об'єданого центру інформації по боротьбі з тяжкою та організованою злочинністю (Об'єднаний центр інформації), то до нього входить поліція Ізраїлю, Податкове управління, а також Управління по боротьбі з відмиванням капіталу. Стратегічною метою Об'єданого центру інформації є посилення боротьби з тяжкою та організованою злочинністю шляхом обміну інформацією між всіма структурами, що відповідають за боротьбу зі злочинністю<sup>122</sup>.

Таким чином, функції з попередження та боротьби з корупцією в Ізраїлі виконують структурні підрозділи правоохоронних органів.

Традиційно малокорумпованою вважають британську владу, особливо порівняно з країнами “третього світу”. Високі стандарти громадянської поведінки повоєнної Британії є результатом політичних і законодавчих заходів, моральних змін та ефективнішого соціального контролю за державними службовцями. Ця країна має найдавніші традиції боротьби з корупцією.

Першим документом, що містив визначення корупції, був прийнятий у 1551 р. “Закон про підкуп державних службовців”<sup>123</sup>.

Система антикорупційних механізмів тут врегульована на законодавчому рівні. Перший закон про корупцію у державних органах був прийнятий ще у 1889 р., закони про попередження корупції – у 1906 і 1916 рр. були реакцією суспільства

---

<sup>122</sup> Зарубіжний досвід створення та діяльності спеціальних антикорупційних органів: наук.-практ. посіб. / З. А. Загинеї, В. М. Драган, О. Н. Ярмиш та ін. Київ: Національна академія прокуратури України, 2015. 314 с.

<sup>123</sup> Sale of Offices Act 1551. URL: [www.legislation.gov.uk/aep/Edw6/5-6/16/introduction](http://www.legislation.gov.uk/aep/Edw6/5-6/16/introduction) (дата звернення 15.11.2018).

на поширення цього соціально-політичного явища. На відміну від традиційних правових принципів, ці закони вимагають від посадових осіб доводити свою невинність.

У Великобританії створено ґрунтовну законодавчу базу: Статут цивільної служби, Кодекс умов служби і оплати праці державних чиновників, Загальні принципи поведінки державних службовців<sup>124</sup>. У результаті кодифікації системи антикорупційних норм у 2010 р. Парламентом Великобританії був прийнятий “Закон про підкуп”. Відповідно до його змісту спеціалізованим органом антикорупційної діяльності було створено Управління боротьби з шахрайством в особливо великих розмірах<sup>125</sup>.

Особливість англійського законодавства в тому, що хабародавець не обов’язково повинен мати намір спонукати державного службовця діяти належним чином. Дії хабародавця визнаються злочином і у випадку, коли особа здійснила будь-який вплив на держслужбовця<sup>126</sup>.

Друга особливість — це надзвичайно висока роль громадської думки, що відображає динаміку негативних явищ у суспільстві. Здебільшого громадські дебати точаться навколо питань, пов’язаних з лобіюванням і купівлею політичного впливу, проблем, створених зміною кордонів приватної і державної власності, моральним кліматом, хабарництвом, зловживаннями службовців місцевих органів влади, поліції, митної служби тощо.

Система органів державної влади, що займається протидією корупції, фактично включає всю структуру кримінального

---

<sup>124</sup> Шегельман І. Р., Шегельман М. Р. Зарубежный опыт борьбы с коррупцией. *Глобальный научный потенциал*. 2013. № 6 (27). С. 82.

<sup>125</sup> Савенков А. Н., Савенков А. А. Как победить коррупцию: юридические практики Великобритании. *Правовое поле современной экономики*. 2012. № 7. С. 9–10.

<sup>126</sup> Закон Великобритании “О полномочиях уголовных судов по вынесению приговоров” 2000 года (Powers of Criminal Court (Sentencing) Act 2000). URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/6/contents>.

правосуддя. Запобіганням корупційним правопорушенням, пов'язаним з викраденням грошових коштів, займається Міністерство фінансів і Національне бюро аудиту<sup>127</sup>.

Безпосередньо корупційні процеси у Великій Британії відстежує так званий Комітет Нолана, який було засновано у жовтні 1994 р. Його зусилля зосереджені на основних ділянках громадського життя, які викликають найбільшу стурбованість громадськості: це члени парламенту, які працюють консультантами фірм, що прагнуть впливати на державну політику; це колишні міністри та інші посадові особи, що працюють у тих галузях індустрії, регулюванням яких перед тим займалися в уряді, та інші аспекти громадського життя. За результатами роботи Комітету палата Громад парламенту вирішила призначити парламентського директора стандартів, заборонити протекцію та розголосити сторонні заробітки членів парламенту.

Таким чином, система антикорупційних органів Британії складає всю структуру кримінального провадження.

Напевно, найбільш ефективною є система організаційних і правових механізмів боротьби з корупцією в Італії, де над вирішенням цієї проблеми тісно взаємодіють громадські організації та державні установи. Парламент країни заснував спеціальну Генеральну Раду по боротьбі з організованою злочинністю. Поряд з Генеральною Радою засновані окружні управління з організованою злочинністю та мафією і окремо — Державне управління по боротьбі з мафією.

До завдань цього колегіального органу входять:

- розробка стратегії боротьби з організованою злочинністю та визначення мети кожного поліцейського формування окремо;
- раціоналізація ресурсів і коштів, виділених для організації боротьби з організованою злочинністю, а також періодич-

---

<sup>127</sup> Савенков А. Н., Савенков А. А. Как победить коррупцию: юридические практики Великобритании. *Правовое поле современной экономики*. 2012. № 7. С. 12–13.

на перевірка досягнутих результатів у їх зв'язку із встановленими напрямками діяльності та прийняття відповідних директив, спрямованих на усунення недоліків або неефективних дій<sup>128</sup>.

Причому вся ця діяльність є відкритою для політичних партій, об'єднань громадян, засобів масової інформації. Зазначений державний орган надає можливість участі в цій роботі інститутам соціального контролю.

У 1993 р. під тиском громадськості був прийнятий Закон “Про угруповання мафіозного типу”, який становив сувору відповідальність за входження до злочинної організації. Закон було включено до нового Кримінального кодексу Італії окремою нормою: “Кожний, хто є членом злочинного угруповання мафіозного типу, до складу якого входить троє та більше осіб, карається позбавленням волі строком від 3 до 6 років”, тобто кримінальна відповідальність наступає навіть за саме входження у мафіозне угруповання, незалежно від наявності злочинних дій. Закон визначає конкретні ознаки, які притаманні мафіозним угрупованням, зокрема: залякування та підкорення силою інших людей, нав'язування їм “закону мовчання” за кругової поруки з метою вчинення кримінальних злочинів, встановлення прямого або непрямого правління і контролю за різними видами економічної діяльності, отримання незаконних прибутків та незаконних пріоритетів у такій діяльності для себе та інших осіб, а також протистоянню вільного волевиявлення при голосуванні<sup>129</sup>.

За цим Законом відповідальність за скоєння злочину суттєво посилюється, якщо йдеться про входження до озброєного угруповання. Озброєним вважається таке мафіозне угруповання, члени якого володіють можливістю користуватися зброєю або вибухівкою для досягнення мети угруповання. При цьому не важливо, знаходиться зброя на руках у мафіозі

---

<sup>128</sup> Невмержицький Є. В. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії: монографія. К.: КНТ, 2008. С. 283.

<sup>129</sup> Там само.

чи схована в тайниках. Передбачені жорсткі покарання для мафіозі за фінансування легальної економічної діяльності за рахунок коштів, здобутих злочинним шляхом, у тому числі прибутку від легалізації “брудних грошей”.

Застосування нового Закону “Про угруповання мафіозного типу” здійснюється також під контролем громадськості та органів представницької демократії, що дало змогу дестабілізувати ряди мафії. Однією з форм такого контролю є заслуховування двічі на рік звітів Міністра внутрішніх справ у парламенті республіки. Такі багатоаспектні зусилля суб’єктів політики та італійської юстиції мають позитивні результати. З 1993 року до сьогодні заарештовано понад 3500 членів мафіозно-злочинних угруповань.

Водночас це стало можливим завдяки реальному втіленню в політико-правове поле Італії принципів розподілу влади, незалежності судової влади від урядового впливу та втручання інших гілок влади. Завдяки цьому Італійська судова система є найважливішою із трьох гілок влади в системі механізмів боротьби з корупцією. В Конституції Італії втілено політичне рішення про надання Верховній Раді виключних прав на заохочення та покарання суддів. Дві третини членів Ради обираються суддями і одна третина — політичними партіями. Крім того, адміністративні комісії мають статус судів, а Конституція передбачає адміністративне провадження в деяких кримінальних справах. Дієвим антикорупційним механізмом слід визнати також те, що судді, прокурори і слідчі вважаються людьми однієї професії і регулярно міняються ролями. Кожна прокуратура є автономною. Кожний прокурор має такі ж гарантії незалежності, як і судді<sup>130</sup>.

Нарешті, Італія є однією з небагатьох країн, яка відмовляється визнавати необхідність розсуду в розслідуванні. У країні встановлено верховенство обов’язкового провадження в усіх справах. Нерозслідування злочину є злочином само по собі.

---

<sup>130</sup> Невмержицький Є. В. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії: монографія. К.: КНТ, 2008. С. 283–284.



Сукупність цих факторів була вирішальною для подолання корупції в Італії. Політики не змогли заблокувати суддівські розслідування, навіть коли розслідування торкнулось інтересів вищих урядовців. Приклад тому — суд над багатьма вищими чиновниками Італії, у тому числі колишніми прем'єр-міністрами Андреотті, Краксі.

Проведений аналіз дає підстави зазначити, що в Італії створені та діють спеціально уповноважені органи державної влади з запобігання та боротьби з корупцією.

У Данії, яка протягом останніх шести років посідає перше місце за індексом сприйняття корупції, успішно діють антикорупційні закони та ініціативи. Основним органом, який об'єднує у собі діяльність 46-ти організацій, покликаних боротися з корупцією, є Вища рада профілактики, яка включає в себе приватні та державні структури.

Так, наприклад, більшість компаній почала дотримуватися політики “абсолютної нетерпимості”, тобто неприйнятності хабарництва в межах власної компанії або у процесі співробітництва з зовнішніми партнерами. Цій політиці активно сприяє Данська агенція міжнародного розвитку (Danida). Компанії, що входять до її складу, включають у свої контракти “антикорупційні положення”. Недотримання цих положень може призвести до розірвання контракту та відмови вести справи з корумпованими партнерами у майбутньому. Звернемо увагу, що термін Danida вживається як бренд, який Міністерство закордонних справ Данії використовує, коли надає гуманітарну допомогу і допомогу з метою розвитку інших країн, з акцентом на країни, що розвиваються за відсутності чіткої організації Danida в Міністерстві. Данський Уряд формує стратегію Danida на щорічній основі, щоб забезпечити максимальний вплив і результати данського співробітництва у галузі розвитку і значного данського внеску у програму досягнення Цілей розвитку тисячоліття ООН. Позитивним є те, що Danida намагається не лише імплементувати міжнародні стандарти протидії корупції у своїй діяльності, а й надати консультації окремим країнам щодо створення си-

стеми протидії корупції з урахуванням місцевих особливостей<sup>131</sup>.

Подібні положення існують в багатьох великих організаціях Данії – “Данській агенції з кредитування експортних операцій”, “Торговій раді Данії”, “Фонді індустріалізації для країн, що розвиваються”, “Конфедерації данської промисловості”.

Торгова рада Данії (TRD) розробила велику антикорупційну програму націлену на допомогу данським компаніям, які стикаються з загрозою корупції у процесі інтернаціоналізації. TRD надає національним компаніям, які працюють на зовнішніх ринках, різноманітні консультативні послуги. Для протидії корупції на всіх рівнях – від щоденних ділових операцій до серйозних питань, у рішенні яких може вимагатися контакт з місцевою владою, – компанії пропонується практична допомога. Антикорупційні послуги TRD спрощують проведення ділових операцій на зовнішніх ринках та допомагають підтримувати позитивний міжнародний імідж данських компаній. Той, хто потрапить під підозру у корупції, може одразу розпрощатися з кар’єрою, не платити податки практично неможливо<sup>132</sup>.

Таким чином, у Данії з метою попередження та запобігання корупції функціонує Вища рада профілактики як спеціально уповноважений орган державної влади з запобігання та боротьби з корупцією.

В Угорській Республіці для боротьби з хабарництвом у 1995 р. був створений Координаційний комітет з економічного захисту, а з березня 2001 р. розпочав роботу Координаційний центр боротьби з організованою злочинністю, створений згідно з прийнятим Державними Зборами Угорщини Законом “Про Координаційний центр з боротьби з організованою зло-

---

<sup>131</sup> Литвиненко В. І. Протидія корупції в Україні: адміністративно-правові засади: монографія. К.: “МП Леся”, 2015. С. 346.

<sup>132</sup> Ситник Л. С. Можливості використання європейського досвіду протидії корупції в Україні. *Економіка і організація управління*. 2016. № 2 (22). С. 179.

чинністю”. Центр підпорядкований уряду Угорщини, який здійснює керівництво його роботою через міністра внутрішніх справ. У вирішенні професійних питань міністру сприяє Рада керівників, яка складається з перших осіб взаємодіючих органів. Головою Ради є міністр внутрішніх справ. Очолює Центр Генеральний директор, який призначається прем'єр-міністром за поданням міністрів внутрішніх справ, оборони, фінансів та міністра-куратора цивільних спецслужб.

Хоча в Угорщині не існує спеціальної установи, відповідальної за боротьбу з корупцією, проте в рамках прокуратури та правоохоронних органів діють спеціальні відомства. У прокуратурі і центральному бюро розслідувань працюють прокурори, що спеціалізуються на розгляді антикорупційних справ, що стосуються високопосадовців. У поліцейському департаменті по боротьбі з економічними злочинами створена група з протидії корупції, що відповідає за координацію дій по боротьбі з корупцією на національному рівні. Слідчі займаються антикорупційними справами, проходять спеціальне навчання. Програми навчання організовуються у співпраці з організацією Transparency International<sup>133</sup>.

Тобто, в Угорщині відсутній спеціально уповноважений орган державної влади з запобігання та боротьби з корупцією.

Корупція в Іспанії становить досить складне явище. Недавня історія країни та її перехід до демократії значною мірою можуть слугувати поясненням змін в уявленні іспанського суспільства про це явище.

В Іспанії корупція вважається тісно пов'язаною з фінансуванням політичних партій. У перехідний період політичні партії не завжди чітко дотримувалися суворих правил фінансування, і у той період у світлі історичної ситуації деякою мірою доводилося миритися з певним рівнем політичної корупції. З роками це явище набуло широкого розмаху і стало непри-

---

<sup>133</sup> Обзор хода осуществления Конвенции ООН против коррупции. URL: <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/ExecutiveSummaries/V1387251r.pdf>.

йнятним для суспільства, особливо після надання розголосу гучним справам, до яких були втягнуті такі високопосадові особи, як Генеральний прокурор Цивільної поліції, Керуючий банком Іспанії та деякі міністри. На початок дев'яностих років проблема боротьби проти корупції почала поступово посідати помітніше місце в політичних дебатах, а політична порядність стала суспільною цінністю.

Корупційні скандали початку 1990-х та зростаюча увага суспільства до цієї проблеми спонукали вжиття певних заходів, у тому числі прийняття нового законодавства про боротьбу проти корупції та заснування Спеціальної прокурорської служби з припинення економічних злочинів, пов'язаних з корупцією (АКПО), яка є спеціалізованим органом, що має у своєму складі кілька слідчих підрозділів. Служба відіграє ключову роль у реалізації державної політики з боротьби проти корупції, насамперед у сфері проведення розслідування та кримінального переслідування.

АКПО діє на підставі статті 18-3 Органічного закону про прокурорську службу, прийнятого у 1981 році (із змінами, внесеними у 2003 році), та є структурним підрозділом Державної прокурорської служби та одним з її невід'ємних органів. До компетенції Служби належать справи, які можна поділити на дві великі групи: економічні злочини та злочини, вчинені публічними службовцями під час виконання ними своїх обов'язків. До переліку правопорушень, що входять до компетенції АКПО, належать:

- 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 зі 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, та серйозні випадки шахрайства, які зачіпають фінансові інтереси Європейського Союзу (Розділи IV і V, Глава XIII, Частина II Кримінального кодексу);
- діяння, пов'язані із переліченими вище правопорушеннями<sup>134</sup>.

АКПО виконує дві основні функції: безпосередньо слідчу і обвинувальну. Її діяльність ґрунтується на засадничому принципі, закладеному в статті 124 Конституції та в Кримінально-процесуальному кодексі, який наголошує, що кримінальне переслідування усіх злочинів перебуває у віданні Державної прокуратури.

*Прокуратура розслідування.* Розслідування може бути розпочато як на підставі внутрішньої інформації, так і за заявою приватної особи або державної установи. Стаття 262 Кримінально-процесуального кодексу та інші положення покладають на співробітників державних установ обов'язок сприяти правосуддю і повідомляти про можливі випадки вчинення злочину. У тих випадках, коли справа належить до компетенції АКПО, для початку слідчих дій додаткова постанова Генерального прокурора не потрібна. У тих випадках, коли необхідно встановити особливу важливість правопорушення, Головний прокурор АКПО запитує згоду Генерального прокурора на порушення справи. Будь-які спори між спеціальними та звичайними прокуратурами щодо підвідомчості конкретних справ вирішуються Генеральним прокурором. Врегулювання питання компетенції не повинно бути перешкодою при

---

<sup>134</sup> Закон 14/2003 від 26 травня [2003 року] про внесення змін до Закону 50/1981 від 30 грудня [1981 року] про Органічний закон Державної прокуратури, *Boletín Oficial del Estado* 126, 26 травня [2003 року].

розгляді термінових справ. Якщо в ході розслідування спеціальний прокурор АКПО дійде висновку, що діяння не має ознак, необхідних для втручання АКПО, справа передається до відповідної прокурорської служби. Враховуючи особливу значущість справ, що розслідуються АКПО, закономірним є покладення на АКПО обов'язку негайно повідомляти Генерального прокурора про всі розпочаті справи і всі випадки зміни підвідомчості<sup>135</sup>.

*Безпосередня участь у кримінальному процесі* є ще однією важливою функцією АКПО. АКПО бере участь у процесі на всіх його стадіях — розгляді справи у першій та апеляційній інстанціях, а також на стадії виконання покарання. Прокурор АКПО за вказівкою Генерального прокурора також може взяти участь у процесі по справі, слідство в якій проводилося іншим органом. Генеральний прокурор також може підключити спеціального прокурора до участі в судовому розгляді будь-якої кримінальної справи. У такому разі АКПО повинна поінформувати про це Генеральну прокуратуру, яка б мала відповідні територіальні повноваження, щоб уникнути дублювання дій у проведенні розслідування.

Генеральний прокурор, голова прокурорської служби Іспанії, призначається на посаду та звільняється з посади Королем Іспанії за поданням Уряду після консультацій із Генеральною суддівською радою. Уряд не має права втручатися у діяльність Генерального прокурора та його відомства, але може в окремих випадках звернути увагу Генерального прокурора на необхідність вжити тих чи інших заходів. Діяльність Прокурорської служби ґрунтується на принципах єдності дій та ієрархічної підпорядкованості, що, серед іншого, означає, що Генеральний прокурор має право видавати накази, обов'язкові до виконан-

---

<sup>135</sup> Спеціалізовані інституції з боротьби проти корупції: огляд моделей / Організація економічного співробітництва і розвитку; Мережа боротьби проти корупції для країн Східної Європи і Центральної Азії. *Official website of The Organisation for Economic Cooperation and Development*. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/7/51/39972270.pdf> (дата звернення 31.10.2018).

ня будь-яким нижчим прокурором, у тому числі спеціальними прокурорами АКПО.

Керівником АКПО є Головний прокурор, який призначається Урядом за поданням Генерального прокурора після консультацій із членами Ради Генерального прокурора (представницький орган робітників прокуратури). Головний прокурор АКПО має ті ж права й обов'язки, що й головні прокурори інших підрозділів Прокурорської служби такого ж рангу<sup>136</sup>.

Штат АКПО складається із 22 співробітників, з них 13 спеціальних прокурорів. Прокурор АКПО призначається Урядом за поданням Генерального прокурора після консультацій з членами Ради Генерального прокурора. Кандидат на цю посаду повинен мати професійну підготовку у сфері економічних та податкових злочинів; більшість прокурорів до приходу в АКПО мали професійний досвід розслідування економічних правопорушень. Прокурор АКПО може бути звільнений зі своєї посади на підставі мотивованого рішення в тому самому порядку, що встановлений для його призначення на посаду.

Генеральний прокурор може прикріпити прокурора іншої прокурорської служби до розслідування певної справи в АКПО. У такому разі прикріплений прокурор зберігає підпорядкування за постійним місцем служби.

Окрім того, штат АКПО посилений спеціалістами інших відомств — Департаменту з податків та зборів, Генеральної адміністративної інспекції державної служби, Цивільної поліції або жандармерії, а також Судової (кримінальної) поліції, де створені спеціальні відділи з надання сприяння АКПО<sup>137</sup>.

---

<sup>136</sup> Спеціалізовані інституції з боротьби проти корупції: огляд моделей / Організація економічного співробітництва і розвитку; Мережа боротьби проти корупції для країн Східної Європи і Центральної Азії. *Official website of The Organisation for Economic Cooperation and Development*. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/7/51/39972270.pdf> (дата звернення 31.10.2018).

<sup>137</sup> Там само.

Таким чином, в Іспанії запроваджена діяльність спеціально уповноваженого органу державної влади з запобігання та боротьби з корупцією.

Норвегія має одну зі специфічних систем антикорупційних органів, які забезпечують дуже низький рівень корупції. Метою створення Норвезького національного управління з розслідування і кримінального переслідування злочинів у сфері економіки і навколишнього середовища (ОКОКРІМ) у 1989 р. було сформовано центральну державну установу з високим рівнем компетенції, орієнтовану на розвиток міжвідомчої співпраці та проведення цілеспрямованих розслідувань. Це мало забезпечити розширення можливостей поліції й органів кримінального переслідування в боротьбі проти серйозних і складних злочинів у сфері економіки, екології та корупції. Управління має одночасно статус спеціального поліцейського відомства та органу кримінального переслідування. У 1994 р. за рішенням норвезької влади Управління отримало національні повноваження у боротьбі проти корупції. Того самого року у складі ОКОКРІМ було створено Антикорупційну групу. Як орган поліції, ОКОКРІМ підзвітний Національному директоратові поліції в питаннях управління і фінансування, а в питаннях кримінального переслідування — Генеральному прокуророві Державної прокурорської служби. ОКОКРІМ є однією з шести спеціалізованих служб поліції і однією з 12 прокурорських служб Норвегії.

Управління має горизонтальну організаційну структуру. Районні відділки поліції не підзвітні ОКОКРІМ. Це означає, що прокурори ОКОКРІМ не мають права видавати накази офіцерам поліції. Начальник ОКОКРІМ є за рангом одночасно головним констеблем поліції й головним прокурором.

До компетенції ОКОКРІМ також входить розгляд інформації, що надійшла у зв'язку з порушенням Закону “Про легалізацію доходів, отриманих від злочинної діяльності”. До переліку підприємств та юридичних осіб, які зобов'язані надавати до ОКОКРІМ звіти про свою діяльність, належать



фінансові інституції (банки, брокерські фірми, страхові компанії), юристи, агенти з нерухомості, аудитори, бухгалтери та особи, що здійснюють купівлю-продаж предметів розкоші і отримують готівкові суми від 40 тис. норвезьких крон<sup>138</sup>.

ОКОКРІМ надає необхідну експертну допомогу у розслідуванні кримінальних справ за запитом поліцейських управлінь, тип якої варіюється від кількогодинної консультації одного спеціаліста ОКОКРІМ до багатомісячної роботи бригади спеціалістів. ОКОКРІМ також допомагає органам поліції у конкретному випадку встановити, чи має певна дія ознаки злочину. У деяких випадках ОКОКРІМ підтримує обвинувачення в суді від імені поліцейського управління. Крім того, ОКОКРІМ надає професійну допомогу в інших кримінальних справах, якщо аналіз фінансової сторони може допомогти розслідуванню, зокрема для того, щоб забезпечити конфіскацію доходів, отриманих у результаті злочинів. Офіцери ОКОКРІМ також виконують судові доручення і надають допомогу поліцейським управлінням інших країн за їхнім запитом<sup>139</sup>.

Проведений аналіз антикорупційних інституцій в Європейських країнах дає підстави зазначити, що країни Європейського Союзу можна поділити на ті, в яких:

- 1) не існує спеціально створених антикорупційних інституцій, а функції з запобігання та боротьби з корупцією делеговані правоохоронним та/або судовим органам;
- 2) в яких створена єдина антикорупційна інституція;
- 3) в яких функціонує система антикорупційних органів державної влади.

---

<sup>138</sup> Клеменчич Г., Стусек Я., Гайка І. Спеціалізовані інституції з боротьби проти корупції : огляд моделей. OECD. Мережа боротьби проти корупції для країн Східної Європи і Центральної Азії. Paris: OECD Publications, 2007. С. 94.

<sup>139</sup> Там само. С. 95–96.

## 2.2. Досвід формування антикорупційних органів державної влади в азійських країнах

У Сінгапурі (Індекс сприйняття корупції — 84, посідає сьоме місце серед 175 держав). Протидія корупції передбачала систему заходів, серед яких можна виокремити два етапи.

Перший етап стосувався зміни законодавства — прийняття Акта про запобігання корупції з чітким переліком корупційних діянь і встановленням відповідальності за їх учинення, а також створення спеціального органу з протидії корупції — Бюро з розслідування випадків корупції з розширеними повноваженнями. Так, кримінальне законодавство Сінгапуру передбачає, що за умов доведення вини в отриманні хабара до винного застосовують позбавлення волі або штраф (відповідно, п'ять років ув'язнення або 100 тис. доларів США). Якщо ж стосовно держслужбовця надійшло завідомо неправдиве повідомлення щодо вчинення відповідних незаконних діянь, то особі, яка вчинила поширення недостовірної інформації, за завідомо неправдиві свідчення загрожує покарання у вигляді одного року ув'язнення або штраф у 10 тис. доларів США. Іноземні особи, яких викрили в корупції, позбавляються права здійснювати господарську діяльність на території Сінгапуру<sup>140</sup>.

Другий етап полягав у підвищенні якості підбору кадрового державного апарату. Реалізація таких заходів була також пов'язана із застосуванням жорстких, репресивних методів у сфері боротьби з корупцією, що мало прояв у численних звільненнях працівників митниці та інших державних служб<sup>141</sup>. До того ж запровадження елементів електронного урядування дало змогу забезпечити функціонування органів влади в режимі реального часу та зробило максимально простим і доступним щоденне спілкування з громадянами, юридичними особа-

---

<sup>140</sup> Бочарников И. В. Зарубежный опыт противодействия коррупции. *Следователь*. 2008. № 10. С. 56.

<sup>141</sup> Богомолов А. В., Неретина А. Д., Мурар В. И. Некоторые аспекты международного опыта борьбы с коррупцией. *ScienceTime*. 2014. № 12. С. 49–50.

ми, організаціями. Зокрема, у Сінгапурі на основі активного використання інформаційно-комунікаційних технологій надавали 1600 видів послуг населенню<sup>142</sup>.

Визначальна складова антикорупційної діяльності полягала в її спрямованості на мінімізацію впливу або нейтралізацію умов, що сприяють учиненню корупційних правопорушень. Зокрема, ефективними заходами впливу на корупцію слугували:

1) визначення оплати праці державних службовців формулою, наближеною до показників середньої заробітної плати успішного працівника у приватному секторі;

2) щорічна звітність держслужбовців про майно, їх активи та борги з наданням широких повноважень для перевірки прокуророві. Стосовно осіб, щодо яких існувала підозра у вчиненні корупційних злочинів, прокурор застосовував перевірки банківських, акціонерних і розрахункових рахунків;

3) широкий доступ громадськості до інформації щодо корупції високопосадовців, а також створення позитивного іміджу та моральної підтримки невідкупних політичних лідерів;

4) ліквідація адміністративних бар'єрів для розвитку бізнесу й економіки загалом. Результати застосування зазначених заходів у Сінгапурі довели, що протидія корупції є одним із ключових факторів його економічного успіху<sup>143</sup>.

Перелік ужитих заходів у сфері антикорупційної діяльності демонструє жорстку вертикальну стратегію протидії корупції в Сінгапурі, що виправдала докладені зусилля та є взірцем для більшості країн світу.

Сінгапурське Бюро з розслідування корупційної діяльності (БРКД) було засновано в 1952 році як незалежний орган, який

---

<sup>142</sup> Обухов Д. П. Исследование опыта зарубежных стран в сфере борьбы с коррупцией. *Журнал правовых и экономических исследований*. 2011. № 4. С. 65.

<sup>143</sup> Кузнецова О. А. Зарубежный опыт борьбы с коррупцией: проблемы и эффективность. *Вестник Тамбовского ун-та*. Серия : Гуманитарные науки. 2014. № 2 (130). С. 196.

здійснює функції попередження корупції і боротьби проти неї. Бюро було створено на базі іншого органу — підрозділу сінгапурської поліції, відомого як Антикорупційний відділ. До 1952 року всі справи про корупцію розслідувалися зусиллями цього невеликого підрозділу.

БРКД виконує такі основні функції:

- отримання і розгляд скарг, у яких йдеться про підозри в корупції;
- розслідування випадків протизаконних дій і неправомірної поведінки службовців державних установ, які можуть бути пов'язані з корупцією;
- запобігання корупції шляхом вивчення практики і процедур діяльності державних установ з метою зведення до мінімуму можливостей для корумпованої діяльності.

Повноваження БРКД поширюються тільки на проведення розслідування корупційних правопорушень, які стосуються хабарництва. Інші економічні злочини (наприклад, викрадення державного майна) належать до юрисдикції Департаменту з економічних справ у складі Поліції Сінгапуру. БРКД проводить розслідування правопорушень, на які поширюється Закон “Про запобігання корупції”, а повноваження з кримінального переслідування зберігаються за Генеральним прокурором. Суди здійснюють відправлення правосуддя.

Незважаючи на те що відповідно до Закону “Про запобігання корупції” основна функція БРКД полягає у розслідуванні справ про корупцію, воно також має право ініціювати розслідування будь-якого іншого важкого кримінального правопорушення, яке було виявлене під час проведення розслідування справи про корупцію.

Окрім розслідування справ про корупцію, другим напрямом діяльності Бюро є попередження корупції. БРКД вивчає методи роботи схильних до корупції державних органів з метою виявлення “слабких місць” всередині існуючої адміністративної системи, які могли б сприяти появі корупції, хабарництва і несумлінної практики, і направляє керівникам департаментів рекомендації з ужиття заходів, спрямованих на

усунення недоліків і запобігання корупції. Крім того, співробітники Бюро регулярно проводять лекції і семінари для державних службовців, особливо для тих, які взаємодіють із громадськістю у таких питаннях, як приховані аспекти корупції та методи їх подолання<sup>144</sup>.

До обов'язків БРКД також входить проведення перевірки випадків несумлінної практики серед державних службовців та інформування керівників відповідних державних установ про такі випадки у поведінці їхніх підлеглих для вживання заходів дисциплінарного впливу. Бюро відповідає за забезпечення дотримання принципів невідчужуваності у сфері державної служби і стимулювання добросовісного ведення ділових операцій у приватному секторі.

Згідно із Законом “Про запобігання корупції” на БРКД покладаються такі повноваження<sup>145</sup>.

- Право на арешт. Директор або будь-який спеціальний слідчий БРКД без постанови суду можуть затримати будь-яку особу, яка має відношення до вчинення правопорушення, передбаченого Законом “Про запобігання корупції”, або на яку була подана обґрунтована скарга, або відносно якої було отримано надійну інформацію, або існують обґрунтовані підозри щодо її участі у вказаних злочинах. Під час проведення арешту Директор або спеціальний слідчий мають право піддати зазначену особу обшукові і вилучити всі виявлені у неї предмети, якщо є підстави вважати, що вони отримані в результаті злочинної діяльності і можуть бути використані в якості доказів злочину<sup>146</sup>.

---

<sup>144</sup> Спеціалізовані інституції з боротьби проти корупції: огляд моделей / Організація економічного співробітництва і розвитку; Мережа боротьби проти корупції для країн Східної Європи і Центральної Азії. *Official website of The Organisation for Economic Cooperation and Development*. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/7/51/39972270.pdf> (дата звернення 31.10.2018).

<sup>145</sup> Закон “Про запобігання корупції”. URL: [http://statutes.agc.gov.sg/non\\_version/cgibin/cgi\\_retrieve.pl?actno=REVED241&doctitle=PREVENTION%20OF%20CORRUPTION%20ACT%0a&date=latest&method=part](http://statutes.agc.gov.sg/non_version/cgibin/cgi_retrieve.pl?actno=REVED241&doctitle=PREVENTION%20OF%20CORRUPTION%20ACT%0a&date=latest&method=part)

<sup>146</sup> Спеціалізовані інституції з боротьби проти корупції: огляд моделей / Організація економічного співробітництва і розвитку; Мережа боротьби про-

- Повноваження на проведення розслідування. Ці повноваження застосовуються у справах щодо таких правопорушень:

- а) порушення Кримінального кодексу, наприклад, отримання державним службовцем будь-якої коштовної речі, без відшкодування, від особи, причетної до будь-якої діяльності або транзакції, яка здійснюється цим державним службовцем, а також отримання подарунків, сприяння правопорушникові в ухиленні від правосуддя, передача подарунка або майна у якості винагороди за сприяння правопорушникові в ухилянні під правосуддя, отримання подарунка за надання допомоги у привласненні вкраденого майна або за наявності змови, спроби чи підбурювання вчинити таке правопорушення;

- б) порушення Закону “Про запобігання корупції”. Директор або спеціальний слідчий мають право без санкції прокурора застосовувати, у повному обсязі або частково, свої повноваження на проведення слідчих дій у зв’язку з будь-яким правопорушенням, передбаченим Кримінально-процесуальним кодексом<sup>147</sup>.

- Особливі повноваження на проведення розслідування. Якщо, на думку прокурора, є справедливі підстави підозрювати, що було вчинено порушення Закону “Про запобігання корупції”, він має право своєю постановою уповноважити Директора БРКД або будь-якого офіцера поліції на проведення розслідування цієї справи з використанням методів або заходів, зазначених у цій постанові. У віданні БРКД знаходиться виключно розслідування справ, пов’язаних з корупцією, у тому числі давання або отримання хабарів у Сінгапурі. БРКД розслідує злочини, передбачені Законом “Про запобігання корупції”; пред’явлення обвинувачення та ухвалення вироку у справі є прерогативою, відповідно, Генерального прокурора і суду. Особливі повноваження, передбачені постановою, мо-

---

ти корупції для країн Східної Європи і Центральної Азії. *Official website of The Organisation for Economic Cooperation and Development*. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/7/51/39972270.pdf> (дата звернення 31.10.2018).

<sup>147</sup> Там само.

жуть включати надання доступу до інформації про будь-який банківський рахунок, а також рахунок в акціях, кредитний рахунок або будь-який інший рахунок, або будь-який сейф для зберігання коштовностей у будь-якому банку. Такі повноваження є достатніми для слідчого, щоб вимагати від будь-якої особи розкриття або надання будь-яких відомостей, інформації про рахунки, видачі документів або предметів, які можуть знаходитися у межах наданих йому повноважень. Відмова будь-якої особи у наданні такої інформації, видачі предметів або документів уповноваженій особі є правопорушенням і карається штрафом у розмірі не більше 2 тис. дол. США та/або позбавленням волі строком до одного року.

- Слідчі дії, санкціоновані прокурором. У разі вчинення будь-якого правопорушення, передбаченого будь-яким іншим законодавством, прокурор своєю постановою надає Директорові або спеціальному слідчому БРКД усі або деякі повноваження у зв'язку з поліцейським розслідуванням, передбачені Кримінально-процесуальним кодексом.

- Право прокурора ініціювати перевірку банківських облікових книг. У тих випадках, коли є достатні підстави вважати, що інформація про правопорушення, передбачене Законом “Про запобігання корупції” або відповідним розділом кримінального кодексу, про змову, спробу або підбурювання вчинити такий злочин з боку особи, яка перебуває на службі в уряді або у будь-якому його підрозділі, або у будь-якому державному органі, може міститися в банківських документах, що стосуються цієї особи, її подружжя, дітей або особи, яку прокурор має підстави вважати довіреною особою або представником такої особи. Прокурор своєю постановою уповноважує Директора або спеціального слідчого БРКД, зазначеного у постанові, або офіцера поліції у ранзі не нижче помічника начальника, провести перевірку будь-яких банківських документів. Директор, спеціальний слідчий БРКД або офіцер поліції, яким надані відповідні повноваження, мають право у будь-який розумний час отримати доступ до документації банку, зазначеного у постанові, перевірити облікові книги, а також зняти копії з

будь-яких записів, що містяться у цих книгах, якщо вони стосуються цієї справи<sup>148</sup>.

- Право прокурора на отримання інформації. Відповідно до зазначених підстав прокурор, попри наявність будь-якого іншого законодавства про таємницю інформації, яка оберігається законом, шляхом направлення письмового повідомлення може:

а) вимагати від будь-якої особи перерахувати у письмовій формі під присягою все рухоме і нерухоме майно, яке знаходиться у користуванні або належить йому самому або його чоловікові/дружині, дітям, із зазначенням дати придбання кожної одиниці такого майна та способу його придбання (купівля, дарування, успадкування за законом або заповітом, інше);

б) вимагати від будь-якої особи надати відомості у письмовій формі під присягою про будь-які грошові кошти, які протягом зазначеного у повідомленні періоду часу були вивезені за межі Сінгапуру особисто цією особою, його чоловіком/дружиною або дітьми;

в) вимагати від будь-якої особи перерахувати у письмовій формі під присягою все рухоме і нерухоме майно, яке знаходиться у власності або володінні цієї особи, якщо прокурор має достатньо підстав вважати, що така інформація може допомогти розслідуванню;

г) вимагати від податкового інспектора надати, як зазначено у повідомленні, всю наявну у нього інформацію, яка стосується цієї особи, його чоловіка/дружини або дітей, а також надати або передати будь-який документ, що знаходиться у розпорядженні або віданні податкового інспектора, або засвідчену копію будь-якого документа, зазначеного у повідомленні, який стосується цієї особи, його чоловіка/дружини або дітей;

---

<sup>148</sup> Спеціалізовані інституції з боротьби проти корупції: огляд моделей / Організація економічного співробітництва і розвитку; Мережа боротьби проти корупції для країн Східної Європи і Центральної Азії. *Official website of The Organisation for Economic Cooperation and Development*. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/7/51/39972270.pdf> (дата звернення 31.10.2018).



д) вимагати від особи, яка очолює будь-який державний департамент, відомство або установу, а також від президента, голови, адміністратора або керівника будь-якого державного органу надати будь-який документ, що знаходиться у його віданні або розпорядженні, або засвідчену копію документа, зазначеного у повідомленні;

е) вимагати від керуючого будь-яким банком надати на запит прокурора копії рахунків, які є у цьому банку і які належать цій особі, її чоловікові/дружині або дітям. Відповідно до викладених положень особа, якій адресовано прокурорський запит, незважаючи на таємницю інформації, що охороняється законом, або надану під присягою обіцянку про нерозголошення відомостей, зобов'язана точно і у зазначений термін виконати вимоги припису. Відмова від виконання або невиконання припису будь-якою особою вважається правопорушенням і карається штрафом та/або позбавленням волі строком не більше одного року<sup>149</sup>.

- Право на обшук і вилучення. У тих випадках коли в результаті надходження або отримання на запит інформації у судді або Директора БРКД є достатньо підстав вважати, що у певному місці знаходяться документи, які містять докази або відомості про наявність будь-якого предмета або майна, що стосується перерахованих вище злочинів, суддя або Директор можуть видати ордер, за яким слідчий БРКД або офіцер поліції у ранзі не нижче інспектора мають право на безперешкодне проникнення до будь-якого приміщення (якщо необхідно, із застосуванням сили), для проведення обшуку, вилучення та утримання будь-якого документа, предмета або майна.

- Участь Бюро у реформі державної служби. БРКД є активним учасником реформ, розпочатих у травні 1995 року в рамках широкої ініціативи під загальним девізом “Державна служ-

---

<sup>149</sup> Спеціалізовані інституції з боротьби проти корупції: огляд моделей / Організація економічного співробітництва і розвитку; Мережа боротьби проти корупції для країн Східної Європи і Центральної Азії. *Official website of The Organisation for Economic Cooperation and Development*. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/7/51/39972270.pdf> (дата звернення 31.10.2018).

ба у двадцять першому столітті”. Метою Бюро є удосконалення механізмів контролю за розслідуванням злочинів, насамперед за рахунок впровадження індикаторів діяльності. Ці індикатори включають “еластичні показники”, спрямовані на “швидке і точне реагування”, удосконалення системи управління справами, розширення обміну думками, а також повний перегляд усього слідчого процесу відповідно до вимог стандартів ISO 9000 Міжнародної організації із стандартизації (МОС). Велика увага приділяється особистому зростанню співробітників за рахунок створення умов для просування по службі і підвищення кваліфікації. Зусилля Бюро у цьому напрямі були нагороджені державною нагородою. У Бюро прагнуть створити організаційну культуру, засновану на дотриманні таких принципів, як цілеспрямованість, ефективне управління, зорієнтоване на результати, відданість, сміливість, новаторство, неупередженість та згуртованість. Система оцінки “рівного рівним” та регулярні опитування персоналу з метою виявлення думки службовців про роботу Бюро сприяють дотриманню принципів, у тому числі і керівним складом відомства. Всі ці заходи призвели до того, що нині БРКД — це злагоджено працюючий, ефективний державний орган із високими показниками діяльності.

Директор БРКД призначається безпосередньо Президентом Сінгапуру. Кабінет Міністрів або будь-який член Кабінету, який діє на підставі наданих Кабінетом загальних повноважень, можуть запропонувати Президентові кандидатуру Директора БРКД. Проте Президент за власним розсудом може відмовитися від призначення цієї кандидатури або відкликати її, якщо він не згоден із пропозицією або рекомендацією. Крім того, Президент призначає заступника Директора БРКД. Він затверджує штатний розклад і призначає помічників Директора та спеціальних слідчих. Він має право призначити таку кількість помічників Директора та спеціальних слідчих, яку визнає необхідною<sup>150</sup>.

---

<sup>150</sup> Спеціалізовані інституції з боротьби проти корупції: огляд моделей / Організація економічного співробітництва і розвитку; Мережа боротьби про-

Права і обов'язки Директора БРКД, надані йому відповідно до Закону “Про запобігання корупції”, за його наказом або розпорядженням можуть здійснюватися заступником або помічниками Директора Бюро. Заступник Директора та помічники Директора Бюро мають право здійснювати повноваження, які надаються спеціальному слідчому відповідно до Закону “Про запобігання корупції”. Директор БРКД, заступник Директора, помічники Директора та спеціальні слідчі Бюро є публічними службовцями відповідно до поняття, яке міститься у Кримінальному кодексі. Наказ про призначення на посаду, підписаний Директором, видається на кожного співробітника Бюро<sup>151</sup>.

Таким чином, сьогодні БРКД у Сінгапурі є багатоцільовим агентством з яскравим прикладом комплексного підходу та зосередження у межах одного органу всіх основних функцій із запобігання і боротьби проти корупції: розроблення політики, аналітична діяльність, технічна допомога з питань попередження, взаємодія із громадянським суспільством та інформування, моніторинг, розслідування. Методи роботи БРВК досить авторитарні. Однак саме це дає змогу успішно справлятися із завданням протидії корупції. БРВК являє собою, по суті, підрозділ адміністрації Прем'єр-міністра Сінгапуру повністю незалежний від поліції та інших урядових відомств.

У Японії (Індекс сприйняття корупції – 76, посідає 15 місце серед 175 держав) одним із найважливіших напрямів боротьби з корупцією вважають кадрову політику. Вона ґрунтується на принципі меритократії, тобто створення початкових умов для об'єктивно обдарованих і працелюбних людей, щоб вони в майбутньому мали шанс посісти високе суспільне становище в умовах вільної конкуренції. Таким чином, на керівних посадах у державі мають перебувати найбільш здібні осо-

---

ти корупції для країн Східної Європи і Центральної Азії. *Official website of The Organisation for Economic Cooperation and Development*. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/7/51/39972270.pdf> (дата звернення 31.10.2018).

<sup>151</sup> Там само.

би, незалежно від їх соціального чи економічного походження<sup>152</sup>. Гідний рівень матеріального забезпечення є складовою престижу державної служби в Японії.

Важливим кроком в антикорупційній діяльності Японії вважають прийняття у 2001 р. Закону “Про розкриття інформації”. Положення цього документа гарантують громадянам держави доступ до офіційної інформації, яку зберігають в органах влади. Передбачено можливість вимоги розкриття інформації, адресованої Раді з контролю за розкриттям інформації, у разі обмеження доступу до певного її виду.

У Японії існує у відкритому доступі реєстр осіб, яким висунуто обвинувачення в корупції або які причетні до організованої злочинності, що дає можливість громадськості здійснювати контроль за притягненням винних до відповідальності. Чітко регламентовано суворі обмеження щодо джерел фінансування виборчих кампаній, політичних партій та організацій у країні.

Досвід японської антикорупційної політики цікавий тим, що в цій країні випробувано широкий спектр способів попередження корупції. Японці активно вивчають історичний досвід і новації боротьби з корупцією в країнах з глибокими демократичними традиціями, нерідко визнаючи їх більш ефективними, ніж власні. В останні роки очевидними стали досягнення японської антикорупційної політики<sup>153</sup>.

Політика Японії у сфері контролю над злочинністю, а зокрема над корупцією, ґрунтується на пріоритеті профілактичних заходів. У законодавстві Японії закріплено безліч норм, покликаних унеможливити формування корупційних зв'язків, ефективну дію яких підкріплено жорстким контролем за їх дотриманням. В Японії невідворотність покарання набагато дієвіша, ніж суворість кримінальної репресії<sup>154</sup>.

---

<sup>152</sup> Моисеев В. В. Международный опыт противодействия коррупции. Мировые проблемы. *Внешняя политика*. 2013. № 3. С. 176.

<sup>153</sup> Национальная антикоррупционная практика за рубежом: уроки для России. URL: <http://www.crime.vl.ru/index.php?p=3642&more=1>

<sup>154</sup> Там само.

В Японії відсутня комплексна стратегія щодо боротьби з корупцією, відсутній і єдиний комплексний акт, спрямований на боротьбу з корупцією. Норми такого характеру містяться в різних законах: Про вибори громадських посадових осіб (1950 р.), Про парламент (1950 р.), Про регулювання політичних фондів (1948 р.), Про державних службовців (1948 р.), Про місцеве самоврядування (1947 р.). Кожен з цих законів безперервно коригується з урахуванням ефективності використання його положень і зберігає свою як силу, так і актуальність до теперішнього часу.

В Японії пріоритетними у сфері боротьби з корупцією стали:

1) межа політичної економії (підзвітність політичного керівництва, реформа фінансування політичних партій і кампаній);

2) реформа державної служби (гідна оплата праці, система стимулів, принцип меритократії);

3) забезпечення громадянських свобод (система соціально-правового контролю та морального впливу на політиків з боку громадянського суспільства)<sup>155</sup>.

Зупинимось докладніше на розгляді кожного напрямку.

Заходи політичної економії. Об'єктом японського антикорупційного законодавства є дві категорії осіб, які займають дійсно владне становище. До першої категорії відносять політиків — це депутати парламенту, частина з яких стає членами кабінету міністрів, їхніх заступників, і політичні радники, а також голови місцевих адміністрацій (губернатори, мери міст), депутати місцевих зборів. Друга категорія — урядові і місцеві службовці<sup>156</sup>.

У першому випадку попередження корупції зводиться, зокрема, до встановлення заборон. В Японії чиновник політично нейтральний або відсторонений від приватного бізнесу. Закон

---

<sup>155</sup> Национальная антикоррупционная практика за рубежом: уроки для России. URL: <http://www.crime.vl.ru/index.php?p=3642&more=1>

<sup>156</sup> Там само.

не дозволяє державним і муніципальним службовцям бути одночасно керівною особою, радником, членом ради компанії і іншої організації, вести власне комерційне підприємство з метою отримання прибутку в торговельній, промисловій та фінансовій сферах. І після залишення служби відставному чиновнику забороняється протягом двох років обіймати посади в комерційному підприємстві тієї сфері, яку він курирував останні п'ять років служби. Рада у справах персоналу може зажадати від службовця звіту про володіння акціями у сфері, до якої чиновник має відношення.

Наполягаючи на концентрації зусиль чиновника на виконання покладених на нього обов'язків, закон не допускає сумісництва, за винятком спеціально обумовлених законами та урядовими указами випадків, а при сумісництві не дозволяє отримувати грошову компенсацію за додаткову роботу.

Міністри і старші віце-міністри, а також парламентські секретарі зобов'язані декларувати своє майно, включаючи членів їх сімей, які проживають разом з ними. Декларування майна членами парламенту регулюється Законом 1992 року "Про обов'язкове декларування майна парламентаріїв". Кожен член парламенту зобов'язаний протягом 100 днів надавати на розгляд президенту палати, до якої він належить, звіти про свої активи під час перебування на посаді. Однак покарання за неподання звіту або спотворення відомостей, які подаються, в законі не передбачено. Три види звітів мають надаватися раз на рік: про щорічні доходи, про діяльність, пов'язану з бізнесом, і про збільшення активів. Об'єднані дані зазвичай повідомляються в газетах. До всіх відомостей повинен бути відкритий доступ у читальній залі кожної палати<sup>157</sup>.

Стаття 50 Конституції Японії обумовлює, що члени парламенту не можуть бути заарештовані, коли проходить парламентська сесія. Це означає, що члени парламенту не мають імунітет від арешту поліцією. Члени парламенту мають імуні-

---

<sup>157</sup> Моисеев В. В. Международный опыт противодействия коррупции. Мировые проблемы. *Внешняя политика*. 2013. № 3. С. 177.

тет лише щодо того, що вони говорять, роблять або як голосують в парламенті. Член парламенту може бути заарештований за скоєння злочину поза парламентом без згоди тієї палати, до якої він належить (стаття 33 Закону про національний парламент). Поправка 1992 р. до Закону про вибори державних посадових осіб уможливила автоматично усувати від служби членів парламенту, засуджених за одержання хабара.

Особлива увага приділяється контролю за фінансуванням виборчих кампаній. Закон зобов'язує кандидатів на виборах усіх рівнів ретельно вести облік надходжень і витрат всіх грошових коштів, встановлює порядок звітності по них. Кандидатам заборонено отримувати пожертвування від підприємств, що працюють за контрактами з державою та органами місцевого самоврядування, а також від підприємств, що мають пряме відношення до кандидатів. У 2000 році поправка до Закону про регулювання політичних фондів заборонила пожертвування на користь окремих політиків (параграфи 1, 2 статті 21-2). Верхня межа для грошових переказів пожертвувань серед політичних організацій була встановлена в 50 мільйонів єн. Пожертви на адресу політичної організації повинні тепер направлятися через банківський або поштовий рахунок.

Від політичних партій потрібно декларувати їхні доходи і витрати раз на рік і подавати їхні звіти Міністру по Загальних справах або Контрольній виборчій комісії (стаття 12)<sup>158</sup>.

Разом з тим Закон про вибори передбачає можливості для кандидатів і політичних партій шукати джерела асигнувань на виборні кампанії. Так, зокрема, допускається використання за громадський рахунок радіо і телебачення, газетної реклами, громадських приміщень для зустрічей з виборцями. Одночасно встановлено кількісні обмеження на поширення виборних агітаційних матеріалів усіх можливих видів, ліміти на відкриття опорних пунктів кандидатів. Стимуванням виборних витрат служать і положення закону, що визначають тривалість

---

<sup>158</sup> Национальная антикоррупционная практика за рубежом: уроки для России. URL: <http://www.crime.vl.ru/index.php?p=3642&more=1>

виборних кампаній. Наприклад, на вибори палати представників відводиться лише 12 днів. Крім того, Закон про вибори визначає і конкретні покарання тим, хто його порушує. Вибори палати представників Японії здійснюються по одномандатних округах. Це полегшує змінюваність влади і знижує витрати на вибори, що в свою чергу мінімізує корупцію.

Закон про вибори на державні посади встановлює правило, що кандидату в Національний парламент слід депонувати 3 мільйони єн; якщо кандидат не отримує 10 % результативних голосів, то депозит буде конфіскований (статті 92–93). Виставляти свою кандидатуру на виборах — дуже ризикована справа для кандидатів<sup>159</sup>.

Закон “Про регулювання політичних фондів” регламентує фінансування партій і інших політичних організацій. Він детально визначає порядок звітності про вступні внески та витрати, а також публікації щорічних доповідей про фінанси політичних організацій. Протягом трьох наступних років така доповідь може бути затребувана будь-якою особою для ознайомлення і перевірки. Встановлено кількісні обмеження політичних пожертв, тобто річні межі для фізичних та юридичних осіб, профспілок, інших організацій. Існують і якісні обмеження: заборона на пожертвування від юридичних осіб, які користуються дотаціями або капіталом держави і органів місцевого самоврядування, від компаній, які несуть збитки протягом трьох років, з іноземних джерел. Порушення положень закону тягне для порушників застосування санкцій (штрафу або тюремного ув'язнення), що поширюють свою дію на відповідальні особи, які як надають, так і отримують політичні пожертвування прихильників, а також і на посередників між ними. Одним з покарань за порушення Закону “Про регулювання політичних фондів” є тимчасове (на п'ять років) припинення

---

<sup>159</sup> Богомолів А. В., Неретина А. Д., Мурар В. И. Некоторые аспекты международного опыта борьбы с коррупцией. *ScienceTime*. 2014. № 12. С. 49–50; Обухов Д. П. Исследование опыта зарубежных стран в сфере борьбы с коррупцией. *Журнал правовых и экономических исследований*. 2011. № 4. С. 66.



права на участь у виборах для тих, хто визнаний через суд винним.

Існують в Японії і державні дотації політичним партіям на їх діяльність. На думку законодавців, це сприяє “здоровому розвитку” партій і демократії в цілому, допомагає запобіганню корупції.

Герберт Александер свого часу висловив думку про те, що державне фінансування виборчих кампаній сприяє скороченню попиту на “брудні гроші” для тих же цілей. Однак міжнародний досвід, зокрема італійський, говорить про те, що державне фінансування передвиборної кампанії не обов’язково призводить до зниження рівня корупції та політичного підкупу<sup>160</sup>.

Подібні заходи спрямовані не тільки на створення атмосфери здорової конкуренції в політиці, а й на формування чистого законотворчого процесу.

Закон “Про етику державних службовців” встановлює конкретні положення, що містять заборони і обмеження на отримання подарунків і послуг від підприємців, що мають відношення до професійної діяльності службовців, крім того, визначає суворий порядок контролю за дотриманням цих правил і норм. Так, службовці від помічника начальника відділу і вище зобов’язані кожні три місяці доповідати главі міністерства або управління про всі випадки прийому послуг та подарунків від підприємців на суму 5 тисяч єн і більше. Високопоставлені чиновники зобов’язані доповідати керівництву про свої доходи за попередній рік, ці відомості мають бути відкритими для громадськості. Для попередження саботажу зазначених заходів всередині відомств був заснований Комітет з етичних розслідувань як, свого роду, третейський орган, що формується у складі Ради у справах персоналу. Комітет має право проводити розслідування і накладати адміністративні стягнення.

---

<sup>160</sup> Обухов Д. П. Исследование опыта зарубежных стран в сфере борьбы с коррупцией. *Журнал правовых и экономических исследований*. 2011. № 4. С. 67.

Для зниження кількості випадків корупції та отримання суспільної довіри проводяться освітні курси, які навчають службовців щодо Закону про етику. Рада з етики проводить пояснювальні збори і розвиває навчальні матеріали з етичних засад.

В етичних правилах державного службовця дається розгорнуте визначення “зацікавленої особи” і докладний перелік неетичних дій, що виключає довільне тлумачення вимог закону. Всі випадки порушення етики державних службовців підлягають адміністративним стягненням: попередження, зниження заробітної плати, тимчасове відсторонення від служби, звільнення.

В Японії визнають, що Закон “Про етику державних службовців” залишає шпарини для зловживань. Так, цей закон не поширюється на політиків — депутатів парламенту, які призначаються на урядові пости. У зв’язку з цим в японській пресі помічають, що об’єктом аналогічного закону, прийнятого в 1978 році в США, є всі без винятку урядові посадові особи. З другого боку, серед чиновників вимоги закону вважаються занадто жорсткими і заважають здійсненню їх обов’язків, зокрема, “збирати потрібну інформацію в неофіційній обстановці”<sup>161</sup>.

Загалом, згідно з адміністративною статистикою, випадки корупції досить рідкісні в Японії. Наприклад, у 2004 році кількість дисциплінарних заходів проти службовців центрального уряду в результаті протизаконного привласнення державних коштів або власності було 153, а випадків хабарництва — 24 від усієї кількості службовців центрального уряду в 1 мільйон. Щодо дисциплінарних заходів, прийнятих проти службовців місцевих урядів, у 2003 році дисциплінарних заходів щодо незаконного отримання вигод у зв’язку із здійсненням посадових обов’язків налічувалося 164 від загальної чисельності службовців місцевих урядів у 2,8 мільйона<sup>162</sup>.

---

<sup>161</sup> Национальная антикоррупционная практика за рубежом: уроки для России. URL: <http://www.crime.vl.ru/index.php?p=3642&more=1>

<sup>162</sup> Богомолов А. В., Неретина А. Д., Мурар В. И. Некоторые аспекты международного опыта борьбы с коррупцией. *ScienceTime*. 2014. № 12. С. 49–50.

Але не тільки серед простих японських чиновників хабарництво рідкість. Джон О. Хейлі, професор права у Вашингтонському університеті права, пише: “Японські судді одні з найбільш чесних, політично незалежних і професійно компетентних сьогодні в світі ... корупція серед суддів тут практично невідома. Судді не беруть хабарів”. Одна з причин відносно високого стандарту чесності серед японських суддів може полягати в тому, що судді не мають зв’язків або відносин з основним суспільством; вони ведуть таке усамітнене життя, що звичайні люди не мають до них доступу. Це відносно усамітнення, як доводять деякі, перешкоджає зближенню людей з суддями, якщо вони хочуть запропонувати їм хабар. Інше пояснення їх виключної чесності полягає в тому, що судді отримують відносно високу оплату праці і гарантію зайнятості.

Забезпечення громадянських свобод. Крім практики правоохоронних органів, які борються з корупцією за допомогою чисто кримінально-правових норм, в Японії (як і в США) розвинена система соціально-правового контролю та морального впливу на поведінку політиків. В Японії здійснюється регламентована законом реєстрація осіб, проти яких висунуто звинувачення у причетності до організованої злочинності та корупції. Факт такої реєстрації зазвичай доводиться до відома громадськості через засоби масової інформації та є правовою підставою для встановлення контролю за поведінкою конкретної особи, джерелами її доходів і може спричинити застосування до неї ряду правообмежень, що перешкоджають здійсненню правопорушень, легалізації та витрачання коштів, здобутих злочинним шляхом, в тому числі одержаних у вигляді хабарів<sup>163</sup>.

Створення системи суспільного контролю сприяє зобов’язанню декларувати і публікувати відомості про майновий стан членів кабінету міністрів, членів їх сімей, парламентських заступників міністрів, депутатів парламенту і префектураль-

---

<sup>163</sup> Национальная антикоррупционная практика за рубежом: уроки для России. URL: <http://www.crime.vl.ru/index.php?p=3642&more=1>

них зборів, губернаторів префектур. Крім того, вони зобов'язані інформувати про посідання оплачуваних посад.

Таким чином, широкий комплекс заходів, спрямований на попередження корупційної практики серед політиків, забезпечує стримуючий ефект завдяки силі громадянського протесту.

Неурядові організації стали більш активними за останні роки. Серед них, наприклад, асоціація омбудсменів, яка збирає під своєю егідою всіх діючих на місцях омбудсменів, сформувалася в 1994 р. і відіграє важливу роль в моніторингу за використанням національним та місцевими урядами державних фінансових коштів. Діяльність цієї організації була спрямована на підтримку прийняття Закону “Про розкриття інформації”. Цей закон вступив у силу в квітні 2001 року і сприяє прозорості в міністерствах і відомствах. Цей акт гарантує громадянам право на доступ до офіційної інформації, наявної в урядових установах, і можливість подати апеляцію до Ради з контролю за розкриттям інформації в тому випадку, якщо уряд вирішить не розкривати певну інформацію.

Ці умови дали змогу громадським групам викрити кілька випадків корупції. Однак через те, що цей закон не був масштабно опублікований для широкого загалу, запити про надання інформації від виконавчої влади все ще нечисленні<sup>164</sup>.

Антикорупційне законодавство. Кримінальний кодекс Японії 1907 року, який діє в редакції 1995 року, містить окрему главу 25, присвячену хабарництву і іншим зловживанням владою службовцями державних і громадських установ. Незважаючи на важливість боротьби з корупцією, КК встановлює тверді правові гарантії захисту від помилкових звинувачень у хабарництві — активний підкуп карається так само суворо, як і прийняття посадовою особою (навіть майбутнього) хабара (ст. 198 КК) — каторга до трьох років або грошовий штраф. Положення про підкуп відносяться тільки до підкупу посадової особи або посередника, відповідальність за “комерційний

---

<sup>164</sup> Национальная антикоррупционная практика за рубежом: уроки для России. URL: <http://www.crime.vl.ru/index.php?p=3642&more=1>

підкуп” передбачена у відповідних спеціальних законах. Суворо карається “помилковий донос або скарга” з метою порушення не тільки кримінального, але навіть і дисциплінарного переслідування — каторга на термін від 3 місяців до 10 років. За зловживання посадовими повноваженнями службовцями державної і громадської установи передбачена каторга або тюремне ув’язнення на термін до 2 років (ст. 193 КК Японії). Таким чином, японський законодавець, з одного боку, піклується про те, щоб ніхто не створював перешкоди в належній діяльності публічних органів, встановлюючи кримінальну відповідальність за такі посягання. З другого боку, різними нормами спонукає самих службовців піклуватися про збереження свого “обличчя”<sup>165</sup>.

У листопаді 2000 року був прийнятий закон, що передбачає кримінальне покарання за корупцію. Згідно з новим законом визнаються злочинними і підлягають покаранню (тюремне ув’язнення до одного року або штраф до 2,5 млн єн) дії політиків, що просувають за винагороду від зацікавленої особи вигідне для нього рішення шляхом впливу на державних, муніципальних службовців, а також службовців юридичних осіб з 50 %-им капіталом держави або місцевого самоврядування<sup>166</sup>.

Таким чином, в Японії пріоритетними заходами у сфері боротьби з корупцією, що забезпечили її високий антикорупційний рейтинг, є: підзвітність політичного керівництва; реформа фінансування політичних партій і кампаній; реформа державної служби, заснована на гідній оплаті праці, системі стимулів, принципі меритократії, забезпечення громадянських свобод; система соціально-правового контролю та морального впливу на політиків з боку громадянського суспільства.

Японський досвід наочно свідчить про важливість ще на стадії становлення демократичної системи управління вжити

---

<sup>165</sup> Богомолов А. В., Неретина А. Д., Мурар В. И. Некоторые аспекты международного опыта борьбы с коррупцией. *ScienceTime*. 2014. № 12. С. 49–50.

<sup>166</sup> Национальная антикоррупционная практика за рубежом: уроки для России. URL: <http://www.crime.vl.ru/index.php?p=3642&more=1>

заходів щодо попередження корупції як серед політиків, так і чиновників, створити надійний механізм, який спирається на єдині, що діють по всій країні, закони і підкріплений народним контролем і вихованням суспільної нетерпимості до порушень морально-етичних норм<sup>167</sup>.

У Південній Кореї (Індекс сприйняття корупції — 55, посідає 43 місце серед 175 держав) серед заходів антикорупційної спрямованості пропагують “культуру прозорості” серед населення країни. Програма “OPEN” відома в усьому світі, це онлайн-система розгляду заяв громадян чиновниками міської адміністрації. Забезпечення доступу до інформації про хід розгляду справи та прийняте рішення виключає особисті контакти з державними службовцями. Таким чином, значно скорочують можливість впливу на прийняття рішення незаконними способами.

У Республіці Корея (Південна) засновано спеціальну комісію з 15 осіб, яка знаходиться у прямому підпорядкуванні Президента, що діє відповідно до Закону Республіки Корея “Про боротьбу з корупцією” і контролює питання, пов’язані з ходом виконання Програми боротьби з корупцією. Комісія складається з видатних політичних діячів, юристів, професорів відомих університетів та лідерів народних рухів. Комісію очолює колишній міністр освіти. Уряд до цієї групи залучив лише одну посадову особу — міністра координації урядової політики, який виступає координатором дій уряду і Комісії. До компетенції останньої входить: відстеження та викриття проявів корупційної діяльності в урядових структурах; звернення до відповідних органів з питань проведення розслідування фактів корупції, видання рекомендації уряду та ін. Технічний персонал складається з 30 державних службовців та представників громадськості.

Новостворена комісія здійснює ґрунтовні дослідження через опитування громадськості щодо рівня корумпованості

---

<sup>167</sup> Национальная антикоррупционная практика за рубежом: уроки для России. URL: <http://www.crime.vl.ru/index.php?p=3642&more=1>

окремих державних агенцій. На основі досліджень складаються і оприлюднюються так звані індекси корумпованості міністерств та відомств Республіки Корея, визначено напрями діяльності Комісії<sup>168</sup>.

Сприймаючи проблему корупції як одну з головних загроз національній безпеці країни, уряд Республіки Корея у жовтні 1999 р. прийняв комплексну стратегію боротьби з корупційними проявами в усіх сферах внутрішнього життя держави, одним з основних пунктів якої є започаткування і розвиток антикорупційної інфраструктури у системі державної влади і управління на основі нового законодавства по боротьбі з корупцією та організація під головуванням Президента так званого Антикоруційного комітету як координуючого загальнонаціонального органу у цій сфері<sup>169</sup>.

Республіка Корея стала другою після США країною, яка застала інститут незалежного прокурора. В рамках Антикоруційного комітету при Президентові країни визначено два прокурори, які розслідуватимуть найгучніші справи щодо членів уряду, відомих політичних діячів та бізнесменів. На відміну від статусу незалежного прокурора в США, законодавством Республіки Корея встановлено деякі обмеження його повноважень. Вже сьогодні відомі громадські організації, депутати парламенту, політичні об'єднання закликають до підвищення статусу та розширення повноважень незалежного прокурора, збільшення наданого йому законом максимального терміну розслідування справ з одного до шести місяців.

Підґрунтям антикорупційної політики Китайської Народної Республіки є вертикальна модель протидії корупції. Проблема корупції пов'язана з існуванням тисячолітньої історії привілейованої бюрократії, що вважається невід'ємною части-

---

<sup>168</sup> Спеціалізовані інституції з боротьби проти корупції: огляд моделей / Організація економічного співробітництва і розвитку; Мережа боротьби проти корупції для країн Східної Європи і Центральної Азії. *Official website of The Organisation for Economic Cooperation and Development*. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/7/51/39972270.pdf> (дата звернення 31.10.2018).

<sup>169</sup> Там само.

ною функціонування всього китайського механізму<sup>170</sup>. Протидію цьому протиправному явищу координує спеціалізований орган — Національне бюро із запобігання корупції.

У Китаї переважають репресивні методи, які застосовують у межах жорсткого антикорупційного кримінального законодавства. Санкції за вчинення корупційних злочинів передбачають вищу міру покарання: з 2000 р. за корупцію було розстріляно близько 10 тис. чиновників<sup>171</sup>. Китай за Індексом сприйняття корупції має показник 36, посідаючи 100 місце серед 175 держав. Це доводить, що найжорсткіші заходи кримінально-правового впливу не можуть бути визнані абсолютним заходом викоринення корупційної злочинності.

Ефективними заходами антикорупційної спрямованості в Китайській Народній Республіці визнано:

- 1) удосконалення процедур взаємодії з громадянами й організаціями з метою уникнення бюрократичних перешкоджань;
- 2) забезпечення прозорості відомчого контролю в різних сферах;
- 3) проведення ротації чиновників для попередження формування стійких корумпованих зв'язків;
- 4) заборона для дітей і родичів займатися бізнесом у сфері, де особа посідає керівну посаду;
- 5) оперативне реагування на виклики, що надходять на гарячу телефонну лінію для анонімного повідомлення про факти одержання (дачі) хабара або зловживання службовим становищем<sup>172</sup>.

---

<sup>170</sup> Лалаян К. Д. Зарубежный опыт противодействия коррупции. *Налоговая политика и практика*. 2011. № 7 (103). С. 42.

<sup>171</sup> Шегельман И. Р., Шегельман М. Р. Зарубежный опыт борьбы с коррупцией. *Глобальный научный потенциал*. 2013. № 6 (27). С. 82.

<sup>172</sup> Гуськов А. Я. Зарубежный опыт участия институтов гражданского общества в противодействии коррупции, на примере США, КНР и Финляндии. *Состояние противодействия коррупции и направления совершенствования борьбы с ней : материалы конф.* (Москва, 27–28 янв. 2015 г.). М., 2015. С. 314–315.



У Гонконгу створена та діє Незалежна комісія проти корупції (НКК). З моменту свого створення Комісія здійснювала свою діяльність в усіх трьох основних напрямках: запобігання корупції, проведення розслідування і просвітня робота. З метою забезпечення ефективності цієї діяльності НКК від самого початку була наділена широкими повноваженнями з проведення розслідувань, такими як арешт, обшук та вилучення, доступ до фінансової інформації та конфіскація активів.

Від самого початку своєї діяльності НКК приділяла особливу увагу заходам, спрямованим на зміцнення довіри з боку громадськості та підвищення авторитету й ефективності роботи цього органу. Не дивно, що однією із першочергових справ було затримання і засудження високопоставленого працівника поліції з поганою репутацією, звинуваченого у хабарництві, який втік з Гонконгу і в очах громадськості перетворився на символ корумпованості та неефективності правоохоронної системи.

Протягом року цей співробітник був виданий Гонконгу через процедуру екстрадиції, йому було пред'явлено обвинувачення, і він був засуджений. Наступного року НКК розкрила діяльність корупційного синдикату, до якого були втягнуті працівники поліції. Ці перші успіхи Комісії помітно підвищили довіру суспільства до антикорупційної роботи. Вже до 1977 року, через три роки після її заснування, кількість неанонімних повідомлень (скарг) про випадки корупції, які надходили до НКК, значно перевищила кількість анонімних.

НКК діє на підставі декрету “Про незалежну комісію проти корупції”. Згідно з цим документом НКК є спеціалізованою установою з боротьби проти корупції, незалежною від органів державної служби, інших правоохоронних відомств або слідчих органів, яка виконує комплексні завдання з проведення слідчих, превентивних та просвітницьких заходів. Незалежність НКК гарантована Основним законом — міні-конституцією Гонконга, у якій йдеться про те, що НКК безпосередньо підзвітна голові виконавчої влади. Окрім того, НКК надаються особливі повноваження і функції, передбачені двома інши-

ми законодавчими актами — Декретом про запобігання хабарництву та Декретом про вибори (про корупційну та протизаконну діяльність).

Порядок проведення НКК розслідування і кримінального переслідування злочинів, пов'язаних з корупцією<sup>173</sup>:

1. Інформаційний центр НКК отримує скаргу про корупційну діяльність (від приватних осіб, юридичних осіб, регіонального відділення НКК чи іншого державного органу).

2. НКК розглядає скаргу й виносить рішення про продовження цієї справи або її припинення.

3. У разі продовження справи розслідування буде проводити Оперативний відділ НКК.

4. За наявності достатніх доказів відповідні дані будуть передані секретареві юстиції, голові Департаменту юстиції в Уряді особливого адміністративного району Гонконг для порушення кримінальної справи.

5. Кримінальне переслідування у справах, пов'язаних з корупцією, проводиться у двох відділах (з питань корупції у публічному та приватному секторах) Підрозділу з боротьби проти економічних злочинів та корупції в Управлінні переслідування Департаменту юстиції.

6. Звіт у справі направляється до Комітету НКК з нагляду за оперативною діяльністю.

Цікавим є формування кадрового потенціалу НКК в період свого формування та становлення. Протягом першого року своєї діяльності НКК прийняла на роботу 369 працівників за результатами відкритого конкурсного відбору. Професійні кадри формувалися як із числа працівників різних національних установ, так і зі службовців поліції Великобританії, а також із числа висококваліфікованих спеціалістів у галузі бухгалтер-

---

<sup>173</sup> Спеціалізовані інституції з боротьби проти корупції: огляд моделей / Організація економічного співробітництва і розвитку; Мережа боротьби проти корупції для країн Східної Європи і Центральної Азії. *Official website of The Organisation for Economic Cooperation and Development*. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/7/51/39972270.pdf> (дата звернення 31.10.2018).

ського обліку та інших галузей приватного сектора. Зараз штат НКК налічує 1200 осіб.

Нині стаж роботи у Комісії більшості співробітників НКК становить понад 10 років. Інтерес до роботи у цьому відомстві завжди був достатньо високим, тому з моменту свого заснування НКК ніколи не відчувала нестачі кадрів. Однією з причин цього, безумовно, є всебічна підтримка держави, серйозно зацікавленої у приборканні корупції, а також висока репутація НКК, яка стала результатом її успішної діяльності у реалізації покладених на неї повноважень і завдань<sup>174</sup>.

За роки своєї діяльності НКК розробила ретельно продуману систему професійної підготовки своїх співробітників.

Основний курс професійної підготовки полягає у тому, що на початку роботи в НКК усі нові співробітники проходять навчання за напруженим вступним курсом згідно з тим напрямом діяльності, яким їм доведеться займатися (наприклад, проведення розслідування, профілактика корупції, просвітницька діяльність). Після закінчення першої частини вступного курсу прийняті на роботу слідчі проходять річне стажування у слідчому підрозділі. Потім вони повертаються до Навчального центру для проходження другої частини навчання, яка здебільшого присвячена практичним заняттям з проведення розслідувань. Після закінчення другого етапу навчання слідує річне стажування у суміжних підрозділах Комісії, щоб потім перейти до третьої частини навчання, яка охоплює поглиблені методики слідчої діяльності.

Підвищення кваліфікації охоплює такі предмети, як слідчі дії у сфері фінансів, методи проведення інтерв'ю, написання звітів та управлінські навички. Слідчі Департаменту оперативної роботи постійно проходять професійну перепідготовку

---

<sup>174</sup> Спеціалізовані інституції з боротьби проти корупції: огляд моделей / Організація економічного співробітництва і розвитку; Мережа боротьби проти корупції для країн Східної Європи і Центральної Азії. *Official website of The Organisation for Economic Cooperation and Development*. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/7/51/39972270.pdf> (дата звернення 31.10.2018).

відповідно до економічних умов, що швидко змінюються, технічного прогресу та останніх досягнень у сфері технологій проведення кримінального розслідування. Беручи до уваги зростаючу кількість справ, що потребують знань у галузі фінансового аналізу та аналізу комп'ютерних даних, НКК підвищує рівень професійної підготовки своїх слідчих у таких сферах, як розслідування фінансової діяльності, комп'ютерний аналіз та експертиза, а також надає їм можливість обміну досвідом з правоохоронцями за кордоном<sup>175</sup>.

Окрім професійного навчання, службовці також проходять курси з формування командного духу, вироблення лідерських якостей, управління стресом, швидкого реагування, підвищення ефективності своєї роботи. У зв'язку із швидким розвитком інформаційних технологій Комісія надає своїм співробітникам можливість удосконалювати свої комп'ютерні знання (навчання роботі з програмним забезпеченням, усунення неполадок у програмному і апаратному забезпеченні, адміністрування мереж та забезпечення безпеки в галузі інформаційних технологій).

Співробітники НКК також проходять курси професійного навчання і менеджменту за кордоном.

За роботою НКК наглядають незалежні комітети, що мають консультативні функції, до яких входять лідери місцевих громад або шановані громадяни, призначені Головою уряду:

- Консультативний комітет з боротьби проти корупції;
- Комітет зі спостереження за оперативною діяльністю;
- Консультативний комітет із запобігання корупції;
- Громадський комітет щодо зв'язків з громадою<sup>176</sup>.

---

<sup>175</sup> Шегельман И. Р., Шегельман М. Р. Зарубежный опыт борьбы с коррупцией. *Глобальный научный потенциал*. 2013. № 6 (27). С. 83.

<sup>176</sup> Спеціалізовані інституції з боротьби проти корупції: огляд моделей / Організація економічного співробітництва і розвитку; Мережа боротьби проти корупції для країн Східної Європи і Центральної Азії. *Official website of The Organisation for Economic Cooperation and Development*. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/7/51/39972270.pdf> (дата звернення 31.10.2018).

НКК щорічно проводить близько 300 досліджень, щоб допомогти урядові та державним органам у роботі з виявлення і усунення “слабких місць” в організаційній та управлінській структурі, які породжують правопорушення, пов’язані з корупцією. Консультативна група надає приватним організаціям на їх запит безкоштовні конфіденційні рекомендації з урахуванням індивідуального підходу. Крім того, Департамент у зв’язках із громадськістю проводить спеціальні освітньо-просвітницькі кампанії для різних цільових груп населення, у тому числі:

1. Державний сектор. Комісія проводить роботу спільно з Бюро цивільної служби (БЦС), у віданні якого знаходяться питання державної кадрової політики, програми, спрямовані на формування у працівників державних установ культури чесної поведінки. У січні 2004 року Комісія і БЦС розпочали спільну Програму підвищення моральних стандартів в органах державної служби, направлену на подальше зміцнення етики в структурі управління департаментів уряду. Близько половини усіх адміністративних установ країни подали заявки на проведення виїзних консультацій мобільної групи експертів НКК та БЦС для обговорення на місцях практичних питань, що стосуються етики поведінки державних службовців, і вироблення стратегії, необхідної для удосконалення ділової етики у власних департаментах. У форумі “Лідер 2005 — успіх як результат культури управління”, який проводився НКК і БЦС, взяли участь 1000 посадових осіб вищої та середньої ланки і лідерів ділової спільноти, які обговорювали ключові етичні проблеми у сфері управління.

2. Бізнес-спільнота. У середині 1990-х років Комісія почала кампанію з формування ділової етики, у якій взяли участь понад 2000 зареєстрованих на фондовій біржі найбільших компаній, професійних і галузевих асоціацій. У результаті, 70 % організацій, з якими НКК встановила контакт, розробили і запровадили корпоративні кодекси етики поведінки. У 1995 році, за підтримки шістьох найбільших торгових палат, був створений Гонконзький центр з розвитку етики, який покликається сприяти ширшому впровадженню принципів діло-

вої етики в бізнес-спільноті в довгостроковій перспективі. Поряд з цим регулярно проводяться семінари і тренінги на антикорупційну тематику для менеджерів та працівників, зайнятих у різних сферах, у тому числі у сфері фінансових послуг, будівництві та туризмі, і для таких спеціалістів, як бухгалтери, інженери, експерти, архітектори.

3. Молодь. Для забезпечення спадкоємності ідеалів моральності у суспільстві Комісія приділяє велику увагу поширенню принципів чесності і невідступності серед молодого покоління. З цією метою налагоджуються контакти з молодими людьми, партнерство з молодіжними організаціями, районними організаціями, школами й університетами. Окрім лекцій у школах, ширше використовуються такі інтерактивні засоби, як, наприклад, театралізовані вистави або проекти “Зроби сам”, у ході яких учні готують власні відео-презентації<sup>177</sup>.

Отже, системна робота НКК формує єдину антикорупційну політику у Гонконгу, яка дає змогу не лише формувати негативне ставлення населення до корупції, а й покарання за корупційні правопорушення. Водночас постійний розвиток кадрів НКК дає можливість постійно удосконалювати знання, вміння та навички кадрового складу, а також мотивує їх та формує єдину команду.

Проведений аналіз дає підстави зауважити, що сучасна антикорупційна політика азійських країн має різну спрямованість: по-перше, репресивну; по-друге, профілактичну – формування дієвої системи запобігання корупції; по-третє, системну – формування системних заходів запобігання корупції (Сінгапур), яка, до речі, є ефективнішою, ніж перші дві. Якість антикорупційної політики та зниження рівня корупції не залежить від наявності чи відсутності спеціально уповноважених органів державної влади із запобігання та боротьби з корупцією.

---

<sup>177</sup> Спеціалізовані інституції з боротьби проти корупції: огляд моделей / Організація економічного співробітництва і розвитку; Мережа боротьби проти корупції для країн Східної Європи і Центральної Азії. *Official website of The Organisation for Economic Cooperation and Development*. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/7/51/39972270.pdf> (дата звернення 31.10.2018).

### **2.3. Формування організаційних антикорупційних механізмів у США**

Певний досвід боротьби з корупцією накопичено у США. Організована злочинність тут вперше стала предметом обговорення на “високому рівні” ще у 1929 р., коли її вивченням займалась так звана Комісія Цікершема. З того часу ця проблема перебуває в центрі уваги комісій, комітетів та підкомітетів Конгресу США чи президента, які в результаті довгого та ретельного вивчення різних аспектів боротьби з організованою злочинністю розробляли рекомендації, які були покладені в основу федеральних законів.

Важливим організаційним заходом, здійсненим урядом США, було створення в червні 1970 р. “Національної ради по боротьбі з організованою злочинністю”, головним завданням якої стала 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 (ФБР).

До складу міністерства юстиції США входять ще три служби, які мають безпосереднє відношення до організації боротьби з організованою злочинністю:

1. Служба міграції та натуралізації, яка здійснює заходи щодо попередження незаконного ввезення в країну наркотиків та наркотичних засобів;

2. Служба судових виконавців США, або Служба Маршалів, що здійснює захист свідків та членів їх сімей під час розслідування справ, пов'язаних з організованою злочинністю;

3. Служба юридичної допомоги, досліджень та статистики, що координує роботу Національного інституту юстиції, який є головною організацією міністерства юстиції у галузі фундаментальних та прикладних досліджень проблем злочинності,

причин криміногенної поведінки особистості та розробки заходів попередження злочинності<sup>178</sup>.

Значну роль в організації боротьби з організованою злочинністю і корупцією відіграє Міністерство фінансів США, зокрема такі його структурні підрозділи, як таємна служба, служба внутрішніх доходів, бюро з алкоголю, тютюну та вогнепальної зброї. До центральних відомств США, які здійснюють боротьбу з організованою злочинністю, також належать: митна служба; поштова служба; міністерство праці США; комісія з цінних паперів та бірж; Держдепартамент США, який здійснює діяльність по виявленню дипломатичного та економічного тиску на уряд країн – виробників наркотиків; Національна система перехоплення наркотиків на кордоні.

Крім того, згідно з Програмою боротьби з організованою злочинністю федеральним урядом створено об'єднання — “Ударні сили”, які діють під загальним керівництвом Міністерства юстиції США та у тісному контакті з правоохоронними органами штатів. Головне їх завдання полягає у виявленні фактів корупції і груп організованої злочинності, а також пошук доказів злочинної діяльності учасників незаконного підприємництва. Правовий режим діяльності “Ударних сил” визначається кримінально-процесуальним законодавством та спеціальними інструкціями Міністерства юстиції США.

Право Сполучених Штатів Америки є досить складним й специфічним. Історично воно сформувалось під впливом багатьох виняткових обставин й тому сильно відрізняється навіть від англійського права, незважаючи на колишню їх спорідненість. Фахівці дійшли висновку, що мову можна вести навіть не про відмінність права таких країн, як США та Велика Британія: розходження охоплює як структуру права, так і понятійний фонд<sup>179</sup>.

---

<sup>178</sup> Dininio, Phyllis, Sahr John Kpundeh, and Robert Leiken. USAID Handbook for Fighting Corruption. Washington, DC: U.S. Agency for International Development, Center for Democracy and Governance. 1998. P. 34.

<sup>179</sup> Жоффре-Спинози К. Основные правовые системы современности / [пер. с фр. В. А. Туманова]. М. : Междунар. отношения, 1999. С. 275.



Незважаючи на це, право США та Великої Британії розуміється як право судової практики, яке ґрунтується на прецеденті. Особливий федеральний устрій США — історично зумовлений саме тим, що ця держава створювалась іммігрантами багатьох рас, національностей та віросповідань. Безумовно, це означає, що існує необхідність узгоджувати загальнонаціональні інтереси й інтереси окремих штатів. Таким чином, одним з основних проблемних питань є визначення компетенцій як федеральної влади, так і влади штату. Зазначене в повній мірі стосується й американського законодавства про боротьбу з корупцією. Законодавство окремих штатів та федеральне законодавство в цілому передбачають відповідальність за певні види корупційних діянь. Це, зокрема, стосується такого прояву корупції, як хабарництво. Але при цьому сам термін хабарництво тлумачиться досить широко.

Відповідальність настає не тільки за підкуп у загальновищаному змісті, але й за одержання винагороди посадовими особами, які вчинили інші незаконні дії у сфері їх службових обов'язків. Передбачена також відповідальність за “чаєві”, що даються ніби “про всяк випадок” та не пов'язані з проханням вчинити будь-які незаконні дії. Крім хабарництва, федеральне законодавство і законодавство більшості штатів містять загальні та спеціальні норми щодо різноманітних зловживань службовим становищем, незаконного поширення й використання інформації тощо. При цьому суб'єктами корупційних діянь можуть бути не тільки так звані публічні посадові особи, але і звичайні службовці, наймані робітники органів публічної адміністрації, державних корпорацій та банків. Суб'єктами корупційних правопорушень також можуть бути будь-які інші особи, які дають або пропонують хабар<sup>180</sup>. Однак у структурі правових джерел та у класифікації норм федерального законодавства та законодавства окремих штатів спостерігається по-

---

<sup>180</sup> Dininio, Phyllis, Sahr John Kpundeh, and Robert Leiken. USAID Handbook for Fighting Corruption. Washington, DC: U.S. Agency for International Development, Center for Democracy and Governance. 1998. P. 18.

мітна розмаїтість підходів. Склад корупційних правопорушень та відповідальність за їх вчинення описано в основному у чотирьох главах розд. 18 Зводу законів США. Так, зокрема, гл. 11 називається “Хабарництво, нечесні прибутки та зловживання своїм становищем публічними посадовими особами”. Глава 93 “Посадові особи держави і службовці по найманню” містить норми, що передбачають відповідальність саме цих суб’єктів корупційних діянь. У гл. 41 “Здирство і погрози” також передбачено цілий ряд складів злочинів з ознаками корупції. І нарешті, гл. 29 “Вибори і політична діяльність” містить антикорупційні норми у сфері політичного життя країни. Якщо суб’єктами злочинів з ознаками корупції, відповідальність за які передбачена в гл. 11, є посадові особи вищих органів влади й урядові службовці, то суб’єкти злочинів, передбачених гл. 93, — це посадові особи, службовці департаментів та їх представництв, які вчинили зловживання службовим становищем з корисливою метою або одержують незаконні винагороди. Суб’єктами здирства, передбаченого гл. 41, є будь-які федеральні посадові особи і службовці. В гл. 29 йдеться виключно про суб’єктів, які зловживають у сфері виборчого права. Відповідальність за хабарництво передбачена парагр. 201 гл. 11 розд. 18 Зводу законів США. Суб’єктами цього злочину є не тільки ті, хто одержує хабар, але й ті, хто їх дає. Під тими, хто одержує хабар, у контексті гл. 11 розуміються три категорії суб’єктів корупційних діянь: а) публічні посадові особи, до яких належать члени Конгресу США, члени постійних комісій, службовці, наймані робітники або особи, що діють від імені Сполучених Штатів Америки, департаментів, представництв, органів виконавчої влади з огляду на офіційні функції або на підставі повноважень, а також присяжні; б) особи, обрані для виконання обов’язків публічної посадової особи, відібрані в якості кандидатів або призначені, якщо вони сповіщені офіційно про майбутній добір або призначення; в) спеціальні урядові службовці, в число яких входять чиновники або службовці федеральних законодавчого та виконавчого органів, будь-якого незалежного орга-

ну США, що працюють за винагороду або без неї, не менше 130 днів на рік<sup>181</sup>.

Відповідальності за дачу хабара підлягає всякий, хто дає, пропонує, обіцяє що-небудь цінне публічній посадовій особі або кандидату на цю посаду з метою: 1) вплинути на його офіційні дії, тобто на рішення питань, що знаходяться в його веденні; 2) вплинути на посадову особу з тим, щоб вчинити, допомогти вчинити, змовитися, дозволити якісь облудні дії або створити можливість для вчинення обману; 3) схилити посадову особу до дії або бездіяльності в порушення її законних обов'язків<sup>182</sup>. Таким чином, метою хабара можуть бути як законні, так і незаконні дії посадової особи.

Одержувачами хабарів можуть бути лише посадові особи зазначених вище категорій. Таким чином, той, хто є публічною посадовою особою, у порушення покладених на нього за законом обов'язків прямо або опосередковано просить, вимагає, погоджується, одержує, домовляється одержати що-небудь цінне для себе з огляду на виконану (або на виконання ним у майбутньому) якусь офіційну дію або на бездіяльність, вчинює хабарництво.

Слід зазначити, що в США існує таке явище, як лобізм, що обмежує можливості корумпованості апарату, оскільки вводить процес доведення інтересів бізнесу до представницької і виконавчої влади у визначені законом межі<sup>183</sup>.

Прогресивним у контексті протидії корупції в США є прийняття кодексів поведінки сенаторів та членів Палати представників Конгресу. Парламентарі повинні щорічно подавати декларацію з докладним описом усіх доходів і витрат, що включає такі пункти:

---

<sup>181</sup> Dininio, Phyllis, Sahr John Kpundeh, and Robert Leiken. *USAID Handbook for Fighting Corruption*. Washington, DC: U.S. Agency for International Development, Center for Democracy and Governance. 1998. P. 26.

<sup>182</sup> Решетников Ф. М. *Ответственность за должностные преступления в зарубежных странах*. М., 1997. С. 54.

<sup>183</sup> Charlick R. *Corruption and Political Transition: A Governance Perspective*. *Corruption and Reform*. 1996. № 7. P. 177–188.

- повний заробіток, дивіденди, відсотки за вкладками, доходи від рухомого та нерухомого майна;
- фінансові та інші доходи, отримані від неурядових організацій;
- оплата транспортних та інших, пов'язаних з ними витрат;
- подарунки, отримані від будь-яких осіб та організацій, зокрема, у вигляді оплати транспортних витрат, харчування, проживання в готелях, пригостання в ресторанах, різних розваг;
- фінансові та інші зобов'язання, заборгованості за ними;
- угоди й домовленості з різними організаціями про можливість роботи тощо.

Перевіркою фінансово-майнового стану державних (публічних) службовців займаються спеціально призначені в будь-якому управлінні чи департаменті особи або групи осіб, комісії, які за потреби можуть запитувати додаткову інформацію, викликати на бесіду самих чиновників, проводити розслідування тощо. До особи, щодо якої є підозри в причетності до корупційних правопорушень, може застосовуватися один із таких заходів впливу: часткова чи повна дискваліфікація, переміщення на нижчий ранг, чин, пропозиція припинити “конфліктні” фінансові зв'язки. У разі серйозних порушень можливе притягнення до кримінальної відповідальності<sup>184</sup>.

Прогресивним у боротьбі з корупцією в США є також те, що розслідувати факти корупційних правопорушень і залучати до суду осіб найвищого рангу, у тому числі пов'язаних з організованою злочинністю, допомагають прийняті в США заходи щодо захисту свідків, які закріплено в двох нормативних документах: Федеральній програмі захисту свідків (Федеральній програмі безпеки свідків) та Програмі допомоги свідкам у разі крайньої необхідності (екстреної допомоги свідкам).

---

<sup>184</sup> Андрианов В. Д. Практика и методы борьбы с коррупцией в США. URL: <http://mirznanii.com/a/39590/praktika-i-metody-borby-s-korrupciyey-v-ssha> (дата звернення 07.10.2018 р.).

Згідно з цими програмами свідок та його родина можуть бути переміщені за рахунок коштів федерального бюджету у безпечне місце. Свідкові видається допомога для облаштування на новому місці, надається допомога у пошуку роботи. Йому може бути забезпечено охорону на певний строк. У крайньому разі свідкові можуть видати документи, що змінюють дані про його особу (прізвище, ім'я, по батькові, місце народження). Рішення про використання заходів, передбачених програмами захисту свідків, приймає управління з примусових дій (Управління операцій із примусу) Відділу кримінальних злочинів Департаменту юстиції США. Реалізацією заходів із захисту свідків займається Служба Маршала (судового виконавця)<sup>185</sup>.

Низький рівень корупції в США є результатом також того, що кожне відомство, яке входить до системи органів виконавчої влади, має спеціально призначеного працівника, якому належить координувати й контролювати дотримання посадовими особами норм етики всередині відомства та здійснювати діловий зв'язок його відомства з Головним контрольно-фінансовим управлінням США та з Управлінням з етики в уряді. Саме ж Управління з етики в уряді керує своїми представниками у відомствах, вирішує проблеми, що виникають у зв'язку з порушенням стандартів поведінки, що допускаються посадовими особами, розглядає найбільш "делікатні" ситуації та вирішує питання про притягнення в певних випадках до кримінальної відповідальності. Законодавча база, що передбачає "конфлікт інтересів", допомагає розрізнити належну та неналежну поведінку посадової особи. Підхід полягає у визначенні конфліктності інтересів через правила й положення, які допомагають уникнути неналежної поведінки посадової особи. Так, посадовим особам забороняється реалізувати свої фінансові інтереси, беручи участь у справах, на успіх яких можуть

---

<sup>185</sup> Андрианов В. Д. Практика и методы борьбы с коррупцией в США. URL: <http://mirznanii.com/a/39590/praktika-i-metody-borby-s-korruptsiev-v-ssha> (дата звернення 07.10.2018 р.).

вплинути рішення, що приймаються такими посадовими особами в ході виконання ними своїх службових обов'язків. Законодавством США також передбачено ситуації, коли конфлікт інтересів може виникнути як в ході виконання посадовою особою своїх службових обов'язків, так і в результаті дій особи, яка вже припинила свою службу в органах державної влади<sup>186</sup>.

Антикорупційним законодавством США також врегульовано питання сумісництва посад посадовими особами органів державної влади. Так, заробіток за сумісництвом не повинен перевищувати 15 % посадового окладу службової особи за основним місцем роботи. Це обмеження поширюється на посадових осіб усіх трьох гілок влади, за винятком членів Сенату США. Федеральне законодавство також передбачає обмеження ділової діяльності колишніх державних службовців після виходу їх на пенсію. Так, якщо державний службовець, перебуваючи на службі, "особисто й істотно" брав участь як посадова особа у вирішенні конкретних проблем, він не має права після виходу у відставку представляти чиїсь інтереси у відносинах з органами виконавчої влади для вирішення таких самих питань. Ця заборона є постійною та поширює свою дію на будь-яке відомство, орган або суд. Якщо колишній державний службовець "особисто й істотно" не виконував певне коло обов'язків, проте такі обов'язки фактично належали до його компетенції в останній рік проходження служби, він втрачає право займатися зазначеною практикою на період у 2 роки після звільнення<sup>187</sup>.

Досить суворими є положення антикорупційного законодавства США щодо можливості й розмірів отримання пода-

---

<sup>186</sup> Кабашов С. Ю. Урегулирование конфликта интересов и противодействие коррупции на гражданской и муниципальной службе: теория и практика: [учеб. пособие]. М.: ИНФРА-М, 2011. 192 с.

<sup>187</sup> Довжанин В. М. Правове регулювання запобігання та протидії корупції за законодавством США. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Сер.: Юриспруденція. 2015. № 13. Том 1. С. 104.

рунків особами органів державної влади. Так, федеральне законодавство встановлює єдині для всіх органів державної влади правила, що обмежують отримання посадовою особою подарунків від приватних осіб і від організацій. Законодавство про етику регламентує отримання подарунків певним чином. Так, сенатор США, а також співробітники його апарату не повинні приймати подарунки від приватних фізичних і юридичних осіб, які можуть виявитися зацікавленими у схваленні певного рішення.

Вартість подарунків, отриманих сенатором з інших джерел (у тому числі від родичів) протягом календарного року, не повинна перевищувати в сукупності 300 дол. Подарунки, загальна вартість яких становить менше 75 дол., не декларуються. Закон про етику накладає обмеження на оплату приватним особам подарунків у формі турів або поїздок. Член палати представників Конгресу США має право отримувати подарунки протягом календарного року загальною вартістю 250 дол. З одного джерела. Кожні три роки цей ліміт переглядається. Таке обмеження поширюється також на співробітників його апарату. При цьому кожен подарунок, у тому числі подарунок подружжю посадових осіб, “справедлива ринкова ціна” якого перевищує 100 дол., повинен декларуватися. Подарунки, ціна яких у сукупності становить 100 дол. або менше, у декларацію не включаються. Ці обмеження поширюються на всі джерела отримання подарунків, за винятком подарунків, отриманих від родичів. У виняткових випадках обмеження можуть бути зняті комітетом з етики<sup>188</sup>.

Таким чином, державний службовець, а також його дружина (чоловік) можуть протягом календарного року прийняти подарунки, ціна яких у сукупності не перевищує 300 дол. Отримавши подарунок вище допустимої вартості, державний службовець зобов'язаний протягом 60 днів здати його до відповідного органу свого відомства. Законодавством передбаче-

---

<sup>188</sup> Яцків І. І. Деякі питання застосування міжнародних механізмів протидії корупції в Україні. *Право України*. 2010. № 11. С. 260.

но, що внаслідок інфляційних процесів вартість таких подарунків повинна переглядатися кожні 3 роки<sup>189</sup>.

Таким чином, в США існує багато державних органів, на які покладені функції попередження та боротьби з корупцією. Інколи одну справу розслідують кілька державних органів, діяльність яких координується керівним органом. З одного боку, це призводить до розпорошування сил і засобів, а з другого — перешкоджає процесам монополізації у цій сфері, створюючи конкуренцію між правоохоронними органами.

Крім того, поняття “корупції” на законодавчому рівні має широке визначення та охоплює: одержання чи давання хабара діючими або колишніми посадовцями, пропозицію чи обіцянку дати хабара, вимагання хабара, посередництво у даванні чи одержанні хабара, згоду на отримання хабара.

## Висновки до розділу 2

Проведений аналіз особливостей формування антикорупційних органів державної влади у Франції, Нідерландах, Ізраїлі, Британії, Італії, Данії, Іспанії, Фінляндії, Хорватії, Німеччині, Румунії, Угорщині, Норвегії, Японії, Сінгапурі, Південній Кореї, Китаю, Гонконгу та США дає змогу зауважити таке. По-перше, за кордоном з метою запобігання та подолання корупції створюються спеціально уповноважені органи державної влади із запобігання та боротьби з корупцією (Бельгія, Данія, Корея, Гонконг та ін.) або функції з формування та реалізації антикорупційної політики покладені на органи поліції, прокуратуру (Ізраїль, Британія, Угорщина, Норвегія та ін.). Крім того, в деяких країнах існує ціла розвинена система державних органів, які запобігають та борються з корупцією — це, наприклад, США. Водночас створення окремих антико-

---

<sup>189</sup> Довжанин В. М. Правове регулювання запобігання та протидії корупції за законодавством США. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Сер.: Юриспруденція. 2015. № 13. Т. 1. С. 105



рупційних інституцій або їх відсутність не впливають на якість формування та реалізацію заходів антикорупційної політики.

Слід констатувати, що за кордоном реалізуються реальні антикорупційні заходи за умови політичної підтримки вищого керівництва держави таких заходів. Такі заходи є ефективними, якщо задіяні державні, політичні, економічні, соціальні і правові механізми. Ні законодавчі, ні адміністративні, ні будь-які інші заходи, що направлені на протидію корупції, не можуть бути ефективними, якщо немає політичної волі на всіх рівнях влади.

Проведений аналіз формування та реалізації антикорупційної політики у Франції, Нідерландах, Ізраїлі, Британії, Італії, Данії, Іспанії, Фінляндії, Хорватії, Німеччині, Румунії, Угорщині, Норвегії, Японії, Сінгапурі, Південній Кореї, Китаю, Гонконгу та США дає підстави також зазначити, що:

- основою якісної антикорупційної політики є організований соціальний контроль з боку громадянського суспільства за всією системою державного управління (неодмінною умовою для цього є створення атмосфери прозорості) і забезпечена можливість порушення в цих рамках кримінального переслідування правопорушників. Важливу роль тут відіграють дійсно незалежні засоби масової інформації;

- повинна існувати для реалізації антикорупційних заходів незалежна (реально) судова влада в країні, як це є в Італії, США, Великобританії, Франції та інших країнах;

- формування жорсткої підзвітності осіб, які наділені владними повноваженнями, перед реально незалежним органом, що здійснює моніторинг чистоти діяльності державних службовців, а також наділений повноваженнями по притягненню до відповідальності посадовців незалежно від їх місця в ієрархічній структурі влади;

- антикорупційні органи державної влади повинні мати всі механізми запобігання та боротьби з корупцією, а також незалежність, неупередженість та підзвітність лише інститутам громадянського суспільства;

- кадровий потенціал антикорупційних органів має бути відповідно професійно підготовлений та відповідати етичним стандартам.

## Розділ 3

# СУЧАСНІ АНТИКОРУПЦІЙНІ ОРГАНИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

### 3.1. Проблеми формування українських антикорупційних органів державної влади

Як зазначають фахівці ОЕСР, огляд діяльності спеціалізованих антикорупційних органів показує більше невдалим, ніж успішних прикладів. Узагальнення такого негативного досвіду вказує на сім причин невдач у діяльності антикорупційних інституцій, зокрема:

1) політичні чинники — відсутність реальної політичної волі;

2) економічні чинники — зарегульованість економіки, непрозорість податкової системи, недофінансування;

3) недоліки державного управління — розбалансованість системи державного управління;

4) недоліки правової системи — слабка судова система, недостатньо виписаний у законодавстві правовий статус антикорупційного органу;

5) помилки організаційної структури — калькування структури без урахування місцевої специфіки, порушення балансу між превентивною, правоохоронною, просвітницькою та аналітичною функціями;

6) невідповідність реальних результатів діяльності прогнозованим та очікуваним, що створює викривлену картину антикорупції;

7) низька суспільна довіра — лише професіоналізм, відкритість та взаємодія з інститутами громадянського суспільства може забезпечити високий рівень суспільної довіри, а відтак запобігти надмірному політичному тиску.

Утворюючи новий антикорупційний орган, потрібно врахувати потенційні ризики, пов'язані з його створенням. Адже не-

достатнє вивчення як провідного досвіду зарубіжних країн, так і українських реальних умов функціонування майбутньої інституції, може призвести до створення ще одного бюрократичного органу, який тільки ускладнить і без того переобтяжену бюрократичну машину. Окрім того, створення нового органу може призвести до конфлікту юрисдикцій, особливо коли відповідне законодавство приймається у стислі терміни без достатнього юридико-технічного та системно юридичного опрацювання, зайвого дублювання функцій тощо. Зрештою, новий правоохоронний орган може перетворитися на інструмент політичної розправи, зокрема у випадку активного ретроспективного розслідування корупції<sup>190</sup>.

Вивчення основних положень наукових публікацій дає можливість зробити узагальнення, що стосуються безпосередньо суб'єктів формування й реалізації антикорупційної політики:

- по-перше, конвенційними документами ООН, РЄ передбачено створення органу або органів, що запобігають корупції; органу, органів або особи, які спеціалізуються на боротьбі проти корупції за допомогою правоохоронних заходів;

- по-друге, формування й реалізація антикорупційної політики є однією з головних функцій таких інституцій;

- по-третє, важливими чинниками забезпечення ефективного функціонування таких органів є їхня незалежність, високий професіоналізм співробітників, належне правове врегулювання їхніх повноважень і діяльності, достатнє фінансове, матеріальне, технічне й інформаційне забезпечення заходів, що повинні ними реалізовуватися; підтримка громадськості та мас-медіа;

- по-четверте, серед антикорупційних інституцій виокремлюють: багатоцільові органи, служби в структурі правоохоронних органів, у тому числі й спеціалізовані прокурорські,

---

<sup>190</sup> Новіков О. В. Світовий досвід функціонування спеціалізованих антикорупційних органів. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 43. С. 55.

органи із запобігання корупції, розроблення політики та координування дій<sup>191</sup>.

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

Розгляд правового статусу антикорупційних інституцій країн – членів ЄС дає змогу зробити висновок про існування ряду підходів щодо побудови моделі інституалізації суб'єктів реалізації антикорупційної політики. В основу першої – централізованої – покладено принцип концентрації основних повноважень щодо реалізації державної антикорупційної політики в одному органі, як правило, не правоохоронному. Друга модель – децентралізована – передбачає розподіл таких повноважень серед правоохоронних та інших державних органів<sup>192</sup>.

Прикладом впровадження централізованої моделі є створення спеціалізованих антикорупційних інституцій з питань антикорупційної політики: у Вірменії – Антикорупційна рада, у Латвії – Бюро з попередження і боротьби з корупцією (KNAB), у Киргизстані – Національна агенція з попередження корупції та Національна рада по боротьбі з корупцією, у Молдові – Координаційна Рада з питань боротьби з корупцією, у Чорногорії – Управління антикорупційних ініціатив, у Російській Федерації – Національна антикорупційна рада, у Сербії – Антикорупційний комітет, у Словенії – Комісія з попередження корупції, у Косово – Агенція по боротьбі з корупцією<sup>193</sup>.

---

<sup>191</sup> Заброта Д. Г., Кашкаров О. О. Основні моделі державних інституцій, відповідальних за реалізацію державної антикорупційної політики. *Форум права*. 2013. № 4. С. 122–123. URL: [nbuv.gov.ua/j-pdf/FP\\_index.htm\\_2013\\_4\\_23.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_4_23.pdf) (дата звернення 12.12.2018).

<sup>192</sup> Там само. С. 123.

<sup>193</sup> План дій Ради Європи для України 2008–2011 рр. : Директорат стратегічного планування Ради Європи 25 червня 2008 р. К., 2008. 28 с.

Такі структури створюються з метою реалізації загальнодержавних антикорупційних стратегій, планів, програм; втілення у життя рекомендацій міжнародних організацій та експертів; максимальної концентрації зусиль різних державних органів і громадськості у питаннях масованого наступу на корупцію у державі в цілому та в окремих сферах суспільного життя; посилення контролю за виконанням антикорупційних програм, підтримання міжнародного співробітництва у сфері формування транснаціональних антикорупційних механізмів.

Ініціаторами їх створення можуть бути: президент, парламент, уряд. Серед позитивних аспектів діяльності таких установ є колегіальне прийняття рішень, залучення до обговорення нагальних проблем представників державних органів, органів місцевої влади, громадськості, міжнародних експертів тощо.

Реалізація повноважень щодо впровадження результатів діяльності цих органів здійснюється шляхом направлення пропозицій, доповідей, аналітичних матеріалів до президента держави, парламенту або уряду, а у разі отримання інформації про факти корупційних правопорушень — до уповноважених правоохоронних органів.

Децентралізований спосіб побудови системи інституцій, відповідальних за реалізацію державної антикорупційної політики, є більш поширеним у Європі. За такою схемою частина повноважень у цій сфері поділяється між вищими органами державної влади (президент, парламент, уряд) та одним або кількома державними органами, що мають правоохоронні функції.

Наприклад, можна виокремити такі антикорупційні структури, створені при: президенті (Казахстан — Комісія з попередження корупції та впровадження етики державної служби, Таджикистан — Управління по боротьбі з корупцією (Адміністрація Президента); у парламенті (Болгарія — Антикорупційний Комітет Парламенту, Латвія — Парламентська Рада з попередження корупції і правопорушень, Литва — Антикорупційна комісія Парламенту, Македонія — Державна комісія

запобігання корупції, Чорногорія – Парламентська Рада з попередження корупції і правопорушень); в уряді (Туреччина – Рада з етики державних службовців); у правоохоронних органах (Чехія – Антикорупційна Комісія (МВС), Польща – Департамент державного управління (МВС); в інших державних органах (Азербайджан – Комісія по боротьбі з корупцією при Державній Раді управління державною службою, Грузія – Міністр організації реформ, Україна – Департамент (Міністерство юстиції – до липня 2013 р.), Словаччина – Департамент по боротьбі з корупцією (Міністерство юстиції), Франція – Центральна служба запобігання корупції (Міністерство юстиції), Румунія – Директорат Прокурорської служби при Вищому касаційному суді); у міжвідомчих органах (Албанія – антикорупційна комісія і антикорупційна моніторингова група; Боснія і Герцеговина – Робоча група по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю)<sup>194</sup>.

Ця форма організації дає змогу оперативніше реагувати на інформацію щодо фактів корупційних діянь, оскільки посадові особи і органи, що входять до складу таких інституцій, наділені правом вживати заходи припинення корупційної поведінки, забезпечувати притягнення осіб, винних у вчиненні корупційних правопорушень, до юридичної відповідальності, здійснювати координацію антикорупційної діяльності.

Серед основних завдань цих органів виокремлюють такі: розроблення і координація виконання програм (планів, стратегій) боротьби проти корупції, оцінка їх результативності; узагальнення результатів розгляду скарг, розслідувань, заяв, практики запобігання корупції і правопорушень, виявлених державними органами, і направлення пропозицій щодо розроблення методології превентивних заходів з боротьби проти корупції в публічних органах влади національного і регіонального рівнів та в приватному секторі; аналіз чинного законодав-

---

<sup>194</sup> Серьогін С. С. Антикорупційна державна політика: міжнародний досвід URL: [http://Portal/Soc\\_Gum/Dtr\\_du/2009\\_3/files/DU309\\_46.pdf](http://Portal/Soc_Gum/Dtr_du/2009_3/files/DU309_46.pdf). (дата звернення 11.11.2018).

ства, підготовка пропозицій щодо змін до законів та розроблення проектів нових законів та підзаконних актів; контроль за виконанням антикорупційного законодавства; просвітницька робота серед населення щодо прав осіб та етики, поширення інформації про тенденції та виявлені правопорушення у сфері корупції, проведення опитувань і аналізу суспільної думки; розроблення і координація програм міжнародної допомоги, координація міжнародної співпраці і аналіз досвіду інших країн; взаємодія із регіональними і міжнародними організаціями, що запобігають корупції, в тому числі й прийняття до виконання у встановленому порядку їх рекомендацій; надання правової підтримки жертв корупції, в тому числі й запровадження телефонних гарячих ліній, тренінгових центрів; проведення наукових досліджень у сфері протидії корупції; формування антикорупційної культури та атмосфери нетерпимості до корупції та її проявів; розроблення етичних стандартів та модельних кодексів поведінки для публічних осіб; визначення найбільш корупціогенних галузей публічної та приватної сфер<sup>195</sup>.

На сьогодні в Україні стрімко та хаотично розвиваються новостворені антикорупційні органи державної влади.

У 2015 році, коли Президент України своїм Указом № 218/2015 призначив А. Ситника Директором Національного антикорупційного бюро України<sup>196</sup>, розпочинається становлення та розвиток зазначеної інституції.

22 вересня 2015 року Наказом Генерального прокурора України в структурі Генеральної прокуратури України утворено Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру.

---

<sup>195</sup> Заброта Д. Г., Кашкаров О. О. Основні моделі державних інституцій, відповідальних за реалізацію державної антикорупційної політики. *Форум права*. 2013. № 4. С. 124–125. URL: [nbuv.gov.ua/j-pdf/FP\\_index.htm\\_2013\\_4\\_23.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_4_23.pdf) (дата звернення 12.12.2018).

<sup>196</sup> Про призначення А. Ситника Директором Національного антикорупційного бюро України: Указ Президента від 16 квітня 2015 р. № 218. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/2182015-18865> (дата звернення 11.09.2018).



Законом України “Про запобігання корупції” запроваджено діяльність одного з ключових антикорупційних органів — Національного агентства з питань запобігання корупції, який був започаткований у 2016 році.

07.12.2016 р. розпорядженням Кабінету Міністрів України № 924-р<sup>197</sup> був призначений Голова Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, і з цього часу розпочалося становлення зазначеного вище органу державної влади.

Таким чином, впродовж 2015–2016 років були утворені основні антикорупційні інституції.

Відповідно до Закону України “Про запобігання корупції” спеціально уповноваженими суб’єктами у сфері протидії корупції є органи прокуратури, Національної поліції, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції. Водночас у зазначеному законі не враховані інші органи, які займаються формуванням та реалізацією антикорупційної політики. Так, на даний момент також створені та діють Спеціалізована антикорупційна прокуратура, Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, сформований кадровий склад Вищого Антикорупційного суду та Державне бюро розслідувань.

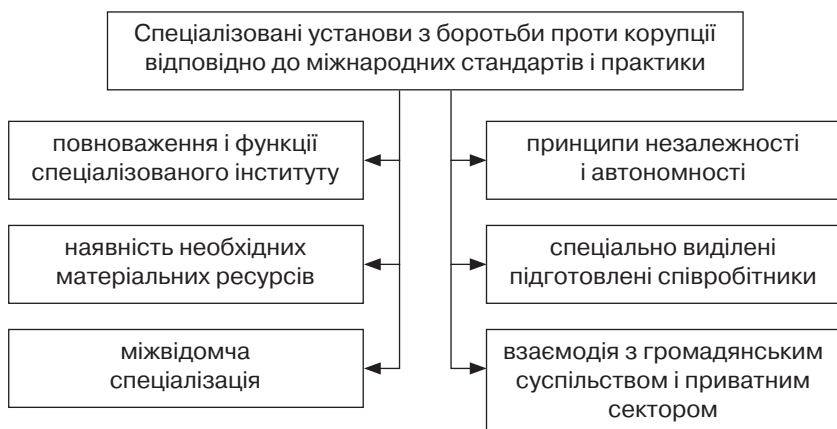
На основі аналізу літератури можливе виділення певної матричної моделі протидії корупції, що динамічна і тяжіє до певної універсальності, незалежно від типу правової сім’ї, форми держави, наявної (попередньої) на певний час моделі антикорупційної політики в державі. При цьому першоосновою такої моделі є інституціональний підхід, згідно з яким домінує ви-

---

<sup>197</sup> Про призначення А. В. Янчука Головою Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів : розпорядження Кабінету Міністрів України від 07.12.2016 р. № 924-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/pras/249571426> (дата звернення 11.09.2018).

значення доцільності створення спеціалізованого органу (структури) з питань протидії корупції. Загалом наявність спеціалізованих органів боротьби проти корупції сама по собі не є запорукою зменшення корупції. Проте раціональний розподіл функцій виявлення, моніторингу, припинення та покарання за корупційні правопорушення мають бути формалізовані в інституціональному вигляді (рис. 3.1)<sup>198</sup>.

Доцільно зазначити, що рівні реалізації національної антикорупційної політики включають три інтегрованих блоки в системі публічного управління. До першого блоку належить діяльність органів публічного управління загального спрямування (загальної компетенції – центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації тощо), в межах яких антикорупційна політика є одним із багатьох і водночас не ос-



**Рис. 3.1. Основні характеристики спеціалізованих установ з боротьби проти корупції відповідно до міжнародних стандартів і практики<sup>199</sup>**

<sup>198</sup> Новак А. Формування та реалізація національної антикорупційної політики на загальнодержавному та регіональному рівнях. *Демократичне врядування: Науковий вісник*. 2017. Вип. 18/19. URL: [http://lvivacademy.com/vidavnistvo\\_1/visnyk18\\_19/fail/Novak.pdf](http://lvivacademy.com/vidavnistvo_1/visnyk18_19/fail/Novak.pdf) (дата звернення 19.02.2019).

<sup>199</sup> Там само.

новним напрямом діяльності на загальнодержавному та регіональному рівнях. Другий блок включає органи публічного управління спеціальної компетенції — система правоохоронних органів, у межах діяльності яких реалізація національної антикорупційної політики є однією з основних функцій (органи прокуратури, суди, інспекції, служби), в межах яких розподіл сфер функціонування на державний та регіональний рівні може відігравати значну роль, але у випадку органів судової влади визначення рівня діяльності не впливає на суть публічно-управлінських рішень. До третього блоку належить діяльність органів публічного управління особливої компетентності, в межах яких органи управління регіонального рівня (у разі створення) функціонують за принципом деконцентрації і фактично можуть констатувати виключну роль загальнодержавних органів (НАЗК, НАБУ, САП)<sup>200</sup>.

Таким чином можна виокремити органи державної влади, що формують та реалізують антикорупційну політику, зокрема:

- 1) органи прокуратури, в тому числі Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру (САП);
- 2) органи Національної поліції України;
- 3) Національне антикорупційне бюро України (НАБУ);
- 4) Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК);
- 5) Державне бюро розслідувань (ДБР);
- 6) Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів (АРМА);
- 7) Вищий Антикорупційний суд (ВАС).

Водночас слід констатувати, що в Україні хоч і створені антикорупційні органи, однак діяльність цих органів неефектив-

---

<sup>200</sup> Новак А. Формування та реалізація національної антикорупційної політики на загальнодержавному та регіональному рівнях. *Демократичне врядування : Науковий вісник*. 2017. Вип. 18/19. URL: [http://lvivacademy.com/vidavnistvo\\_1/visnyk18\\_19/fail/Novak.pdf](http://lvivacademy.com/vidavnistvo_1/visnyk18_19/fail/Novak.pdf) (дата хзвернення 19.02.2019).

на, відсутні реальні результати діяльності, скоординовані дії у реалізації основних антикорупційних заходів, що, в свою чергу, формує негативне відношення громадськості до таких новостворених інституцій. Це пов'язано з багатьма факторами, зокрема, по-перше, відсутність спеціально підготовлених фахівців, які реалізуватимуть антикорупційну політику, обізнані у питаннях запобігання та подолання корупції, мають відповідну кваліфікацію та досвід діяльності. По-друге, відсутність досвіду діяльності та інституційної спроможності зазначених органів, оскільки це новостворені органи, вони формують свою діяльність з урахуванням досвіду європейських та світових практик, що не завжди спрацьовує. Адже в Україні характер корупції відрізняється від корупційних проявів в інших країнах, тому слід враховувати національні особливості прояву корупції в нашій країні. По-третє, зазначені органи повільно розпочали свою діяльність, оскільки дуже довго формувалася кадровий склад таких органів. Зокрема, Національне агентство з питань запобігання корупції понад рік працювало не в повному складі (було призначено 4 члени Національного агентства з 5), на сьогодні ще повністю не укомплектований кадровий склад Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, а також Державного бюро розслідувань. По-четверте, відсутня взаємодія зазначених органів, яка має бути врегульована у чинних нормативно-правових документах, разом з тим антикорупційні інституції дублюють діяльність одна одної, це стосується складання адміністративних протоколів, здійснення нагляду за дотриманням законодавства у частині заповнення декларацій, а також конфлікту інтересів тощо.

З метою формування єдиних засад запобігання та протидії корупції передбачається здійснювати обмін інформаційними базами в межах компетенції органів Національного антикорупційного бюро, Національного агентства з питань запобігання корупції, Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від ко-

рупційних та інших злочинів. Крім того, посилення співпраці між Спеціалізованою антикорупційною прокуратурою та іншими антикорупційними органами для формування баз даних осіб, які вчинили корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення.

Якщо аналізувати ефективність антикорупційних інституцій в Україні, то слід зазначити за даними Американської торгівельної палати, що в Україні найефективнішою інституцією є Національне антикорупційне бюро (рис. 3.2).

### Найефективніші антикорупційні інституції у 2017 році в Україні (%)



Рис. 3.2. Ефективність антикорупційних інституцій в Україні у 2017 році<sup>201</sup>

### 3.2. Інституційне становлення Національного агентства з питань запобігання корупції

Національне агентство з питань запобігання корупції є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику.

Національне агентство з питань запобігання корупції є колегіальним органом, до складу якого входить п'ять членів.

<sup>201</sup> Американська торгівельна палата в Україні. URL: [http://publications.chamber.ua/2018/Chamber\\_CPS\\_2017.pdf](http://publications.chamber.ua/2018/Chamber_CPS_2017.pdf) (дата звернення 07.12.2018).

Членом Національного агентства з питань запобігання корупції може бути громадянин України не молодший тридцяти п'яти років, який має вищу освіту, володіє державною мовою та здатний за своїми діловими та моральними якостями, освітнім і професійним рівнем, станом здоров'я виконувати відповідні службові обов'язки.

Члени Національного агентства з питань запобігання корупції призначаються на посаду Кабінетом Міністрів України строком на чотири роки за результатами конкурсу. Одна і та сама особа не може обіймати цю посаду понад два строки поспіль. Прем'єр-міністр України вносить для призначення Кабінетом Міністрів України на посади членів Національного агентства кандидатів, відібраних конкурсною комісією, склад якої затверджує Кабінет Міністрів України та яка здійснює організацію та проведення конкурсу.

Проаналізуємо функціональні обов'язки членів Національного агентства. Так, відповідно до Закону України "Про запобігання корупції" член Національного агентства з питань запобігання корупції<sup>202</sup>:

1) готує питання на розгляд Національного агентства, бере участь у його засіданнях та голосуванні без права утримання;

2) забезпечує в межах компетенції виконання рішення Національного агентства;

3) здійснює повноваження та координує роботу структурних підрозділів апарату Національного агентства відповідно до визначеного Національним агентством розподілу функціональних обов'язків;

4) за дорученням Національного агентства представляє Національне агентство у відносинах з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, фізичними та юридичними особами в Україні та за кордоном.

---

<sup>202</sup> Закон України про запобігання корупції. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення 11.12.2018).

Член Національного агентства з питань запобігання корупції при здійсненні своїх повноважень має право<sup>203</sup>:

1) ознайомлюватися з документами, які знаходяться у Національного агентства;

2) пропонувати для включення до порядку денного засідання Національного агентства питання, що належать до його компетенції;

3) виступати на засіданнях Національного агентства, внести пропозиції щодо питань, які розглядаються, ініціювати проведення по них голосування;

4) на підставі доручення Національного агентства проводити перевірки з питань, які віднесено цим Законом до повноважень Національного агентства;

5) бути присутнім на засіданнях Верховної Ради України, її комітетів, тимчасових спеціальних та тимчасових слідчих комісій, а також на засіданнях, що проводяться Кабінетом Міністрів України, у міністерствах та інших органах державної влади та органах місцевого самоврядування, стосовно розгляду питань, пов'язаних з формуванням та реалізацією антикорупційної політики;

6) у разі незгоди з рішенням, прийнятим Національним агентством, у письмовій формі викласти свою окрему думку, яка додається до протоколу засідання Національного агентства;

7) бути присутнім на заходах, що проводяться Національним агентством<sup>204</sup>.

До повноважень Національного агентства з питань запобігання корупції належать:

1) проведення аналізу:

стану запобігання та протидії корупції в Україні, діяльності державних органів, органів влади Автономної Республіки

---

<sup>203</sup> Закон України про запобігання корупції. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення 11.12.2018).

<sup>204</sup> Там само.

Крим та органів місцевого самоврядування у сфері запобігання та протидії корупції;

статистичних даних, результатів досліджень та іншої інформації стосовно ситуації щодо корупції;

2) розроблення проєктів Антикорупційної стратегії та державної програми з її виконання, здійснення моніторингу, координації та оцінки ефективності виконання Антикорупційної стратегії;

3) підготовка та подання в установленому законом порядку до Кабінету Міністрів України проєкту національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики;

4) формування та реалізація антикорупційної політики, розроблення проєктів нормативно-правових актів з цих питань;

5) організація проведення досліджень з питань вивчення ситуації щодо корупції;

6) здійснення моніторингу та контролю за виконанням актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та порівняння до них осіб;

7) координація та надання методичної допомоги щодо виявлення державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування корупційоногенних ризиків у своїй діяльності та реалізації ними заходів щодо їх усунення, у тому числі підготовки та виконання антикорупційних програм;

8) здійснення в порядку, визначеному цим Законом, контролю та перевірки декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, зберігання та оприлюднення таких декларацій, проведення моніторингу способу життя осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;

9) здійснення у порядку та в межах, визначених законом, державного контролю за дотриманням встановлених законом обмежень щодо фінансування політичних партій, законним та



цільовим використанням політичними партіями коштів, виділених з державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності, своєчасністю подання звітів партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів на загальнодержавних та місцевих виборах, повнотою таких звітів, звіту зовнішнього незалежного фінансового аудиту діяльності партій, відповідністю їх оформлення встановленим вимогам, достовірністю включених до них відомостей;

10) затвердження розподілу коштів, виділених з державного бюджету на фінансування статутної діяльності політичних партій, відповідно до закону;

11) забезпечення ведення Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення<sup>205</sup>;

12) координація в межах компетенції, методичне забезпечення та здійснення аналізу ефективності діяльності уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції;

13) погодження антикорупційних програм державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, розробка типової антикорупційної програми юридичної особи;

14) здійснення співпраці із особами, які добросовісно повідомляють про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень цього Закону (викривачі), вжиття заходів щодо їх правового та іншого захисту, притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні їх прав, у зв'язку з таким інформуванням;

15) організація підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації з питань, пов'язаних із запобіганням корупції,

---

<sup>205</sup> Закон України про запобігання корупції. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення 11.12.2018).

працівників державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, посадових осіб місцевого самоврядування (крім підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування);

16) надання роз'яснень, методичної та консультаційної допомоги з питань застосування актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб;

17) інформування громадськості про здійснювані Національним агентством заходи щодо запобігання корупції, реалізація заходів, спрямованих на формування у свідомості громадян негативного ставлення до корупції;

18) залучення громадськості до формування, реалізації та моніторингу антикорупційної політики<sup>206</sup>;

19) координація виконання міжнародних зобов'язань у сфері формування та реалізації антикорупційної політики, співпраця з державними органами, неурядовими організаціями іноземних держав та міжнародними організаціями в межах своєї компетенції;

20) обмін інформацією з компетентними органами іноземних держав та міжнародними організаціями<sup>207</sup>.

Тепер докладно розглянемо повноваження Національного агентства з питань запобігання корупції.

Однією з головних функцій НАЗК є повна перевірка декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Відповідно до Порядку проведення контролю та повної перевірки декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, складовими предмета повної перевірки декларації є:

---

<sup>206</sup> Закон України про запобігання корупції. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення 11.12.2018).

<sup>207</sup> Там само.

- з'ясування достовірності задекларованих відомостей;
- з'ясування точності оцінки задекларованих активів;
- перевірка на наявність конфлікту інтересів;
- перевірка на наявність ознак незаконного збагачення<sup>208</sup>.

Повна перевірка проводиться на підставах, визначених Законом України “Про запобігання корупції”<sup>209</sup>, у разі якщо:

1) декларацію подано службовою особою, яка займає відповідальне або особливо відповідальне становище, суб'єктом декларування, який займає посаду, пов'язану з високим рівнем корупційних ризиків;

2) у поданій декларації виявлено невідповідності за результатами логічного та арифметичного контролю;

3) подана суб'єктом декларування декларація містить поле (поля), у якому (яких) суб'єкт декларування обрав позначку “Член сім'ї не надав інформацію” (у випадку, передбаченому ч. 7 ст. 46 Закону України “Про запобігання корупції”);

4) Національне агентство отримало від фізичних чи юридичних осіб, із засобів масової інформації та інших джерел інформацію про можливе відображення у декларації недостовірних відомостей. Така інформація має стосуватися конкретного суб'єкта декларування та містити фактичні дані, що можуть бути перевірені;

5) Національне агентство встановило невідповідність рівня життя суб'єкта декларування задекларованим ним майну і доходам за результатами моніторингу способу життя такого суб'єкта декларування.

Повна перевірка декларацій (декларації) проводиться за рішенням Національного агентства, в якому надається доручен-

<sup>208</sup> Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 10.02.2017 № 56 “Про затвердження Порядку проведення контролю та повної перевірки декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування”. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0201-17> (дата звернення 04.02.2019).

<sup>209</sup> Закон України про запобігання корупції. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення 11.12.2018).

ня його члену провести повну перевірку декларацій через працівників Підрозділів<sup>210</sup>.

Водночас існує проблема щодо об'єктивної можливості перевірити декларацію, наприклад на невідповідність рівня життя суб'єкта декларування задекларованим ним майну і доходам за результатами моніторингу способу життя такого суб'єкта декларування. Адже особи, уповноважені на функції держави або місцевого самоврядування, почали заповнювати декларацію з 2015 року, і перевірити джерела збагачення за інший період до 2015 року немає можливості, тому виникає ризик існування так званої нульової декларації.

Крім того, виникає підстава перевірки декларанта, якщо член сім'ї не надав інформацію. Однак чинним законодавством України не передбачено запровадження обов'язку подання фінансових даних осіб, які не є державними службовцями або іншими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Слід звернути увагу на наступний аспект діяльності НАЗК, а саме, логічний та арифметичний контроль декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Так, відповідно до рішення НАЗК від 24.10.2017 № 1019 “Про затвердження Правил логічного та арифметичного контролю декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, автоматизованої перевірки зазначених декларацій та їхніх вагових коефіцієнтів” затверджені правила логічного та арифметичного контролю декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та вагові коефіцієнти зазначених правил, що застосовуються під час здійснення автоматичного логічного та арифметичного кон-

---

<sup>210</sup> Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 10.02.2017 № 56 “Про затвердження Порядку проведення контролю та повної перевірки декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування”. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0201-17> (дата звернення 04.02.2019).

тролю декларацій за допомогою засобів програмного забезпечення Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування з метою визначення рейтингу ризику декларацій<sup>211</sup>.

Водночас зазначені правила були апробовані лише у кінці 2018 року. Так, автоматична система, здійснюючи логічний та арифметичний контроль, відповідно до затверджених Правил присвоює кожній декларації показник рейтингу ризику. Такий показник відображає ступінь невідповідності відомостей в декларації та наявні в ній ризики, залежно від яких Система визначатиме доцільність та обґрунтованість проведення повної перевірки конкретної декларації<sup>212</sup>.

Проведення аналітичної роботи є важливою складовою роботи НАЗК щодо стану та ефективності запобігання корупції органами державної влади. Оцінка рівня корупції в Україні здійснюється на підставі “Методики стандартного опитування щодо рівня корупції в Україні”. Методика розроблена з метою створення уніфікованого інструментарію моніторингу ситуації у сфері протидії корупції в Україні, який дасть змогу фіксувати динаміку показників поширеності корупції та сприйняття населенням ефективності антикорупційної діяльності. Як безпосереднє завдання створення такого моніторингу передбачено Законом України “Про засади державної антикорупційної політики (Антикорупційна стратегія)”<sup>213</sup>. Необхідність

---

<sup>211</sup> Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 24.10.2017 № 1019 “Про затвердження Правил логічного та арифметичного контролю декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, автоматизованої перевірки зазначених декларацій та їхніх вагових коефіцієнтів”. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1019884-17> (дата звернення 04.02.2019).

<sup>212</sup> НАЗК запустило роботу Системи логічного та арифметичного контролю в тестовому режимі. URL: <http://yur-gazeta.com/golovna/nazk-zapustilo-robotu-sistemi-logichnogo-ta-arifmetichnogo-kontrolyu-v-testovomu-rezhimi.html> (дата звернення 04.02.2019).

<sup>213</sup> Методика стандартного опитування щодо рівня корупції в Україні, схвалена Рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції

розробки та запровадження спеціального соціологічного інструментарію як головного елементу системи оцінювання рівня корупції обумовлена сучасними вимогами до механізмів розробки та реалізації державної антикорупційної політики, що містяться, зокрема, в Конвенції ООН проти корупції, де наголошується на обов'язковості для держави мати механізми моніторингу ситуації з корупцією й ефективності протидії корупції. Конкретизація цих положень міститься в рекомендаціях міжнародних моніторингових структур. Зокрема в межах Третього раунду Стамбульського плану дій з протидії корупції ОЕСР була визначена Рекомендація 1.3: “Проводити регулярні дослідження корупції з метою забезпечення аналітичної бази для моніторингу реалізації Антикорупційної стратегії та розробки її подальших повноважень”. Такі дослідження повинні проводитися на державне замовлення з проведенням відкритого і справедливого конкурсного відбору виконавців. Основою національної системи оцінювання рівня корупції має бути щорічне базове тематичне вибіркове опитування населення та представників бізнесу, яке доповнюється опитуванням за окремим інструментарієм також і експертів. За змістом і процедурою отримання даних такі опитування мають відповідати завданням оцінювання та встановленим критеріям якості інформаційного забезпечення, що використовуються при розробці та реалізації державної антикорупційної політики. Надалі має відбуватись аналітична інтеграція результатів опитування й об'єктивних даних (статистичні дані, кількісно-якісна інформація звітності відповідних органів).

НАЗК, згідно з пунктами 81–82 ЗУ “Про запобігання корупції”<sup>214</sup>, має повноваження на реалізацію контрольних функцій щодо державного фінансування та звітності політичних партій. З метою контролю за фінансовою діяльніс-

---

ції № 12 від 12 січня 2017 року. URL: [ftp://91.142.175.4/nazk\\_files/9A\\_21.12.2016.pdf](ftp://91.142.175.4/nazk_files/9A_21.12.2016.pdf).

<sup>214</sup> Закон України про запобігання корупції. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення 11.12.2018).

тю політичних партій НАЗК має можливість отримувати дані про всі рахунки, які відкривають політичні партії для фінансування своєї діяльності. Так, відповідно до ч. 6 ст. 14 ЗУ “Про політичні партії” політична партія, а також місцева організація політичної партії, яка в установленому порядку набула статусу юридичної особи, зобов’язані відкрити рахунки в установах банків України, на які перераховуватимуться всі кошти у безготівковій формі, які набуватимуться політичною партією чи її місцевою організацією. Про відкриття та закриття таких рахунків відповідні установи банків України повідомляють Рахункову палату та НАЗК протягом трьох банківських днів у порядку, встановленому Національним банком України за погодженням із НАЗК. Політична партія щоквартально, не пізніше ніж на сороковий день після закінчення звітного кварталу, зобов’язана подати до НАЗК у паперовій формі (за підписом керівника політичної партії, засвідченим печаткою політичної партії), а також на електронному носії звіт політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов’язання фінансового характеру за відповідний квартал, а також оприлюднює такий звіт на своєму офіційному веб-сайті (за наявності) у цей самий строк<sup>215</sup>.

Аналіз Звіту складається з таких етапів:

- 1) перевірка своєчасності подання Звіту;
- 2) аналіз відповідності оформлення Звіту, включених до нього звітних даних вимогам законодавства;
- 3) аналіз повноти та достовірності відображеної у Звіті інформації;
- 4) встановлення наявності або відсутності порушень законодавства щодо фінансування політичних партій або передвиборної агітації.

Оформлення Звіту з грубим порушенням встановлених вимог засвідчує про недотримання вимог законодавства, зокрема

---

<sup>215</sup> Закон України про запобігання корупції. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення 20.08.2018).

Положення, та унеможлиблює проведення Національним агентством аналізу Звіту.

Грубим порушенням встановлених вимог є:

- недотримання форми Звіту політичною партією та її місцевими організаціями при його підготовці;
- подання Звіту без підпису керівника (уповноваженої особи) та/або головного бухгалтера (особи, відповідальної за ведення бухгалтерського обліку) на останній сторінці Звіту та без засвідчення печаткою політичної партії, її місцевої організації;
- подання Звіту без відомостей про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру місцевих організацій політичної партії, які в установленому порядку набули статусу юридичної особи;
- неподання Звіту в електронному вигляді;
- невідповідність Звіту в електронному вигляді Звіту в паперовому вигляді;
- неподання висновків щорічного внутрішнього та незалежного зовнішнього фінансових аудитів у випадках, передбачених Законом<sup>216</sup>.

Встановлення наявності або відсутності фактів порушень законодавства щодо фінансування політичних партій здійснюється шляхом:

1) аналізу даних про рахунки політичної партії, її місцевих організацій, які в установленому порядку набули статусу юридичної особи, рахунку (рахунків) виборчого фонду політичної партії, її місцевих організацій, кандидата(ів) від політичної партії (місцевих організацій партії) на відповідних загальнодержавних або місцевих виборах (у разі проведення виборів), разом щодо залишків грошових коштів на рахунках на кінець звітного періоду, додержання порядку повідомлення про відкриття/закриття таких рахунків в установах банків України, кількості рахунків тощо;

---

<sup>216</sup> Закон України про запобігання корупції. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення 20.08.2018).



2) аналізу даних про внески на користь політичної партії, її місцевих організацій, які в установленому порядку набули статусу юридичної особи, до виборчого фонду політичної партії, її місцевих організацій чи кандидата(ів) від політичної партії (місцевих організацій партії) щодо додержання політичною партією та її місцевими організаціями вимог Закону;

3) виявлення фактів порушення порядку надання або отримання внеску на підтримку політичної партії;

4) аналізу законного та цільового використання політичною партією коштів державного бюджету на фінансування їх статутної діяльності за звітний період у разі отримання такого фінансування та відповідності даних Звіту інформації, отриманій від банківських установ, з інформаційних баз даних державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, інформації, що надходить та/або отримана Національним агентством від державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування; аналізу відповідності даних Звіту інформації, отриманій від інших юридичних осіб публічного права, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, а також фізичних осіб в установленому законом порядку, яка може бути підтверджена;

5) виявлення фактів незаконного та нецільового використання коштів, виділених із державного бюджету на фінансування статутної діяльності політичних партій, шляхом використання їх на фінансування участі у виборах народних депутатів України, виборах Президента України, місцевих виборах або на цілі, не пов'язані зі статутною діяльністю, а також фактів зарахування на окремий рахунок, відкритий для державного фінансування статутної діяльності політичних партій, інших коштів, ніж кошти державного бюджету, виділені на фінансування статутної діяльності партії<sup>217</sup>.

---

<sup>217</sup> Закон України про запобігання корупції. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення 20.08.2018).

Окрім зазначених повноважень щодо державного контролю, НАЗК виконує низку інших важливих функцій у сфері фінансування політичних партій. Відповідно до ч. 3 ст. 17-3 ЗУ “Про політичні партії в Україні” рішення про надання політичній партії державного фінансування її статутної діяльності або про відмову в наданні такого фінансування приймається НАЗК на підставі результатів останніх чергових або позачергових виборів народних депутатів України у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі в п’ятиденний строк із дня офіційного оприлюднення результатів виборів народних депутатів України за умови подання керівником або іншою уповноваженою особою партії довідки установи банку України про відкриття окремого рахунку партії в національній валюті України. Політична партія має право подати до НАЗК заяву про відмову від державного фінансування її статутної діяльності.

НАЗК приймає рішення про ненадання політичній партії державного фінансування її статутної діяльності у разі відсутності в політичній партії права на отримання державного фінансування її статутної діяльності, а також за наявності обставин, передбачених ст. 17-8 ЗУ “Про політичні партії”.

Рішення НАЗК про відмову в наданні політичній партії державного фінансування має містити обґрунтування та перелік підстав для відмови і може бути оскаржене партією до суду в порядку та строки, встановлені КАС України<sup>218</sup>.

До структури Національного агентства з питань запобігання корупції входять:

- Департамент координації антикорупційної політики.
- Департамент організації роботи із запобігання та виявлення корупції.
- Департамент перевірки декларацій та моніторингу способу життя.

---

<sup>218</sup> Созанський Т. І., Луцик В. В. Повноваження Національного агентства з питань запобігання корупції. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2018. № 1. С. 302–314.

- Департамент моніторингу дотримання законодавства про конфлікт інтересів та інших обмежень щодо запобігання корупції.

- Департамент з питань запобігання політичній корупції.

- Управління організаційно-адміністративного забезпечення.

- Управління інформаційно-аналітичних систем та захисту інформації.

- Управління планово-фінансової діяльності, бухгалтерського обліку та звітності.

- Управління документального забезпечення та контролю.

- Управління персоналу.

- Управління правового забезпечення<sup>219</sup>.

Таким чином, Національне агентство з питань запобігання корупції є специфічною превентивною установою. Превентивність полягає у попередженні випадків корупції шляхом забезпечення фінансового контролю декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування. Крім того, завдяки електронному декларуванню доходів забезпечено доступність та відкритість даних про державних службовців та осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування, для громадянського суспільства та засобів масової інформації. Це надає можливість власноруч здійснювати перевірки фінансового стану того чи іншого чиновника.

Одним з головних повноважень НАЗК повинна стати автоматична перевірка декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування, а тому виникає важливе питання удосконалення не лише діяльності агентства, а й структури. Зазначена перевірка має на меті співставлення даних, наведених у декларації осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування, з іншими державними електронними реєстрами (зокрема, електронні бази даних поліції, податківців, нотаріусів тощо).

---

<sup>219</sup> Офіційний сайт Національного агентства з питань запобігання корупції.  
URL: <https://nazk.gov.ua/structure> (дата звернення 17.12.2018).

Одним з головних результатів діяльності НАЗК є надання громадськості інформації про осіб, які незаконно збагатилися та у яких рівень життя не відповідає реальному рівню заробітної плати (або одержаного доходу). Крім того, НАЗК повинно формувати антикорупційну культуру у населення країни, а також негативне ставлення населення до проявів корупції (превентивна функція).

### **3.3. Національне антикорупційне бюро: формування та розвиток**

Національне антикорупційне бюро України було створено на підставі прийняття Закону України “Про Національне антикорупційне бюро України” від 14 жовтня 2014 року. Національне антикорупційне бюро України (далі – НАБУ) є державним правоохоронним органом, на який покладаються попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових<sup>220</sup>.

Передумовою створення абсолютно нового органу, який би запобігав корупції, став неефективний наявний механізм протидії корупційним проявам в Україні. Як було зазначено в пояснювальній записці до законопроекту, одним зі шляхів підвищення ефективності протидії корупції є інституційна реформа органів, що здійснюють досудове розслідування і кримінальне переслідування у справах про корупційні злочини. Також при прийнятті цього закону та створенні НАБУ було проаналізовано та застосовано міжнародний досвід.

Відповідно до Закону України “Про Національне антикорупційне бюро України” НАБУ:

1) здійснює оперативно-розшукові заходи з метою попередження, виявлення, припинення та розкриття кримінальних

---

<sup>220</sup> Закон України “Про Національне антикорупційне бюро України”. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18> (дата звернення 11.12.2018).

правопорушень, віднесених законом до його підслідності, а також в оперативно-розшукових справах, витребуваних від інших правоохоронних органів;

2) здійснює досудове розслідування кримінальних правопорушень, віднесених законом до його підслідності, а також проводить досудове розслідування інших кримінальних правопорушень у випадках, визначених законом;

3) вживає заходів щодо розшуку та арешту коштів та іншого майна, які можуть бути предметом конфіскації або спеціальної конфіскації у кримінальних правопорушеннях, віднесених до підслідності Національного бюро, здійснює діяльність щодо зберігання коштів та іншого майна, на яке накладено арешт;

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

5) здійснює інформаційно-аналітичну роботу з метою виявлення та усунення причин і умов, що сприяють вчиненню кримінальних правопорушень, віднесених до підслідності Національного бюро;

6) забезпечує особисту безпеку працівників Національного бюро та інших визначених законом осіб, захист від протиправних посягань на осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, у підслідних йому кримінальних правопорушеннях;

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

8) звітує про свою діяльність у порядку, визначеному цим Законом, та інформує суспільство про результати своєї роботи;

9) здійснює міжнародне співробітництво у межах своєї компетенції відповідно до законодавства України та міжнародних договорів України<sup>221</sup>.

---

<sup>221</sup> Закон України "Про Національне антикорупційне бюро України". URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18> (дата звернення 11.12.2018).

З урахуванням положень ст. 1 Закону України “Про запобігання корупції” щодо визначення поняття “корупційне правопорушення” та “корупція” ч. 5 ст. 216 Кримінального процесуального кодексу (далі – КПК України) визначає підслідність досліджуваного органу досудового розслідування. До сфери повноважень самого НАБУ, відповідно до ст. 16 Закону, віднесено не лише здійснення досудового розслідування кримінальних правопорушень, а й проведення оперативно-розшукових заходів з метою попередження, виявлення, припинення та розкриття кримінальних правопорушень, віднесених законом до його підслідності, вжиття заходів щодо розшуку та арешту коштів та іншого майна, які можуть бути предметом конфіскації або спеціальної конфіскації у кримінальних правопорушеннях, забезпечення на умовах конфіденційності та добровільності співпраці з особами, які повідомляють про корупційні правопорушення, тощо<sup>222</sup>.

НАБУ та його працівникам для виконання покладених на них обов’язків надається право:

1) заводити оперативно-розшукові справи на підставі постанови, що затверджується начальником відповідного підрозділу Національного бюро, та здійснювати на підставах і в порядку, установлених законом, гласні та негласні оперативно-розшукові заходи;

2) за рішенням Директора Національного бюро, погодженим з прокурором, витребувати від інших правоохоронних органів оперативно-розшукові справи та кримінальні провадження, що стосуються кримінальних правопорушень, віднесених законом до підслідності Національного бюро, та інших кримінальних правопорушень, які не відносяться до його підслідності, але можуть бути використані з метою попередження, виявлення, припинення та розкриття кримінальних правопорушень, віднесених законом до його підслідності;

---

<sup>222</sup> Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13 квітня 2012 року № 4651VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17> (дата звернення 11.01.2019).

3) витребувати за рішенням керівника структурного підрозділу Національного бюро та одержувати в установленому законом порядку у вказаному в запиті вигляді та формі від інших правоохоронних та державних органів, органів місцевого самоврядування інформацію, необхідну для виконання обов'язків Національного бюро, у тому числі відомості про майно, доходи, видатки, фінансові зобов'язання осіб, які ними декларуються у встановленому законом порядку, відомості про використання коштів Державного бюджету України, розпорядження державним або комунальним майном.

Суб'єкти, яким адресовано зазначений запит, зобов'язані невідкладно, але не більш ніж протягом трьох робочих днів, надати відповідну інформацію. У разі неможливості надання інформації суб'єкт повинен так само невідкладно у письмовій формі повідомити про це Національне бюро з обґрунтуванням причин. Національне бюро за зверненням відповідного суб'єкта може продовжити строк надання інформації на строк не більше двох календарних днів. Ненадання Національному бюро на його запит інформації, надання завідомо недостовірної інформації чи не в повному обсязі, порушення встановлених законом строків її надання, повідомлення третіх осіб стосовно того, що про них збирається така інформація, забороняються і тягнуть за собою відповідальність, передбачену законом.

Національне бюро в порядку, визначеному законодавством, має прямий доступ до автоматизованих інформаційних і довідкових систем, реєстрів та банків даних, держателем (адміністратором) яких є державні органи або органи місцевого самоврядування, користується державними, у тому числі урядовими, засобами зв'язку і комунікацій, мережами спеціального зв'язку та іншими технічними засобами.

Оброблення такої інформації здійснюється Національним бюро із дотриманням законодавства про захист персональних даних та забезпеченням таємниці, що охороняється законом;

4) знайомитися в державних органах, органах місцевого самоврядування із документами та іншими матеріальними носі-

ями інформації, необхідними для попередження, виявлення, припинення та розслідування кримінальних правопорушень, віднесених законом до підслідності Національного бюро, у тому числі такими, що містять інформацію з обмеженим доступом<sup>223</sup>;

5) на підставі рішення Директора Національного бюро або його заступника, погодженого з прокурором, отримувати від банків, депозитарних, фінансових та інших установ, підприємств та організацій незалежно від форми власності інформацію про операції, рахунки, вклади, правочини фізичних та юридичних осіб, яка необхідна для виконання обов'язків Національного бюро. Отримання від банків інформації, яка містить банківську таємницю, здійснюється в порядку та обсязі, визначених Законом України “Про банки і банківську діяльність” з урахуванням положень цього Закону, а отримання від Центрального депозитарію цінних паперів, Національного банку України та депозитарних установ інформації, що міститься у системі депозитарного обліку цінних паперів, — в порядку та обсязі, встановлених Законом України “Про депозитарну систему України” з урахуванням положень цього Закону. Суб'єкти, яким адресовано зазначене рішення, зобов'язані невідкладно, але не більш ніж протягом трьох робочих днів, надати відповідну інформацію. У разі неможливості її надання у зазначений строк з обґрунтованих причин за зверненням відповідного суб'єкта Національне бюро може продовжити строк надання інформації на строк не більше двох календарних днів;

6) на підставі відповідного рішення суду на строк до 10 діб опечатувати архіви, каси, приміщення (за винятком жилих) чи інші сховища, брати їх під охорону, а також вилучати предмети і документи у порядку, передбаченому Кримінальним процесуальним кодексом України;

7) залучати на добровільній основі, у тому числі на договірних засадах кваліфікованих спеціалістів та експертів, у тому

---

<sup>223</sup> Закон України “Про Національне антикорупційне бюро України”. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18> (дата звернення 11.12.2018).



числі іноземців, з будь-яких установ, організацій, контрольних і фінансових органів для забезпечення виконання повноважень Національного бюро;

8) за письмовим рішенням Директора Національного бюро або його заступника, погодженим із прокурором, створювати спільні слідчі групи, що включають оперативних та слідчих працівників<sup>224</sup>;

9) за пред'явлення службового посвідчення входити безперешкодно до державних органів, органів місцевого самоврядування та зони митного контролю, а за письмовим розпорядженням Директора Національного бюро або його заступника – безперешкодно проходити до військових частин та установ, пунктів пропуску через державний кордон України;

10) використовувати з наступним відшкодуванням завданих збитків транспортні засоби, які належать фізичним та юридичним особам (крім транспортних засобів дипломатичних, консульських та інших представництв іноземних держав і організацій, транспортних засобів спеціального призначення), для проїзду до місця події, припинення кримінального правопорушення, переслідування та затримання осіб, які підозрюються у їх вчиненні, доставлення до закладів охорони здоров'я осіб, що потребують екстреної медичної допомоги;

11) надсилати державним органам, органам місцевого самоврядування обов'язкові до розгляду пропозиції та рекомендації щодо усунення причин і умов, які сприяють вчиненню кримінальних правопорушень, віднесених до підслідності Національного бюро, а також отримувати від цих органів протягом 30 днів інформацію про розгляд таких пропозицій та рекомендацій;

12) здійснювати співробітництво з фізичними особами, у тому числі на договірних засадах, дотримуючись умов добровільності та конфіденційності цих відносин, матеріально і морально заохочувати осіб, які надають допомогу в попереджен-

---

<sup>224</sup> Закон України “Про Національне антикорупційне бюро України”. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18> (дата звернення 11.12.2018).

ні, виявленні, припиненні і розслідуванні кримінальних правопорушень;

13) за наявності підстав, передбачених законом, подавати до суду позови про визнання недійсними угод у порядку, встановленому законодавством України<sup>225</sup>;

14) у цілях оперативно-розшукової та слідчої діяльності створювати інформаційні системи та вести оперативний облік в обсязі і порядку, передбачених законодавством;

15) зберігати, носити та застосовувати вогнепальну зброю і спеціальні засоби, а також застосовувати заходи фізичного впливу на підставах і в порядку, передбачених Законом України “Про Національну поліцію”;

16) видавати в разі наявності небезпеки для життя і здоров’я особам, взятим під захист, відповідно до законодавства зброю, спеціальні засоби індивідуального захисту та сповіщення про небезпеку;

17) здійснювати правове співробітництво із компетентними органами іноземних держав, міжнародними організаціями з питань проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування на підставі законів та міжнародних договорів України;

18) одержувати у вигляді довідки від органів прокуратури України та Міністерства юстиції України у триденний строк матеріали, отримані (надані) у рамках надання міжнародної правової допомоги, які стосуються фінансових і корупційних кримінальних правопорушень;

19) виступати як представник інтересів держави під час розгляду у закордонних юрисдикційних органах справ про розшук, арешт, конфіскацію та повернення в Україну відповідного майна, захист прав та інтересів держави з питань, які стосуються виконання обов’язків Національного бюро, а також залучати з цією метою юридичних радників, зокрема іноземних;

---

<sup>225</sup> Закон України “Про Національне антикорупційне бюро України”. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18> (дата звернення 11.12.2018).

20) порушувати питання щодо створення спеціальних умов (у тому числі щодо засекречування перебування, здійснення заходів безпеки, поміщення в окремому приміщенні) в ізоляторах тимчасового тримання та установах попереднього ув'язнення для осіб, які співпрацюють із Національним бюро<sup>226</sup>.

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

До особливостей (специфіки) цієї підслідності доцільно відносити такі моменти. По-перше, можливість в окремих випадках розслідувати кримінальні правопорушення, які віднесені до підслідності слідчих інших органів, зокрема, якщо це пов'язано з попередженням, виявленням, припиненням та розкриттям зазначених вище кримінальних правопорушень. По-друге, зазначене процесуальне рішення приймається директором НАБУ та за погодженням із прокурором Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, водночас за загальним правилом (ст. 36, 216, 218 КПК України), питання підслідності кримінальних проваджень прокурор вирішує самостійно. По-третє, персональна підслідність злочинів, передбачених ст. 354, 364–370 Кримінального кодексу України, які були вчинені службовою особою НАБУ (крім Директора НАБУ, його першого заступника та заступника), детективам підрозділу внутрішнього контролю НАБУ. Тобто з метою попередження, виявлення та розслідування правопорушень у діяльності працівників НАБУ у складі його центрального управління діє підрозділ внутрішнього контролю, який вправі здійснювати оперативно-розшукові заходи та досудове розслідування з метою попередження, виявлення, припинення та розкриття кри-

---

<sup>226</sup> Закон України “Про Національне антикорупційне бюро України”. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18> (дата звернення 11.12.2018).

мінальних правопорушень у діяльності працівників НАБУ (ст. 27 Закону)<sup>227</sup>.

Слід зазначити, що у діяльності НАБУ є певні ризики. Є сумніви щодо автономності, самостійності, незалежності Національного антикорупційного бюро України. Зокрема, відповідно до ст. 6 Закону України “Про Національне антикорупційне бюро України” керівництво діяльністю Національного антикорупційного бюро здійснює його Директор, який призначається на посаду за згодою Верховної Ради України та звільняється з посади Президентом України в порядку, визначеному цим Законом. Верховна Рада України за наявності підстав, за пропозицією не менш як однієї третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України може висловити недовіру Директору Національного бюро, що має наслідком його відставку з посади<sup>228</sup>. Крім того, згідно зі ст. 7 Закону України “Про Національне антикорупційне бюро України” кандидати на посаду Директора бюро визначаються комісією з проведення конкурсу на зайняття посади. До складу Конкурсної комісії входять: 1) три особи, яких визначає Президент України; 2) три особи, яких визначає Кабінет Міністрів України; 3) три особи, яких визначає Верховна Рада України<sup>229</sup>. Таким чином, процедура призначення та звільнення з посади Директора цього державного правоохоронного органу залежить як від Президента України, Кабінету Міністрів України, так і від Верховної Ради України, що на практиці може призвести до “політичного імунітету” вищих посадових осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування від їх переслідування за вчинення ними корупційних правопорушень. Також дане бюро

---

<sup>227</sup> Сисоєнко Г. І., Самодін А. В. Підрозділи Національного антикорупційного бюро України як орган досудового розслідування. *Часопис Академії адвокатури України*. 2015. Т. 8. № 2 (27). С. 123.

<sup>228</sup> Закон України “Про Національне антикорупційне бюро України”. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18> (дата звернення 11.12.2018).

<sup>229</sup> Там само.

буде підзвітним і підконтрольним зазначеним суб'єктам законодавчої ініціативи, що створює додаткові ризики для об'єктивного досудового розслідування корупційних правопорушень<sup>230</sup>.

Крім того, в законодавчому нормативно-правовому акті не визначено чітких кваліфікаційних вимог до працівників Національного антикорупційного бюро України. Зокрема, закріплено тільки загальну декларативну правову норму, що на службу до Національного бюро приймаються на конкурсній, добровільній, контрактній основі громадяни України, які спроможні за своїми особистими, діловими та моральними якостями, віком, освітнім і професійним рівнем та станом здоров'я ефективно виконувати відповідні службові обов'язки. Кваліфікаційні вимоги до професійної придатності визначаються Директором Національного бюро<sup>231</sup>. Зазначеним законодавчим вимогам до кваліфікації працівника Національного антикорупційного бюро України відповідає значна кількість громадян нашої держави, що є потенційним ризиком щодо ефективності роботи таких працівників у сфері протидії корупції. Однак для зайняття посади Директора Національного антикорупційного бюро України законодавець все ж таки визначив конкретні кваліфікаційні вимоги до такої особи. Крім того, відповідно до частини п'ятої статті п'ятої Закону України "Про Національне антикорупційне бюро України" гранична чисельність центрального та територіальних управлінь Національного бюро становить лише 700 осіб, у тому числі не більше 200 осіб начальницького складу. Така незначна кількість працівників цього державного правоохоронного органу навряд чи уможливить швидко, об'єктивно, ефективно запобігати, виявляти, припиняти корупційні правопорушення вищих поса-

---

<sup>230</sup> Юрченко О. М. Національне антикорупційне бюро України: перспективи діяльності. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2014. № 2 (33). С. 71.

<sup>231</sup> Закон України "Про Національне антикорупційне бюро України". URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18> (дата звернення 11.12.2018).

дових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування<sup>232</sup>.

Наступною проблемою є побоювання з приводу якісного складу Національного бюро. Насамперед це стосується законодавчої заборони працювати в Бюро тим особам, які протягом 5 років до набрання чинності цим Законом працювали (проходили службу), незалежно від тривалості, у спеціально уповноважених підрозділах із боротьби з корупцією в органах прокуратури, Міністерства внутрішніх справ України, податкової міліції, Служби безпеки України, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України та митних органах.

Натомість передбачено можливість набирати до Національного бюро працівників, які взагалі не мають стажу роботи. Так, стаття 14 Закону України “Про Національне антикорупційне бюро України” встановлює, що особи, які не мають попереднього досвіду роботи в державних органах на посадах, пов’язаних із оперативно-розшуковою діяльністю, проведенням досудового розслідування, після проходження конкурсу на обіймання посади слідчого або оперативного працівника проходять обов’язкове стажування в Національному бюро строком від шести місяців до одного року. Це може призвести до набору в Національне бюро некваліфікованих працівників, які, однак, повинні розслідувати кримінальні провадження найскладнішої категорії та виявляти корупцію в діях найвищих посадовців<sup>233</sup>.

Саме з огляду на особливу категорію кримінальних правопорушень, які підслідні Національному бюро, вважаємо, що в ньому повинні працювати винятково досвідчені кадри зі стажем роботи не менше 5 років і бездоганною діловою репутаци-

---

<sup>232</sup> Юрченко О. М. Національне антикорупційне бюро України: перспективи діяльності. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2014. № 2 (33). С. 72.

<sup>233</sup> Коротич І. І. Основні напрями підвищення ефективності діяльності Національного Антикорупційного Бюро України. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. № 3 (9). С. 184.

єю. Прийняття на роботу осіб, які не мають необхідного досвіду, а то й уперше прийняті на роботу, суттєво позначиться на якості розслідування таких складних проваджень.

Отже, необхідно в статті 10 Закону України “Про Національне антикорупційне бюро України” встановити мінімальні кваліфікаційні вимоги для оперативних працівників Національного бюро, які будуть уповноваженими здійснювати оперативно-розшукові та слідчі дії<sup>234</sup>.

У чинному законодавстві України встановлена співпраця Національного антикорупційного бюро України з іншими антикорупційними органами. Так, Національне антикорупційне бюро України взаємодіє з Національним банком України, Фондом державного майна України, Антимонопольним комітетом України, Національним агентством з питань запобігання корупції, органами Державної прикордонної служби, органами державної податкової і митної служби, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, та іншими державними органами. Водночас не визначені механізми та конкретні дії в частині співпраці, що створює проблеми в частині забезпечення реалізації антикорупційних механізмів.

Важливим є те, що в структурі Національного антикорупційного бюро України передбачене запровадження діяльності територіальних відділів, що надає можливість системно вирішувати питання попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень в регіонах. Наприклад, наразі створені і діють територіальні підрозділи, які вже виявили корупційні злочини на місцях.

За словами директора НАБУ, найнадійнішим способом дістатися до корупціонерів на високих посадах є заохочення

---

<sup>234</sup> Коротич І. І. Основні напрями підвищення ефективності діяльності Національного Антикорупційного Бюро України. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. № 3 (9). С. 184.

дрібного чиновника, який підписав документ, до співробітництва з органами слідства. Однак в Україні інститут угод про співробітництво зі слідством стосовно корупційних злочинів не працює, оскільки законодавство забороняє давати умовний термін за тяжкі корупційні злочини, навіть якщо особа буде співпрацювати зі слідством. Відтак ця проблема потребує законодавчого врегулювання. Це підтверджує й ефективний досвід існування інституту викривачів у Грузії<sup>235</sup>.

Також пропонується передбачити можливість за наявності підстав застосовувати безальтернативне тримання підозрюваних під вартою на час розслідування кримінальних проваджень, хоча б на кілька місяців. Це потрібно для того, щоб успішно завершити розслідування і скерувати кримінальне провадження до суду, адже через недосконалість Кримінального процесуального кодексу України в частині звільнення підозрюваних під заставу НАБУ стикається з проблемами, які ускладнюють процес розслідування. Нерідко складається ситуація, коли чиновник отримує хабар, його затримують, відсторонюють від посади. Після цього, відповідно до вимог законодавства, суд обирає йому заставу. Звичайно, чиновник, який бере такі хабарі, має можливість цю заставу внести й, незважаючи на те, що є відсторонення від посади, виходить на роботу<sup>236</sup>.

Аналізуючи оптимізаційні механізми публічної звітності органів державної влади, особливу увагу варто приділити продовженню щорічних публічних звітів перед громадськістю. Щодо цього важлива роль належить формуванню показників та індикаторів їх проведення, що в такий спосіб засвідчувало б прозорість і підзвітність державної влади інститутам громадянського суспільства<sup>237</sup>, у свою чергу, формувало б відповід-

---

<sup>235</sup> <http://www.nabu.gov.ua/novyny/sytnyk-instytut-vykryvachiv-dopomozhe-rozkryvaty-korupciyni-shemy> (дата звернення 01.01.2019).

<sup>236</sup> Коротич І. І. Основні напрями підвищення ефективності діяльності Національного Антикорупційного Бюро України. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. № 3 (9). С. 184.

<sup>237</sup> Шматко Н. А. Феномен публічної політики. *Соціолог. дослід.* 2001. № 17.



ну громадську думку, яка завжди є важливим засобом аналізу й оцінювання ефективності державного управління.

Багатогранну аналітичну й оцінну роботу стосовно діяльності НАБУ здатні здійснювати засоби масової інформації (телебачення, радіо, преса). Важлива об'єктивність (незалежність) їхнього погляду, позиції, аналізу й оцінювання. Налагодження дієвої взаємодії між НАБУ, громадськістю та засобами масової інформації є важливою складовою розвитку засад здійснення суспільного діалогу, забезпечення участі громадян в обговоренні й виробленні державної політики, гарантування їхніх прав на отримання та доступ до інформації в контексті протидії корупції, розвитку громадянського суспільства і зміцнення демократії в Україні<sup>238</sup>.

У таких складних умовах роль засобів масової інформації полягає в тому, щоб своєю діяльністю вони сприяли створенню сприятливих обставин для боротьби з корупцією, знайомили широкі кола населення з різними справами, особами, концепціями подальшого розвитку. Однобічна орієнтація засобів масової інформації на одну яку-небудь політичну позицію не сумісна з процесом демократизації України. Інформаційна діяльність засобів масової інформації покликана сприяти державній стабілізації, соціально ефективній організації суспільства.

Важливе місце серед каналів аналізу й оцінювання державного управління належить зверненням громадян. Структура і зміст, предмет і адресність звернень дуже точно відображають життя людей. Якщо кожне звернення несе інформацію про конкретний інтерес, порушення прав, факт, подію, то система звернень дає картину глибоких взаємозв'язків і процесів, виявляє механізми та їх відтворення. Робота зі зверненнями громадян — найважливіша складова діяльності НАБУ. Від правильного функціонування адміністративно-правових меха-

---

<sup>238</sup> Коротич І. І. Основні напрями підвищення ефективності діяльності Національного Антикорупційного Бюро України. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. № 3 (9). С. 184.

нізмів реалізації й захисту прав громадян, від чіткого й ефективного реагування влади на звернення громадян залежить ефективність і спроможність держави загалом<sup>239</sup>.

Слід зазначити, що НАБУ відрізняється від НАЗК тим, що головною функцією НАБУ є збирання доказів причетності до корупційних кримінальних правопорушень високопосадовців, а НАЗК виконує превентивну роль щодо державних службовців та осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Отже, створення антикорупційної структури загальнодержавного масштабу не матиме жодного шансу на успіх, якщо не будуть ретельно опрацьовані організаційно-правові основи її функціонування. Створення НАБУ має стати однією зі складових чітко визначеної державної політики у сфері боротьби з корупцією.

### **3.4. Інші антикорупційні інституції в Україні: становлення**

Відповідно до Закону України “Про прокуратуру”<sup>240</sup> до системи прокуратури України входить, зокрема, Спеціалізована антикорупційна прокуратура.

На Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру покладаються такі функції:

1) здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування Національним антикорупційним бюро України;

2) підтримання державного обвинувачення у відповідних провадженнях;

---

<sup>239</sup> Коротич І. І. Основні напрями підвищення ефективності діяльності Національного Антикорупційного Бюро України. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. № 3 (9). С. 185.

<sup>240</sup> Закон України про прокуратуру. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18?find=1&text=%E0%ED%F2%E8%EA%EE%F0#w11> (дата звернення 07.09.2018).

3) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених цим Законом і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями<sup>241</sup>.

До повноважень антикорупційних прокурорів відноситься також надання дозволу на початок розслідування детективами НАБУ та рішення про передачу розслідуваної справи до суду.

Таким чином, у нормативно-правових документах передбачена тісна співпраця Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з Національним антикорупційним бюро України.

Розглянемо особливості компетенції САП більш детально. Так, на неї покладається організація і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями НАБУ відповідно до підслідності останнього. Таку діяльність у науковій юридичній літературі обґрунтовано відносять до спеціалізованого процесуального керівництва, покликаного гарантувати забезпечення законності реалізації усіх аспектів кримінальних процесуальних відносин, що виникають під час досудового розслідування кримінальних проваджень щодо окремих категорій злочинів. Підслідність НАБУ, що становить предметну сферу процесуального керівництва САП, визначена у ч. 5 ст. 216 Кримінального процесуального кодексу України. Водночас А. Савченко та О. Клименко слушно звертають увагу на те, що перелік безпосередньо підслідних детективам НАБУ кримінальних правопорушень не збігається із переліком корупційних злочинів, про які йдеться у примітці до ст. 45 Кримінального кодексу України, що становить певну парадоксальну ситуацію<sup>242</sup>. Тому підслідність НАБУ, а разом із тим

---

<sup>241</sup> Закон України “Про прокуратуру”. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18?find=1&text=%E0%ED%F2%E8%EA%EE%F0#w11> (дата звернення 07.09.2018).

<sup>242</sup> Кримінальний кодекс України : Закон України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14> (дата звернення 11.01.2019).

сфера процесуального керівництва САП, мають бути законодавчо розширені.

Логічним продовженням здійснення прокурорами САП процесуального керівництва досудовим розслідуванням, яке проводиться детективами НАБУ, є підтримання публічного обвинувачення у відповідних провадженнях. Таким чином, лише прокурори цієї прокуратури можуть підтримувати публічне обвинувачення у кримінальних провадженнях, розслідуваних НАБУ. Іншою особливістю цієї діяльності є те, що в перспективі вона має здійснюватися у ВАС. Отже, прокурори САП виступають з'єднуючою ланкою між іншими спеціально уповноваженими у сфері протидії корупції суб'єктами — НАБУ і ВАС. Без їхньої участі відповідне кримінальне провадження не може бути закінчене НАБУ і розглянуте ВАС. Своєю чергою, це створює потенційну загрозу блокування роботи обох цих органів внаслідок невиконання або неналежного виконання обов'язків прокурорами САП. Це підкреслює важливість САП у механізмі протидії корупції та зумовлює необхідність пошуку додаткових гарантій забезпечення ефективності її діяльності<sup>243</sup>.

Серед напрямів діяльності САП передбачено також представництво інтересів держави в суді у випадках, передбачених Законом і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями. Порівняно із загальними підставами представництва, визначеними у ст. 23 Закону, межі цієї функції САП визначає зв'язок підстав представництва із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями, визначення яких міститься у Законі України “Про запобігання корупції”, а конкретний перелік — у примітці до ст. 45 КК України (щодо корупційних злочинів) та у главі 13-А Кодексу України про адміністративні правопорушення (щодо адміністративних правопорушень)<sup>244</sup>.

---

<sup>243</sup> Лапкін А. Спеціалізована антикорупційна прокуратура: проблеми організації та діяльності. *Право України*. 2017. № 1. С. 67.

<sup>244</sup> Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України, затверджене наказом Генеральної прокуратури України.

Отже, здійснення САП представництва виходить за межі кримінальних проваджень щодо корупційних злочинів, про які йшлося вище, а отже, і сфери компетенції НАБУ та, ймовірно, ВАС. М. Руденко та О. Мельник відносять до цієї сфери позови прокурора про відшкодування шкоди, завданої державі внаслідок корупційних правопорушень, скасування незаконних актів та правочинів (статті 66–68 Закону України “Про запобігання корупції”), визнання необґрунтованими активів та їх витребування (ст. 233 і ЦПК України)<sup>245</sup>. Крім того, обмежений перелік підстав представництва, наведений у ст. 23 Закону та складнощі у порядку їх реалізації, ставлять ефективність реалізації діяльності під сумнів. Можна вважати, що у реалізації цієї функції САП конкуруватиме з НАЗК, серед прав якого п. 10 ст. 12 Закону України “Про запобігання корупції” визначено звернення до суду із позовами (заявами) щодо низки питань. Водночас ч. 3 ст. 23 Закону допускає здійснення прокурором представництва в суді законних інтересів держави, якщо захист цих інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює суб’єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу. Таким чином, значну частину своїх повноважень у межах розглядуваного напряму діяльності САП зможе реалізувати лише за умови, що НАЗК не здійснює або неналежним чином здійснює свої повноваження, обґрунтувавши це як підставу представництва в суді, що створює потенційний конфлікт між цими суб’єктами протидії корупції<sup>246</sup>.

---

тури України від 12 квітня 2016 р. № 149. URL: [www.gp.gov.ua/ua/file\\_downloader.html?\\_m...](http://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m...) (дата звернення 04.02.2019).

<sup>245</sup> Руденко М. В., Мельник О. В. Нові державні органи у сфері запобігання корупції: спроби аналізу функціонального призначення та взаємозв’язків. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія “Право”*. 2015. Вип. 20. С. 189–193.

<sup>246</sup> Савченко А., Клименко О. Питання національної моделі спеціальних антикорупційних органів. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2015. № 4. С. 136–146.

Отже, повноваження НАЗК і САП щодо звернення до суду з відповідними позовами мають бути чітко розмежовані. Таким чином, реалізацію САП функції представництва інтересів держави доцільно обмежити заявленням цивільних позовів в інтересах держави в межах кримінальних проваджень щодо корупційних злочинів, скерованих прокурорами САП до суду. Разом із тим САП повинна залишатися органом, що доповнює і певним чином “страхує” НАЗК та інших уповноважених суб’єктів владних повноважень у розглядуваній сфері, тобто у разі нездійснення або неналежного здійснення ними повноважень саме САП повинна заявляти позови в інтересах держави з відповідних питань<sup>247</sup>.

У підсумку необхідно констатувати, що САП є важливим суб’єктом у механізмі реалізації державної антикорупційної політики в частині розслідування корупційних кримінальних правопорушень, притягнення до кримінальної відповідальності винних у їх вчиненні осіб і відшкодування заподіяної державі їх вчиненням шкоди. Вона покликана виконувати функції прокуратури відносно НАБУ як органу досудового розслідування й оперативно-розшукової діяльності та сприяти ВАС у розгляді й вирішенні справ про корупційні правопорушення. Організація та діяльність САП у цілому відповідає міжнародним стандартам та кращому іноземному досвіду формування антикорупційних інституцій, проте деякі законодавчі недоліки щодо визначення її статусу створюють загрозу порушення, з одного боку, засади єдності системи прокуратури з боку САП, а з другого – незалежності САП з боку НАБУ.

На думку О. Мусієнко, до Закону України “Про прокуратуру” необхідно внести ряд доповнень щодо вимог до працівників САП з огляду на специфіку їх діяльності. На сьогодні визначено лише п’ятирічний термін роботи в органах прокура-

---

<sup>247</sup> Руденко М. В., Мельник О. В. Нові державні органи у сфері запобігання корупції: спроби аналізу функціонального призначення та взаємозв’язків. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна*. Серія “Право”. 2015. Вип. 20. С. 189–193.

тури. Важливим є виділення особливого критерію — доброчесності. Це насамперед:

- бездоганна професійна репутація; працівник спеціалізованої антикорупційної прокуратури не має бути причетним до будь-яких корупційних чи незаконних схем, мати бізнес, родинні чи інші зв'язки з владою;
- відповідність рівня життя офіційним доходам кандидата і його родини; має проводитися ретельна перевірка достовірності поданих електронних декларацій<sup>248</sup>.

Законом України “Про Державне бюро розслідувань”<sup>249</sup> запроваджена діяльність Державного бюро розслідувань, яке є центральним органом виконавчої влади, що здійснює правоохоронну діяльність з метою запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів, віднесених до його компетенції.

Державне бюро розслідувань вирішує завдання із запобігання, виявлення, припинення, розкриття і розслідування:

- злочинів, вчинених службовими особами, які займають особливо відповідальне становище відповідно до частини першої статті 9 Закону України “Про державну службу”, особами, посади яких віднесено до першої–третьої категорій посад державної служби, судьями та працівниками правоохоронних органів, крім випадків, коли ці злочини віднесено до підслідності детективів Національного антикорупційного бюро України;

- злочинів, вчинених службовими особами Національного антикорупційного бюро України, заступником Генерального прокурора — керівником Спеціалізованої антикорупційної прокуратури або іншими прокурорами Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, крім випадків, коли досудове розслідування цих злочинів віднесено до підслідності детективів

---

<sup>248</sup> Мусієнко О. П. Органи, що здійснюють адміністративні заходи запобігання та протидії корупції за новим антикорупційним законодавством України. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2016. № 2. С. 107.

<sup>249</sup> Закон України про Державне бюро розслідувань. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19> (дата звернення 07.09.2018).

підрозділу внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України;

- злочинів проти встановленого порядку несення військової служби (військових злочинів), крім злочинів, передбачених статтею 422 Кримінального кодексу України<sup>250</sup>.

Незважаючи на позитивне значення створення Державного бюро розслідувань для ефективного здійснення боротьби з корупцією, високопосадовці, а також науковці, вважають, що можливі прояви політичної заангажованості цієї антикорупційної інституції. Визначення ДБР як центрального органу виконавчої влади містить ризики порушення незалежності ДБР: якщо ДБР перебуватиме під політичним впливом, то виникає реальна ймовірність розправ з політичними опонентами чинної влади та блокування НАБУ та САП<sup>251</sup>.

Крім того, аналізуючи законодавчо регламентовані завдання ДБР, НАБУ та САП, слід зауважити, що існує дублювання деяких функцій, які виконують працівники ДБР, функціями, проваджуваними іншими правоохоронними органами, покликаними здійснювати боротьбу з корупцією, у тому числі НАБУ та САП. Таким чином, можуть виникати конфлікти між ДБР та НАБУ щодо обрання підслідності, міжвідомчі конфліктні ситуації між Генеральною прокуратурою, Службою безпеки України, САП та НАБУ з приводу “перетинання” повноважень.

Крім того, прийнято Закон України “Про Вищий антикорупційний суд України”, який передбачає запровадження діяльності Вищого антикорупційного суду України. Завданням Вищого антикорупційного суду є здійснення правосуддя відповідно до визначених законом засад та процедур судочинства з метою захисту особи, суспільства та держави від корупцій-

---

<sup>250</sup> Закон України про Державне бюро розслідувань. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19> (дата звернення 07.09.2018).

<sup>251</sup> Михайленко О. М. Стан та особливості організаційно-правової інфраструктури запобігання корупції в Україні. *Наука і правоохорона*. 2017. № 1 (35). С. 113.



них і пов'язаних із ними злочинів та судового контролю за судовим розслідуванням цих злочинів, дотриманням прав, свобод та інтересів осіб у кримінальному провадженні<sup>252</sup>. На сьогодні тільки планується запровадження діяльності цього органу державної влади. Виникають проблеми у відсутності відповідних фахівців у цій галузі, відсутності досвіду формування саме такого суду, відсутності системного бачення роботи Вищого антикорупційного суду.

“Антикорупційний суд” у міжнародних наукових документах розглядається як суд, який істотно спеціалізується (хоча і не обов'язково виключно) у справах про корупцію<sup>253</sup>.

Антикорупційні суди на сьогодні створені в таких країнах, як: Афганістан, Бангладеш, Болгарія, Камерун, Хорватія, Індонезія, Кенія, Малайзія, Непал, Пакистан, Палестина, Філіппіни, Сенегал, Словаччина, Уганда<sup>254</sup>.

У Болгарії створено розгалужену систему інституцій, які спеціалізуються на боротьбі з корупцією. Складовою частиною зусиль країни зі стримування корупції та підвищення рівня громадської довіри до державних органів було створено спеціалізований суд, який розглядає злочини, скоєні організованими злочинними угрупованнями, в тому числі злочини, пов'язані з корупцією. У Болгарії антикорупційний суд є універсальним паралельним судом, оскільки система антикорупційних судів включає як суд першої інстанції — Спеціалізований кримінальний суд, так і апеляційний суд — Апеляційний

---

<sup>252</sup> Закон України про вищий антикорупційний суд. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2447-19> (дата звернення 01.07.2018).

<sup>253</sup> Євсєєв О. Антикорупційні суди: світовий досвід. *Новое время*. URL: [http://nv.ua/ukr/opinion/evseev\\_o/antikoruptionsijni-sudi-svitovij-dosvid614776.html](http://nv.ua/ukr/opinion/evseev_o/antikoruptionsijni-sudi-svitovij-dosvid614776.html) (дата звернення 06.02.2019).

<sup>254</sup> Створення та діяльність антикорупційних судів у Болгарії, Словаччині та Хорватії. Інформаційна довідка підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром на запит народного депутата України. URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29287.pdf> (дата звернення 06.02.2019).

спеціалізований кримінальний суд. В якості касаційної інстанції виступає Верховний касаційний суд<sup>255</sup>.

У 2003 році у Словаччині було створено Спеціалізований суд (пізніше перейменований на Спеціалізований кримінальний суд) для розгляду справ про корупційні злочини та організовану злочинність, який розпочав свою діяльність у 2005 році. Суд був створений у відповідь на вплив на суди першої інстанції кримінальних мереж та місцевих еліт<sup>256</sup>.

Відповідно до ст. 14 Кримінального процесуального кодексу Словаччини юрисдикція Спеціалізованого кримінального суду розповсюджується на:

- вбивства;
- вчинення тиску та здійснення впливу на рішення у сфері державного забезпечення та державних закупівель відповідно до ст. 266 (3) Кримінального кодексу;
- підроблення та контрафактне виробництво грошей та цінних паперів відповідно до ст. 270 (4) Кримінального кодексу;
- зловживання посадовим становищем відповідно до пунктів 3 і 4 ст. 326 Кримінального кодексу;
- отримання хабара відповідно до ст. 328–331 Кримінального кодексу;
- хабарництво відповідно до ст. 332–335 Кримінального кодексу;
- непряму корупцію відповідно до ст. 336 Кримінального кодексу;
- хабарництво на виборах відповідно до ст. 336а Кримінального кодексу;
- створення, організацію та допомогу злочинній або терористичній групі;

---

<sup>255</sup> Bulgaria Anti Corruption Institutional Framework. URL: <https://www.lex.bg/laws/ldoc/2135512224> (дата звернення 06.02.2019).

<sup>256</sup> Stephenson M. Specialised anti-corruption courts: Slovakia. URL: <http://www.u4.no/publications/specialised-anti-corruption-courts-slovakia/> (дата звернення 06.02.2019).

- особливо тяжкі злочини, вчинені злочинною або терористичною групою;
- злочини проти власності відповідно до розділу 4 спеціальної частини Кримінального кодексу або економічні злочини відповідно до розділу 5 спеціальної частини Кримінального кодексу в особливо великих розмірах (що у 25 разів перевищує незначну шкоду — 266 євро);
- завдання шкоди економічним інтересам Європейського Союзу<sup>257</sup>.

Процедура призначення або звільнення суддів Спеціалізованого кримінального суду є звичайною процедурою, що застосовується до суддів звичайних судів. Кандидати на посаду судді складають іспит та подають свої кандидатури на розгляд комітету, призначеного Радою суддів (органу, до складу якого входять 9 суддів та 9 членів, обраних іншими гілками влади). Комітет обирає кандидатуру, яку Рада суддів може затвердити або відхилити з самого початку призначення суддів<sup>258</sup>.

У Хорватії основою системи протидії корупції у 2009 році було створено Судові відділи з питань провадження у кримінальних справах (Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta, USKOK), віднесених до компетенції УСКОК<sup>259</sup>.

Відповідно до ст. 32 Закону “Про протидію корупції та організованій злочинності” Судові відділи з питань провадження у кримінальних справах, віднесених до компетенції УСКОК, створені в окружних та муніципальних судах Осієку, Рієки, Спліту та Загребу. Судді відділів призначаються головою суду

<sup>257</sup> Zákon č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok. URL: <http://www.zakonypreludi.sk/zz/2005-301> (дата звернення 06.02.2019).

<sup>258</sup> Stephenson M. Specialised anti-corruption courts: Slovakia. URL: <http://www.u4.no/publications/specialised-anti-corruption-courts-slovakia/> (дата звернення 06.02.2019).

<sup>259</sup> Zakon o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta. URL: <https://www.zakon.hr/z/166/Zakon-o-Uredu-za-suzbijanje-korupcije-i-organiziranog-kriminaliteta> (дата звернення 06.02.2019).

на щорічній основі після винесення відповідного рішення радою суду<sup>260</sup>.

Так само, як і в Словаччині, у Хорватії спеціалізований антикорупційний суд має первісну юрисдикцію над справами про корупцію, а апеляційні скарги розглядаються у верховному суді<sup>261</sup>.

Відповідно до Закону України “Про Вищий антикорупційний суд” на посаду судді Вищого антикорупційного суду громадянин України може бути призначений, якщо він відповідає вимогам до кандидатів на посаду судді, передбаченим Законом України “Про судоустрій і статус суддів”, а також володіє знаннями та практичними навичками, необхідними для здійснення судочинства у справах, пов’язаних з корупцією, та відповідає одній із таких вимог:

- 1) має стаж роботи на посаді судді не менше п’яти років;
- 2) має науковий ступінь у сфері права та стаж наукової роботи у сфері права щонайменше сім років;
- 3) має досвід професійної діяльності адвоката, у тому числі щодо здійснення представництва в суді та/або захисту від кримінального обвинувачення щонайменше сім років;
- 4) має сукупний стаж (досвід) зазначеної у пунктах 1–3 цієї частини роботи (професійної діяльності) щонайменше сім років<sup>262</sup>.

---

<sup>260</sup> Zakon o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta. URL: <https://www.zakon.hr/z/166/Zakon-o-Uredu-za-suzbijanje-korupcije-i-organiziranog-kriminaliteta> (дата звернення 06.02.2019).

<sup>261</sup> Євсєєв О. Антикорупційні суди: світовий досвід. *Новое время*. URL: [http://nv.ua/ukr/opinion/evseev\\_o/antikoruptionsijni-sudi-svitovij-dosvid614776.html](http://nv.ua/ukr/opinion/evseev_o/antikoruptionsijni-sudi-svitovij-dosvid614776.html). (дата звернення 06.02.2019); Прокопів Богдан. Специфіка функціонування Вищого антикорупційного суду в Україні: міжнародний досвід та українські реалії. *Актуальні проблеми правознавства*. 2018. Вип. 3 (15). С. 103–107. URL: <http://appj.tneu.edu.ua/index.php/appj/article/viewFile/313/309> (дата звернення 06.02.2019).

<sup>262</sup> Закон України про Вищий антикорупційний суд. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2447-19> (дата звернення 06.02.2019).

Основними етапами відбору на посаду судді Вищого антикорупційного суду є такі:

1) рішення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України про оголошення добору кандидатів на посаду судді з урахуванням прогнозованої кількості вакантних посад суддів;

2) розміщення Вищою кваліфікаційною комісією суддів України на своєму офіційному веб-сайті оголошення про проведення добору кандидатів на посаду судді;

3) подання особами, які виявили намір стати суддею, до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України відповідної заяви та документів;

4) здійснення Вищою кваліфікаційною комісією суддів України перевірки відповідності осіб, які звернулися із заявою для участі в доборі, установленим цим Законом вимогам до кандидата на посаду судді на основі поданих документів;

5) допуск Вищою кваліфікаційною комісією суддів України осіб, які за результатами перевірки на час звернення відповідають установленим цим Законом вимогам до кандидата на посаду судді, до участі у доборі та складенні відбіркового іспиту;

6) складення особою, допущеною до участі у доборі, відбіркового іспиту;

7) встановлення Вищою кваліфікаційною комісією суддів України результатів відбіркового іспиту та їх оприлюднення на офіційному веб-сайті Вищої кваліфікаційної комісії суддів України;

8) проведення стосовно осіб, які успішно склали відбіркового іспит, спеціальної перевірки в порядку, визначеному законодавством про запобігання корупції;

9) проходження кандидатами, які успішно склали відбіркового іспит та пройшли спеціальну перевірку, спеціальної підготовки; отримання свідоцтва про проходження спеціальної підготовки;

10) складення кандидатами, які пройшли спеціальну підготовку, кваліфікаційного іспиту та встановлення його результатів;

11) зарахування Вищою кваліфікаційною комісією суддів України кандидатів на посаду судді за результатами кваліфікаційного іспиту до резерву на заміщення вакантних посад судді, визначення їх рейтингу, оприлюднення списку кандидатів на посаду судді, включених до резерву та рейтингового списку, на офіційному веб-сайті Вищої кваліфікаційної комісії суддів України;

12) оголошення Вищою кваліфікаційною комісією суддів України відповідно до кількості вакантних посад судді у місцевих судах конкурсу на заміщення таких посад;

13) проведення Вищою кваліфікаційною комісією суддів України конкурсу на заміщення вакантної посади судді на основі рейтингу кандидатів, які взяли участь у такому конкурсі, та внесення рекомендації Вищій раді правосуддя щодо призначення кандидата на посаду судді;

14) розгляд Вищою радою правосуддя рекомендації Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та ухвалення рішення щодо кандидата на посаду судді;

15) видання указу Президента України про призначення на посаду судді — у разі внесення Вищою радою правосуддя подання про призначення судді на посаду<sup>263</sup>.

Водночас зазначені процедури не дають можливості об'єктивно сформувати корпус професійних та чесних суддів. На нашу думку, доцільно було б разом з процедурами оцінювання запровадити анонімне тестування на психологічні особливості особистості, чесність, стресостійкість, вміння приймати рішення та нести за них відповідальність. Разом з тим доцільно запровадити проходження співбесіди за допомогою поліграфа. Стосовно поліграфа існує багато негативних думок науковців, однак, на нашу думку, це дасть можливість об'єктивніше аналізувати професійні та людські якості особистості.

З метою сприяння Вищій кваліфікаційній комісії суддів України у встановленні для цілей кваліфікаційного оцінюван-

---

<sup>263</sup> Закон України “Про судоустрій і статус суддів”. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19> (дата звернення 06.02.2019).

ня відповідності кандидатів на посади суддів Вищого антикорупційного суду критеріям доброчесності (моралі, чесності, непідкупності), а саме щодо законності джерел походження майна, відповідності рівня життя кандидата або членів його сім'ї задекларованим доходам, відповідності способу життя кандидата його статусу, наявності знань та практичних навичок для розгляду справ, віднесених до підсудності Вищого антикорупційного суду, утворюється Громадська рада міжнародних експертів. Громадська рада доброчесності, що утворена і здійснює діяльність відповідно до Закону України “Про судоустрій і статус суддів”, на час діяльності Громадської ради міжнародних експертів не залучається до встановлення відповідності кандидатів на посади суддів Вищого антикорупційного суду передбаченим законом критеріям для цілей кваліфікаційного оцінювання<sup>264</sup>.

Слід звернути увагу на прозорість конкурсів на посади суддів Вищого антикорупційного суду.

Так, на кожному етапі кваліфікаційного оцінювання кандидатів на посаду судді Вищого антикорупційного суду та під час оцінювання результатів такого кваліфікаційного оцінювання секретаріатом Вищої кваліфікаційної комісії суддів України забезпечується відео- та аудіофіксація і трансляція у режимі реального часу відповідних засідань Вищої кваліфікаційної комісії суддів України на офіційному веб-сайті Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, а Громадської ради міжнародних експертів — на офіційному веб-сайті Державної судової адміністрації України. Під час розгляду Вищою радою правосуддя питання про внесення Президентові України подання про призначення судді Вищого антикорупційного суду та прийняття рішення Вищої ради правосуддя щодо кандидата на посаду судді Вищого антикорупційного суду здійснюється відео- та аудіофіксація і трансляція у режимі реального часу відповідних засідань Вищої ради правосуддя на офіційному

---

<sup>264</sup> Закон України про Вищий антикорупційний суд. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2447-19> (дата звернення 06.02.2019).

веб-сайті Вищої ради правосуддя, що забезпечується секретаріатом Вищої ради правосуддя<sup>265</sup>.

Водночас, на нашу думку, було б доцільно лише проводити Вищою кваліфікаційною комісією суддів України співбесіди, тестування професійних знань та навичок, розглядати питання щодо доброчесності, моральності кандидатів. Потім формувати списки тих кандидатів, які відповідають встановленим вимогам чинного законодавства щодо професійності, моральності, доброчесності, досвіду та кваліфікації. Далі запропонувати провести вибори суддів до Вищого антикорупційного суду населенням країни через електронне голосування. Електронною ідентифікацією особи може бути електронний підпис (наприклад, електронний підпис, що використовується для подання електронної декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування). Це надасть можливість людям обрати тих суддів, яких вони вважають чесними, неупередженими, професійними.

Крім того, було б доцільно прописати процедуру відкликання суддів Антикорупційного суду, якщо така особа скоїла правопорушення.

Унормування таких процедур потребує внесення змін до чинних нормативно-правових документів України.

Наступною новоствореною антикорупційною інституцією є Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів. Так, Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері виявлення та розшуку активів, на які може бути накладено арешт у кримінальному провадженні, та з управління активами, на які накладено арешт або які конфісковано у кримінальному прова-

---

<sup>265</sup> Закон України про Вищий антикорупційний суд. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2447-19> (дата звернення 06.02.2019).



дженні<sup>266</sup>. З метою виявлення та розшуку активів Національне агентство: вживає відповідно до звернень органів, що здійснюють досудове розслідування, прокуратури, судів заходів до виявлення та розшуку активів, взаємодіє з цими органами з метою накладення арешту на такі активи та їх конфіскації; здійснює міжнародне співробітництво з відповідними органами іноземних держав у частині обміну досвідом та інформацією з питань, пов'язаних з виявленням, розшуком та управлінням активами; забезпечує співробітництво з міжнародними, міжурядовими організаціями, мережами, діяльність яких спрямована на забезпечення міжнародного співробітництва у сфері виявлення, розшуку та управління активами, у тому числі з Камденською міжвідомчою мережею з питань повернення активів (CARIN), та представляє Україну в цій організації<sup>267</sup>.

Сьогодні органи країн світу, які опікуються питаннями повернення та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, співпрацюють між собою в рамках універсальних та регіональних мереж/ініціатив, зокрема таких:

1. Камденська міжвідомча мережа з питань повернення активів (*CARIN – Camden Assets Recovery Interagency Network*) – неформальна мережа, яка включає експертів у сфері розшуку незаконних активів.

CARIN є центром кращих практик в усіх аспектах боротьби з доходами, отриманими злочинним шляхом, та має на меті підвищення ефективності зусиль держав-членів у їхній діяльності, спрямованій на позбавлення злочинців незаконних доходів. Водночас статус контактної пункту в цій мережі дає змогу здійснювати обмін інформацією з питань виявлення та розшуку активів з контактними пунктами з іноземних країн.

---

<sup>266</sup> Закон України про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/772-19> (дата звернення 07.09.2018).

<sup>267</sup> Там само.

2. Ініціатива з повернення викрадених активів (*StAR — Stolen Asset Recovery Initiative*) — партнерська ініціатива Групи Світового банку та Управління Організації Об'єднаних Націй з наркотиків і злочинності, яка підтримує міжнародні зусилля, спрямовані на припинення практики приховування активів, отриманих від корупційних злочинів.

StAR працює з країнами, що розвиваються, та фінансовими центрами з метою запобігання відмиванню доходів, отриманих від корупційних злочинів, та своєчасного повернення викрадених активів; надає допомогу країнам у розробленні нормативно-правової бази, необхідної для повернення активів, та працює зі своїми партнерами в усьому світі у напрямі розроблення ефективних інструментів, пов'язаних із запобіганням розкраданню активів<sup>268</sup>.

3. Глобальна ініціатива контактних пунктів Інтерполу (*Interpol Global Focal Point Initiative*) формує платформу для обміну інформацією в частині розшуку та повернення незаконних активів.

Безпосередньою стратегічною метою цієї ініціативи є обмін інформацією щодо виявлення незаконних активів та сприяння їх поверненню до країн походження. Статус контактного пункту в цій ініціативі також дає змогу здійснювати безпосередній обмін інформацією щодо розшуку та виявлення активів з іншими її контактними пунктами.

4. Регіональні мережі експертів-практиків у сфері виявлення та розшуку незаконних активів (за аналогією з CARIN), які працюють на взаємній основі не лише в рамках свого регіону, але й з іншими універсальними мережами з виявлення та повернення активів та третіми країнами в якості спостерігачів — міжвідомчі мережі з повернення активів: Азійсько-Тихоокеанського регіону (*Asset Recovery Interagency Network Asia Pacific* —

---

<sup>268</sup> Буяджи Г. Історія формування та передумови виникнення Національного агентства з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів. *Підприємство, господарство і право*. 2018. № 3. С. 144–145.

ARIN-AP); Південно-Африканського регіону (*Asset Recovery Interagency Network for Southern Africa – ARINSA*); Східно-Африканського регіону (*Asset Recovery Interagency Network – East Africa – ARINEA*); Західно-Африканського регіону (*Asset Recovery Interagency Network – West Africa – ARIN-WA*).

5. Інші аналогічні мережі<sup>269</sup>.

Станом на сьогодні Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, практично повністю готове до повноцінної роботи. Зокрема, воно:

- авторизувалось у Камденській міжвідомчій мережі з повернення активів (CARIN) та у Глобальній мережі контактних пунктів Інтерполу з розшуку активів (*Global Focal Point Platform for Asset Recovery*);
- отримало доступ до захищеної системи зв'язку Інтерполу для обміну інформацією з розшуку активів (I-SECOM);
- стало партнером Ініціативи з повернення вкрадених активів (StAR) та вже активно співпрацює з мережею в частині обміну інформацією та досвідом, проведення спільних заходів, у тому числі навчальних;
- долучилось до роботи Платформи установ з повернення активів держав – членів ЄС та Підгрупи з питань управління активами зазначеної платформи;
- поінформувало у встановленому порядку про запуск та початок реалізації своїх функцій регіональні мережі;
- у рамках налагодження співробітництва з державами карибського басейну виступило з ініціативою співробітництва з Міжвідомчою мережею з повернення активів Карибського регіону (*Asset Recovery Inter-Agency Network-East Africa – ARIN-CARIB*) і вже отримало по-

---

<sup>269</sup> Буяджи Г. Історія формування та передумови виникнення Національного агентства з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів. *Підприємство, господарство і право*. 2018. № 3. С. 144–145.

зитивну відповідь про можливість започаткування партнерського двостороннього співробітництва<sup>270</sup>.

Нині вже можна констатувати перші успіхи Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів. З початку 2019 року від реалізації арештованих активів Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, отримало 24 924 770,75 грн. Кошти від реалізації розміщено на депозитному рахунку Національного агентства у державному банку, на які нараховуватимуться відсотки за користування банком коштами. До речі, у 2017 році вперше від реалізації арештованих активів на рахунки Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів в державних банках, забезпечено надходжень — 2 492 637,86 грн, у 2018 р. — 3 116 555,86 грн. На зазначені кошти, що також були розміщені на депозитних рахунках у державних банках, протягом 2018 р. було нараховано процентів у сумі 519 021,98 грн<sup>271</sup>.

### Висновки до розділу 3

Отже, можна виокремити такі органи державної влади, що формують та реалізують антикорупційну політику, зокрема:

---

<sup>270</sup> Буяджи Г. Історія формування та передумови виникнення Національного агентства з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів. *Підприємство, господарство і право*. 2018. № 3. С. 146.

<sup>271</sup> Офіційний сайт Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів. URL <https://arma.gov.ua/news/typical/mayje-25-mln-grn-otrimano-z-pochatku-roku-arma-vid-realizatsii-areshtovanih-aktiviv> (дата звернення 07.02.2019).

- 1) органи прокуратури, в тому числі Спеціалізована антикорупційна прокуратура;
- 2) органи Національної поліції України;
- 3) Національне антикорупційне бюро України;
- 4) Національне агентство з питань запобігання корупції;
- 5) Державне бюро розслідувань;
- 6) Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів;
- 7) Вищий Антикорупційний суд.

На нашу думку, на сьогодні відбувається становлення такої інституції, як антикорупційний суд. Слід звернути увагу, що у деяких країнах антикорупційні суди є судами першої інстанції, апеляційні заяви на оскарження рішень яких ідуть одразу до верховного суду країни, відтак оминаючи звичайні апеляційні суди. У деяких країнах створена паралельна система антикорупційних судів, яка включає суд першої інстанції та апеляційний суд. В Україні відбулась процедура відбору суддів у Вищий Антикорупційний суд. Водночас розвиток цієї інституції державної влади потребує врегулювання процедури розгляду справ, визначення критеріїв оцінювання діяльності суддів. Крім того, на нашу думку, потребує удосконалення процедура відбору суддів у Вищий Антикорупційний суд.

Водночас слід констатувати, що в Україні хоча і створені антикорупційні органи, однак діяльність цих органів неефективна, відсутні реальні результати діяльності, скоординовані дії у реалізації основних антикорупційних заходів, що, у свою чергу, формує негативне ставлення громадськості до таких новостворених інституцій. Це пов'язано з багатьма факторами.

По-перше, відсутність спеціально підготовлених фахівців, які реалізуватимуть антикорупційну політику, обізнані у питаннях запобігання та подолання корупції, мають відповідну кваліфікацію та досвід діяльності.

По-друге, відсутність досвіду діяльності та інституційної спроможності зазначених органів, оскільки це новостворені органи, вони формують свою діяльність з урахуванням досвіду

європейських та світових практик, що не завжди спрацьовує. Адже в Україні характер корупції відрізняється від корупційних проявів в інших країнах, тому слід враховувати національні особливості прояву корупції в нашій країні.

По-третє, зазначені органи повільно розпочали свою діяльність, оскільки дуже довго формувався кадровий склад таких органів. Зокрема, Національне агентство з питань запобігання корупції понад рік працювало не в повному складі (було призначено 4 члени Національного агентства з 5), до сьогодні повністю не укомплектований кадровий склад Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, а також Державного бюро розслідувань.

По-четверте, відсутня взаємодія зазначених органів, яка повинна бути врегульована у чинних нормативно-правових документах, разом з тим антикорупційні інституції дублюють діяльність один одного, це стосується складання адміністративних протоколів, здійснення нагляду за дотриманням законодавства у частині заповнення декларацій, а також конфлікту інтересів тощо.

По-п'яте, відсутня політична підтримка розвитку антикорупційних інституцій в Україні, адже багато нормативно-правових документів було прийнято несвоєчасно або не прийнято взагалі.

По-шосте, відсутня система оцінювання ефективності та результативності діяльності антикорупційних інституцій.

## Розділ 4

# РЕІНЖИНІРІНГ ДЕРЖАВНИХ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ІНСТИТУЦІЙ ЯК ОСНОВА ФОРМУВАННЯ ЯКІСНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

### 4.1. Проблеми реформування сучасних антикорупційних державних органів в Україні

Проблеми запобігання та боротьби з корупцією є важливими пріоритетами в державній політиці України. Саме таке явище, як корупція, гальмує реформування сучасного українського суспільства, погіршує соціально-економічне становище держави, негативно впливає на всі сфери життєдіяльності національного суспільства.

Одним з пріоритетних напрямів та стратегій у державній антикорупційній політиці є створення та розвиток інноваційних антикорупційних інституцій. Одним з важливих засад формування таких інноваційних інституцій є їх незалежність, професійність, системність, легітимність, законність та ін.

Протягом 2015–2018 років були створені Національне агентство з питань запобігання корупції, Національне антикорупційне бюро України, Спеціалізована антикорупційна прокуратура, Державне бюро розслідувань, Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, Вищий Антикорупційний суд. Разом з тим ефективності від антикорупційної політики поки що немає.

За оцінками експертів, новим антикорупційним органам властивий вибірковий підхід до визначення підозрюваних і політична заангажованість, певна залежність від впливу представників фінансово-промислових груп та політико-владних еліт і, відповідно, можливість їх використання для пересліду-

вання політичних опонентів. Серед інших недоліків боротьби з корупцією в Україні іноземні експерти виокремлюють непрофесіоналізм, недосвідченість і несаможиттєвість у прийнятті рішень керівників і рядових співробітників НАБУ і САП. Серйозні сумніви викликає виправданість заміни критерію фаховості на критерій “нових облич” при формуванні штату НАБУ та інших антикорупційних органів, їх надмірна активність у ЗМІ, покликана приховати відсутність реальних результатів, публічні скандали і корпоративні війни між “старими” (насамперед Генпрокуратурою) і “новими” антикорупційними інститутами, що зумовлює конфлікт юрисдикцій і погіршує результативність діяльності<sup>272</sup>.

Першою проблемою, яка постає на даний час у системі антикорупційних органів державної влади, є відсутність єдиної концепції формування та розвитку антикорупційних органів в Україні.

Така концепція має передбачати не тільки створення антикорупційних органів, а й їх оцінювання, визначення щорічної ефективності та результативності, а також передбачити постійне звітування антикорупційних інституцій перед суспільством. Крім того, у зазначеній концепції слід передбачити механізми громадського контролю за діяльністю антикорупційних органів.

Крім того, потрібні розробка та прийняття стратегічного плану антикорупційної політики. Так, на сьогодні не прийнята Антикорупційна стратегія на 2019 та подальші роки, Закон України “Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки” не був виконаний в повному обсязі і на сьогодні втратив свою актуальність. Тому виникла нагальна потреба у розробці та реалізації Стратегічного плану розвитку антикорупційної політики в Україні.

---

<sup>272</sup> Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України “Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 році”. К. : НІСД, 2017. С. 319.



В Антикорупційній стратегії на 2019 та подальші роки потрібно визначити, що пріоритетні напрями антикорупційних заходів мають враховувати взаємозалежність і взаємообумовленість поширення корупції, криміналізації, тінізації економіки та організованої злочинності. З огляду на це необхідно забезпечити:

1) концентрацію організаційно-інституційних зусиль на попередженні корупції, усуненні об'єктивних і суб'єктивних соціально-економічних передумов та чинників мотивування корупційних дій;

2) невідворотність покарання за корупційні дії, включно з кримінальною і повною матеріальною — майном та коштами, з використанням європейської практики застосування принципу презумпції вини державних службовців, які не можуть пояснити джерел походження свого майна та доходів;

3) застосування дієвих і невідкладних заходів щодо повернення та використання в інтересах держави майна і коштів нелегального, корупційного та кримінального походження, забезпечення протидії різним формам їх легалізації та виведенню в зони офшорної юрисдикції, невідворотності їх повернення і конфіскації в інтересах держави, запровадження інституційних обмежень на інвестиції з походженням з офшорних зон;

4) розробку і реалізацію програм суспільної легітимізації власності за принципом визнання права власності на ресурси, інвестовані в охорону здоров'я дітей та дорослих, обороноздатність і потужність держави, в освіту і науку, охорону довкілля, на противагу амністії капіталів чи податковим компромісам;

5) обов'язкову щорічну звітність та публічне обговорення наслідків корупційних дій і покарання за них. Передбачити щорічний звіт міністра внутрішніх справ, голів НАЗК, НАБУ, САП, АРМА, ДБР у парламенті про факти корупції і вжиті заходи щодо покарання причетних осіб;

6) обов'язкове оприлюднення на офіційних веб-сторінках Міністерства внутрішніх справ, НАБУ, САП матеріалів про

викриття корупційних схем, якщо вони не стосуються системи національної безпеки<sup>273</sup>.

Ще однією проблемою є раціоналізація та оптимізація структури антикорупційних інституцій, адже ефективність та результативність цих інституцій дуже низька.

Боротьба з корупцією новостворених та оновлених антикорупційних органів без зміни стратегії й тактики протидії зумовлює сьогодні підвищення т. зв. ціни ризику. Йдеться про те, що бюджетні витрати на надвисоку заробітну плату окремим посадовцям та співробітникам нових антикорупційних органів не обґрунтовані, оскільки підвищують “корупційну таксу”, не забезпечуючи зниження рівня корупції. За два роки діяльності НАБУ розслідувалося понад 300 кримінальних проваджень із сукупним обсягом злочинів понад 85 млрд грн, з яких у 2016 р. на рахунки державних компаній повернуто 116 млн грн. При цьому витрати на утримання НАБУ лише у 2017 р. передбачені у сумі 773 млн грн. У 2015 р. на фінансування НАБУ використано 248 млн грн, а 2016 р. — 289 млн грн. Для порівняння: за аналогічний період, за матеріалами СБУ, яка не входить до системи органів, уповноважених на боротьбу з корупцією, повідомлено про підозру у вчиненні 893 корупційних злочинів<sup>274</sup>.

Очевидно, що видатки на утримання антикорупційних органів поки що суттєво перевищують фінансові результати їхньої роботи. При цьому винесення обвинувальних вироків стосовно корупціонерів гальмується як судовою системою (у багатьох випадках судові розгляди затягуються), так і прорахунками в роботі антикорупційних органів (в окремих судових справах з'ясовується слабкість доказової бази та недостатня якість досудового слідства)<sup>275</sup>.

---

<sup>273</sup> Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України “Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 році”. К. : НІСД, 2017. С. 347.

<sup>274</sup> Там само. С. 320.

<sup>275</sup> Там само.

Питанню раціоналізації та оптимізації функціонально-організаційної структури суб'єктів протидії корупції приділяє значну увагу значна кількість науковців як вітчизняних, так і зарубіжних. В Україні вивченню окремих складових функціонально-організаційної структури суб'єктів боротьби з корупцією присвятили свої праці М. Бездольний, О. Костенко, Р. Кулаковський, М. Мельник, Ю. Мірошник, І. Печенкін, Є. Скулиш та ін.

Притаманна будь-якій бюрократичній системі схильність до самовідтворення породила надмірну багатofункціональність антикорупційних інституцій. Недостатній розподіл функцій у цій системі та відсутність чіткого зв'язку між ними досить часто провокує внутрішній конфлікт інтересів у діяльності багатьох антикорупційних органів, що відображається у викривленні інформаційного поля, відсутності синхронізованих дій та складністю процедур, які, як правило, малоефективні. Діяльність цих адміністративних структур у сфері суспільних відносин зводиться до політичних замовлень щодо викривання “корупціонерів”, викривання “незначних корупційних дій” тощо. Таким чином, відсутня ефективність діяльності створених антикорупційних органів.

Часто боротьба з корупцією є піар-акцією та інформаційною кампанією щодо ролі певного антикорупційного органу державної влади в системі боротьби з корупцією, водночас в реальному житті така боротьба має формальний характер.

Наявна функціонально-організаційна структура суб'єктів протидії корупції, а також взаємні зв'язки всередині цієї структури, що не дають можливість забезпечити належний рівень боротьби з корупційними проявами в українському суспільстві. Це зумовлює необхідність раціоналізації цієї структури з метою підвищення її ефективності, а також зниження витрат її функціонування.

Оптимізація антикорупційних органів державної влади — процес приведення їх до стану, який давав би їм можливість найбільш ефективно виконувати свої завдання, функції, зо-

крема реалізовувати антикорупційну політику. А головна її місія — це попередження корупції.

Слід зауважити, що процес утворення спеціальних антикорупційних органів значною мірою нагадує “хаотичне нагромодження”, у результаті якого матиме місце паралелізм у їх роботі та відсутність єдиного центру протидії корупції в державі. За оцінками експертів, низький рівень імплементації нових антикорупційних інструментів залишається одним із головних викликів для ефективного функціонування української антикорупційної системи<sup>276</sup>. Державна влада визначила за необхідне делегувати повноваження у протидії корупції одночасно декільком новоствореним органам: Національному антикорупційному бюро, Національному агентству з питань запобігання корупції, Національному агентству з виявлення, розшуку і управління активами, отриманими від корупційних та інших злочинів, Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі. Водночас залишаються повноваження у протидії цьому суспільно небезпечному феномену іншим підрозділам правоохоронних органів. Наразі новостворені органи перебувають на етапі становлення, і саме система першопочатково вжитих заходів має фундаментальне значення для подальшої діяльності<sup>277</sup>.

Крім того, створення додаткових антикорупційних інституцій, на думку А. Волошенко, це свого роду світовий прецедент. Зауважимо, що в більшості розвинених країн ефективно протидіють розгулу корупції, не нарощуючи кількість бюрократичних структур, а шляхом системного застосування вже існуючих державних регуляторів і сучасних антикорупційних технологій. Було б несправедливо стверджувати, що останнім часом держава нічого не робить для подолання злякисного явища корупції. Але в широко закинуті антикорупційні

---

<sup>276</sup> Альтернативний звіт щодо оцінки ефективності державної антикорупційної політики / Р. Рябошапка, А. Кухарук, М. Хавронюк та ін. За заг. ред. А. Волошиної. 2015. 224 с.

<sup>277</sup> Трепак В. Система заходів антикорупційної діяльності у розвинутих країнах світу. *Публічне право*. 2016. № 1 (21). С. 193–194.

неводи, поки що потрапляють переважно дрібні порушники й крадії<sup>278</sup>.

Необхідно враховувати, що антикорупційні органи борються з корупційними правопорушеннями, як правило, репресивними методами, що не вирішує проблеми усунення об'єктивних і суб'єктивних передумов поширення корупції. Таким чином, очікування українського суспільства та міжнародних партнерів щодо запровадження чіткої спеціалізації та підвищення ефективності роботи антикорупційних органів з одночасним зменшенням їх чисельності та витрат на функціонування не справдилися.

Натомість починає формуватися думка, що під приводом євроінтеграційних реформ в Україні відбулося створення нових недієздатних мультифункціональних органів із частковою руйнацією відносно працездатної системи протидії корупції. Нагальною потребою раціоналізації системи антикорупційних органів є чітке розмежування їх повноважень відповідно до завдань і методів діяльності та удосконалення правової бази їх функціонування, що забезпечить не лише усунення передумов корупції на всіх рівнях управління, а й істотно знизить корупційні ризики в самій системі антикорупційних органів<sup>279</sup>.

Окремо стоїть проблема забезпечення антикорупційних органів державної влади професійно підготовленими фахівцями. Для цього потрібні спеціально розроблені програми з практико-орієнтованим спрямуванням.

Проблеми підготовки кадрів можна поділити на два аспекти: перший — підготовка керівників антикорупційних органів, другий — підготовка працівників апарату антикорупційних органів.

---

<sup>278</sup> Волошенко Антоніна В. Проблеми здійснення антикорупційних реформ в сучасній Україні та шляхи їх реалізації. *Актуальні проблеми економіки*. 2016. № 8 (182). С. 55.

<sup>279</sup> Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України “Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 році”. К. : НІСД, 2017. С. 321.

На нашу думку, керівників антикорупційних органів потрібно готувати, формувати кадровий резерв, а відбирати їх повинна не конкурсна комісія, на яку мають вплив державні керівники, посадовці, Президент України, Прем'єр-міністр України та ін., а незалежні громадські активісти (міжнародні експерти) або шляхом відкритого голосування при підтвердженні певних кваліфікаційних вимог.

Друга проблема потребує визначення рамки кваліфікації для посадових осіб антикорупційних органів, де, крім знань заasad публічного управління, слід передбачити знання права, фінансів, економіки, соціології, політології, основ державного управління.

Аналізуючи можливі механізми раціоналізації та оптимізації функціонально-організаційної структури суб'єктів протидії корупції та їх взаємодії, можна виділити два основних напрями відповідних реформ:

1) раціоналізація завдань та функцій суб'єктів протидії корупції;

2) раціоналізація інституційної побудови суб'єктів протидії корупції та їх взаємодії.

До першої групи слід віднести ті способи раціоналізації відповідної структури, які стосуються перерозподілу наявних напрямів і завдань із протидії корупції, їх об'єднання та скорочення. Друга група — це механізми раціоналізації, що передбачають зміну вертикалі суб'єктів протидії корупції, об'єднання відповідних органів та їх можливу децентралізацію<sup>280</sup>.

На нашу думку, раціоналізацію антикорупційних органів державної влади слід розглядати в двох аспектах:

1) запобігання корупції, алгоритм дій спрямований на: визначення цільової аудиторії; визначення заходів попередження корупції; визначення механізмів оцінювання ефективності цих заходів; корегування заходів попередження корупції;

---

<sup>280</sup> Литвиненко В. І. Протидія корупції в Україні: адміністративно-правові засади: монографія. К.: "МП Леся", 2015. С. 373.

2) протидія корупції. Міжнародна правова доктрина визначає таку загальну функціональну структуру протидії корупції: кримінальне переслідування за корупційні злочини; заходи попередження корупції; освітня та просвітницька робота; координація антикорупційної роботи відомств різного рівня; моніторинг виконання національних програм протидії корупції; дослідження та аналіз стану корупції в державі<sup>281</sup>.

Зазначена структура кореспондується з відповідними цілями, завданнями та функціями суб'єктів протидії корупції: 1) формування та розгляд скарг на діяння посадових осіб; 2) збір та аналіз відомостей, які стосуються корупції; 3) аналіз криміногенної обстановки; 4) оперативно-слідча діяльність та здійснення досудового розслідування; 5) кримінальне переслідування; 6) застосування адміністративної відповідальності; 7) проведення досліджень, аналізу та надання допомоги у сфері попередження корупції; 8) надання консультацій з питань етики; 9) аналіз дотримання антикорупційного законодавства; 10) вивчення майнових декларацій державних службовців та інших публічних суб'єктів; 11) надання інформації, проведення освітніх та просвітницьких заходів; 12) міжнародна співпраця та надання допомоги в антикорупційній сфері<sup>282</sup>. Зазначені завдання можуть виконуватися в межах однієї державної інституції або розподілені між кількома державними органами влади.

На думку В. Литвиненка, оптимізувати антикорупційні органи державної влади можна у 5 напрямках: по-перше, перерозподіл основних та другорядних завдань і функцій в антикорупційній сфері; по-друге, підвищення ролі координації у від-

---

<sup>281</sup> Бєлік В. О. Поняття та структура механізму адміністративно-правової протидії корупції прокуратурою України. *Порівняльно-аналітичне право*. К., 2013. № 2–3. С. 190.

<sup>282</sup> Спеціалізовані інституції з боротьби проти корупції: огляд моделей / Організація економічного співробітництва і розвитку; Мережа боротьби проти корупції для країн Східної Європи і Центральної Азії. *Official website of The Organisation for Economic Cooperation and Development*. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/7/51/39972270.pdf> (дата звернення 31.10.2018)

носінах між різними уповноваженими органами; по-третє, перерозподіл предметної юрисдикції уповноважених органів; по-четверте, оптимізація наявної функціональної структури правоохоронних органів через питання обов'язкової юрисдикції, яке слід вирішувати за рахунок застосування критерію малозначності; по-п'яте, спеціалізація повноважень суб'єктів протидії корупції<sup>283</sup>.

Слід звернути увагу, що неможливо передбачити єдину та найбільш оптимальну схему раціоналізації суб'єктів запобігання та протидії корупції.

Міжнародні стандарти у сфері функціонування суб'єктів протидії корупції не містять таких вимог<sup>284</sup>.

Розглядаючи можливі схеми раціоналізації функціональної структури суб'єктів протидії корупції, вчені виокремлюють три можливі способи розподілу відповідних антикорупційних функцій:

1) передача всіх функцій з протидії корупції єдиній системі багатозільових суб'єктів, які мають повноваження правоохоронних органів, а також здійснюють превентивні функції;

2) розподіл функцій з протидії корупції між спеціалізованими управліннями правоохоронних органів;

3) передача функцій запобігання корупції, розроблення політики і координації відповідної діяльності до спеціалізованого органу із залишенням по розслідуванню корупційних правопорушень в загальній системі правоохоронних органів<sup>285</sup>.

Перша схема передбачає системний підхід до вирішення наявних проблем функціональної структури суб'єктів протидії корупції, оскільки унеможливорює конфлікт юрисдикцій та зо-

---

<sup>283</sup> Литвиненко В. І. Протидія корупції в Україні: адміністративно-правові засади: монографія. К.: "МП Леся", 2015. С. 374–380.

<sup>284</sup> Бутович О. Досвід кримінально-правової протидії корупційним злочинам у Франції. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2013. № 4. С. 92.

<sup>285</sup> Козьяков І. М. Координація протидії злочинності та корупції в системі функціональної діяльності прокуратури. *Митна справа*. 2013 № 5 (1). С. 24.



середжує всі відповідні повноваження в межах одного органу. Перша схема дає змогу об'єднати всі три функції — превентивну, репресивну і освітню — в межах одного суб'єкта. Це також прискорює слідчі процеси та усуває необхідність координації між різними інституціями. Водночас такий підхід потребує найбільше витрат<sup>286</sup>. На нашу думку, це є раціональною перебудовою та форматкуванням антикорупційних інституцій.

Друга схема передбачає розподіл та оптимізацію функцій з протидії корупції серед вже створених антикорупційних органів державної влади.

Остання схема розподілу повноважень і функцій у сфері протидії корупції передбачає надання спеціалізованому органу тільки функцій із розслідування найбільш значущих і резонансних корупційних справ, а також повноважень із координування та контролю за антикорупційною діяльністю інших суб'єктів (правоохоронних органів, виконавчої влади, місцевого самоврядування тощо)<sup>287</sup>.

Щодо раціоналізації організаційної структури суб'єктів протидії корупції відповідно можна вирізнити два напрями:

1) підвищення рівня формальної та фінансової незалежності уповноважених органів;

2) зміна інституційної структури органів на основі координаційних і реорганізаційних зв'язків<sup>288</sup>.

Аналізуючи перший напрям оптимізації організаційної структури суб'єктів протидії корупції, зауважимо, що незалежність спеціалізованих суб'єктів протидії корупції вважається основною умовою їхньої ефективної роботи на належному рівні. Соціальна природа корупції власне зумовлює необхідність застосування принципу незалежності при організації суб'єктів боротьби з нею. Це можна пояснити тим, що в багатьох випадках корупція передбачає зловживання владою. Не-

---

<sup>286</sup> Литвиненко В. І. Протидія корупції в Україні: адміністративно-правові засади: монографія. К.: "МП Леся", 2015. С. 382.

<sup>287</sup> Там само.

<sup>288</sup> Там само. С. 383.

залежність суб'єктів протидії корупції дає можливість уникнути зловживань у цій сфері та здійснювати справедливе розслідування корупційних справ. На відміну від інших злочинів, корупційні правопорушення характеризуються наявністю в обвинуваченого владних повноважень<sup>289</sup>.

Проведений аналіз вітчизняного досвіду протидії корупції дає підстави зазначити, що реалізація принципу незалежності обов'язково має обмежуватися суворими та прозорими заходами контролю. Забезпечення незалежності суб'єктів протидії корупції можливо за рахунок послаблення субординаційних відносин на користь реординаційним і координаційним, а також наданням всім суб'єктам нижчого рівня можливості приймати самостійні рішення із застосуванням розсуду<sup>290</sup>.

Особливого значення для вдосконалення механізмів державного управління у сфері запобігання та протидії корупції набувають реординаційні зв'язки, пов'язані з функціями контролю, узгодження рішень і програм, налагодження надійного й вищого рівнів. Саме в інноваційних теоріях управлінських відносин обґрунтовується необхідність поєднання субординаційних відносин із координаційними та реординаційними. Реординаційні організаційні зв'язки передбачають певний рівень самостійності щодо прийняття рішень без попереднього погодження з вищим органом<sup>291</sup>.

Можна виокремити два види реординаційних відносин: ініціативні реординаційні відносини, що проявляються в позитивній оцінці підлеглими діяльності керівника та відповідним висуванням ними різноманітних пропозицій та ініціатив з ме-

---

<sup>289</sup> Бачинський І. С. Суб'єкти корупції – еволюція визначень. *Теорія та практика державного управління*. 2012. Вип. 4. С. 162.

<sup>290</sup> Литвиненко В. І. Протидія корупції в Україні: адміністративно-правові засади: монографія. К.: "МП Леся", 2015. С. 384.

<sup>291</sup> Хачатурян Х. В. Реформування державного управління в контексті концептуальних управлінських інновацій. *Державне будівництво*. К., 2006. № 1. С. 12.

тою удосконалення запобігання та протидії корупції; реактивні реординаційні відносини, суть яких полягає в негативній реакції підлеглих на діяння керівника та його рішення<sup>292</sup>.

Проведений аналіз дає підстави констатувати, що на сьогодні актуалізується проблема раціоналізації та оптимізації суб'єктів запобігання та протидії корупції з метою реалізації ефективної та результативної державної антикорупційної політики, зменшення проявів корупції в Україні.

На нашу думку, раціоналізацію та оптимізацію антикорупційних органів державної влади потрібно здійснювати за таким алгоритмом:

1) формування проблемного поля — зокрема підвищення рівня антикорупційної культури, формування превентивних механізмів запобігання корупції;

2) проведення реінжинірингу антикорупційних органів державної влади;

3) реформування антикорупційних органів державної влади.

Не менш важлива проблема — це проблема формування професійного корпусу антикорупційних органів державної влади з одного боку та неупереджене і прозоре формування керівництва антикорупційних органів незалежно від політики держави — з другого.

Проведений аналіз дає підстави визначити такі кластери проблем формування та розвитку антикорупційних інституцій державної влади. По-перше, відсутність єдиної концепції формування та розвитку антикорупційних органів в Україні. По-друге, відсутність спеціально підготовлених фахівців, які б були обізнані не лише у питаннях правознавства, а й формування та розвитку державної політики, вміли проводити фі-

---

<sup>292</sup> Козуб В. П. Зростання ролі реординаційних відносини у системі державного управління. URL: [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP\\_meta&C21COM=S&\\_S21P03=FILA=&\\_S21STR=DeBu\\_2012\\_1\\_5](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&_S21P03=FILA=&_S21STR=DeBu_2012_1_5) (дата звернення 15.11.2018).

нансовий аудит, співставляти та аналізувати дані. Тобто виникла нагальна потреба у формуванні нової генерації фахівців антикорупційних органів державної влади. По-третє, відсутня система аудиту ефективності та результативності самих антикорупційних інституцій. Так, держава витрачає в рази більше коштів та ресурсів на створення та розвиток антикорупційних інституцій, ніж кошти та ресурси, які приносить діяльність таких органів державної влади. По-четверте, відсутні реальні механізми покарання за корупційні правопорушення. По-п'яте, відсутній інститут добровільної конфіскації коштів за умови неможливості пояснити походження статків. Це давало б можливість винним особам уникнути кримінальної відповідальності або її пом'якшити. По-шосте, досі не працює Вищий Антикорупційний суд, що зводить нанівець всі зусилля інших антикорупційних інституцій.

#### **4.2. Реінжиніринг як механізм формування інноваційних державних антикорупційних інституцій**

Нині спостерігається активне формування та розвиток антикорупційних органів державної влади, які мають формувати та реалізовувати ефективну антикорупційну політику України. Разом з тим становлення цих державних органів відбувається повільно без визначення єдиної стратегічної мети та реальних етапів розвитку. Крім того, спостерігається дещо створена комунікація між новоствореними антикорупційними інституціями. Деякі антикорупційні інституції дублюють функції одна одної або деякі функції щодо реалізації антикорупційної політики не охоплені такими державними інституціями. Тому виникла потреба у формуванні антикорупційних органів відповідно до вимог реінжинірингу.

Формування антикорупційних інституцій за допомогою реінжинірингу надасть можливість сформувати єдину систему антикорупційних органів, метою яких буде формування та реалізація єдиної антикорупційної політики.

На початку дослідження процесів реінжинірингу в системі формування антикорупційних органів державної влади розглянемо основні наукові підходи до поняття “реінжиніринг” та його зміст в системі функціонування будь-якої бізнес-структури.

Існує багато визначень поняття “реінжиніринг”, розглянемо базові з них.

Теоретичні аспекти впровадження реінжинірингу розроблені американськими вченими М. Хаммером та Дж. Чампі у 80-ті рр. XX ст., які вперше сформулювати дефініцію “реінжиніринг”. Так, реінжиніринг — це фундаментальне переосмислення та радикальне перепроєктування бізнес-процесів із метою досягнення істотного поліпшення у таких ключових для сучасного бізнесу показниках результативності, як витрати, якість, рівень обслуговування та оперативність. Основними в реінжинірингу є дві проблеми: радикальне проектування та бізнесові процеси<sup>293</sup>. Це полягає, зокрема, у переорієнтації від функції на шляхи інтегрованих реалізаційних процедур, що вимагає зміни існуючих правил просування в багатьох сферах організації. Якщо керівництво підприємства зважилося на такі дії, а працівники відповідно підготовлені до цього, то існує великий шанс вдосконалити організацію і, одночасно з цим, здобути перемогу над конкурентами.

Деякі вчені розглядають поняття “реінжиніринг” як:

- реконструювання або створення нових бізнес-процесів з метою підвищення ефективності діяльності підприємства. Відмітною рисою цього підходу, порівняно з іншими методами процесного управління, є спрямованість на кардинальну зміну бізнес-процесів, а не на поступове їх поліпшення<sup>294</sup>;

---

<sup>293</sup> Хаммер М. Реінжиніринг корпорації. Манифест революції в бізнесі / М. Хаммер, Дж. Чампи. М. : Изд-во Манн, Иванов и Фербер. 2007. 288 с.

<sup>294</sup> Бабак О. А. Реінжиніринг як сучасний інструмент інноваційної діяльності підприємств. [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/evu/2011\\_17\\_1/Babak.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/evu/2011_17_1/Babak.pdf)

- проектування компанії відповідно до її процесів, а не згідно зі спеціалізованими структурними підрозділами компанії<sup>295</sup>;
- науково-практичний підхід до кардинального перепроєктування бізнес-процесів підприємства для стабілізації та росту його господарської діяльності за рахунок виявлення проблемних, “критичних зон”, та вживання заходів по їх усуненню<sup>296</sup>;
- сукупність методів і засобів, призначених для кардинального поліпшення основних показників діяльності підприємства шляхом моделювання, аналізу, перепроєктування вже існуючих бізнес-процесів<sup>297</sup>;
- інструмент, спеціально створений для здійснення масштабних змін в управлінні процесами, які не можуть бути забезпечені відомими методами удосконалення<sup>298</sup>;
- рішучу, стрімку і глибоку “проривну” перебудову основ внутріфірмової організації та керування<sup>299</sup>.

Таким чином, реінжиніринг бізнес-середовища пов’язується з процесами реструктуризації та базується на інженерному підході до процесу управління. Він передбачає спочатку моделювання організації, а потім зміну існуючої моделі шляхом рішучого скасування нераціонально функціонуючих ланок. Вся сутність реінжинірингу ґрунтується на системі докорінних перетворень в організації. Водночас реінжиніринг пов’язаний з трансформацією системи управління та її оптимізацією.

Від реінжинірингу, як методу реорганізації бізнесу за допомогою докорінної перебудови бізнес-процесів, управлінська

<sup>295</sup> Блинов А. О., Рудакова О. С., Захаров В. Я. Реинжиниринг бизнес-процессов. М.: Юнити-дана, 2010. 343 с.

<sup>296</sup> Виноградова О. В. Реинжиниринг бизнес-процесів у сучасному менеджменті: монографія. Донецьк, 2005. 195 с.

<sup>297</sup> Розкошна О. А., Гончарова М. Л. Особливості формування системи реінжинірингу бізнес-процесів. *Академічний огляд*. 2011. № 1 (34). С. 103.

<sup>298</sup> Яковенко С. І. Реінжиніринг бізнес-процесів шляхом інформатизації управління на підприємствах України. *Актуальні проблеми економіки*. 2004. № 9 (39). С. 45–53.

<sup>299</sup> Шейн Л. Реинжиниринг бизнес-процессов: модное лекарство? *Управление компанией*. 2002. № 6. С. 68–74.

думка перейшла до поняття “бізнес-інжиніринг”, тобто до архітектурної побудови, створення бізнесу на основах інженерної науки шляхом проектування й управління бізнес-процесами. Тому реінжиніринг, як техніка реконструювання бізнес-процесів, став складовою частиною бізнес-інжинірингу<sup>300</sup>.

На нашу думку, більш актуально запровадити у практику формування інноваційних державних інституцій поняття “реінжиніринг адміністративних процесів”, під яким розуміється архітектурна побудова, створення державних установ (закладів, організацій) на основах інженерної науки шляхом проектування й управління державними процесами.

Основними функціями реінжинірингу адміністративних процесів є:

- раціоналізація управлінських процесів;
- орієнтованість на надання адміністративних послуг населенню, що, своєю чергою, забезпечує якісне надання цих послуг;
- підвищення ролі рішень й ініціативи кожного працівника;
- зниження кількості осіб, які займаються контролем виконання рішень;
- забезпечення прискореного впровадження інноваційних управлінських технологій.

Метою реінжинірингу адміністративних процесів є не перебудова структур органів державної влади, а забезпечення підвищення ефективності роботи цих органів влади, істотне поліпшення показників діяльності.

Базовими принципами реінжинірингу адміністративних процесів є: об’єднання кількох робочих процедур в одну; виконавці приймають самостійні рішення; процеси мають різні варіанти виконання; робота виконується в тому місці<sup>301</sup>.

---

<sup>300</sup> Можливі принципи й орієнтовані правила проведення адміністративного реінжинірингу. URL: [http:// library.if.ua/book/44/3048.html](http://library.if.ua/book/44/3048.html) (дата звернення 12.11.2018).

<sup>301</sup> Виноградова О. В. Реінжиніринг бізнес-процесів у сучасному менеджменті: монографія. Донецьк, 2005. 195 с.

Основними принципами реінжинірингу адміністративних процесів є такі. По-перше, оптимізація — кілька процесів (функцій) поєднуються в один. По-друге, самостійність — виконавці самостійно в межах своїх процесуальних функцій приймають рішення. По-третє, відповідальність, збільшення відповідальності осіб, які приймають рішення. По-четверте, контроль — зменшення контролю за поточними процесами, збільшення контролю за результатом.

У концепції реінжинірингу ми перевертаємо модель процесу або органу влади на 180 градусів. Для задоволення сучасних вимог процеси мають залишатися простими. Така необхідність спрощення процесів має величезний вплив на те, як вони проєктуються і як будуються самі організації<sup>302</sup>.

Тенденції або характеристики адміністративних процесів, які пройшли реінжиніринг.

1. Кілька робіт об'єднуються в одну.

Не завжди можливо звести всі етапи тривалого процесу в одне інтегроване трудове завдання, яке виконує одна людина. В деяких ситуаціях різні етапи процесу мають здійснюватися в різних місцях. У цих випадках потрібно кілька людей, кожен з яких виконував би окремі елементи процесу. В інших ситуаціях може виявитися недоцільним навчати одну людину всім навичкам, які знадобляться їй для виконання всього процесу цілком.

2. Рішення приймають працівники.

Організації, які реалізують реінжиніринг, утискають свої процеси не тільки по горизонталі, шляхом використання ситуаційних працівників або ситуаційних команд, що виконують численні послідовні завдання, але також і по вертикалі. Вертикальне стиснення означає, що тепер на тих стадіях процесу, де працівники зазвичай були змушені звертатися за відповіддю на виникаючі у них питання до менеджерів, вони самі прийма-

---

<sup>302</sup> Хаммер М., Чампи Дж. Реінжиніринг корпорації: Манифест революції в бізнесі. Пер. с англ. СПб.: Изд-во С.-Петербурзького ун-та, 2007. С. 88–90.



ють рішення. Ухвалення рішень не відокремлене від реальної роботи, а стає її частиною.

3. Етапи процесу виконуються в природному порядку.

Процеси, які пройшли реінжиніринг, вільні від диктату прямолінійної послідовності їх етапів, і в роботі може використовуватися їх природний, а не штучний, нав'язаний лінійністю, порядок.

4. Процеси мають безліч варіантів.

Четверту загальну характеристику процесів ми можемо назвати “кінцем стандартизації”. Всі ресурси використовувалися однаково, з тим щоб компанії могли виробляти уніфіковану і малозмінну продукцію. У світі різноманітних і мінливих ринків ця логіка стала застарілою. Для того щоб задовольнити вимогам сучасного господарського середовища, необхідна безліч варіантів одного і того ж процесу, кожен з яких був би змінний відповідно до вимог конкретних ринків, ситуацій або ресурсів. Більше того, ці нові процеси повинні давати таку ж економію на масштабі, як і при масовому виробництві.

5. Скорочується обсяг перевірок і контролю<sup>303</sup>.

Перевірки і контроль — інший тип роботи, що не додає вартості і мінімізується у процесах, які пройшли реінжиніринг, або в процесах, які пройшли реінжиніринг, контроль використовується тільки тією мірою, в якій є економічний сенс.

6. Мінімізується необхідність погоджень.

Мінімізація відбувається за рахунок скорочення числа контактів із зовнішнім середовищем. Таким чином знижується ймовірність того, що буде отримана суперечлива інформація, яка потребує погодження<sup>304</sup>.

7. Ситуаційний менеджер — єдиний контакт із зовнішнім середовищем. Цей механізм виявляється корисний, коли етапи процесу або настільки складні, або настільки розрізнені, що

---

<sup>303</sup> Хаммер М., Чампи Дж. Реінжиніринг корпорації: Манифест революції в бізнесі. Пер. с англ. СПб.: Изд-во С.-Петербурзького ун-та, 2007. С. 88–90.

<sup>304</sup> Там само. С. 98.

інтегрувати їх в обов'язки однієї особи, або навіть невеликої групи неможливо. Ситуаційний менеджер, який діє як буфер між все ще складним процесом і середовищем, поводить себе з останнім так, ніби він відповідає за здійснення всього процесу, хоча насправді це не так. Для того щоб бути в змозі відповісти на питання і вирішити проблеми, ситуаційному менеджеру необхідні доступ до інформаційних систем, які використовують ті працівники, які безпосередньо здійснюють процес, а також можливість звертатися до них із запитаннями та проханнями про сприяння в міру їх виникнення.

8. Переважають змішані централізовані / децентралізовані операції<sup>305</sup>.

На основі практики реінжинірингу в приватному секторі можна сформулювати такі можливі принципи реінжинірингу адміністративних процесів:

1. Позбавлятися стереотипів і розглядати систему державного управління з точки зору конструктора і архітектора. Одне з ключових понять, що складає основу реінжинірингу адміністративних процесів, — це процеси, а в даному випадку — адміністративні процеси. Саме їх оптимізація і вдосконалення дають змогу відкрити і використати нові можливості, резерви й ресурси розвитку й підвищення ефективності управління.

2. Переходити від управління адміністративними функціями до управління адміністративними процесами й цілями. Для виконання такого масштабного завдання необхідно застосовувати новаторські підходи й сучасні прийоми і технології управління.

3. Підтримувати актуальний “дизайн” адміністративних процесів, постійно їх удосконалювати й пристосовувати до умов, що змінюються. Реінжиніринг адміністративних процесів дає можливість не лише управляти виробничими про-

---

<sup>305</sup> Хаммер М., Чампи Дж. Реінжиніринг корпорації: Манифест революції в бізнесі. Пер. с англ. СПб.: Изд-во С.-Петербурзького ун-та, 2007. С. 99–100.

цесами, а й заново їх створювати, якісно моделювати і видозмінювати, вибудовуючи в єдину цілісну й ефективну систему.

4. Проводити постійний моніторинг і аналіз адміністративних процесів та здійснювати пошук і вироблення їхньої оптимальної моделі. Модель адміністративного процесу (реального чи бажаного) завдяки наочності його опису дає можливість проаналізувати, наскільки ефективно він сприяє досягненню визначених цілей і результатів. Оперативними інструментами процесного аналізу в системі державного управління можуть бути логістика адміністративного процесу, його тривалість і вартість (в тому числі його розподіл на окремі етапи), а також інші чинники, від яких залежить або може залежати ефективність його виконання.

5. Чітко й постійно орієнтуватися на зміст самого поняття “процес”. Процес — це послідовність виконання функцій (робіт, операцій), спрямованих на досягнення результату, який має цінність і корисність для його споживача. На основі такого визначення кожен процес, в тому числі й адміністративний, можна поділити на його різні складові елементи й функціональні характеристики<sup>306</sup>.

Загальну схему проведення реінжинірингу адміністративних процесів можна уявити так: аналіз і побудова моделі “як воно є”, побудова можливих моделей реінжинірингу адміністративних процесів, впровадження пріоритетної моделі реінжинірингу адміністративних процесів, здійснення оцінювання результатів проведення реінжинірингу адміністративних процесів.

Загальна схема впровадження реінжинірингу адміністративних процесів відображена на рис. 4.1.

Основними етапами реінжинірингу адміністративних процесів повинні стати такі.

---

<sup>306</sup> Можливі принципи й орієнтовані правила проведення адміністративного реінжинірингу. URL: [http:// library.if.ua/book/44/3048.html](http://library.if.ua/book/44/3048.html) (дата звернення 12.11.2018).



**Рис. 4.1. Технологія реалізації реінжинірингу адміністративних процесів**

Перший етап: підготовчий етап, який включає: репозиціювання, зокрема визначення ролі, функцій закладу (установи, організації), проведення аудиту основних напрямів діяльності закладу, визначення ролі ресурсів (фінансових, кадрових, інформаційних, інтелектуальних тощо). Саме на цьому етапі визначається головна місія закладу (установи, організації). На першому етапі визначаються основні проблеми функціонування закладу (установи, організації), а також виявляється дублювання функцій<sup>307</sup>.

Другий етап — стратегічне планування реінжинірингу адміністративних процесів. На цьому етапі здійснюється відбір та оцінка процесів, реінжиніринг яких є найбільш доцільним та ефективним.

Третій етап — розробка проекту реінжинірингу адміністративних процесів, де визначається: перепроєктування обраних

<sup>307</sup> Пархоменко-Кучевіл О. І. Сучасні тенденції розвитку реінжинірингу в системі державного управління. *Ефективність державного управління* : зб. наук. пр. Л. : ЛРІДУ НАДУ, 2013. Вип. 36. С. 20–27.

процесів; здійснюється розподіл зон відповідальності; визначається бюджет проекту; здійснюється обрання найкращого варіанту серед проектних концепцій. На цьому етапі здійснюється прогнозування майбутніх результатів. Прогнозування має передбачати визначення переліку основних внутрішніх процесів, особливостей використання ресурсного потенціалу, досягнення певного рівня ефективності.

Четвертий етап — це реалізація й контроль реінжинірингу адміністративних процесів. На цьому етапі необхідно передбачити етапи моніторингу реінжинірингу адміністративних процесів, відповідальність, звітування, корегування проектної концепції реінжинірингу адміністративних процесів. Крім того, саме на цьому етапі слід врахувати можливості здійснення реінжинірингу адміністративних процесів (ресурси, політична підтримка, реальна реалізація, ефективність та результативність)<sup>308</sup>.

Процес реінжинірингу адміністративних процесів можна уявити у вигляді схеми (див. рис. 4.2.).

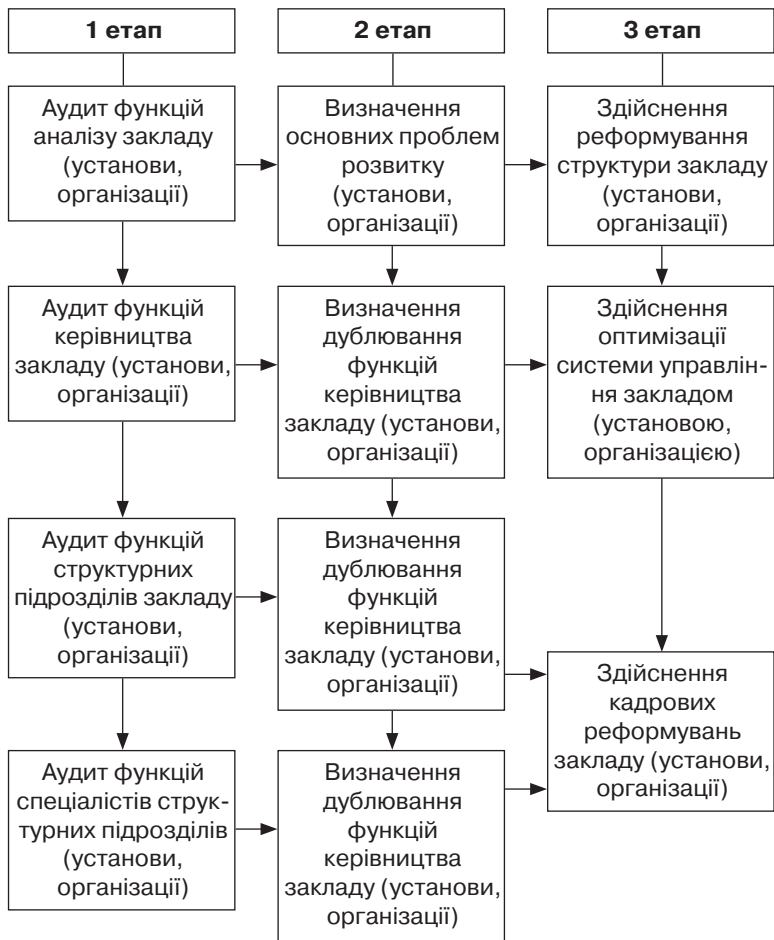
Реінжиніринг адміністративних процесів пов'язати з процесами реструктуризації та базується на інженерному підході до процесу управління і передбачає спочатку моделювання організації, а потім зміну існуючої моделі шляхом рішучого скасування нерационально функціонуючих ланок. Вся сутність реінжинірингу побудована на системі докорінних перетворень в організації. Водночас реінжиніринг пов'язаний з трансформацією системи управління та її оптимізацією<sup>309</sup>.

Реінжиніринг адміністративних процесів — архітектурна побудова, створення державних установ (закладів, організацій) на основах інженерної науки шляхом проектування й управління державними процесами.

---

<sup>308</sup> Пархоменко-Куцевіл О. І. Сучасні тенденції розвитку реінжинірингу в системі державного управління. *Ефективність державного управління* : зб. наук. пр. Л. : ЛРІДУ НАДУ, 2013. Вип. 36. С. 20–27.

<sup>309</sup> Там само.



**Рис. 4.2. Етапи реінжинірингу адміністративних процесів**

До основних етапів реінжинірингу адміністративних процесів належать: підготовчий етап, який включає: репозиціювання, визначення головної місії та основних проблем функціонування; етап стратегічного планування процесу реінжинірингу адміністративних процесів; етап розробки проекту реінжинірингу адміністративних процесів; етап реалізації й контролю реінжинірингу адміністративних процесів.

Проведений аналіз дає підстави зазначити, що реінжиніринг — методологічна основа формування інноваційних антикорупційних органів на підставі ґрунтовного аналізу функціональних обов'язків новостворених антикорупційних інституцій та формування залежно від виконуваних функцій державних органів влади у сфері запобігання та боротьби з корупцією. На нашу думку, з урахуванням реінжинірингу потрібно переформатувати антикорупційні органи державної влади у дві складові: формування механізмів запобігання корупції та реалізація механізмів боротьби з корупцією.

Реінжиніринг в системі формування та оптимізування антикорупційних інституцій наведено на рис. 4.3.

Функції з формування та реалізації антикорупційної політики можна в загальному вигляді поділити на чотири:

- Запобігання корупції (превенція) (НАЗК, НАБУ, МОН).
- Боротьба з корупцією (НАЗК, НАБУ, САП, ДБР, ГПУ).



**Рис. 4.3. Реінжиніринг в системі формування та оптимізації антикорупційних інституцій**

- Збирання та узагальнення інформації про порушення антикорупційного законодавства (формування антикорупційних справ) (поліція, НАБУ, САП, ДБР, ГПУ).
- Покарання (Вищий антикорупційний суд).

Отже, можна побачити реалізацію закритого процесу:

запобігання корупції → боротьба з корупцією → збирання та узагальнення інформації про порушення антикорупційного законодавства → покарання.

Зазначений рисунок дає можливість побачити перетинання певних антикорупційних функцій відповідних спеціально уповноважених органів державної влади.

### **4.3. Механізми удосконалення формування антикорупційних органів**

Способи організації протидії корупції у різних країнах суттєво відрізняються.

У більшості міжнародних антикорупційних документів, що ухвалюються організаціями різного рівня, містяться загальні вказівки, рекомендації, які зобов'язують держави вживати конкретні заходи запобігання та протидії корупції. Міжнародні правові інструменти, зазначені у цих актах, сприяють поширенню позитивного досвіду боротьби з корупцією і зміцненню міжнародного співробітництва.

У міжнародних документах визначено такі основні функції у сфері боротьби з корупцією: розслідування і кримінальне переслідування; запобігання; освітня та просвітницька робота; координація; моніторинг; дослідження і аналіз. Зазначеним функціям відповідають такі завдання: отримання і розгляд скарг; збирання даних, що стосуються корупції, їх аналіз та проведення розслідування; кримінальне переслідування; застосування адміністративних санкцій; перевірка майнових декларацій; надання допомоги у сфері запобігання корупції; консультування з питань етики; інформування, проведення освітніх та просвітницьких заходів; ведення досліджень; між-



народна співпраця тощо. Ці завдання можуть виконуватися одним або кількома спеціалізованими органами.

Зазвичай функції з протидії корупції розподілені між значною кількістю державних інституцій, а ключову роль у цьому відіграють поліція і органи прокуратури, використовуючи правоохоронні засоби. Однак аналіз свідчить, що у деяких державах Східної Європи і Центральної Азії існує тенденція до централізації частини функцій з протидії корупції у межах одного відомства; хтось залучає до цієї роботи спеціалізовані самостійні правоохоронні органи по боротьбі з корупцією, інші використовують багатоцільові відомства по боротьбі з корупцією, які поєднують превентивні функції і правоохоронні повноваження<sup>310</sup>.

В одних дієвими виявилися “класичні” західні схеми запровадження антикорупційного законодавства і створення уповноваженої інституції (організації, установи) з протидії корупції, орієнтованої передусім на виявлення, попередження та припинення корупції у вищих ешелонах влади, активна роль громадянського суспільства у виявленні корупції і забезпеченні “прозорості” державної влади. У ряді країн повноваження щодо виявлення та протидії корупції покладаються на незалежні органи влади — Конституційний Суд (Португалія), Бюро по боротьбі з корупцією (Латвія), адміністративні суди (Чехія), Комісію з питань вирішення конфліктів (Хорватія), Офіс з питань вирішення конфліктів (Іспанія). При цьому законодавство Латвії, Хорватії, Іспанії та інших країн встановлює певні гарантії незалежності таких органів (особливий порядок формування, гарантії захисту членів відповідних органів від політичного тиску тощо)<sup>311</sup>. Окремо слід зазначити

---

<sup>310</sup> Зарубіжний досвід створення та діяльності спеціальних антикорупційних органів. URL: [https://pidruchniki.com/84688/pravo/organizatsiynopravovi\\_zasadi\\_stvorennya\\_diyalnosti\\_spetsialnih\\_antikoruptsiynih\\_organiv#58](https://pidruchniki.com/84688/pravo/organizatsiynopravovi_zasadi_stvorennya_diyalnosti_spetsialnih_antikoruptsiynih_organiv#58) (дата звернення 01.02.209).

<sup>311</sup> Скулиш Є. Державне бюро розслідувань як спеціально уповноважений суб'єкт протидії корупції. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2013. № 3. С. 68.

корисним досвід Гонконгу, де створена та діє Незалежна комісія проти корупції (НКК), що здійснює свою діяльність в усіх трьох основних напрямках: запобігання корупції, проведення розслідування і просвітня робота<sup>312</sup>.

Отже, у різних державах можуть застосовуватися різні спеціальні інституційні моделі щодо виконання основних функцій боротьби з корупцією, однак вони мають відповідати міжнародним стандартам. Тобто розробка основних повноважень та формування спеціалізованого органу у сфері протидії корупції має здійснюватися на основі єдиної концепції відповідно до вимог міжнародно-правових документів. Законодавча база забезпечення його діяльності має відповідати вимогам ратифікованих Україною міжнародно-правових документів у цій сфері.

Слід звернути увагу на Центральне антикорупційне бюро (ЦАБ) Республіки Польща, яке є спеціальним органом для боротьби з корупцією в громадському та економічному житті, зокрема в державних і самоврядних установах, а також для боротьби з діяльністю, що загрожує економічним інтересам держави. ЦАБ Польщі наділене такими повноваженнями, які в Україні реалізують кілька антикорупційних інституцій, зокрема<sup>313</sup>:

- 1) виявлення, запобігання і викриття правопорушень проти:
  - діяльності державних установ, а також органів місцевого самоврядування;
  - правосуддя, виборів і референдумів, громадського порядку, достовірності документів, власності, господарської діяльності, обігу грошей та цінних паперів, якщо

---

<sup>312</sup> Спеціалізовані інституції з боротьби проти корупції: огляд моделей / Організація економічного співробітництва і розвитку; Мережа боротьби проти корупції для країн Східної Європи і Центральної Азії. *Official website of The Organisation for Economic Cooperation and Development*. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/7/51/39972270.pdf> (дата звернення 31.10.2018).

<sup>313</sup> Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. z dnia 23 czerwca 2006 r.). URL: <http://prawo.legeo.pl> (дата звернення 22.03.2019).

вони пов'язані з корупцією або з діяльністю, що може завдати шкоди економічним інтересам держави;

- фінансування політичних партій, якщо вони пов'язані з корупцією;
- податкових обов'язків, якщо вони пов'язані з корупцією або з діяльністю, що може завдати шкоди економічним інтересам держави;
- правил спортивних змагань;
- обігу лікарських засобів, харчових продуктів спеціального призначення, медичних виробів, а також притягнення до відповідальності осіб, які їх вчинили;

2) виявлення і протидія випадкам невиконання положень Закону Республіки Польща “Про організацію здійснення господарської діяльності особами, які виконують публічні функції” від 21 серпня 1997 року;

3) документування підстав та ініціювання реалізації положень Закону Республіки Польща “Про повернення вигоди, безпідставно отриманої з державного бюджету або від інших державних юридичних осіб” від 21 червня 1990 року;

4) виявлення випадків недотримання визначених законодавством процедур при прийнятті та виконанні рішень, що стосуються: приватизації і комерціалізації, фінансової підтримки, державних закупівель, розпорядження державним майном, а також надання ліцензій, дозволів, пільг, переваг, квот, кредитних гарантій;

5) контроль правильності і правдивості даних про активи та про здійснення господарської діяльності особами, які виконують публічні функції;

6) здійснення аналітичної діяльності у сферах, що належать до повноважень ЦАБ, а також надання відповідної інформації Прем'єр-міністру, Президенту Республіки Польща, Сейму та Сенату<sup>314</sup>.

---

<sup>314</sup> Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. z dnia 23 czerwca 2006 r.). URL: <http://prawo.legeo.pl> (дата звернення 22.03.2019).

Таким чином, ЦАБ Польщі у межах своїх завдань, визначених Законом Республіки Польща “Про Центральне антикорупційне бюро”, наділене повноваженнями виконувати такі функції:

- 1) аналітично-інформаційну;
- 2) оперативно-розшукову;
- 3) контрольну;
- 4) слідчу.

У межах своєї діяльності ЦАБ Польщі здійснює також профілактичну і освітню функції. У цій сфері Бюро співпрацює з іншими органами та неурядовими організаціями, предметом дослідження яких є корупція та боротьба з корупцією<sup>315</sup>.

Міжнародні стандарти створення та діяльності спеціальних антикорупційних органів містять:

- документи, прийняті ООН, зокрема, ст. 36 Конвенції ООН проти корупції;
- документи, прийняті РЄ (ст. 20 Кримінальної конвенції РЄ про боротьбу з корупцією);
- документи ОЕСР, зокрема Стамбульський план дій боротьби з корупцією, GRECO;
- висновки та рекомендації I Конференції органів, що спеціалізуються на боротьбі з корупцією (Страсбург, квітень 1996 року);
- висновки та рекомендації II Європейської конференції спеціальних служб боротьби з корупцією (Таллінн, жовтень 1997 року);
- Джакартська заява про принципи роботи антикорупційних органів (Джакартські принципи);
- стандарти роботи антикорупційних органів, визначені мережею “Європейські партнери проти корупції” (Принципи ЄППК)<sup>316</sup>.

---

<sup>315</sup> Zadania. URL: <http://www.cba.gov.pl/pl/o-cba/zadania/350,zadania.html> (дата звернення 22.03.2019).

<sup>316</sup> Зарубіжний досвід створення та діяльності спеціальних антикорупційних органів. URL: <https://pidruchniki.com/84688/pravo/organizatsiyyo->

Провідна роль ООН у підтриманні міжнародного миру та безпеки зумовлює її першочергове значення у сфері міжнародно-правового регулювання запобігання та протидії корупції.

Одним із перших міжнародних документів ООН, яким за-суджувалися всі види корупції, стала резолюція 3514 (XXX) “Заходи проти корупції, що практикуються транснаціональними та іншими корпораціями, їх посередниками та іншими причетними до цього сторонами”. Цей документ закликав уряди усіх країн вжити на національному рівні всі необхідні заходи щодо запобігання та протидії корупції. Згодом на VIII Конгресі ООН із запобігання злочинності, що відбувся у Гавані 27 серпня – 7 вересня 1990 року, була прийнята резолюція “Попередження злочинності та кримінальне правосуддя у контексті розвитку: реалізації та перспективи міжнародного співробітництва. Практичні заходи боротьби з корупцією”, в якій були визначені найважливіші завдання для подолання корупції, серед яких і створення спеціалізованого підрозділу по боротьбі з корупцією.

Завдання в аналізованій сфері уточнювалися, деталізувалися в різних документах ООН. Зокрема: у Декларації ООН про боротьбу з корупцією та хабарництвом у міжнародних комерційних операціях від 16 грудня 1996 року, що зобов’язувала вживати конкретні ефективні заходи боротьби з усіма видами корупції, хабарництва і пов’язаними з ними протиправними діями у міжнародних комерційних операціях; у Міжнародному кодексі поведінки державних посадових осіб від 23 липня 1996 року<sup>317</sup>.

Зазначені документи мають рекомендаційний характер. Водночас саме вони відіграли провідну роль у підготовці міжнародно-правових актів, які закріпили міжнародні стандарти

---

pravovi\_zasadi\_stvorennya\_diyalnosti\_spetsialnih\_antikoruptsiynih\_organiv#58 (дата звернення 01.02.2019).

<sup>317</sup> Міжнародно-правові акти протидії корупції: Збірка документів. Пер. з іноз. мов / Передмова акад. НАН України О. Л. Копиленка; Ін-т законодавства Верховної Ради України. К. : Людмила, 2018. С. 13–15.

політики у сфері запобігання та протидії корупції, в тому числі й щодо створення та діяльності антикорупційного органу. Вони в основному містили норми щодо запровадження спеціалізації правоохоронних органів та органів прокуратури, і це мало сприяти ефективнішому виконанню антикорупційного законодавства.

Міжнародні стандарти щодо спеціального антикорупційного органу визначені насамперед у міжнародних конвенціях, які є єдиними юридично обов'язковими універсальними документами з протидії корупції. Обов'язковий характер багатьох положень конвенцій роблять їх унікальним інструментом для розробки комплексних заходів з метою вирішення цієї глобальної проблеми, оскільки встановлюють стандарти в галузі протидії корупції і є важливим стимулом для проведення реформ у цій сфері.

У конвенціях охоплено такі основні напрями боротьби з корупцією, як заходи з профілактики, криміналізації та забезпечення правопорядку, міжнародне співробітництво, повернення активів, надання технічної допомоги та обмін інформацією.

Одним з найважливіших міжнародних нормативно-правових актів, яким були визначені міжнародні стандарти щодо антикорупційного органу, є Конвенція ООН проти корупції, прийнята на 58-й сесії Генеральної Асамблеї ООН 31 жовтня 2003 року (ратифікована Законом України від 18 жовтня 2006 року) з метою вживання посиленних заходів, спрямованих на більш ефективне й дієве запобігання корупції та боротьбу з нею<sup>318</sup>.

У Конвенції ООН проти корупції визначені стандарти, заходи та правила, які країни можуть застосовувати у державному регулюванні цієї сфери. Конвенція ООН проти корупції є комплексний міжнародно-правовий договір та антикорупційний документ світового значення, який може стати ефектив-

---

<sup>318</sup> Міжнародно-правові акти протидії корупції: Збірка документів. Пер. з іноз. мов / Передмова акад. НАН України О. Л. Копиленка; Ін-т законодавства Верховної Ради України. К. : Людмила, 2018. С. 13–72.

ним інструментом міжнародного співробітництва в боротьбі з корупцією. Норми цього першого універсального міжнародного договору у сфері корупції передбачали такі вимоги до держав-учасниць, як:

- створення органу або, у певних випадках, органів, які здійснюють функції запобігання корупції за допомогою правоохоронних засобів, та забезпечення йому (їм) необхідної незалежності, матеріальних ресурсів та спеціалізованого персоналу;
- наявність органу (органів) або осіб, які спеціалізуються на боротьбі з корупцією за допомогою правоохоронних заходів і яким забезпечується необхідна самостійність, щоб вони могли виконувати свої функції ефективно й без будь-якого неналежного впливу.

Отже, згідно з Конвенцією ООН проти корупції державам-учасницям рекомендовано забезпечити:

- спеціалізацію органів у сфері боротьби з корупцією шляхом створення відповідних антикорупційних інституцій, забезпечивши їх фаховим персоналом та необхідними матеріальними і фінансовими ресурсами, достатніми для виконання завдань;
- наявність двох типів антикорупційних інституцій: орган (органи), що запобігають корупції; орган (органи) або особи, які спеціалізуються на боротьбі з корупцією за допомогою правоохоронних заходів<sup>319</sup>.

Систему заходів юридичного характеру, які використовуються у боротьбі з корупцією, також було визначено у документах РЕ, GRECO, ОЕСР і Стамбульському плані дій боротьби з корупцією. Норми цих документів відіграли провідну роль у підготовці міжнародно-правових актів, які закріпили міжнародні стандарти щодо створення та діяльності спеціалізованих органів для боротьби і запобігання корупції.

---

<sup>319</sup> Міжнародно-правові акти протидії корупції: Збірка документів. Пер. з іноз. мов / Передмова акад. НАН України О. Л. Копиленка; Ін-т законодавства Верховної Ради України. К. : Людмила, 2018. С. 13–72.

Зокрема, у 1996 році Комітет міністрів Ради Європи прийняв Програму дій по боротьбі з корупцією, у межах якої були підготовлені та прийняті:

- резолюція Комітету міністрів РЄ “Про двадцять керівних принципів боротьби з корупцією” від 6 листопада 1997 року;
- Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією від 27 січня 1999 року;
- Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією від 4 листопада 1999 року.

Одним із перших документів європейського рівня, де йшлося про необхідність створення спеціалізованих державних органів або посадових осіб, відповідальних за попередження, розслідування і судовий розгляд корупційних діянь, є “Двадцять керівних принципів боротьби проти корупції”. Керівні принципи, незважаючи на їх рекомендаційний характер, стали вихідними положеннями для подальшої антикорупційної політики держав – членів Ради Європи<sup>320</sup>.

У документі вказано, що у боротьбі з корупцією слід керуватися такими принципами: гарантувати для осіб, які виконують обов’язки щодо попередження, розслідування, судового переслідування та винесення вироків стосовно випадків корупції, незалежність, яка відповідає б їх функціям, свободу від неналежного впливу, забезпечити ефективними засобами для збирання доказів, захист особам, які допомагають владі у боротьбі з корупцією, а також збереження таємниці слідства (принцип 3); запровадити спеціалізацію осіб або органів, відповідальних за боротьбу з корупцією, забезпечуючи їх необхідними засобами та навчанням для виконання покладених на таких осіб або органи завдань (принцип 7); забезпечити прозорість настільки, наскільки це необхідно для досягнення ефективності (принцип 9).

---

<sup>320</sup> Зарубіжний досвід створення та діяльності спеціальних антикорупційних органів. URL: [https://pidruchniki.com/84688/pravo/organizatsiyyo-pravovi\\_zasadi\\_stvorennya\\_diyalnosti\\_spetsialnih\\_antikoruptsiynih\\_organiv#58](https://pidruchniki.com/84688/pravo/organizatsiyyo-pravovi_zasadi_stvorennya_diyalnosti_spetsialnih_antikoruptsiynih_organiv#58) (дата звернення 01.02.2019).



У преамбулі до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією наголошується на необхідності проведення в першочерговому порядку загальної кримінальної політики, спрямованої на захист суспільства від корупції, включаючи ухвалення відповідного законодавства та превентивних заходів. Конвенція передбачає для держав загальні засади міжнародного співробітництва у сфері протидії корупції — використання багатосторонніх і двосторонніх міжнародних договорів, а в разі їх відсутності зобов'язує сторони надавати одна одній максимально можливу допомогу. В окремій статті Конвенції, яка має назву “Спеціалізовані органи” (ст. 20), йдеться про вжиття державами-учасницями необхідних заходів для забезпечення належної спеціалізації персоналу та органів по боротьбі з корупцією, які повинні мати необхідну самостійність, підготовлений персонал та фінансові ресурси, достатні для виконання його завдань. Це положення є реакцією, крім іншого, на потребу поліпшення як спеціалізації, так і самостійності осіб або органів, що відповідають за боротьбу з корупцією, про яку йдеться у багатьох документах РЄ. У Пояснювальній записці до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією зазначено, що положення ст. 20 зумовлені, серед іншого, потребою посилити спеціалізацію та незалежність осіб чи органів, відповідальних за протидію корупції. Ця вимога спеціалізації не спрямована на застосування на всіх рівнях правоохоронної системи. Вона не вимагає існування в кожній службі прокурорів або на кожній поліцейській дільниці спеціального підрозділу чи експертів з корупційних правопорушень. Водночас передбачається, що там, де це потрібно для ефективної протидії корупції, мають працювати добре підготовлені правоохоронні підрозділи чи персонал<sup>321</sup>.

Цивільну конвенцію про боротьбу з корупцією було прийнято з метою створення ефективних засобів правового захис-

---

<sup>321</sup> Міжнародно-правові акти протидії корупції: Збірка документів. Пер. з іноз. мов / Передмова акад. НАН України О. Л. Копиленка; Ін-т законодавства Верховної Ради України. К. : Людмила, 2018. С. 159–183.

ту для осіб, яким заподіяно шкоду внаслідок актів корупції, що дають їм змогу захищати свої права та інтереси, включаючи можливість отримання компенсації за шкоду. Конвенція визначає заходи, що затверджуються на національному рівні, механізм міжнародної співпраці й контроль за виконанням<sup>322</sup>.

Міжнародною інституцією, що здійснює моніторинг виконання зобов'язань, які беруть на себе держави-учасниці, приєднавшись до зазначених Конвенцій, є GRECO. Її створено, ґрунтуючись на усвідомленні того, що успішність стратегії боротьби з корупцією вимагає стійких переконань держав в об'єднанні зусиль, обміні досвідом і прийнятті спільних дій (преамбула) – єдиний сучасний орган ефективного міжнародного контролю антикорупційного правового співробітництва європейських держав, що має дуалістичну правову природу: одночасно діє і як орган міжнародної міжурядової організації, що контролює дотримання Керівних принципів боротьби з корупцією, ухвалених Комітетом міністрів РЄ, і як конвенційний орган міжнародного контролю за дотриманням державами – учасницями міжнародних договорів РЄ по боротьбі з корупцією. Основною формою роботи GRECO є підготовка звітів, в яких оцінюється стан дотримання певними державами документів, прийнятих відповідно до програми дій по боротьбі з корупцією<sup>323</sup>.

Україна, приєднавшись до GRECO 1 січня 2006 року, тим самим дала згоду проходити оцінювання стосовно імплементації в національне законодавство положень Кримінальної і Цивільної конвенцій Ради Європи проти корупції, Керівних принципів боротьби з корупцією.

---

<sup>322</sup> Міжнародно-правові акти протидії корупції: Збірка документів. Пер. з іноз. мов / Передмова акад. НАН України О. Л. Копиленка; Ін-т законодавства Верховної Ради України. К. : Людмила, 2018. С. 183–192.

<sup>323</sup> Зарубіжний досвід створення та діяльності спеціальних антикорупційних органів. URL: [https://pidruchniki.com/84688/pravo/organizatsiyyo-pravovi\\_zasadi\\_stvorenniya\\_diyalnosti\\_spetsialnih\\_antikoruptsiynih\\_organiv#58](https://pidruchniki.com/84688/pravo/organizatsiyyo-pravovi_zasadi_stvorenniya_diyalnosti_spetsialnih_antikoruptsiynih_organiv#58) (дата звернення 01.02.2019).

Важливе значення мають оціночні звіти GRECO щодо стану антикорупційного законодавства України, які містять застереження та рекомендації щодо удосконалення національної правової та інституційної основи протидії корупції. Так, у рекомендаціях GRECO Україні стратегічно важливим завданням визначено створення нової централізованої антикорупційної структури, яка здійснюватиме нагляд за реалізацією національної антикорупційної стратегії, відповідних планів дій та заходів боротьби з корупцією. У звіті GRECO в межах об'єднаних першого та другого раундів оцінювання України (м. Страсбург, 19–23 березня 2007 р.) зазначено, що правоохоронні органи, на які покладено обов'язок розслідувати корупційні діяння (наприклад, Служба безпеки України і міліція), мають спеціальні підрозділи з виявлення та розслідування корупції (це стосується корупційних проявів, які пов'язані з організованою злочинністю або загрожують національній безпеці). Рівень спеціалізації для виявлення інших форм корупції є менш розвиненим. У ситуації, коли Україна вражена корупцією фактично на всіх рівнях, існує потреба у ширшій спеціалізації... У звіті рекомендовано створити орган, що не виконуватиме правоохоронних функцій, здійснюватиме нагляд за реалізацією національної антикорупційної стратегії і відповідних планів дій, а також пропонуватиме нову стратегію та заходи боротьби з корупцією. У новоствореній службі мають бути представлені органи державної влади і громадськість. Вказаному органу має бути надана необхідна незалежність для здійснення ефективної моніторингової функції (п. 30). Зазначено на необхідності запровадити єдину систему навчання на постійній основі для особового складу правоохоронних органів та прокуратури щодо виявлення і розслідування корупційних правопорушень і розробити спеціалізований курс навчання для тих, хто веде боротьбу з корупцією<sup>324</sup>.

<sup>324</sup> Зарубіжний досвід створення та діяльності спеціальних антикорупційних органів. URL: [https://pidruchniki.com/84688/pravo/organizatsiyyo-pravovi\\_zasadi\\_stvorenniya\\_diyalnosti\\_spetsialnih\\_antikoruptsiynih\\_organiv#58](https://pidruchniki.com/84688/pravo/organizatsiyyo-pravovi_zasadi_stvorenniya_diyalnosti_spetsialnih_antikoruptsiynih_organiv#58) (дата звернення 01.02.2019).

Значні зусилля щодо координації протидії транснаціональній корупції вживають у рамках ОЕСР. Серед документів, якими регулюються питання боротьби з корупцією, слід назвати першу Рекомендацію ОЕСР щодо боротьби з хабарництвом у міжнародних ділових операціях від 27 травня 1994 року С(94)75/FINAL, яку було переглянуто 23 травня 1997 року. Документ містить рекомендації щодо превентивних репресивних заходів як кримінально-правового, так і не кримінально-правового характеру, а також методика контролю та аналізу виконання, спрямовану на відстеження ходу реалізації Рекомендації.

На боротьбу із транснаціональними формами корупції спрямована Конвенція по боротьбі з підкупом посадових осіб іноземних держав при проведенні міжнародних ділових операцій, прийнята ОЕСР 21 листопада 1997 року в Стамбулі, вступила в силу 15 лютого 1999 року, що є прикладом вироблення глобальних антикорупційних документів. Конвенція ОЕСР визначає межі для криміналізації корупції в міжнародних комерційних справах. У ній зроблено спробу забезпечити функціональну еквівалентність заходів, прийнятих сторонами для покарання за підкуп іноземних посадових осіб<sup>325</sup>.

Конвенція ОЕСР відіграла роль каталізатора, який стимулює діяльність міжнародних урядових організацій, приватного сектору та громадянського суспільства в цілому, і сприяла істотним змінам... Завдяки дотриманню її положень, крім вирішення проблеми справедливих умов торгівлі, кожен, хто веде бізнес за кордоном, матиме зиск від істотного скорочення великих незаконних платежів, що перераховуються в тій чи іншій країні. Громадяни таких держав, а також інвестори виграють від втілення в життя принципу верховенства закону, а також від кращих економічних і соціальних умов і, врешті, від демократії.

---

<sup>325</sup> Міжнародно-правові акти протидії корупції: Збірка документів. Пер. з іноз. мов / Передмова акад. НАН України О. Л. Копиленка; Ін-т законодавства Верховної Ради України. К. : Людмила, 2018. С. 350–368.

У рамках ОЕСР функціонує Антикорупційна мережа для Східної Європи та Центральної Азії, якою на 5-й щорічній зустрічі 10 вересня 2003 року у Стамбулі схвалено план дій боротьби з корупцією для Вірменії, Азербайджану, Грузії, Російської Федерації, Таджикистану та України (Стамбульський план дій). У ньому зазначено, що національні антикорупційні заходи можуть бути посилені за рахунок існуючих відповідних регіональних та міжнародних інструментів, позитивних прикладів, вироблених країнами регіону, РЄ, ЄС. Реалізація Стамбульського плану дій передбачає огляди національного законодавства та інститутів для боротьби з корупцією та поточний моніторинг виконання рекомендацій, що стосуються реалізації положень Конвенції ООН проти корупції та інших міжнародних стандартів. Зокрема, було проведено два повних цикли оглядів (у 2004–2007 та 2008–2012 роках), у 2013 році розпочато третій цикл, який досі триває.

Отже, 21 січня 2004 року на виконання Стамбульського плану дій були прийняті Узагальнені рекомендації для України та зазначено про необхідність сконцентрувати правоохоронні повноваження у сфері боротьби з корупцією, які наразі фрагментовані; створити спеціалізовані антикорупційні прокурорські служби; розглянути питання створення національного антикорупційного органу, що спеціалізуватиметься та матиме повноваження з виявлення, розслідування та переслідування корупційних правопорушень. Такий орган міг би бути інтегрованим, але структурно незалежним, або окремим органом у межах існуючого правоохоронного органу та/або прокуратури. Крім роботи над важливими корупційними справами, одним із головних завдань такого органу має бути покращення міжвідомчої співпраці численних правоохоронних органів, органів безпеки та фінансового контролю під час розслідування корупційних порушень (наприклад, за допомогою чітких правил щодо звітування та обміну інформацією, створення слідчих груп у складних справах тощо). Необхідно забезпечити, щоб правоохоронні органи на субнаціо-

нальному рівні (обласні та місцеві) були належним чином інтегровані<sup>326</sup>.

У Звіті про другий раунд моніторингу щодо Стамбульського плану дій боротьби з корупцією ОЕСР, прийнятого 8 грудня 2010 року, міститься заклик забезпечити без подальшого зволікання ефективну антикорупційну спеціалізацію в правоохоронній системі шляхом створення автономного спеціалізованого органу з антикорупційних розслідувань, який буде структурно незалежний від існуючих правоохоронних органів та органів безпеки, націлений на високопосадову корупцію та буде забезпечений адекватними гарантіями незалежності, повноваженнями й ресурсами. У Рекомендаціях 1.1–1.2, 1.6, прийнятих за підсумками другого раунду моніторингу щодо Стамбульського плану дій, Україні було рекомендовано: реалізувати задеклароване прагнення боротися проти корупції, виконуючи практичні дії, зокрема — з надання реальних повноважень таким інституціям, як Урядовий уповноважений з питань антикорупційної політики та бюро з питань антикорупційної політики; уточнити їхні функції та забезпечити адекватні ресурси для роботи; забезпечити ефективну координацію та співпрацю з різноманітними органами у сфері антикорупційної політики; розглянути питання про надання Урядовому уповноваженому статусу автономної інституції, окремої від Секретаріату Кабінету Міністрів України, з необхідним рівнем незалежності та достатніми ресурсами (фінансовими, кадровими тощо) для ефективного здійснення функцій.

Як правило, рекомендації, прийняті в рамках Стамбульського плану дій, закликають окремі держави до того, щоб вони спиралися на міжнародні юридичні документи і вводили міжнародні стандарти до свого національного законодавства<sup>327</sup>.

---

<sup>326</sup> Зарубіжний досвід створення та діяльності спеціальних антикорупційних органів. URL: [https://pidruchniki.com/84688/pravo/organizatsiyyo-pravovi\\_zasadi\\_stvorenniya\\_diyalnosti\\_spetsialnih\\_antikoruptsiynih\\_organiv#58](https://pidruchniki.com/84688/pravo/organizatsiyyo-pravovi_zasadi_stvorenniya_diyalnosti_spetsialnih_antikoruptsiynih_organiv#58) (дата звернення 01.02.2019).

<sup>327</sup> Там само.

Як бачимо, Стамбульський план дій не містить власних антикорупційних стандартів, однак слугує ефективним підґрунтям для комплексної і цілеспрямованої реалізації існуючих конвенцій, інших міжнародних стандартів і передової практики.

Міжнародні стандарти щодо антикорупційного органу також містять Висновки та рекомендації I Конференції органів, що спеціалізуються на боротьбі з корупцією (м. Страсбург, квітень 1996 року) та II Європейської конференції спеціальних служб боротьби з корупцією (м. Таллінн, жовтень 1997 року).

У Висновках та рекомендаціях I Конференції органів, що спеціалізуються на боротьбі з корупцією, учасники висловили спільну думку, зокрема, що корупція — це явище, запобігання, розслідування й судове переслідування щодо якого необхідно здійснювати на усіх рівнях, використовуючи спеціальні знання й навички в різних сферах (право, фінанси, економіка, бухгалтерський облік, цивільне будівництво тощо). Тому кожній державі треба мати достатню кількість забезпечених відповідними матеріальними ресурсами фахівців з питань боротьби з корупцією. Спеціалізація може бути різною, зокрема спеціалізація окремих працівників поліції, суддів, прокурорів і адміністраторів або органів чи підрозділів, яким доручають вести боротьбу з корупцією (на кількох напрямках). Проте видається недоцільним зосереджувати боротьбу з корупцією в одному органі. Повноваження спеціалізованих відділень або персоналу мають бути відносно широкі, включаючи право доступу до всієї тієї інформації й матеріалів, які можуть становити інтерес для боротьби з корупцією, та захищені від будь-якого політичного, економічного чи персонального тиску (рекомендації 1–4).

У висновках і рекомендаціях II Європейської конференції спеціальних служб боротьби з корупцією було рекомендовано, щоб судді й прокурори були незалежними й неупередженими при здійсненні своїх функцій, мали належну підготовку з питань боротьби із цим типом злочинної поведінки

й достатні засоби та ресурси для досягнення цієї мети (п. 97)<sup>328</sup>.

Стандарти, які регулюють діяльність антикорупційних організацій або органів, також містяться в Джакартських принципах та Принципах ЄППК.

Джакартські принципи були розроблені на конференції 26–27 листопада у Джакарті (Індонезія) за участю теперішніх та колишніх керівників антикорупційних органів, спеціалістів-практиків та експертів з питань боротьби з корупцією з різних країн світу під егідою Комісії з викорінення корупції в Індонезії та ухвалені Програмою розвитку ООН (ПР ООН) і Управлінням ООН з наркотиків і злочинності, а Принципи ЄППК – мережею “Європейські партнери проти корупції”, що є незалежним форумом спеціалістів-практиків у сфері запобігання та протидії корупції.

Відповідно до зазначених стандартів антикорупційні органи повинні бути незалежні (принцип 2 “Незалежність”), їхні керівники та працівники несуть відповідальність за свої дії та рішення (принцип 3 “Відповідальність” Принципів ЄППК), при цьому мають бути захищені й мати імунітет від протизаконного цивільного та кримінального переслідування (принцип “Імунітет” Джакартських принципів). Окрім того, згідно зі змістом аналізованих документів діяльність антикорупційних органів: має бути неупередженою, доступною, відкритою та прозорою; передбачати залучення висококваліфікованих працівників та відповідне ресурсне забезпечення; будуватися на співпраці та комплексному підході до протидії та боротьби з корупцією (принципи 4–10 “Добросовісність та неупередженість”, “Доступність”, “Прозорість та конфіденційність”, “Ресурси”, “Підбір персоналу, кар'єра та професійна підготовка”, “Співпраця”, “Комплексний підхід до протидії та боротьби з

---

<sup>328</sup> Зарубіжний досвід створення та діяльності спеціальних антикорупційних органів. URL: [https://pidruchniki.com/84688/pravo/organizatsiyyo-pravovi\\_zasadi\\_stvorennya\\_diyalnosti\\_spetsialnih\\_antikoruptsiynih\\_organiv#58](https://pidruchniki.com/84688/pravo/organizatsiyyo-pravovi_zasadi_stvorennya_diyalnosti_spetsialnih_antikoruptsiynih_organiv#58) (дата звернення 01.02.2019).



корупцією” Принципів ЄППК, а також “Внутрішня відповідальність”, “Зв’язок з громадськістю та її залучення”, “Заробітна плата”, “Належне матеріально-технічне забезпечення” (Джаркартських принципів).

Таким чином, встановлені основні засади формування та розвитку антикорупційних органів державної влади, у тому числі незалежність, неупередженість, відсутність політичного впливу, а також відкритість, прозорість тощо. Зазначені принципи є основними для формування національних антикорупційних інституцій у країнах Європи.

Розгляд зазначених документів засвідчив, що міжнародні стандарти не передбачають універсальної моделі такого органу, а скоріше можливість функціонування різних антикорупційних органів, що відрізняються за формою, функціями і завданнями, мають певні національні ознаки й особливості, а саме:

- органів з попередження корупції та вироблення антикорупційної політики і контролю за її виконанням;
- органів протидії корупції і боротьби з нею з правоохоронними повноваженнями;
- спеціалізованих підрозділів по боротьбі з корупцією у складі правоохоронних органів<sup>329</sup>.

Однак, як вбачається з аналізу міжнародного досвіду, у країнах – членах ОЕСР питання щодо Діяльності антикорупційного органу вирішується на рівні існуючих державних установ та звичайних правоохоронних органів. Країни, що розвиваються, і країни з перехідною економікою часто утворюють самостійні спеціалізовані інституції з боротьби проти корупції через високий рівень корупції в існуючих органах. Часто такі самостійні спеціалізовані органи створюються під тиском донорських та міжнародних організацій.

---

<sup>329</sup> Зарубіжний досвід створення та діяльності спеціальних антикорупційних органів. URL: [https://pidruchniki.com/84688/pravo/organizatsiyyo-pravovi\\_zasadi\\_stvorenniya\\_diyalnosti\\_spetsialnih\\_antikoruptsiynih\\_organiv#58](https://pidruchniki.com/84688/pravo/organizatsiyyo-pravovi_zasadi_stvorenniya_diyalnosti_spetsialnih_antikoruptsiynih_organiv#58) (дата звернення 01.02.2019).

Отже, щоб забезпечити ефективну боротьбу з корупцією, необхідно: чітко розподілити обов'язки між конкретними інституціями; забезпечити наявність спеціалізованих органів, що відповідали б за протидію корупції (держави – учасники Стамбульського плану дій, Конвенції ООН проти корупції), або ж – спеціалізованих органів чи осіб, на яких покладаються обов'язки по боротьбі з корупцією за допомогою правоохоронних засобів (держави-учасники Конвенції ООН проти корупції та Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією РЄ). Ці органи й особи (відповідно до Пояснювальної записки до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією Ради Європи) можуть бути або спеціальними службами, створеними з метою боротьби з корупцією, або спеціалізованими підрозділами в структурі існуючих органів.

У міжнародній спільноті склалося загальне розуміння того, що за виконання та проведення моніторингу антикорупційних законів і заходів мають відповідати спеціалізовані органи або співробітники, які: мають відповідні повноваження, ресурси і кваліфікацію; повинні бути захищені від неправомірного політичного тиску, для чого необхідні механізми забезпечення високого рівня їхньої структурної, операційної та фінансової автономії. Однак (згідно з Пояснювальною запискою до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією Ради Європи) незалежність спеціалізованих органів влади з боротьби проти корупції не повинна бути абсолютна, а достатня для виконання своїх обов'язків належним чином. У розпорядженні цих органів мають бути відповідні правові й матеріальні засоби, а одним із їхніх завдань – взаємодія з аналогічними органами, що відповідають за боротьбу з корупцією, в інших країнах.

У проаналізованих вище документах визначено основні принципи і критерії, відповідно до яких мають бути створені спеціалізовані інституції, а також напрацьовано великий обсяг прикладів найефективнішої міжнародної практики, оцінок та рекомендацій у цій сфері. Незалежно від організаційної моделі вони мають створюватися на основі стабільної законодавчої бази та мати чітко визначені повноваження. Їхня діяльність

має відповідати міжнародним стандартам (спеціалізація на боротьбі з корупцією, незалежність від неправомірного втручання у діяльність, наявність необхідних ресурсів), передовій світовій практиці, а також враховувати особливості національної правової системи. А тому важливою гарантією належного виконання закріплених у них міжнародних зобов'язань є імплементація міжнародно-правових норм протидії корупції у вітчизняне законодавство та удосконалення кримінально-правового, процесуального, адміністративного, фінансового та іншого законодавства<sup>330</sup>.

Таким чином, Україна з урахуванням прогресивного світового досвіду подолання та боротьби з корупцією сформуvala інноваційні антикорупційні інституції, зокрема, Національне агентство з питань запобігання корупції, Національне антикорупційне бюро України, Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру, Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, Державне бюро розслідувань, Вищий Антикорупційний суд.

Відповідно до Закону України “Про запобігання корупції” Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику<sup>331</sup>. Однією з важливих для суспільства та громадськості функцій є перевірка декларацій осіб уповноважених на функції держави або місцевого самоврядування. Зазначена функція майже не реалізується, адже відсутні можливості автоматичної перевірки декларацій таких осіб, що унеможлиблює встановити зловживання службовим становищем

---

<sup>330</sup> Зарубіжний досвід створення та діяльності спеціальних антикорупційних органів. URL: [https://pidruchniki.com/84688/pravo/organizatsiyyo-pravovi\\_zasadi\\_stvorenniya\\_diyalnosti\\_spetsialnih\\_antikoruptsiynih\\_organiv#58](https://pidruchniki.com/84688/pravo/organizatsiyyo-pravovi_zasadi_stvorenniya_diyalnosti_spetsialnih_antikoruptsiynih_organiv#58) (дата звернення 01.02.2019).

<sup>331</sup> Закон України про запобігання корупції. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення 01.07.2018).

та незаконне збагачення. Крім того, реєстр декларацій осіб, уповноважених на функції держави або місцевого самоврядування, створений у 2015 році, що дає можливість багатьом посадовим особам задекларувати ті доходи, які також були отримані “нечесним шляхом”.

Крім того, існує проблема щодо навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування щодо заповнення декларацій. Адже під час заповнення е-декларацій виникає багато проблем щодо правильності їх заповнення, існує безліч роз’яснень щодо заповнення електронних декларацій (це стосується заповнення кредитних зобов’язань, лізингу, оплати недобудов та ін.). Це, своєю чергою, створює проблеми не лише для тих, хто заповнює декларації, а й для самого НАЗК, коли декларанти починають звертатися із запитаннями і тим самим не дають можливості виконувати свої посадові обов’язки вчасно. Тому, на нашу думку, виникла потреба у постійних освітніх курсах щодо заповнення електронних декларацій.

Необхідно вирішити питання формування антикорупційної культури, а також патріотичного виховання громадян України, що виконує функцію превенції. Цю функцію, на нашу думку, також слід реалізовувати НАЗК.

У Законі Республіки Казахстан від 18 листопада 2015 року “Про запобігання корупції”<sup>332</sup> головна роль відведена формуванню антикорупційної культури, а також антикорупційній освіті.

Формування антикорупційної культури — діяльність, що здійснюється суб’єктами протидії корупції в межах своєї компетенції щодо збереження та зміцнення в суспільстві системи цінностей, що відбиває нетерпимість до корупції.

Формування антикорупційної культури здійснюється за допомогою комплексу заходів освітнього, інформаційного та організаційного характеру.

---

<sup>332</sup> Закон РК “О противодействии коррупции”. URL: [http://economy.gov.kz/ru/kategorii/zakon-respubliki-kazahstan-o-protivodeystvii-korrupcii?theme\\_version=mobile](http://economy.gov.kz/ru/kategorii/zakon-respubliki-kazahstan-o-protivodeystvii-korrupcii?theme_version=mobile) (дата звернення 01.02.2019).

Натомість антикорупційна освіта — безперервний процес виховання і навчання, здійснюваний з метою морального, інтелектуального, культурного розвитку і формування активної громадянської позиції неприйняття корупції особистістю. Інформаційна та організаційна діяльність реалізується шляхом проведення роз'яснювальної роботи в засобах масової інформації, організації соціально значущих заходів, державного соціального замовлення відповідно до законодавства Республіки Казахстан та інших заходів, передбачених законодавством Республіки Казахстан<sup>333</sup>.

Антикорупційна культура — це система соціально-психологічних та економіко-правових відносин, які виникають між державними службовцями та іншими громадянами з приводу реалізації першими завдань держави. Тому логічно починати формування антикорупційної культури саме з державних службовців, що є представниками держави. Загальновідомо, що ефективність державної служби залежатиме від рівня їх кваліфікації та ставлення до посадових обов'язків, морально-етичних якостей та особистих рис громадян які вступили на державну службу. Антикорупційну культуру Е. Ібрагімова визначає як особисті якості, що передбачають знання про шкідливий вплив корупції на благоустрій і безпеку суспільства; це стан індивіда, який не просто не бажає миритись із проявами корупції, але й прагне знизити її рівень<sup>334</sup>.

Науковці наголошують, що для зміни такого становища, формування антикорупційної свідомості громадян і посилення їх антикорупційної мотивації необхідне здійснення комплексу заходів виховного, навчального та інформаційного характеру, спрямованих на роз'яснення громадянам сутності,

---

<sup>333</sup> Закон РК “О противодействию коррупции”. URL: [http://economy.gov.kz/ru/kategorii/zakon-respubliki-kazahstan-o-protivodeystvii-korrupcii?theme\\_version=mobile](http://economy.gov.kz/ru/kategorii/zakon-respubliki-kazahstan-o-protivodeystvii-korrupcii?theme_version=mobile) (дата звернення 01.02.2019).

<sup>334</sup> Ибрагимов Е. М., Хамдеев А. Р. Сущность понятия антикоррупционная культура и ее функции. *Современные проблемы науки и образования : электронный научный журнал*. № 3. 2013. URL: Режим доступа : [www.science-education.ru/109-9329](http://www.science-education.ru/109-9329)

небезпечності та усіх негативних наслідків корупції для суспільства, поширення серед громадян ідей нетерпимості до проявів корупції, формування високої антикорупційної правосвідомості та доведення переваг законослухняної поведінки тощо<sup>335</sup>.

Важливим завданням на шляху запобігання та протидії корупції в Україні виступає формування антикорупційної культури суспільства. Для вирішення цього завдання необхідною є системна діяльність за низкою основних напрямів, серед яких доцільно виокремити такі: формування в суспільстві чіткого розуміння сутності корупції, донесення на рівні масової свідомості її справжньої ціни, тобто усього спектра та небезпеки її суспільно деструктивних наслідків; роз'яснення важливості та наявних механізмів участі громадськості у запобіганні та протидії корупції; детальне публічне висвітлення антикорупційної діяльності держави, забезпечення відкритості та прозорості державних органів з відповідних питань; поширення серед громадян інформації про базові стандарти діяльності державних установ; загальна антикорупційна освіта населення, проведення інформаційних і навчальних заходів специфічного змісту для цільових аудиторій у галузях, що характеризуються найгіршою корупційною ситуацією, та особливо антикорупційна освіта державних службовців; духовне оздоровлення нації, що приведе до значного зменшення егоїстично-споживачької складової у світогляді громадян, шляхом повернення до цінностей Православної цивілізації, частиною якої українське суспільство було протягом століть, у поєднанні з патріотичним вихованням; вироблення, закріплення в суспільній свідомості та поступове практичне втілення чіткого бачення майбутнього України як країни, розвиток якої не сумісний з ганебними суспільними явищами на зразок корупції<sup>336</sup>.

---

<sup>335</sup> Антикоррупционная политика : учеб. пособие / под ред. Г. А. Сатарова. М. : РА «СПАС», 2004. С. 278.

<sup>336</sup> Кравченко С., Пантелейчук І. Напрями формування антикорупційної культури українського суспільства. *Вісник НАДУ*. 2012. № 2. С. 11.

Культурний аспект боротьби підтверджується проведеними дослідженнями: громадяни вважають формування антикорупційної культури одним із найбільш дієвих заходів у запобіганні корупції. На нашу думку, до таких заходів слід віднести такі освітні (проведення різного роду тренінгів, семінарів, лекцій щодо нетерпимості до корупції), інформаційні (поширення серед працівників підприємства позитивних прикладів боротьби з корупцією, зокрема за допомогою зовнішньої агітації — плакатів, листівок). Культура сприятиме консолідації різних соціальних груп у справі підтримки і зміцнення законності і порядку в суспільстві; створюватиме передумови до того, щоб громадяни поважали закон, що на ділі означає сприяти ефективному функціонуванню правової системи<sup>337</sup>.

На нашу думку, антикорупційна культура — це сформований за допомогою педагогічних методів та методик такий світогляд громадян, який спрямований на нетерпимість та несприйняття корупції, постійне удосконалення своїх знань в системі антикорупційного законодавства, постійне удосконалення своїх знань, поширення своїх знань серед молоді та населення країни.

Одним з ключових заходів Антикорупційної стратегії Казахстану на 2015–2025 роки<sup>338</sup> є формування рівня антикорупційної культури. Передбачений Стратегією комплекс антикорупційних заходів повинен супроводжуватися широкою участю громадськості. Тільки тісне партнерство держави і суспільства сприятимуть успішному протистоянню корупції. Нетерпиме ставлення до корупції має стати громадянською позицією кожного казаха, а чесність і непідкупність — нормою поведінки. Без наявності у громадян антикорупційної культури

---

<sup>337</sup> Бусол О. Ю. Антикорупційна культура суспільства та індивідууму в мінімізації проявів корупційної злочинності. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. Кишинев, Молдова. 2015. № 3. Т. 1. С. 94.

<sup>338</sup> Антикоррупционная стратегия Республики Казахстан на 2015–2025 годы : Указ Президента Республики Казахстан. URL: <http://kzmet.gov.kz/ru/kategorii/antikorrupcionnaya-strategiya-respubliki-kazahstan-na-2015-2025-gody> (дата звернення 01.02.2019).

ри, стійкого імунітету до корупції, її публічного осуду неможливе досягнення бажаного результату. Кожен казахстанець, кожна сім'я повинні розуміти, що боротьба з корупцією — справа всього суспільства. Принципово важливу роль у формуванні антикорупційної культури відіграє робота з підростаючим поколінням. Тільки впровадження з самого раннього віку антикорупційних стандартів поведінки дасть змогу викоринити це соціальне зло. Важливо з дитинства виховувати особистість в душі казахстанського патріотизму і неприйняття корупції. Навчальними антикорупційними курсами слід охопити всі навчальні заклади, державні органи і в цілому громадянське суспільство. При всій масовості робити це слід на професійній основі, використовуючи фахівців різних галузей, які зможуть доступно і кваліфіковано розкрити механізми отримання громадянами державних послуг, захисту своїх прав та законних інтересів. Засоби масової інформації покликані забезпечити атмосферу суспільного неприйняття корупції, сприяти формуванню активної громадянської позиції казахстанців, їх діяльної участі у справі протидії корупції. Нерідко корупційні правопорушення є наслідком слабкої правової грамотності громадян при реалізації своїх прав і законних інтересів. Необхідно домагатися кардинального викоринення правового нігілізму в суспільстві<sup>339</sup>.

Виправити ситуацію покликана масштабна роз'яснювальна робота серед населення, систематичність і копітка діяльність щодо підвищення правової культури громадян з урахуванням їх вікових, професійних та інших особливостей.

Антикорупційна етика і культура казахстанського суспільства повинна формуватися в контексті ідеології “Мәңгілік ел”. Гармонійне поєднання традиційних духовних цінностей та кращих міжнародних стандартів дасть змогу відтворити кано-

---

<sup>339</sup> Антикоррупционная стратегия Республики Казахстан на 2015–2025 годы : Указ Президента Республики Казахстан. URL: <http://kymet.gov.kz/ru/kategorii/antikorrupcionnaya-strategiya-respubliki-kazahstan-na-2015-2025-gody> (дата звернення 01.02.2019).



ни правомірної поведінки громадян. Усвідомлення і неприйняття корупції як чужого національній культурі явища — основа антикорупційної культури казахського суспільства<sup>340</sup>.

На нашу думку, формування антикорупційної культури є основою формування безкорупційного суспільства, спрямованого на розвиток своїх антикорупційних знань та їх поширення. Тому у Законі України “Про запобігання корупції” слід передбачити функції щодо формування антикорупційної культури та антикорупційної освіти (патріотичного виховання) як механізми превенції корупції.

Національне антикорупційне бюро України (НАБУ) є державним правоохоронним органом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових. Завданням Національного бюро є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці<sup>341</sup>. Однак розслідування корупційних правопорушень відбувається дуже повільно.

Крім того, існує проблема відсутності ефективного співробітництва між НАБУ та іншими антикорупційними органами.

На Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру (САП) покладаються такі функції: здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування Національним антикорупційним бюро України; підтримання державного обвинувачення у відповідних провадженнях; представництво інтересів громадян

---

<sup>340</sup> Антикоруptionная стратегия Республики Казахстан на 2015–2025 годы : Указ Президента Республики Казахстан. URL: <http://kzmet.gov.kz/ru/kategorii/antikorrupcionnaya-strategiya-respubliki-kazahstan-na-2015-2025-gody> (дата звернення 01.02.2019).

<sup>341</sup> Закон України про Національне антикорупційне бюро України URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18> (дата звернення 01.07.2018)

на або держави в суді у випадках, передбачених цим Законом і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями<sup>342</sup>.

Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів (АРМА), є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері виявлення та розшуку активів, на які може бути накладено арешт у кримінальному провадженні, та з управління активами, на які накладено арешт або які конфісковано у кримінальному провадженні<sup>343</sup>. Про ефективність діяльності цього органу виконавчої влади інформація майже відсутня.

Щодо Державного бюро розслідувань та Вищого антикорупційного суду, слід зазначити, що на сьогодні відбуваються процедури становлення діяльності цих органів державної влади, тому говорити об'єктивно про їх роль в системі антикорупційних органів наразі неможливо. Слід констатувати, що започаткування діяльності цих антикорупційних інституцій потрібно було здійснювати разом із започаткуванням діяльності НАЗК, НАБУ, САП, адже виконання таких важливих функцій, як реалізація правоохоронної діяльності з метою запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів<sup>344</sup> та здійснення правосуддя відповідно до визначених законом засад та процедур судочинства з метою захисту особи, суспільства та держави від корупційних і пов'язаних із ними злочинів та судового контролю за досудовим розсліду-

---

<sup>342</sup> Закон України про прокуратуру. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18?find=1&text=%E0%ED%F2%E8%EA%EE%F0#w11> (дата звернення 07.09.2018).

<sup>343</sup> Закон України про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/772-19> (дата звернення 01.07.2018).

<sup>344</sup> Закон України про Державне бюро розслідувань. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19> (дата звернення 10.08.2018).

ванням цих злочинів, дотриманням прав, свобод та інтересів осіб у кримінальному провадженні<sup>345</sup>, гальмує всю діяльність новостворених антикорупційних інституцій.

Тому виникла проблема оптимізації та раціоналізації функцій даних органів виконавчої влади та створення єдиного потужного державного агентства, яке б займалося попередженням та боротьбою з корупцією в Україні.

На думку Н. Шинкаренка, створення антикорупційної структури загальнодержавного масштабу не матиме жодного шансу на успіх, якщо не будуть ретельно опрацьовані організаційно-правові основи її функціонування<sup>346</sup>.

Так, раціоналізація завдань та функцій суб'єктів протидії корупції передбачає усунення дублювання функцій таких органів державної влади, їх раціональний розподіл. Якщо НАЗК виконує функцію попередження корупції, то НАБУ, САП та АРМА виконують роль боротьби з корупцією. Однак зазначені функції переплетені між собою: так перевірка декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, здійснює НАЗК, зазначені перевірки та відповідні матеріали можуть бути враховані під час проведення певних слідчих дій іншими антикорупційними органами. Те саме стосується матеріалів НАБУ та АРМА, які потрібні під час перевірки електронних декларацій або незаконного збагачення, перевірки на конфлікт інтересів тощо. Однак на даний час відсутні дієві комунікаційні зв'язки між новоствореними антикорупційними інституціями і часто інформація отримується невчасно або взагалі не отримується. Все це перешкоджає реальній боротьбі з корупцією, не дає можливості за короткі терміни здійснити певні важливі перевірки.

---

<sup>345</sup> Закон України про Вищий антикорупційний суд. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2447-19> (дата звернення 10.08.2018).

<sup>346</sup> Шинкаренко Н. В. Національне Антикорупційне бюро України як суб'єкт запобігання корупції. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2016. Вип. 2 (11). С. 74.

Це пов'язано, по-перше, з відсутністю політичної підтримки реальної боротьби з корупцією. По-друге, відсутністю незалежності антикорупційних органів, адже призначення керівників цих органів здійснюється політичними діячами, що в собі несе вже певний конфлікт інтересів. По-третє, процедура призначення керівників антикорупційних органів різна: в НАЗК голову обирають члени НАЗК серед себе, директора НАБУ призначає на посаду Президент України, голову АРМА призначає на посаду Кабінет Міністрів України. Тобто кожен з керівників антикорупційних органів має свої амбіційні плани та стратегічного партнера, водночас не спрямований на плідну співпрацю один з одним.

Раціоналізація інституційної побудови суб'єктів протидії корупції та їх взаємодії передбачає оптимізацію системи антикорупційних органів та визначення координації між ними. На жаль слід констатувати, що з моменту реформування системи антикорупційних органів рівень корупції в Україні не зменшився, водночас діяльність антикорупційних інституцій демонструє низький рівень притягнення до відповідальності осіб, які вчинили корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення, крім того, можна спостерігати постійні конфлікти між очільниками антикорупційних органів, відсутність дієвої комунікації в системі формування та реалізації антикорупційної політики.

Аналіз сучасного стану діяльності антикорупційних органів демонструє повільність їх розвитку та становлення, відсутність реальних організаційно-правових механізмів їх діяльності, відсутність єдиної комунікації між новоствореними антикорупційними органами та посилення державного контролю над рішеннями та діями, які приймаються антикорупційними органами.

Тому, на нашу думку, назріла реальна потреба у переосмисленні ролі цих антикорупційних органів та їх раціоналізації, зокрема, доцільно було б запровадити діяльність центрального органу виконавчої влади — Державного агентства з питань запобігання та боротьби з корупцією на базі новостворених

антикорупційних інституцій, що уможливило б створити потужний механізм запобігання та боротьби з корупцією в Україні.

Так, на нашу думку, очолювати Державне агентство з питання запобігання та боротьби з корупцією повинен керівник з відповідною освітою, досвідом роботи, який ніколи не працював на керівних посадах в органах державної влади та є політично нейтральним. Призначення такого очільника слід здійснювати через створення комісії з представників міжнародних організацій, громадськості, науковців при Верховній Раді України. Після обрання такого керівника рішення затверджується на засіданні Верховної Ради України.

Слід звернути увагу, що *Директор Бюро із запобігання і боротьби проти корупції Латвії* призначається строком на п'ять років Парламентом за поданням Кабінету міністрів. З цією метою Кабінет міністрів може сформувати відбіркову комісію. Така комісія була створена у 2003 році. До неї увійшли Прем'єр-міністр, представники Міністерства юстиції, Міністерства фінансів, Міністерства внутрішніх справ, Адміністрації Президента, Державної аудиторської служби, Генеральної прокуратури і Парламенту; представники відділення "Трансперенсі Інтернешнл" у Латвії брали участь як спостерігачі. Після оголошення про відкриття вакансії було отримано 26 заяв від претендентів. Їхні імена та резюме були опубліковані для широкого обговорення<sup>347</sup>.

Для забезпечення незалежності існування Державного агентства з питання запобігання та боротьби з корупцією слід врегулювати питання підзвітності. Так, на нашу думку, підзвітний цей керівник повинен бути лише народові України, а не високопосадовцям.

---

<sup>347</sup> Спеціалізовані інституції з боротьби проти корупції: огляд моделей / Організація економічного співробітництва і розвитку; Мережа боротьби проти корупції для країн Східної Європи і Центральної Азії. *Official website of The Organisation for Economic Cooperation and Development*. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/7/51/39972270.pdf> (дата звернення 31.10.2018).

Було б доцільно сформувати зазначене агентство на кшталт Бюро із запобігання і боротьби проти корупції Латвії та визначити за цим органом державної влади такі функції:

По-перше, в частині запобігання корупції в Україні:

- формування Антикорупційних програм та стратегічних планів з метою формування державної антикорупційної політики;
- здійснення моніторингу зростання корупції через опитування населення;
- формування антикорупційної культури та негативного ставлення населення до проявів корупції;
- формування он-лайн спілкування з викривачами;
- проведення роз'яснювальної роботи через Скайп та інші методи інтерактивного спілкування;
- надання інформації щодо заповнення декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;
- проведення у середніх навчальних закладах уроків з антикорупційного законодавства;
- проведення патріотичного виховання з дітьми та молоддю;
- розроблення методології превентивних заходів з боротьби проти корупції у публічних установах національного і регіонального рівнів та в приватному секторі;
- формування позитивного іміджу країни через інформування міжнародних партнерів про антикорупційні заходи та механізми реалізації превентивної функції;

По-друге, в частині боротьби з корупцією:

- виявлення і розслідування кримінальних правопорушень, пов'язаних із корупцією на публічній службі, передбачених Кримінальним кодексом України, відповідно до вимог чинного законодавства;
- притягнення до адміністративної відповідальності публічних службовців та застосування санкцій за адміністративні правопорушення у сфері запобігання корупції;

- відповідно до закону інші державні органи, які мають слідчі повноваження, зобов'язані сприяти у проведенні розслідувань.

Таким чином, до структури Державного агентства з питань запобігання та боротьби з корупцією входитимуть два основних підрозділи:

- щодо запобігання корупції;
- щодо боротьби з корупцією.

Це надасть можливість скоординувати діяльність щодо запобігання та подолання корупції, мінімізувати проблеми з комунікаціями в антикорупційних органах, оптимізувати структуру антикорупційного органу.

Одним з важливих механізмів удосконалення антикорупційних органів державної влади є удосконалення порядку призначення антикорупційних інституцій.

Ефективною, на нашу думку, є виборність голів (керівників) антикорупційних органів державної влади, як це відбувається у США під час виборів суддів.

Проаналізуємо наукові підходи до поняття “виборність” як основи формування професійного кадрового складу антикорупційних органів в Україні.

“Виборність” (англ. *electivity*) у праві розуміють як принцип заміщення посад шляхом виборів, а не призначення, що застосовується при формуванні судової системи (наприклад виборність суддів і народних засідателів), вибори глави держави, глав муніципальних органів, депутатів усіх рівнів, керівного персоналу і в ряді інших випадків<sup>348</sup>.

У науковій літературі вживається термін “виборне начало” у формуванні суддівського корпусу. Тож спробуємо з’ясувати, яке його розуміння. Новий тлумачний словник української мови розкриває поняття “начало” як: 1) вихідну точку, початок (про все, що має протяжність); 2) початок у процесі, розвитку

---

<sup>348</sup> Тихомирова А. В., Тихомиров М. Ю. Юридическая энциклопедия. 5-е изд. доп. и перераб. М., 2007. С. 166.

чого-небудь; основні положення, принципи; 3) способи здійснення чого-небудь тощо<sup>349</sup>.

В енциклопедичній юридичній літературі під поняттям “принцип” або “начало” розуміється те, чим об’єднується в думки і в дійсність відома сукупність фактів. Ідеальні вимоги чи норми принципу зводяться до думки, що такий принцип повинен володіти найбільшою повнотою змісту, а зв’язок принципу з тим, що з нього пояснюється, повинен бути найбільш ясним і внутрішньо обов’язковим<sup>350</sup>. “Виборний” — значить такий, що визначається, обирається на якусь посаду або для виконання певних обов’язків. Крім того, слово “виборний” вживається у значенні добірний, добраний за якою-небудь ознакою<sup>351</sup>.

Виборність суддів — один з конституційних принципів судової системи в ряді зарубіжних країн. Принцип виборності суддів означає, що всю або основну частину суддів у державі має обирати або безпосередньо населення, або певний представницький орган. Нині виборність суддів існує в деяких штатах США і в ряді кантонів Швейцарії<sup>352</sup>.

У США юристи стають судьями в один із таких способів: а) через призначення вищою виконавчою особою за умови затвердження її кандидатури законодавчим органом; б) шляхом відбору вищою виконавчою особою зі списку кількох кандидатів, що його надає незалежна комісія; в) через загальні вибори; г) через вибори в законодавчому органі<sup>353</sup>. При цьому, як зазначив Б. Футей, терміни перебування на посаді судді відріз-

---

<sup>349</sup> Новий тлумачний словник української мови: у 4 т. уклад. В. В. Яременко та ін. К.: Аконіт. 1998. Т. 2. С. 816.

<sup>350</sup> Энциклопедический словарь / ред. И. Е. Андреевского и др. С.-Петербург, 1898. XXV т. С. 238.

<sup>351</sup> Новий тлумачний словник української мови: у 4 т. / уклад. В. В. Яременко та ін. К.: Аконіт, 1998. Т. 1. С. 266.

<sup>352</sup> Большой юридический словарь / под ред. проф. А. Я. Сухарева. 3-е изд., доп. и перераб. М., 2006. Т. 6. С. 117.

<sup>353</sup> Мідор Д. Дж. Суди в Сполучених Штатах. Сент-Пол: Вест Паблішінг Ко, 1991. С. 52–53.



няються залежно від суду. Судді можуть бути призначені на термін від 4 до 6 років, а в деяких випадках — від 12 до 15 за умови бездоганної поведінки, як правило, безстроково. Федеральна система є найвідомішим прикладом висування кандидатур на посади виконавчою владою та затвердження її законодавчою<sup>354</sup>.

Аналізуючи порядок висунення та призначення федеральних суддів США, К. Гуценко зауважив, що кандидат на посаду судді повинен бути видатним юристом і лідером у тій місцевості, де він висувається, а його особиста і професійна репутація має бути бездоганною. До того ж в ході перевірки кандидата на посаду судді прискіпливо вивчається його особа та всебічно з'ясовуються професійні та особисті сторони. До такої перевірки залучається навіть Федеральне бюро розслідувань<sup>355</sup>.

Значна увага приділяється освіті та професійному рівню кандидатів на посаду судді. Наприклад, Г. Б. Власова акцентує увагу на тому, що у США судді займають посаду після декількох років юридичної практики як приватні адвокати, прокурори та публічні захисники. В результаті новоспечений суддя у США зазвичай значно старший колега, що працюють у країнах романо-германського права. До того ж не лише професійний, але й життєвий досвід вважається необхідним для винесення виважених та якісних рішень. З огляду на те, що згідно з більшістю схем заміщення судових посад суддей у США або обирає безпосередньо населення, або їх призначають на посади виборні офіційні особи, неабияке значення при цьому має попередній досвід роботи кандидата, зокрема і його політична кар'єра. Водночас після заміщення посади судді заборонена політична діяльність. Проте політична орі-

---

<sup>354</sup> Футей Б. А. Добір суддів Сполучених Штатів Америки за освітніми і фаховими ознаками. *Вісник Верховного Суду України*. 2001. № 2 С. 57.

<sup>355</sup> Гуценко К. Ф. Правосудие по-американски; О-во "Знание" РСФСР; науч.-метод. совет по пропаганде вопросов государства и права. М., 1969. С. 10–11.

ентація судді не зникає і знаходить свій прояв в “судовій філософії”<sup>356</sup>.

Характеризуючи системи обрання суддів на посаду, В. Бернам зазначив, що вибори суддів у багатьох штатах ґрунтуються на уявленні про те, що судді, як і інші посадові особи, які виконують владні функції, в демократичному суспільстві повинні бути відповідальними перед народом<sup>357</sup>.

З-поміж інших методів особливої уваги заслуговує метод, що загалом відомий як “План Міссурі”. Вважається, що така система призначення зазнала підтримки, бо дозволяла уникнути політичного протекціонізму й надавала деякі гарантії неупередженості та професіоналізму суддів, залишаючи певну свободу для глави виконавчої влади на підставі власних політичних міркувань. Цей метод базується на тому, що докладаються зусилля, щоб створити комісію на безпартійних засадах і таким чином уникнути партійного протекціонізму під час відбору. Коли виникає вакансія на посаду судді, комісія заохочує громадськість та юридичні кола висувати свої кандидатури. Потім комісія переглядає всі одержані відомості про кожного кандидата і проводить співбесіди з найбільш перспективними з них. Губернатор отримує список найбільш гідних претендентів формально — без урахування їхньої приналежності до тієї чи тієї політичної партії. В окремих штатах такий список складається з трьох прізвищ, в інших може бути висунуто 5 кандидатів<sup>358</sup>.

В результаті сутність його зведена до одного: глава виконавчої влади робить остаточний вибір, і суддю призначають на обмежений строк, наприкінці якого, якщо він бажає залишитися на посаді, має висунути свою кандидатуру перед вибор-

---

<sup>356</sup> Власова Г. Б. Судейский корпус в судебных системах зарубежных стран. *Юристъ-правоведъ*. 2008. № 5. С. 92.

<sup>357</sup> Бернам У. Правовая система США; пер. с англ. А. В. Александров и др. М.: Новая юстиция, 2007. Вып. 3. С. 318.

<sup>358</sup> Мідор Д. Дж. Суди в Сполучених Штатах. Сент-Пол: Вест Паблішінг Ко, 1991. С. 55.

цями. А висувається кандидатура не проти якого-небудь іншого кандидата і не в порядку партійного списку, а спираючись лише на власну репутацію, а вже виборцям належить вирішити, чи продовжить обіймати суддівську посаду відповідний кандидат<sup>359</sup>. При цьому автор зауважує, що основним недоліком вказаного методу є те, що глава виконавчої влади, маючи право вирішального голосу, може зловживати ним та може бути схильний віддати перевагу не юридичним, а політичним талантам, а таке призначення може стати звичайним обманом громадськості<sup>360</sup>.

Таким чином, виборність голів (керівників) антикорупційних органів державної влади зменшить можливості їх недобросовісності, до того ж час підвищить їх відповідальність перед тими, хто їх обрав.

Процедура відбору керівників антикорупційних органів державної влади повинна мати такий алгоритм.

1. Формування незалежної конкурсної комісії (далі — Комісія) з метою визначення відповідності кандидатів основним вимогам, які висуваються до такого роду посад.

Так, на нашу думку, склад конкурсної комісії, яка відбиратиме керівників антикорупційних органів, повинна складатися з громадських українських активістів, які протягом 3 років працюють в системі антикорупційної політики і які не є грантоотримувачами. Потім — міжнародні експерти таких організацій, як Transparency International, які мають успішний досвід участі у формуванні антикорупційної політики в різних країнах.

2. Перевірка комісією на відповідність професійних та ділових якостей особи (наявність відповідного диплома про вищу освіту, досвід роботи тощо).

Всі кандидати, які відповідають вимогам законодавства в частині професійних та ділових якостей, а також ті, які про-

---

<sup>359</sup> Делмар К. Американские суды: система и персонал. Организация правосудия в США; пер. с англ. В. А. Власихин; под ред. и с вступ. ст. Б. С. Никифоров. М.: Прогресс, 1972. С. 47.

<sup>360</sup> Там само. С. 48.

йшли комп'ютерне тестування на знання законодавства із запобігання та боротьби з корупцією та комп'ютерне тестування на знання міжнародно-правових актів з питання боротьби з корупцією, допускаються до загальних виборів.

3) Комісія має право провести також додаткові процедури з метою їх оприлюднення. Однак Комісія за результатами додаткових процедур не приймає рішення щодо відбору кадрів, а лише констатує рівень їх потенціалу та рекомендує кандидатам пройти вибори.

Комісія може проводити додатково такі процедури відбору, які не впливають на право кандидата бути допущеним до виборів:

- психологічне тестування (визначення основних показників особистості);
- проходження поліграфа (з метою визначення чесності кандидатів);
- проходження ситуативних завдань;
- проходження співбесіди.

3. Далі відбуваються вибори громадянами України голів (керівників) антикорупційних органів державної влади через електронне голосування. Електронною ідентифікацією особи може бути електронний підпис (наприклад, електронний підпис, що використовується для подання електронної декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування). Це надасть можливість людям обрати тих антикорупційних керівників, яких вони вважають чесними, неупередженими, професійними, а також яким довіряють.

4. Доцільно прописати процедуру відкликання голів (керівників) антикорупційних органів державної влади у разі їх нечесності або корупційних дій тощо.

Тому в чинних нормативно-правових документах слід врегулювати не лише виборність таких голів (керівників) антикорупційних органів державної влади, а й процедуру їх відкликання у разі їх нечесності або корупційних дій тощо.

З метою формування єдиної антикорупційної політики та координації антикорупційних інституцій в Україні потрібно запровадити посаду Віце-прем'єр-міністра України з питань антикорупційної політики. До основних функцій цієї посадової особи слід віднести:

- 1) формування засад антикорупційної політики України;
- 2) координацію діяльності антикорупційних органів державної влади України;
- 3) співпрацю з міжнародними організаціями в частині формування та реалізації антикорупційної політики;
- 4) формування єдиної кадрової політики в частині формування кадрового потенціалу антикорупційних інституцій.

#### **Висновки до розділу 4**

Проведений аналіз дає підстави визначити кластери проблем формування та розвитку антикорупційних інституцій державної влади. По-перше, відсутність єдиної концепції формування та розвитку антикорупційних органів в Україні. По-друге, відсутність спеціально підготовлених фахівців, які б були обізнані не тільки у питаннях правознавства, а й формування та розвитку державної політики, вміли проводити фінансовий аудит, співставляти та аналізувати дані. Тобто виникла нагальна потреба у формуванні нової генерації фахівців антикорупційних органів державної влади. По-третє, відсутня система аудиту ефективності та результативності самих антикорупційних інституцій. Так, держава витрачає в рази більше коштів та ресурсів на створення та розвиток антикорупційних інституцій, ніж кошти та ресурси, які приносить діяльність таких органів державної влади. По-четверте, відсутні реальні механізми покарання за корупційні правопорушення. По-п'яте, відсутній інститут добровільної конфіскації коштів за умови неможливості пояснити походження статків. Це давало б можливість винним особам уникнути кримінальної відповідаль-

ності або її пом'якшити. По-шосте, досі не працює Вищий Антикорупційний суд, що зводить нанівець всі зусилля інших антикорупційних інституцій.

Автором обґрунтовано, що реінжиніринг адміністративних процесів — архітектурна будова, створення державних установ (закладів, організацій) на основах інженерної науки шляхом проектування й управління державними процесами. До основних етапів реінжинірингу адміністративних процесів належать: підготовчий етап, який включає: репозиціювання, визначення головної місії та основних проблем функціонування; етап стратегічного планування процесу реінжинірингу адміністративних процесів; етап розробки проекту реінжинірингу адміністративних процесів; етап реалізації й контролю реінжинірингу адміністративних процесів.

Проведений аналіз дає підстави зазначити, що реінжиніринг — методологічна основа формування інноваційних антикорупційних органів на підставі ґрунтовного аналізу функціональних обов'язків новостворених антикорупційних інституцій та формування залежно від виконуваних функцій державних органів влади у сфері запобігання та боротьби з корупцією. На нашу думку, з урахуванням реінжинірингу потрібно переформатувати антикорупційні органи державної влади у дві складові: формування механізмів запобігання корупції та реалізація механізмів боротьби з корупцією.

У розділі обґрунтовано, що на сьогодні назріла реальна потреба у переосмисленні ролі цих антикорупційних органів та їх раціоналізації, зокрема, доцільно було б запровадити діяльність центрального органу виконавчої влади — Державного агентства з питань запобігання та боротьби з корупцією на базі новостворених антикорупційних інституцій, що надало б можливість створити потужний механізм запобігання та боротьби з корупцією в Україні.

Автором зазначено, що виборність голів (керівників) антикорупційних органів державної влади зменшить можливості їх недобросовісності, до того ж час підвищить їх відповідальність перед тими, хто їх обрав.

На нашу думку, з метою формування єдиної антикорупційної політики та координації антикорупційних інституцій в Україні потрібно запровадити посаду Віце-прем'єр-міністра України з питань антикорупційної політики. До основних функцій цієї посадової особи слід віднести:

- 1) формування засад антикорупційної політики України;
- 2) координацію діяльності антикорупційних органів державної влади України;
- 3) співпрацю з міжнародними організаціями в частині формування та реалізації антикорупційної політики;
- 4) формування єдиної кадрової політики в частині формування кадрового потенціалу антикорупційних інституцій.

## ВИСНОВКИ

У межах проведеного дослідження було обґрунтовано, що корупція — це протиправна дія або бездіяльність посадової особи (або особи, яка наділена певними адміністративно-розпорядчими повноваженнями та функціями), яка спрямована на отримання власного інтересу (як матеріального, так і ні, зокрема, певної послуги, привілеїв, пільг тощо) через здійснення своїх функціональних обов'язків та несе негативний наслідок для держави, суспільства та органу державної влади. Механізмами запобігання корупції, з огляду на поняття корупції як наслідку негативного впливу на суспільство та державу, повинні бути: по-перше, забезпечення патріотичного виховання, починаючи з дошкільного закладу освіти; по-друге, забезпечення фінансового моніторингу рівня життя посадових осіб та осіб, наділених адміністративно-розпорядчими функціями; по-третє, формування єдиної державної політики у сфері запобігання корупції з формуванням системної діяльності антикорупційних органів; по-четверте, забезпечення жорсткої кадрової політики щодо формування кадрового складу системи публічної служби, яка б гарантувала кадрову безпеку системи публічного управління; по-п'яте, формування системної діяльності громадянського суспільства з органами влади та бізнесом.

Доведено, що антикорупційні заходи — це сукупність механізмів, спрямованих на мінімізацію та подолання корупції.

Антикорупційні заходи можна класифікувати за такими категоріями: організаційні; нормативно-правові; фінансові; кадрові; виховні; інституційні; інформаційні.

1. Організаційні антикорупційні заходи, які визначають, у який саме спосіб відбувається прийняття, виконання, контроль за виконанням прийнятих рішень, процедури залучення громадськості, узгодження із зацікавленими сторонами. Крім



цього, він також описує систему інститутів, що залучені до цього процесу.

2. Нормативно-правові антикорупційні заходи, що визначають систему правил, процедур регулювання, за якими відбувається регламентація антикорупційних заходів. Вони також включають рекомендаційні документи міжнародних інституцій. Інакше його можна визначити як обов'язкові до виконання команди державного управління (вимоги, заборони, приписи та ін.), які зобов'язують робити чітко визначені речі. Крім цього, в який спосіб відбуваються консультації з громадянським суспільством, як враховуються пропозиції громадських організацій, чи представлені вони як дорадчі органи.

3. Фінансові антикорупційні заходи спрямовані на фінансові санкції до винних фізичних або юридичних осіб — у вузькому розумінні, та оптимізацію фінансової сфери держави — у широкому розумінні.

4. Кадрові антикорупційні заходи передбачають оновлення людського капіталу в системі антикорупційних інституцій, постійне удосконалення кадрового потенціалу, постійний відбір та оцінювання кадрів з метою формування професійного кадрового складу системи антикорупційних органів державної влади.

5. Виховні антикорупційні заходи передбачають механізми формування негативного сприйняття корупції, підтримки безкорупційного суспільства, позитивного ставлення до інформування про прояви корупції в органи державної влади.

6. Інституційні антикорупційні заходи передбачають систему механізмів, спрямованих на формування та розвиток антикорупційних інституцій, їх удосконалення та постійне оновлення, формування інформаційного поля.

7. Інформаційні антикорупційні заходи передбачають систему заходів, спрямованих на інформування громадськості про прояви корупції, а також формування інформаційно-комунікаційного простору між органами влади та громадянським суспільством.

Обґрунтовано, що формування антикорупційної політики у Франції, Нідерландах, Ізраїлі, Британії, Італії, Данії, Іспанії, Фінляндії, Японії, Сінгапурі, Південній Кореї, Китаю, Гонконгу та США дає змогу зауважити таке. По-перше, за кордоном з метою запобігання та подолання корупції створюються спеціальні органи (Бельгія, Данія, Корея, Гонконг та ін.) або функції з формування та реалізації антикорупційної політики покладені на органи поліції, прокуратуру. Крім того, в деяких країнах існує система державних органів, які запобігають та борються з корупцією — це, наприклад, США. Водночас створення окремих антикорупційних інституцій або їх відсутність не впливає на якість формування та реалізацію заходів антикорупційної політики.

На підставі систематизації досвіду формування та реалізації антикорупційної політики у Франції, Нідерландах, Ізраїлі, Британії, Італії, Данії, Іспанії, Фінляндії, Хорватії, Німеччині, Румунії, Угорщині, Норвегії, Японії, Сінгапурі, Південній Кореї, Китаю, Гонконгу та США виокремлені закономірності розвитку антикорупційної політики за кордоном, у тому числі:

- основою якісної антикорупційної політики є організований соціальний контроль з боку громадянського суспільства за всією системою державного управління (неодмінною умовою для цього є створення атмосфери прозорості) і забезпечена можливість порушення в цих рамках кримінального переслідування правопорушників. Важливу роль тут відіграють дійсно незалежні засоби масової інформації;

- повинна існувати для реалізації антикорупційних заходів незалежна (реально) судова влада в країні, як це є в Італії, США, Великобританії, Франції та інших країнах;

- формування жорсткої підзвітності осіб, які наділені владними повноваженнями, перед реально незалежним органом, що здійснює моніторинг чистоти діяльності державних службовців, а також наділений повноваженнями по притягненню до відповідальності посадовців незалежно від їх місця в ієрархічній структурі влади;

- антикорупційні органи державної влади повинні мати всі механізми запобігання та боротьби з корупцією, а також незалежність, неупередженість та підзвітність лише інститутам громадянського суспільства;

- кадровий потенціал антикорупційних органів повинен бути відповідно професійно підготовлений та відповідати етичним стандартам.

В Україні створені та діють такі антикорупційні інституції: органи прокуратури, в тому числі Спеціалізована антикорупційна прокуратура; органи Національної поліції України; Національне антикорупційне бюро України; Національне агентство з питань запобігання корупції; Державне бюро розслідувань; Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів; Вищий Антикорупційний суд.

Водночас слід констатувати, що в Україні хоча і створені антикорупційні органи, однак діяльність цих органів неефективна. Відсутність реальних результатів діяльності, скоординованих дій у реалізації основних антикорупційних заходів, в свою чергу, формує негативне ставлення громадськості до таких новостворених інституцій. Це пов'язано з багатьма факторами, зокрема:

- відсутність спеціально підготовлених фахівців, які реалізовуватимуть антикорупційну політику, обізнаних у питаннях запобігання та подолання корупції, які мають відповідну кваліфікацію та досвід діяльності;

- відсутність досвіду діяльності та інституційної спроможності зазначених органів. Оскільки це новостворені органи, вони формують свою діяльність з урахуванням досвіду європейських та світових практик, що не завжди спрацьовує. Адже в Україні корупція відрізняється від корупційних проявів в інших країнах, тому слід враховувати національні особливості прояву корупції в нашій країні;

- зазначені органи повільно розпочали свою діяльність, оскільки дуже довго формувався кадровий склад таких органів. Зокрема, Національне агентство з питань запобігання ко-

рупції понад рік працювало не в повному складі (було призначено 4 члени Національного агентства з 5), на даний час повністю не укомплектований кадровий склад Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, а також Державного бюро розслідувань;

- відсутня взаємодія зазначених органів, яка повинна бути врегульована у чинних нормативно-правових документах, разом з тим антикорупційні інституції дублюють діяльність один одного, це стосується складання адміністративних протоколів, здійснення нагляду за дотриманням законодавства у частині заповнення декларацій, а також конфлікту інтересів тощо;

- відсутня політична підтримка розвитку антикорупційних інституцій в Україні, адже багато нормативно-правових документів було прийнято несвоєчасно або не прийнято взагалі;

- відсутня система оцінювання ефективності та результативності діяльності антикорупційних інституцій.

Проведений аналіз дає підстави визначити наступні кластери проблем формування та розвитку антикорупційних інституцій державної влади. По-перше, відсутність єдиної концепції формування та розвитку антикорупційних органів в Україні. По-друге, відсутність спеціально підготовлених фахівців, які б були обізнані не тільки у питаннях правознавства, а й формування та розвитку державної політики, вміли проводити фінансовий аудит, співставляти та аналізувати дані. Тобто виникла нагальна потреба у формуванні нової генерації фахівців антикорупційних органів державної влади. По-третє, відсутня система аудиту ефективності та результативності самих антикорупційних інституцій. Так, держава витрачає в рази більше коштів та ресурсів на створення та розвиток антикорупційних інституцій, ніж кошти та ресурси, які приносить діяльність таких органів державної влади. По-четверте, відсутні реальні механізми покарання за корупційні правопорушення. По-п'яте, відсутній інститут добровільної конфіскації коштів за умови неможливості пояснити походження статків. Це давало б можливість винним особам уникнути кримінальної від-

повідальності або її пом'якшити. По-шосте, досі не працює Вищий Антикорупційний суд, що зводить нанівець всі зусилля інших антикорупційних інституцій.

Обґрунтовано, що реінжиніринг адміністративних процесів — архітектурна будова, створення державних установ (закладів, організацій) на основах інженерної науки шляхом проектування й управління державними процесами. До основних етапів реінжинірингу адміністративних процесів належать: підготовчий етап, який включає: репозиціювання, визначення головної місії та основних проблем функціонування; етап стратегічного планування процесу реінжинірингу адміністративних процесів; етап розробки проекту реінжинірингу адміністративних процесів; етап реалізації й контролю реінжинірингу адміністративних процесів. Реінжиніринг — методологічна основа формування інноваційних антикорупційних органів на підставі ґрунтового аналізу функціональних обов'язків новостворених антикорупційних інституцій та формування залежно від виконуваних функцій державних органів влади у сфері запобігання та боротьби з корупцією. На нашу думку, з урахуванням реінжинірингу потрібно переформатувати антикорупційні органи державної влади у дві складові: формування механізмів запобігання корупції та реалізація механізмів боротьби з корупцією.

Наразі назріла реальна потреба у переосмисленні ролі цих антикорупційних органів та їх раціоналізації, зокрема, доцільно було б запровадити діяльність центрального органу виконавчої влади — Державного агентства з питання запобігання та боротьби з корупцією на базі новостворених антикорупційних інституцій, що надало б можливість створити потужний механізм запобігання та боротьби з корупцією в Україні. Так, на нашу думку, очолювати Державне агентство з питання запобігання та боротьби з корупцією повинен керівник з відповідною освітою, досвідом роботи, який ніколи не працював на керівних посадах в органах державної влади та є політично нейтральним. Призначення такого очільника слід здійснювати через створення комісії з представників міжнародних орга-

нізацій, громадськості, науковців при Верховній Раді України. Після обрання такого керівника рішення затверджується на засіданні Верховної Ради України.

До основних функцій Державного агентства з питання запобігання та боротьби з корупцією слід віднести:

в частині запобігання корупції в Україні:

- формування Антикорупційних програм та стратегічних планів з метою формування державної антикорупційної політики;
- здійснення моніторингу зростання корупції через опитування населення;
- формування антикорупційної культури та негативного ставлення населення до проявів корупції;
- формування он-лайн спілкування з викривачами;
- проведення роз'яснювальної роботи через Скайп та інші методи інтерактивного спілкування;
- надання інформації щодо заповнення декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;
- проведення у середніх навчальних закладах уроків з антикорупційного законодавства;
- проведення патріотичного виховання з дітьми та молоддю;
- розроблення методології превентивних заходів з боротьби проти корупції у публічних установах національного і регіонального рівнів та в приватному секторі;
- формування позитивного іміджу країни через інформування міжнародних партнерів про антикорупційні заходи та механізми реалізації превентивної функції;

в частині боротьби з корупцією:

- виявлення і розслідування кримінальних правопорушень, пов'язаних із корупцією на публічній службі, передбачених Кримінальним кодексом України, відповідно до вимог чинного законодавства;
- притягнення до адміністративної відповідальності публічних службовців та застосування санкцій за адміністративні правопорушення у сфері запобігання корупції;

- відповідно до закону, інші державні органи, які мають слідчі повноваження, зобов'язані сприяти у проведенні розслідувань.

Це надасть можливість скоординувати діяльність щодо запобігання та подолання корупції, мінімізувати проблеми з комунікаціями в антикорупційних органах, оптимізувати структуру антикорупційного органу.

Одним з важливих механізмів удосконалення антикорупційних органів державної влади є удосконалення порядку призначення кадрів антикорупційних інституцій.

Ефективним, на нашу думку, є виборність голів (керівників) антикорупційних органів державної влади, як це відбувається у США під час виборів суддів.

Процедура відбору керівників антикорупційних органів державної влади повинна мати такий алгоритм.

1. Формування незалежної конкурсної комісії (далі — Комісія) з метою визначення відповідності кандидатів основним вимогам, які висуваються до такого роду посад.

Так, на нашу думку, склад конкурсної комісії, яка відбиратиме керівників антикорупційних органів, має складатися з громадських українських активістів, які протягом 3 років працюють в системі антикорупційної політики і які не є грантоотримувачем. Потім — міжнародні експерти таких організацій, як Transparency International, які мають успішний досвід участі у формуванні антикорупційної політики в різних країнах.

2. Перевірка комісією на відповідність професійних та ділових якостей особистості (наявність відповідного диплому про вищу освіту, досвід роботи тощо).

Всі кандидати, які відповідають вимогам законодавства в частині професійних та ділових якостей, а також ті, які пройшли комп'ютерне тестування на знання законодавства із запобігання та боротьби з корупцією та комп'ютерне тестування на знання міжнародно-правових актів з питання боротьби з корупцією, допускаються до загальних виборів.

3. Комісія має право провести також додаткові процедури з метою їх оприлюднення. Однак Комісія за результатами до-

даткових процедур не ухвалює рішення щодо відбору кадрів, а лише констатує рівень їх потенціалу та рекомендує кандидатам пройти вибори.

Комісія може проводити додатково такі процедури відбору, які не впливають на право кандидата бути допущеним до виборів:

- психологічне тестування (визначення основних показників особистості);
- проходження поліграфа (з метою визначення чесності кандидатів);
- проходження ситуативних завдань;
- проходження співбесіди.

3. Далі відбуваються вибори громадянами України голів (керівників) антикорупційних органів державної влади через електронне голосування. Електронною ідентифікацією особи може бути електронний підпис (наприклад, електронний підпис, що використовується для подання електронної декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування). Це надасть можливість людям обрати тих антикорупційних керівників, яких вони вважають чесними, неупередженими, професійними, а також яким довіряють.

4. Доцільно прописати процедуру відкриття голів (керівників) антикорупційних органів державної влади у разі їх нечесності або корупційних дій тощо.

Крім того, з метою формування єдиної антикорупційної політики та координації антикорупційних інституцій в Україні потрібно запровадити посаду Віце-прем'єр-міністра України з питань антикорупційної політики. До основних функцій цієї посадової особи слід віднести:

- 1) формування засад антикорупційної політики України;
- 2) координацію діяльності антикорупційних органів державної влади України;
- 3) співпрацю з міжнародними організаціями в частині формування та реалізації антикорупційної політики;
- 4) формування єдиної кадрової політики в частині формування кадрового потенціалу антикорупційних інституцій.



## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Агеев В. Н. Противодействие “государственной коррупции”: зарубежный опыт. *Следователь*. 2014. № 8. С. 114–117.
2. Акімов О. О. Психологічні аспекти проявів корупції в державному управлінні. *Державне управління: теорія та практика*. 2014. № 1. С. 181–188.
3. Александров С. Г. Юридическая дефиниция “коррупция”: понятие, особенности методологического познания. *История государства и права*. 2007. № 11. С. 2–8.
4. Альтернативний звіт щодо оцінки ефективності державної антикорупційної політики / Р. Рябошапка, А. Кухарук, М. Хавронюк та ін. За заг. ред. А. Волошиної. 2015. 224 с.
5. Американська торгівельна палата в Україні. URL: [http://publications.chamber.ua/2018/Chamber\\_CPS\\_2017.pdf](http://publications.chamber.ua/2018/Chamber_CPS_2017.pdf) (дата звернення 07.12.2018).
6. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України “Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 році”. К. : НІСД, 2017. 928 с.
7. Андрианов В. Д. Коррупция как глобальная проблема: История и современность : монография. М. : Экономика, 2011. 301 с.
8. Андрианов В. Д. Практика и методы борьбы с коррупцией в США. URL: <http://mirznanii.com/a/39590/praktika-i-metody-borby-s-korrupciyey-v-ssha> (дата звернення 07.10.2018 р.).
9. Антикорупційна політика та запобігання корупції в публічному управлінні : навч. посіб. / І. С. Бондар, В. Г. Горник, С. О. Кравченко, В. В. Кравченко. К.: Ліра-К, 2016. 192 с.
10. Антикорупційні засади діяльності органів влади : наук.-практ. посіб. / за наук. ред. А. В. Роздайбіди. Х. : Друкарня МАДРИД, 2014. 364 с.

11. Антикоррупционная политика : учеб. пособие / под ред. Г. А. Сатарова. М. : РА “СПАС”, 2004. 368 с.
12. Антикоррупционная стратегия Республики Казахстан на 2015–2025 годы : Указ Президента Республики Казахстан. URL: <http://kyzmet.gov.kz/ru/kategorii/antikorrupcionnaya-strategiya-respubliki-kazahstan-na-2015-2025-gody> (дата звернення 01.02.2019).
13. Антикоррупционное образование в мире. URL: <http://suite101.com/article/political-anti-corruption-education-affect-on-youth-worldwide-a258238> (дата звернення 20.10.2018 р.).
14. Астафьев В. А. Коррупция как особая форма экономических отношений в обществе : автореф. дис. ... канд. экон. наук : спец. 08.00.01 “Экономическая теория”. Тамбов, 2010. 22 с.
15. Ахтирська Н. Міжнародний досвід боротьби з корупцією як вектор формування національної антикорупційної політики: огляд законодавства Румунії. *Вісн.* 2015. № 18. URL: <http://www.nsj.gov.ua/files/1455629967.pdf> (дата звернення 11.01.2019).
16. Бабак О. А. Реінжиніринг як сучасний інструмент інноваційної діяльності підприємств. URL: [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/evu/2011\\_17\\_1/Babak.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/evu/2011_17_1/Babak.pdf) (дата звернення 07.10.2018 р.).
17. Бакеркина В. В., Шестакова Л. Л. Краткий словарь политического языка: Более 2 тыс. терминов и терминолог. сочетаний. М.: ООО “Изд-во Астрель”: ООО “Русские словари”, 2002. 288 с.
18. Бакуменко В. Д. Прийняття рішень в державному управлінні : навч. посіб. [у 2 ч.]. Ч. 1. Теоретико-методологічні засади. К. : ВПЦ АМУ, 2010. 260 с.
19. Бакуменко В. Д. Прийняття рішень в державному управлінні : навч. посіб. [у 2 ч.]. Ч. 2. Науково-прикладні аспекти. К.: ВПЦ АМУ, 2010. 258 с.
20. Баланда А. Л., Пшеничний В. Г. Соціальний контекст політичної корупції. *Зб. наук. праць.* 2010. № 36. С. 19–26.

21. Банчук О. Запобігання і протидія корупції в органах місцевого самоврядування. Практичний посібник. Швейцарсько-український проект “Підтримка децентралізації в Україні. – DESPRO”. К.: ТОВ “Софія А”, 2012. 88 с.
22. Барановский Н. Коррупция как антиобщественное явление: социолого-криминалистический анализ. *Юстыцыя Беларусы*. 2013. № 4. С. 67–69.
23. Басанцов І. В., Зубарева О. О. Корупція в Україні: сучасні реалії та ефективні засоби протидії : монографія. Суми : Сумський державний університет, 2016. 113 с.
24. Бачинський І. С. Суб’єкти корупції — еволюція визначень. *Теорія та практика державного управління*. 2012. Вип. 4. С. 162–167.
25. Бездольний М. Ю. Компетенція органів внутрішніх справ щодо протидії корупції. *Вісник Харк. нац. ун-ту внутр. справ*. 2010. № 1 (48). С. 135–144.
26. Белік В. О. Поняття та структура механізму адміністративно-правової протидії корупції прокуратурою України. Порівняльно-аналітичне право. К., 2013. № 2–3. С 188–192.
27. Белл Деніел. Китайська модель. Політична меритократія та межі демократії; пер. з англ. Олександр Дем’янчук. К.: Наш формат, 2017. 312 с.
28. Берзнер В. В. Поняття корупції та система корупційних злочинів: теоретичні підходи та законодавчі рішення. *Наук. вісник Міжнародного гуманітарного ун-ту*. Серія : Юриспруденція. 2014. № 2. Том 2. С. 123–128.
29. Берестень В. И. Коррупция и ее общественная опасность: учебн.-метод. пособие. Мн.: РИВШ, 2005. 166 с.
30. Бернам У. Правовая система США; пер. с англ. А. В. Александров и др. М.: Новая юстиция, 2007. Вып. 3. 1216 с.
31. Блинов А. О., Рудакова О. С., Захаров В. Я. Реинжиниринг бизнес-процессов. М. : Юнити-дана, 2010. 343 с.
32. Богомоллов А. В., Неретина А. Д., Мурар В. И. Некоторые аспекты международного опыта борьбы с коррупцией. *ScienceTime*. 2014. № 12. С. 47–52.

33. Большой юридический словарь / под ред. проф. А. Я. Сухарева. 3-е изд., доп. и перераб. М., 2006. Т. 6. 858 с.
34. Бочарников И. В. Зарубежный опыт противодействия коррупции. *Следователь*. 2008. № 10. С. 56–63.
35. Бондарчук О. Г. Боротьба з корупцією в Грузії: досвід для вивчення та наслідування в Україні. *Актуальні проблеми держави і права*. 2014. Вип. 71. С. 349–356.
36. Бусол О. Ю. Антикорупційна культура суспільства та індивідууму в мінімізації проявів корупційної злочинності. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. Кишинев, Молдова. 2015. № 3. Т. 1. С. 91–95.
37. Бутович О. Досвід кримінально-правової протидії корупційним злочинам у Франції. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2013. № 4. С. 90–94.
38. Буяджи Г. Історія формування та передумови виникнення Національного агентства з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів. *Підприємство, господарство і право*. 2018. № 3. С. 143–147.
39. Ваньчик Ю. А. Загальнотеоретичні підходи до визначення корупції, корупційних діянь і корупційних відносин. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2014. № 1. С. 175–181.
40. Великий тлумачний словник української мови / уклад. і гол. ред. В. Бусел. К.; Ірпінь : ВТФ “Перун”, 2009. 1736 с.
41. Виноградова О. В. Реінжиніринг бізнес-процесів у сучасному менеджменті: монографія. Донецьк, 2005. 195 с.
42. Вишняков А. А. Свободные и демократические выборы как преграда политической коррупции. *Организованная преступность, терроризм и коррупция: Криминологический ежеквартальный альманах*. 2003. Вып. 1. С. 73–75.
43. Власова Г. Б. Судейский корпус в судебных системах зарубежных стран. *Юрист-правовед*. 2008. № 5. С. 89–93.
44. Волошенко Антоніна В. Проблеми здійснення антикорупційних реформ в сучасній Україні та шляхи їх реалізації. *Актуальні проблеми економіки*. 2016. № 8 (182). С. 51–61.

45. Гаращук В. М., Мухатаєв А. О. Актуальні проблеми боротьби з корупцією в Україні : монографія. Х.: Право, 2010. 144 с.
46. Гвоздецький В. Д. Оновлення адміністративно-правового механізму запобігання і протидії корупції в Україні, урехомлене революцією гідності. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. № 4 (75). 2014. С. 4–23.
47. Грабович О., Кузнецов В. Корупційні фактори в науці: спроба аналізу. *Економіст*. 2006. № 11. С. 78–81.
48. Грек Т. Б., Грек Г. Б. Відповідальність за корупцію в світлі міжнародно-правових актів. *Адвокат*. 2011. № 4. С. 39–42.
49. Гуськов А. Я. Зарубежний опыт участия институтов гражданского общества в противодействии коррупции, на примере США, КНР и Финляндии. Состояние противодействия коррупции и направления совершенствования борьбы с ней : материалы конф. (Москва, 27–28 янв. 2015 г.). М., 2015. С. 311–317.
50. Гуценко К. Ф. Правосудие по-американски; О-во “Знание” РСФСР ; науч.-метод. совет по пропаганде вопросов государства и права. М., 1969. 54 с.
51. Дела Порта Д., Ванучі А. Брудні оборудки: учасники, ресурси та механізми політичної корупції. К.: К.І.С., 2006. 302 с.
52. Делмар К. Американские суды: система и персонал. Организация правосудия в США; пер. с англ. В. А. Власихин ; под ред. и с вступ. ст. Б. С. Никифоров. М.: Прогресс, 1972. 124 с.
53. Дем’янчук Ю. В. Актуальні проблеми протидії корупції. *Актуальні проблеми держави і права*. 2014. Вип. 74. С. 347–353.
54. Довжанин В. М. Правове регулювання запобігання та протидії корупції за законодавством США. *Наук. вісник Міжнародного гуманітарного ун-ту*. Серія: Юриспруденція. 2015. № 13. Т. 1. С. 102–106.
55. Дульський О. О. Зарубіжний досвід інституційного забезпечення боротьби з корупцією. Реалії і перспективи впро-

- вадження в Україні. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2012. Вип. 1. С. 108–116.
56. Дульський О. О. Інституційне забезпечення боротьби з корупцією. *Вісник Академії управління МВС*. 2010. № 2 (14). С. 6–12.
57. Євсєєв О. Антикоруptionні суди: світовий досвід. *Нове время*. URL: [http://nv.ua/ukr/opinion/evseev\\_o/antikoruptionsijni-sudi-svitovij-dosvid614776.html](http://nv.ua/ukr/opinion/evseev_o/antikoruptionsijni-sudi-svitovij-dosvid614776.html) (дата звернення 06.02.2019).
58. Енгибарян Л. Н. Феномен коррупции в условиях глобализации (теоретический анализ): автореферат дис. ... канд. социол. наук: спец. 22.00.01 “Теория, методология история социологии”. М., 2006. 32 с.
59. Жоффре-Спинози К. Основные правовые системы современности / [пер. с фр. В. А. Туманова]. М. : Междунар. отношения, 1999. С. 275.
60. Журавський В. С., Михальченко М. І., Михальченко В. С. Корупція в Україні — не політика: монографія. К.: Фенікс, 2007. 408 с.
61. Заброта Д. Г., Кашкаров О. О. Основні моделі державних інституцій, відповідальних за реалізацію державної антикорупційної політики. *Форум права*. 2013. № 4. С. 121–126. URL: [nbuv.gov.ua/j-pdf/FP\\_index.htm\\_2013\\_4\\_23.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_4_23.pdf) (дата звернення 12.12.2018).
62. Закон України про запобігання корупції. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення 20.08.2018).
63. Закон України про Національне антикорупційне бюро України. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18> (дата звернення 20.08.2018).
64. Закон України про Державне бюро розслідувань. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19> (дата звернення 07.09.2018 р.)
65. Закон України про прокуратуру. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18?find=1&text=%E0%ED%F2%E8%EA%EE%F0#w11> (дата звернення 07.09.2018 р.)

66. Закон України про вищий антикорупційний суд. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2447-19> (дата звернення 01.07.2018 р.)
67. Закон України Про судоустрій і статус суддів. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19> (дата звернення 06.02.2019).
68. Закон України про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/772-19> (дата звернення 07.09.2018 р.)
69. Закон “Про запобігання корупції” Сінгапуру. URL: [http://statutes.agc.gov.sg/non\\_version/cgibin/cgi\\_retrieve.pl?actno=REVED241&doctitle=PREVENTION%20OF%20CORRUPTION%20ACT%0a&date=latest&method=part](http://statutes.agc.gov.sg/non_version/cgibin/cgi_retrieve.pl?actno=REVED241&doctitle=PREVENTION%20OF%20CORRUPTION%20ACT%0a&date=latest&method=part) (дата звернення 20.08.2018).
70. Закон 14/2003 від 26 травня [2003 року] про внесення змін до Закону 50/1981 від 30 грудня [1981 року] про Органічний закон Державної прокурорської служби, *Boletín Oficial del Estado* 126, 26 травня [2003 року].
71. Закон Великобританії “О полномочиях уголовных судов по вынесению приговоров” 2000 года (Powers of Criminal Court (Sentencing) Act 2000). URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/6/contents> (дата звернення 20.08.2018).
72. Закон РК “О противодействии коррупции”. URL: [http://economy.gov.kz/ru/kategorii/zakon-respubliki-kazahstan-o-protivodeystvii-korrupcii?theme\\_version=mobile](http://economy.gov.kz/ru/kategorii/zakon-respubliki-kazahstan-o-protivodeystvii-korrupcii?theme_version=mobile) (дата звернення 01.02.2019).
73. Запобігання корупції: методичні рекомендації для місцевих активістів / [Д. О. Калмиков, Д. В. Сінченко, О. О. Сорока, М. І. Хавронюк, Г. Л. Шведова]; за заг. ред. М. І. Хавронюка. К. : ФОП Москаленко О. М., 2017. 242 с.
74. Зарубіжний досвід створення та діяльності спеціальних антикорупційних органів: наук.-практ. посіб. / З. А. Заги-

- ней, В. М. Драган, О. Н. Ярмиш та ін. Київ: Нац. академія прокуратури України, 2015. 314 с.
75. Зарубіжний досвід створення та діяльності спеціальних антикорупційних органів. URL: [https://pidruchniki.com/84688/pravo/organizatsiyyo-pravovi\\_zasadi\\_stvorennya\\_diyalnosti\\_spetsialnih\\_antikoruptionsnih\\_organiv#58](https://pidruchniki.com/84688/pravo/organizatsiyyo-pravovi_zasadi_stvorennya_diyalnosti_spetsialnih_antikoruptionsnih_organiv#58) (дата звернення 01.02.209).
76. Іленок Т. В. Зарубіжний досвід адміністративно-правової протидії корупції. *Юридична наука*. 2012. № 12. С. 42–51.
77. Ибрагимова Е. М., Хамдеев А. Р. Сущность понятия антикоррупционная культура и ее функции. *Современные проблемы науки и образования : электронный научный журнал*. № 3. 2013. URL: [www.science-education.ru/109-9329](http://www.science-education.ru/109-9329)
78. Кабашов С. Ю. Урегулирование конфликта интересов и противодействие коррупции на гражданской и муниципальной службе: теория и практика: [учеб. пособие]. М.: ИНФРА-М, 2011. 192 с.
79. Камлик М. І., Невмержицький Е. В. Корупція в Україні. К.: Знання, 1998. 186 с.
80. Камынин И. Антикоррупционное законодательство. *Законодательство*. 2003. № 6. С. 2–4.
81. Киричко В. М. Кримінальна відповідальність за корупцію. Х.: Право, 2013. 424 с.
82. Кирпичников А. И. Взятка и коррупция в России. СПб, 1997. 352 с.
83. Клеменчич Г., Стусек Я., Гайка І. Спеціалізовані інституції з боротьби проти корупції : огляд моделей. OECD. Мережа боротьби проти корупції для країн Східної Європи і Центральної Азії. Paris: OECD Publications, 2007. 131 р.
84. Клімова С. М., Ковальова Т. В. Організація запобігання та протидії корупції в Україні: навч. посібник. Х., 2012. 283 с.
85. Козуб В. П. Зростання ролі реординаційних відносини у системі державного управління. URL: [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR)



=20&S21STN=1&S21FMT=ASP\_meta&C21COM=S&2\_S21P03=FILA=&2\_S21STR=DeBu\_2012\_1\_5 (дата звернення 15.11.2018 р.).

86. Козьяков І. М. Координація протидії злочинності та корупції в системі функціональної діяльності прокуратури. *Митна справа*. 2013 № 5 (1). С. 23–28.
87. Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку: прийнятий 34-ю сесією Генеральної асамблеї ООН 17 груд. 1979 р. Документ ООН А/34/46, ООН, 1980. С. 208–240.
88. Кожевников О. А. Борьба с коррупцией должна начинаться с устранения дефектов антикоррупционного законодательства. *Право и образование*. 2010. № 3. С. 74–83.
89. Корж І. Політична корупція та правова безпека України. *Право України*. 2009. № 6. С. 55–60.
90. Користін О. Є., Посполітак А. І. Загальні підходи до визначення корупційних злочинів у сфері службової та професійної діяльності працівників органів внутрішніх справ. *Право і суспільство*. 2014. № 2. С. 170–176.
91. Коротич І. І. Основні напрями підвищення ефективності діяльності Національного Антикорупційного Бюро України. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. № 3 (9). С. 183–186.
92. Короткий оксфордський політичний словник / [пер. з англ.; за ред. І. Макліна, А. Макмілана]. К.: Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2006. 789 с.
93. Корупція: теоретико-методологічні засади дослідження / кер. авт. кол. І. О. Ревак. Л. : ЛьвДУВС, 2011. 220 с.
94. Костенко О. Корупція в Україні у світлі політичної кримінології. *Політичний менеджмент*. 2009. № 1. С. 49–54.
95. Костенко О. Корупція кризового типу: поняття і шляхи протидії. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2008. Вип. 18. С. 136–141.
96. Косякин И. А. Канцлер юстиции в Финляндии / И. А. Косякин // Студенты в правовой науке: материалы науч. студ. конф. (Воронеж, 9–14 апреля 2007 г.): сб. науч. тру-

- дов. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та. 2007. Вып. 7. С. 43–46.
97. Кравченко С., Пантелейчук І. Напрями формування антикорупційної культури українського суспільства. *Вісник НАДУ*. 2012. № 2. С. 5–13.
98. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією (ETS 173) [Електронний ресурс]: міжнародний документ від 27 січ. 1999 р. № ETS173. — Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_101](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_101)
99. Кримінальний кодекс України : Закон України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14> (дата звернення 11.01.2019).
100. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13 квітня 2012 року № 4651VI. URL : [zakon.rada.gov.ua/go/4651-17](http://zakon.rada.gov.ua/go/4651-17). (дата звернення 11.01.2019).
101. Кузнецова О. А. Зарубежный опыт борьбы с коррупцией: проблемы и эффективность. *Вестник Тамбовского университета*. Серия : Гуманитарные науки. 2014. № 2 (130). С. 195–197.
102. Кузьменко В. Визначення поняття та витоків корупції. Актуальні питання протидії корупції: стан, проблеми та перспективи на майбутнє: матер. Всеукр. наук.-практ. конф. (17 жовт. 2014 р.). Дніпропетровськ: ДДУМВС, 2014. С. 78.
103. Кулик Л. М. Проблема асоціального у людській свідомості та поведінці. Морально-етичні засади реформування кримінального законодавства України. Дніпропетровськ: Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ, 2015. С. 59–61.
104. Куриленко О. Корупція в сучасній Україні: аналіз феномену. *Історія в школі*. 2007. № 10. С. 1–5.
105. Лавренюк Ю. Ф. Пріоритетні напрями антикорупційної політики України. *Державне управління*. 2014. № 1 (1). С. 35–37.
106. Лалаян К. Д. Зарубежный опыт противодействия коррупции. *Налоговая политика и практика*. 2011. № 7 (103). С. 40–44.

107. Лапкін А. Спеціалізована антикорупційна прокуратура: проблеми організації та діяльності. *Право України*. 2017. № 1. С. 63–69.
108. Ленкевич О. Ю. Організаційно-правовий механізм боротьби з корупцією на державній службі. *Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля*. 2013. № 16. С. 34–37.
109. Литвиненко В. І. Протидія корупції в Україні: адміністративно-правові засади: монографія. К.: “МП Леся”, 2015. 491 с.
110. Лук’янов О. Корупція як архетип державного управління. Публічне управління: теорія та практика. 2013. Вип. 2. С. 25–32. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Puburp\\_2013\\_2\\_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Puburp_2013_2_6) (дата звернення 02.08.2018).
111. Лунеев В. В. География организованной преступности и коррупции в России (1997–1999 гг.). Организованная преступность и коррупция. Исследования, обзоры, информация. Социально-правовой альманах. Екатеринбург: ИИТЦ “Зерцало-Урал”, 2000. Вып. 3. С. 5–15.
112. Мануель Віллорія. Політики і практики запобігання конфлікту інтересів у дев’яти країнах ЄС. Порівняльний огляд. GOV/SIGMA/ 2006. URL: <http://www.sigmaxweb.org/publicationsdocuments/42618438.pdf> (дата звернення 11.02.2019).
113. Маркеєва О. Д. Антикорупційна політика в Україні: проблеми та перспективи. URL: <http://sp.niss.gov.ua/content/articles/files/21-1440595448.pdf> (дата звернення 20.08.2018).
114. Махнач В. Л., Елишев С. О. Политика. Основные понятия: справочник, словарь. М.: ОЛМА Медиа Групп, 2008. 288 с.
115. Мельник М. І. Хабарництво: загальна характеристика, проблеми кваліфікації, удосконалення законодавства. К.: Парлам. вид-во, 2000. 256 с.
116. Мельник М. І. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії : [монографія]. Київ : Атіка, 2001. 304 с.

117. Мельник М. І. Корупція — корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії): [монографія]. К.: Юрид. думка, 2014. 400 с.
118. Мельник М. І. Наукове забезпечення антикорупційної діяльності в органах державної влади. URL: <http://justice.org.ua/politika-i-pravo-podiji-fakti-komentari/naukove-zabezpechennya-antikoruptionsijoji-diyalnosti-v-organakh-derzhavnoji-vladi> (дата звернення 30.10.2018).
119. Методика стандартного опитування щодо рівня корупції в Україні, схвалена Рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції № 12 від 12 січня 2017 року. URL: [ftp://91.142.175.4/nazk\\_files/9A\\_21.12.2016.pdf](ftp://91.142.175.4/nazk_files/9A_21.12.2016.pdf)
120. Мідор Д. Дж. Суди в Сполучених Штатах. Сент-Пол: Вест Паблішінг Ко, 1991. 85 с.
121. Міжнародно-правові акти протидії корупції: Збірка документів. Пер. з іноз мов. / Передмова акад. НАН України О. Л. Копиленка; Ін-т законодавства Верховної Ради України. К.: Людмила, 2018. 588 с.
122. Министерство общественной безопасности. Сайт государственных услуг и информации. URL: [https://www.gov.il/he/Departments/Ministry\\_of\\_Public\\_Security](https://www.gov.il/he/Departments/Ministry_of_Public_Security).
123. Міняйло Н. Є. Зарубіжний досвід запобігання організованих злочинності. *Наук. вісник Чернівецького ун-ту*. Чернівці: Чернів. нац. ун-т, 2013. Вип. 660. Правознавство. С. 144–148.
124. Мірошник Ю. П. Передумови виникнення корупції та окремі недоліки щодо боротьби з нею. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2007. Вип. 15. С. 69–76.
125. Михайленко О. М. Стан та особливості організаційно-правової інфраструктури запобігання корупції в Україні. *Наука і правоохорона*. 2017. № 1 (35). С. 111–117.
126. Мовчан А. В., Мовчан М. А. Основні причини поширення корупційних явищ в органах державної влади України. Проблеми антикорупційної діяльності в Україні: зб. ма-

- тер. Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 18 трав. 2015 р.) / МАУП. К.: “МП Леся”, 2015. С. 73–76.
127. Можливі принципи й орієнтовані правила проведення адміністративного реінжинірингу. URL: [http:// library.if.ua/book/44/3048.html](http://library.if.ua/book/44/3048.html) (дата звернення 12.11.2018 р.)
128. Моисеев В. В. Международный опыт противодействия коррупции. Мировые проблемы. *Внешняя политика*. 2013. № 3. С. 175–179.
129. Мусієнко О. П. Органи, що здійснюють адміністративні заходи запобігання та протидії корупції за новим антикорупційним законодавством України. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2016. № 2. С. 105–108.
130. НАЗК запустило роботу Системи логічного та арифметичного контролю в тестовому режимі. URL: <http://yur-gazeta.com/golovna/nazk-zapustilo-robotu-sistemi-logichnogo-ta-arifmetichnogo-kontrolyu-v-testovomu-rezhimi.html> (дата звернення 04.02.2019).
131. Невмержицький Є. В. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії: монографія. К.: КНТ, 2008. 368 с.
132. Невмержицький Є. Політична корупція: сутність, зміст, механізми протидії. *Право України*. 2008. № 7. С. 123–129.
133. Невмержицький Є. Проблеми удосконалення антикорупційних механізмів. *Наук. зап. К.*, 2012. Вип. 4 (60). С. 153–168.
134. Незнамова З. А. Понятие коррупции и коррупционных преступлений. Международное сотрудничество в сфере борьбы с транснациональной преступностью и коррупцией: материалы междунар. наук.-практ. конф. 30–31 марта 2000 г. Екатеринбург, 2000. Вип. 1. С. 85–86.
135. Новак А. Формування та реалізація національної антикорупційної політики на загальнодержавному та регіональному рівнях. *Науковий вісник “Демократичне врядування”*. 2017. Вип. 18/19. URL: [http://lvivacademy.com/vidavnitstvo\\_1/visnyk18\\_19/fail/Novak.pdf](http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnyk18_19/fail/Novak.pdf) (дата звернення 20.08.2018).

136. Новіков О. В. Світовий досвід функціонування спеціалізованих антикорупційних органів. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 43. С. 52–57.
137. Новий тлумачний словник української мови: у 4 т.; 2 т. / уклад. В. В. Яременко та ін. К.: Аконіт. 1998. 910 с.
138. Новий тлумачний словник української мови: у 4 т.; 1 т. / уклад. В. В. Яременко та ін. К.: Аконіт, 1998. 910 с.
139. Обзор хода осуществления Конвенции ООН против коррупции. URL: <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/ExecutiveSummaries/V1387251r.pdf> (дата звернення 20.07.2018).
140. Обухов Д. П. Исследование опыта зарубежных стран в сфере борьбы с коррупцией. *Журнал правовых и экономических исследований*. 2011. № 4. С. 65–69.
141. Одінцова О. Цивілізований лобізм як форма боротьби з корупцією. *Право України*. 2006. № 6. С. 110–113.
142. Онищук О. О. Концептуальні засади запобігання та протидії корупції в Україні. *Адвокат*. 2010. № 9. С. 35–37.
143. Основы борьбы с коррупцией (системы общегосударственной этики поведения) / науч. ред. С. В. Максимов и др. М.: Спарк, 2000.
144. Офіційний сайт Національного агентства з питань запобігання корупції. URL: <https://nazk.gov.ua/structure> (дата звернення 17.12.2018).
145. Офіційний сайт Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів. URL: <https://arma.gov.ua/news/typical/mayje-25-mln-grn-otrimano-z-rochatku-roku-arma-vid-realizatsii-areshtovanih-aktiviv> (дата звернення 07.02.2019).
146. Пан Ги Мун. Коррупция является “порождением жадности недемократического меньшинства”. URL: <http://www.unic.ru/bulletin/2012-12-10/pan-gi-mun-korruptsiya-yavlyaetsya-porozhdeniem-zhadnosti-nedemokraticeskogo-me> (дата звернення 19.07.2018).

147. Пархоменко-Куцевіл О. І. Сучасні тенденції розвитку реінжинірингу в системі державного управління. *Ефективність державного управління : зб. наук. пр. Л. : ЛРІДУ НАДУ*, 2013. Вип. 36. С. 20–27.
148. Пархоменко-Куцевіл О. І. Принципи формування кадрової безпеки системи державного управління: теоретичні засади. *Актуальні проблеми державного управління : зб. наукових праць ОРІДУ НАДУ*. 2015. № 2 (62). С. 17–20.
149. Parhomenko-Kutsevil O. I. Theoretical base of professional competence framework of public servants. *Актуальні проблеми економіки: науковий економічний журнал*. 2016. № 3. С. 292–299.
150. Пархоменко-Куцевіл О. І. Система оцінювання кадрів публічної служби в контексті забезпечення кадрової безпеки в Україні. *Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр.* 2016. № 2 (53). URL : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2016-2/doc/4/401.pdf>
151. Пархоменко-Куцевіл О. І. Проблеми забезпечення кадрової безпеки в системі публічного управління. Публічне управління: проблеми та перспективи: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Харків, 28 жовтня 2016 року. Харків: ТОВ “Константа”, 2016. С. 216–220.
152. Пархоменко-Куцевіл О. І. Формування системи запобігання корупції як механізм забезпечення кадрової безпеки системи публічного управління. *Проблеми міжнародних відносин. зб. наук. праць / наук. ред. А. І. Некряч та ін. К.: КиМУ*, 2018. Вип. 13. С. 40–57.
153. Пархоменко-Куцевіл О. І. Теоретико-методологічні підходи до класифікації корупційних відносин в Україні. *Підприємство, господарство і право*. 2018. № 9. С. 138–142.
154. Пархоменко-Куцевіл О. І. Теоретико-методологічні засади формування інноваційних державних антикорупційних інституцій. *Часопис цивілістики*. 2018. № 31. С. 59–64.
155. Пархоменко-Куцевіл О. І. Формування національної ідеї як основа запобігання розвитку корупції в українсько-

- му суспільстві. *Демократичне врядування: науковий вісник*. 2018. Вип. 21. URL: [http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo\\_1/visnyk21/fail/Parhomenko-Kutsevil.pdf](http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnyk21/fail/Parhomenko-Kutsevil.pdf)
156. Пархоменко-Куцевіл О. І. Наукові підходи до класифікації корупційних відносин в Україні. Реформування публічного управління та адміністрування: теорія, практика, міжнародний досвід: матеріали Всеукраїнської наук.-практ. конф. за міжнар. участю. 26 жов. 2018 р. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2018. С. 433–434.
157. Пархоменко-Куцевіл О. І. Теоретичні підходи до сучасних проблем розвитку та поширення корупції в Україні. Матеріали науково-практичної конференції, присвяченій пам'яті ШАРОВА ЮРІЯ ПАВЛОВИЧА “Науково-практичне забезпечення розвитку та співробітництва об'єднаних територіальних громад” (30 жовтня–30 листопада 2018 р.). URL: <https://drive.google.com/drive/folders/1Ju9qxI5YwDMONXSBDrVwqCxIZiZUlzRc?ogsr/>
158. Пархоменко-Куцевіл О. І. Досвід у запровадженні діяльності антикорупційних інституцій у Сінгапурі. Децентралізація влади, проведення реформ в Україні. Сучасний стан та проблеми підготовки кадрів для об'єднаних територіальних громад : матеріали II Міжнародної науково-методичної конференції 13–14 грудня 2018 р. Рівне : НУВГП, 2018. С. 152–153.
159. Пархоменко-Куцевіл О. І. Розвиток системи антикорупційних інституцій в Україні. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2018. Вип. 3 (38). С. 33–38.
160. Parkhomenko-Kutsevil O. I. The principle of decentralization as a basis for the formation of a qualitative human resources potential of the public administration system. *Публічне урядування*. № 5 (15) – September 2018. p. 286–295.
161. Пархоменко-Куцевіл О. І. Реінженіринг як механізм формування інноваційних державних антикорупційних інституцій. Теорія та практика публічної служби: матеріали наук.-практ. конф., Дніпро, 21 грудня 2018 р. / за заг. ред. С. М. Серьогіна. Д. : ДРІДУ НАДУ, 2018. С. 64–66.



162. Пархоменко-Куцевіл О. І. Попередження корупції через системи фінансових зобов'язань: досвід США та України. Проблеми управління соціальним і гуманітарним розвитком: матеріали XII регіон. наук.-практ. конф. за міжнар. участю/ за заг. ред. О. Б. Кіреєвої. (м. Дніпро, 30 листопада 2018 р.). Дніпро: ДРІДУ, 2018. С. 190–192.
163. Пархоменко-Куцевіл О. І. Формування сучасних механізмів удосконалення антикорупційних органів державної влади в Україні. *Юрид. бюлетень*. 2018. № 6. С. 121–127.
164. Пархоменко-Куцевіл О. І. Формування антикорупційних інституцій в Японії та Південній Кореї: досвід для України. *Приватне та публічне право*. 2019. № 1. С. 85–90.
165. Пелішенко В. О. Корупція в контексті сучасних соціально-політичних концепцій. *Сучасне суспільство: політ. науки, соціол. науки, культур. науки*. 2014. № 2. С. 121–130.
166. Петрашко С. Я. Боротьба з корупцією: міжнародний вимір та національна практика. К.: Ін-т законодавства ВРУ, 2014. 250 с.
167. Печенкін І. Антикорупційна реформа в Україні: місце і роль органів прокуратури як координатора протидії злочинності та корупції. *Віче*. 2015. № 4. С. 24–27.
168. План дій Ради Європи для України 2008–2011 рр. : Директорат стратегічного планування Ради Європи 25 червня 2008 р. К., 2008. 28 с.
169. Політова А. С. Поняття корупції: проблеми визначення. *Порівняльно-аналітичне право*. 2013. № 2–3. С. 268–272.
170. Політологічний енциклопедичний словник: навч. посіб. для студентів вищ. навч. закладів. К.: Генеза, 1997. 400 с.
171. Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України, затверджене наказом Генеральної прокуратури України від 12 квітня 2016 р. № 149. URL: [www.gp.gov.ua/ua/file\\_downloader.html?\\_m...](http://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m...) (дата звернення 04.02.2019).
172. Попов В. И. Проявление коррупции в современных условиях. Материалы конф. “Коррупция в России: состояние и проблемы”. М.: Инст. МВД России. 1996. С. 55–57.

173. Прокопів Богдан. Специфіка функціонування Вищого антикорупційного суду в Україні: міжнародний досвід та українські реалії. *Актуальні проблеми правознавства*. 2018. Вип. 3 (15). С. 103–107. URL: <http://appj.tneu.edu.ua/index.php/appj/article/viewFile/313/309> (дата звернення 06.02.2019).
174. Протидія корупційній злочинності в Україні : навч. посібник / [Ю. Дмитрик, І. Красницький та ін.] ; за заг. ред. І. Красницького. Львів: Львівський держ. ун-т внутрішніх справ, 2010. 308 с.
175. Прохоренко О. Прояви корупції — загроза національній безпеці України. *Науковий вісник НАВСУ*. 2002. Вип. 3. С. 61–64.
176. Пундей Сар. Дж. Боротьба з корупцією. Критичний огляд з аналізом міжнародного досвіду. Матеріали українсько-американського семінару “Проблеми економічного зростання: питання доброчесності”. Львів. 1997. С. 84–87.
177. Рамкове рішення Ради про боротьбу з корупцією в приватному секторі: міжнародний документ від 22 липня 2003 р. № 2003/568/ПВД. URL: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_945](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_945) (дата звернення 20.08.2018).
178. Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 10.02.2017 № 56 “Про затвердження Порядку проведення контролю та повної перевірки декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування”. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0201-17> (дата звернення 04.02.2019).
179. Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 24.10.2017 № 1019 “Про затвердження Правил логічного та арифметичного контролю декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, автоматизованої перевірки значених декларацій та їхніх вагових коефіцієнтів”. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1019884-17> (дата звернення 04.02.2019).

180. Решетников Ф. М. Ответственность за должностные преступления в зарубежных странах. М., 1997. 187 с.
181. Розкошна О. А., Гончарова М. Л. Особливості формування системи реінжинірингу бізнес-процесів. *Академічний огляд*. 2011. № 1 (34). С. 102–106.
182. Ростовська К. В. Сучасна антикорупційна політика в Україні: проблеми та перспективи. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна*. Серія “Право”. 2017 рік. Вип. 23. С. 94–96.
183. Ростовська К. Міжнародний досвід формування та реалізації антикорупційної політики в інших державах. *Актуальні проблеми правознавства*. 2017. Вип. 4 (12). С. 118–122.
184. Роуз-Екерман С. Корупція та урядування: причини, наслідки та зміни. К., 2004. 296 с.
185. Рубинский Ю. Франция: коррупция и борьба с ней. URL: [www.ieras-library.ru/documenti/soveurope/2010/rubinskii.doc](http://www.ieras-library.ru/documenti/soveurope/2010/rubinskii.doc) (дата звернення 31.10.2018).
186. Руденко М. В., Мельник О. В. Нові державні органи у сфері запобігання корупції: спроби аналізу функціонального призначення та взаємозв'язків. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна*. Серія “Право”. 2015. Вип. 20. С. 189–193.
187. Рябченко О. П. Забезпечення реалізації права на справедливий суд: окремі законодавчі новели. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2015. № 1. С. 70–74.
188. Савенков А. Н., Савенков А. А. Как победить коррупцию: юридические практики Великобритании. *Правовое поле современной экономики*. 2012. № 7. С. 7–16.
189. Савченко А. В. Поняття “корупція” у контексті кримінального права. Кримінально-правові та кримінологічні засади протидії корупції: зб. тез доп. V Міжнар. наук. практ. конф. (31 берез. 2017 р., м. Харків / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ; Кримінол. асоц. України. Харків: ХНУВС, 2017. С. 165–166.
190. Савченко А., Клименко О. Питання національної моделі спеціальних антикорупційних органів. *Науковий часопис*

- Національної академії прокуратури України*. 2015. № 4. С. 136–146.
191. Серьогін С. С. Соціальна сутність корупції в органах державної влади. *Держ. упр. та місц. самоврядування : зб. наук. пр.* Д. : ДРІДУ НАДУ, 2009. Вип. 3 (3). С. 202–207.
192. Серьогін С. С. Антикоруptionна державна політика: міжнародний досвід. URL: [http://Portal/Soc\\_Gum/Dtr\\_du/2009\\_3/files/DU309\\_46.pdf](http://Portal/Soc_Gum/Dtr_du/2009_3/files/DU309_46.pdf) (дата звернення 11.11.2018).
193. Сінчук О. Конвенція ООН проти корупції: Правовий базис запобігання корупції в Україні. *Юридичний журнал*. 2009. № 11 (89). С. 59–60.
194. Сірук М. Боротьба з корупцією по-німецьки. *День*. 2008. 26 вересня. (№ 173). URL: <http://www.day.kiev.ua/uk/article/panorama-dnya/borotba-z-korupciieyu-po-nimeckii> (дата звернення 12.02.2019).
195. Сисоєнко Г. І., Самодін А. В. Підрозділи Національного антикорупційного бюро України як орган досудового розслідування. *Часопис Академії адвокатури України*. 2015. Т. 8. № 2 (27). С. 120–126.
196. Ситник Л. С. Можливості використання європейського досвіду протидії корупції в Україні. *Економіка і організація управління*. 2016. № 2 (22). С. 174–180.
197. Скулиш Є. Державне бюро розслідувань як спеціально уповноважений суб'єкт протидії корупції. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2013. № 3. С. 68–72.
198. Скулиш Є., Міняйло Н. Форми та види корупції: проблеми класифікації. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2010. № 3. С. 93–100.
199. Слободяник Н. С. Виборність суддів: зарубіжний досвід та перспективи для України. *Науковий вісник Ужгородського національного ун-ту*. Серія: Право. 2015. Вип. 33. Т. 2. С. 173–177.
200. Созанський Т. І., Луцик В. В. Повноваження Національного агентства з питань запобігання корупції. *Науковий*

- вісник Львівського державного ун-ту внутрішніх справ.* 2018. № 1. С. 302–314.
201. Соловійов В. М. “Побутова корупція”: сутність, генеза та сучасні тенденції в Україні. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2011. Вип. 25–26. С. 173–182.
202. Соціально-психологічні аспекти виявлення і попередження корупції та інших правопорушень серед працівників міліції: монографія / за заг. ред. В. О. Криволапчука. Вінниця: ВНТУ, 2009. 134 с.
203. Спеціалізовані інституції з боротьби проти корупції: огляд моделей / Організація економічного співробітництва і розвитку; Мережа боротьби проти корупції для країн Східної Європи і Центральної Азії. *Official website of The Organisation for Economic Cooperation and Development*. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/7/51/39972270.pdf> (дата звернення 31.10.2018)
204. Старицька О. Теоретичні аспекти корупції в органах державної влади. *Підприємництво, господарство і право*. 2011. № 2. С. 90–93.
205. Створення та діяльність антикорупційних судів у Болгарії, Словаччині та Хорватії. Інформаційна довідка підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром на запит народного депутата України. URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29287.pdf> (дата звернення 06.02.2019).
206. Суббот А., Дем'янчук Ю. Засоби протидії та запобігання корупції в умовах реформування законодавства. *Адміністративне право і процес*. 2017. № 6. С. 113–117.
207. Суббот А. Участь громадськості в запобіганні та протидії корупції. *Вісн. Нац. акад. прокуратури України*. 2014. № 4. С. 56–62. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnaru\\_2014\\_4\\_11](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnaru_2014_4_11) (дата звернення 20.08.2018).
208. Суворин Э. В. Коррупция в постсоциалистических странах: сущность, особенности, стратегии противодействия

- (политологический анализ) : дис. ... канд. полит. наук : 23.00.02 / Э. В. Суворин. М., 2008. 255 с.
209. Тіньков А. Л. Особливості протидії політичній корупції в країнах ЄС. *Державне управління: теорія та практика*. 2011. № 2. URL : [http://www.nbuuv.gov.ua/e-journals/dutp/2011\\_2/txts/Tinkov.pdf](http://www.nbuuv.gov.ua/e-journals/dutp/2011_2/txts/Tinkov.pdf) (дата звернення 20.08.2018).
210. Тихомирова А. В., Тихомиров М. Ю. *Юридическая энциклопедия*. 5-е изд, доп. и перер. М., 2007. 972 с.
211. Трепак В. М. Міжнародний досвід запровадження системних заходів антикорупційної спрямованості. *Юрид. часопис Нац. академії внутрішніх справ*. 2015. № 2 (10). С. 233–246.
212. Трепак В. М. Особливості дефініції поняття “корупція”. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2015. № 4 (97). С. 181–196.
213. Трепак В. Система заходів антикорупційної діяльності у розвинутих країнах світу. *Публічне право*. 2016. № 1 (21). С. 193–200.
214. Толкованов В. В. Пріоритетні напрями реалізації державної політики у сфері запобігання та протидії проявам корупції. *Аналітика і влада*. 2011. № 4. С. 17–23.
215. Ульбашев Т. К. Коррупция в органах государственной власти, причины возникновения и меры противодействия (международный опыт). *Государственный аудит*. Серия право и экономика. 2012. № 3. С. 161–168.
216. Фоміна М. В., Кузьменко В. В. Сутність, форми і класифікація корупційних відносин. *Економічний вісник ун-ту*. 2013. Вип. 21 (1). С. 182–186.
217. Футей Б. А. Добір суддів Сполучених Штатів Америки за освітніми і фаховими ознаками. *Вісник Верховного Суду України*. 2001. № 2 С. 57–58.
218. Хаммер М., Чампи Дж. Реинжиниринг корпорации. Манифест революции в бизнесе. М. : Изд-во Манн, Иванов и Фербер. 2007. 288 с.
219. Хочатурян Х. В. Реформування державного управління в контексті концептуальних управлінських інновацій. *Державне будівництво*. 2006. № 1. С. 12–15.

220. Хромова Е. И. Коррупция как социально-правовой феномен. *Вопросы экономики и права*. 2011. № 5. С. 22–27.
221. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією: міжнародний документ від 4 листоп. 1999 р. URL: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_102](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_102) (дата звернення 22.08.2018).
222. Чапка Р. Ринок газу в Україні — поле для активності злодіїв, хабарників та інших нечесних людей. *Свобода*. 2000. 3 квітня. С. 6–9.
223. Чемерис І. В. Зарубіжний досвід протидії корупції в системі державного управління. *Стратегічні пріоритети*. 2015. № 3 (12). С. 110–118.
224. Ченшова Н. В., Шпилька Л. О. Сучасний стан, перспективи розвитку і вдосконалення антикорупційної політики в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Право. 2017. Вип. 43. Т. 2. С. 98–102.
225. Шайо А. Клієнтизм та зди́рство: корупція в перехідному періоді. Політична корупція перехідної доби. К., 2004. 440 с
226. Шегельман І. Р., Шегельман М. Р. Зарубежный опыт борьбы с коррупцией. *Глобальный научный потенциал*. 2013. № 6 (27). С. 81–83.
227. Шейн Л. Реинжиниринг бизнес-процессов: модное лекарство? *Управление компанией*. 2002. № 6. С. 68–74.
228. Шматко Н. А. Феномен публичной политики. Социолог. исслед. 2001. № 17.
229. Энциклопедический словарь / ред. И. Е. Андреевского и др. С.-Петербург, 1898. С. 238. XXV т.
230. Юрченко О. М. Національне антикорупційне бюро України: перспективи діяльності. Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). 2014. № 2 (33). С. 69–73.
231. Яковенко С. Б. Сутність корупції та її класифікація. *Держава та регіони*. Серія: Державне управління. 2017. № 1 (57). С. 109–114.
232. Ярошенко М. Боротьба з корупцією в Україні. *Юрид. журн*. 2011. № 10. С. 50–51.

233. Яцків І. І. Деякі питання застосування міжнародних механізмів протидії корупції в Україні. *Право України*. 2010. № 11. С. 259–265.
234. A Year after Maidan, still Ukraine Is the Most Corrupt Country in Europe. Press release 03.12.14 [URL: <http://ti-ukraine.org/en/corruption-perceptions-index-2014> (дата звернення 06.02.2019)].
235. Bец М. Corruption and Supervision Costs in Hierarchies. *Journal of Comparative Economics*. 1996. № 22. P. 53–71.
236. Bulgaria Anti Corruption Institutional Framework. URL: <https://www.lex.bg/laws/ldoc/2135512224> (дата звернення 06.02.2019).
237. Charlick R. Corruption and Political Transition: A Governance Perspective. *Corruption and Reform*. 1996. № 7. P. 177–188.
238. Civil Law Convention on Corruption (ETS № 174). Combating Corruption. Anticorruption instruments of the Council of Europe. 2007. P. 31–40.
239. Dininio, Phyllis, Sahr John Kpundeh, and Robert Leiken. USAID Handbook for Fighting Corruption. Washington, DC: U.S. Agency for International Development, Center for Democracy and Governance. 1998. С. 18.
240. Elliot R. A. Corruption and Global Economy. Washington: Institute for International Economics, 1997. 91 p.
241. Matti Joutsen, Juna Keranen Corruption and the prevention of corruption in Finland. URL: [www.om.f](http://www.om.f) (дата звернення 11.02.2019).
242. Mikhailov A. P. Efficient Strategies of Corruption in Slate Power: hierarchies. 15th IMACS World Congress on Scientific Computation, Modelling and Applied Mathematics, Berlin, August 1997: Proceedings book. Berlin: Wissenschaft & Technik Verlag. P. 39–48.
243. Sale of Offices Act 1551. URL: [www.legislation.gov.uk/aep/Edw6/5-6/16/introduction](http://www.legislation.gov.uk/aep/Edw6/5-6/16/introduction) (дата звернення 15.11.2018).



244. Stephenson M. Specialised anti-corruption courts: Slovakia. URL: <http://www.u4.no/publications/specialised-anti-corruption-courts-slovakia/> (дата звернення 06.02.2019).
245. Stepan A., Maheshwari R. Are authoritarian countries really better at fighting corruption? World Economic Forum. URL: [https://agenda.weforum.org/2015/04/are-authoritarian-countries-really-better-at-fighting-corruption/?utm\\_content=buffer50e5f&utm\\_medium=social&utm\\_source=facebook.com&utm\\_campaign=buffer](https://agenda.weforum.org/2015/04/are-authoritarian-countries-really-better-at-fighting-corruption/?utm_content=buffer50e5f&utm_medium=social&utm_source=facebook.com&utm_campaign=buffer)
246. Tirole J. A Theory of collective reputations. *Review of Economic Studies*. 1996. № 1 (63). P. 1–22.
247. Terzi A. Why fighting corruption in Italy matters for economic growth. World Economic Forum. URL: [https://agenda.weforum.org/2015/05/why-fighting-corruption-in-italy-matters-for-economic-growth/?utm\\_content=buffer8c10f&utm\\_medium=social&utm\\_source=facebook.com&utm\\_campaign=buffer](https://agenda.weforum.org/2015/05/why-fighting-corruption-in-italy-matters-for-economic-growth/?utm_content=buffer8c10f&utm_medium=social&utm_source=facebook.com&utm_campaign=buffer)
248. The Act on the Openness of Government Activities (621/1999). Finlex.fi. URL: <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/> (дата звернення 08.07.2011).
249. The State Civil Servants' Act (750/1994). Finlex.fi. URL: <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1994/> (дата звернення 08.07.2011).
250. The Security Clearance Act (177/2002) . Finlex.fi. URL: <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2002/> (дата звернення 08.07.2011).
251. The Constitution (731/1999) 11.07.1999. Finlex.fi. URL: <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/enl9990731.pdf> (дата звернення 08.07.2011).
252. The “Decision in principle” on State personnel policy (2001). Official website of Ministry of Education and Culture. URL: [www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2003/liitteet/opm\\_l66\\_opm23.pdf?lang=fi](http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2003/liitteet/opm_l66_opm23.pdf?lang=fi) (дата звернення 08.07.2011).
253. The Administration Act (625/2001). Finlex.fi. URL: <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/haku.php?search%5Bty>

- pe%5D=pika&search%5Bpika%5D=Administration (дата звернення 08.07.2011).
254. The Penal Code of Finland. Finlex.fi. URL: <http://www.finlex.fi/pdFsaadkaan/E8890039.PDF> (дата звернення 08.07.2011).
255. The Finnish legal system / edited by Jaakko Uotila. Helsinki : Finnish Lawyers Pub. Co., 2000. 254 p.
256. Values in the Daily job – Civil servant’s ethics. A handbook for the state administration. URL: <http://workspace.unpan.org/sites/internet/documents/UNPAN91843.pdf> (дата звернення 11.12.2018).
257. Zákon č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok. URL: <http://www.zakonypreludi.sk/zz/2005-301> (дата звернення 06.02.2019).
258. Zakon o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta. URL: <https://www.zakon.hr/z/166/Zakon-o-Uredu-za-suzbijanje-korupcije-i-organiziranog-kriminaliteta> (дата звернення 06.02.2019).
259. Zadania. URL: <http://www.cba.gov.pl/pl/o-cba/zadania/350,zadania.html> (дата звернення 22.03.2019).
260. Gilbert N. , Troitzsch K. G. Simulation for the Social Scientist. Second Edition. Engalnd: Open University Press, 2005. 295 p.
261. Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykoru pcyjnym (Dz. U. z dnia 23 czerwca 2006 r.). URL: <http://prawo.lego.pl> (дата звернення 22.03.2019).

У монографії на основі широкого кола джерел розкривається наукові підходи до формування понятійно-категоріального апарату системи антикорупційних органів державної влади, визначаються причини виникнення та розповсюдження корупції. Здійснено критичний аналіз розвитку антикорупційних органів державної влади в Україні та за кордоном. Систематизовано підходи до формування та розвитку антикорупційних інституцій. Запропоновано шляхи удосконалення національних антикорупційних органів державної влади.

Наукове видання

**Пархоменко-Куцевіл Оксана Ігорівна**

**ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТОК  
СУЧАСНИХ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ОРГАНІВ  
ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ЯК ОСНОВА  
ЗАПОБІГАННЯ ТА ПОДОЛАННЯ КОРУПЦІЇ:  
ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АНАЛІЗ**

*Монографія*

Редактор *В. Д. Бондар*  
Комп'ютерне верстання *Н. В. Коваленко*  
Художнє оформлення *О. О. Стеценко*

Підп. до друку 01.07.19. Формат 60×84/16.  
Ум. друк. арк. 17,90. Обл.-вид. арк. 14,09. Наклад 300 пр.

Міжрегіональна Академія управління персоналом (МАУП)  
03039 Київ-39, вул. Фрометівська, 2, МАУП

Видавець і виготовлювач  
ДП «Видавничий дім «Персонал»  
03039 Київ-39, просп. Червонозоряний, 119, літ. XX  
*Свідоцтво про внесення до Державного реєстру  
суб'єктів видавничої справи ДК № 3262 від 26.08.2008 р.*