

**Вищий навчальний заклад
«НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ»**

юридичний факультет

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

Рівень вищої освіти – другий (магістерський)
спеціальність 081 «Право»

**на тему
«ПРОКУРАТУРА В СИСТЕМІ
СПЕЦІАЛІЗОВАНИХ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ОРГАНІВ
УКРАЇНИ»**

Здобувача вищої освіти заочної форми
навчання

_____ Подопригора Анастасія Сергіївна
(підпис) (прізвище, ім'я, по батькові)

Науковий керівник

доктор юридичних наук, професор
(вчений ступінь, наукове звання (доцент, професор))

_____ Гіда Євген Олександрович
(підпис) (прізвище, ім'я, по батькові)

Декан юридичного факультету

кандидат юридичних наук, доцент
(вчений ступінь, наукове звання)

_____ Матвеев Сергій Васильович
(підпис) (прізвище, ім'я, по батькові)

ЗМІСТ

Перелік умовних позначень.....	- 4
ВСТУП.....	- 5
РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА СИСТЕМИ СПЕЦІАЛІЗОВАНИХ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ОРГАНІВ.....	- 9
1.1. Поняття та система спеціалізованих антикорупційних органів у системі органів державної влади України.....	- 9
1.2. Роль та функції спеціалізованих антикорупційних органів України та світу.....	- 19
1.3. Нормативне забезпечення функціонування антикорупційних органів України.....	- 31
Висновки до розділу 1.....	- 41
РОЗДІЛ 2. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ СПЕЦІАЛІЗОВАНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПРОКУРАТУРИ В СИСТЕМІ СПЕЦІАЛІЗОВАНИХ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ.....	- 44
2.1. Організаційні засади діяльності прокуратури в системі спеціалізованих антикорупційних органів України.....	- 44
2.2. Правовий статус Спеціалізованої антикорупційної прокуратури як підрозділу Генеральної прокуратури України.....	- 52
2.3. Форми та методи діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.....	- 57
2.4. Кадрове, матеріально-технічне та інформаційне забезпечення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.....	- 66
Висновки до розділу 2.....	- 77
РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ В СИСТЕМІ СПЕЦІАЛІЗОВАНИХ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ.....	- 801
3.1. Напрями вдосконалення законодавства, яке регулює діяльність органів прокуратури України щодо протидії корупції...	- 80
3.2. Зарубіжний досвід діяльності органів прокуратури в системі спеціалізованих антикорупційних органів	- 89

3.3. Удосконалення взаємодії Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з іншими антикорупційними органами України.....	- 99
Висновки до розділу 3.....	- 108
ВИСНОВКИ.....	- 112
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЛ.....	- 117

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

САП – Спеціалізована антикорупційна прокуратура

НАБУ – Національне антикорупційне бюро України

НАЗК – Національне агентство з питань запобігання корупції

МВС – Міністерство внутрішніх справ

СБУ – Служба безпеки України

ООН – Організація об'єднаних націй

ГРЕКО (GRECO) – Група держав проти корупції

ЄС – ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ

США – Сполучені штати Америки

КУПАП – Кодекс України про адміністративні правопорушення

ІТ – Інформаційні технології

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Останнім часом українське суспільство переконується все більше в тому, що поширення і процвітання корупції – одна з найважливіших проблем, оскільки це явище негативно впливає на економічну, фінансову, соціальну, правову, управлінську й політичну сфери, тобто є глобальною. У той же час реалії сьогодення свідчать і про те, що вона (корупція) й неефективна система державного управління взаємозумовлені, а це становить серйозну загрозу національній безпеці нашої країни. Усе наведене підтверджує, що нині існує нагальна необхідність в удосконаленні як антикорупційного законодавства, так і системи спеціалізованих антикорупційних органів в Україні, одним із яких виступає прокуратура, зокрема, й нещодавно створена Спеціалізована антикорупційна прокуратура, а також у модернізації їх діяльності задля підвищення ефективності. До того ж юридична природа і функціонування антикорупційної прокуратури малодосліджені, оскільки в українському правовому полі вона вважається новітнім явищем. Варто також пам'ятати, що організаційно-правове регулювання антикорупційної діяльності прокуратури не позбавлене недоліків, а отже, потребує змінення, що набуває ще більшої ваги, бо Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі важливо налагодити взаємодію з іншими антикорупційними органами. Однак це на сьогодні також доволі проблематично, оскільки питання співпраці не унормоване на законодавчому рівні, акти, які регламентують її здійснення, вирізняються колізійністю, більш того, має місце дублювання функцій, суперництво і «недобросовісна конкуренція» тощо.

Аналіз останніх публікацій і досліджень. З огляду на важливість антикорупційних інститутів загальні питання їх діяльності в Україні та за її межами досліджували як вітчизняні, так і іноземні правознавців, зокрема: А. Аслунд, В.С. Бабкова, Ю.В. Баулін, Д. Брінкенхофф, О.Ю. Бусол, Є.В. Вандін, А. Вілсон, В.Д. Гвоздецький, Р.В. Гречанюк, М.В. Грищенко, Е.С. Дмитренко, В.М. Драган, С.В. Дрьомов, В. В. Долежан, О.О. Дудоров, О.О. Дульський, Д.Г. Заброта, З.А. Загинеї, О.Г. Кальман, П.М. Каркач, В.В. Карпунцов, М.М. Кінаш, М. В.Косюта, В.Ю. Кобринський, А.В. Лапкін, А.В. Линник, Н.А. Липовська, І.Є. Марочкін, О.В. Мельник, А.М. Міхненко, О.П. Мусієнко, Д. Мюллер, Дж. Наєм, Є.В. Невмержицький, С.В. Подкопаєв, М.В. Руденко, Б.В. Романюк, С.М. Серьогін, В.В. Сухонос, С.В. Сьомін, О.Б. Ференець, М.І.

Хавронюк, С. Хантінгтон, Т.І. Чернявська, О.Н. Ярмиш та інші. Проте роль і місце прокуратури в системі спеціалізованих антикорупційних органів України висвітлені фрагментарно. Крім того, потрібно провести ретельний аналіз функції і повноважень сучасних спеціалізованих антикорупційних органів України, форм і методів діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, нормативного забезпечення функціонування антикорупційних органів України, спираючись на результати якого вдасться уточнити їх систему, усунути існуючі колізії і прогалини, запропонувати шляхи вдосконалення як організаційно-правових засади діяльності, так і підходів до її взаємодії з іншими антикорупційними інституціями із врахуванням вимог часу і світового досвіду.

Мета і задачі дослідження. Метою кваліфікаційної роботи є визначення місця, ролі, особливостей та організаційно-правових засад функціонування прокуратури в системі антикорупційних органів України, змісту організаційно-правових засад діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури України, шляхів їх вдосконалення на основі аналізу й узагальнення вітчизняного й зарубіжного антикорупційного законодавства і практики його застосування.

Для досягнення мети було поставлено такі **завдання**:

- з'ясувати зміст поняття «спеціалізовані антикорупційні органи», їх систему і місце серед правоохоронних органів України;
- розкрити роль і функції спеціалізованих антикорупційних органів України та інших країнах світу;
- провести аналіз нормативного забезпечення функціонування антикорупційних органів України задля виявлення недоліків, прогалин і колізій;
- розглянути організаційні засади діяльності прокуратури в системі спеціалізованих антикорупційних органів України;
- охарактеризувати правовий статус Спеціалізованої антикорупційної прокуратури як підрозділу Генеральної прокуратури України;
- узагальнити й уточнити форми і методи діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури;
- охарактеризувати кадрове, матеріально-технічне та інформаційне забезпечення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури;
- проаналізувати зарубіжний досвід діяльності органів прокуратури в системі спеціалізованих антикорупційних органів і виявити можливості його використання в Україні;

– запропонувати шляхи вдосконалення діяльності прокуратури та її взаємодії з іншими органами в системі спеціалізованих антикорупційних органів України.

Об’єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають під час взаємодії органів прокуратури у системі спеціалізованих антикорупційних органів України.

Предмет дослідження становить прокуратура в системі спеціалізованих антикорупційних органів України.

Методи дослідження. Для досягнення мети кваліфікаційної роботи, об’єктивності й наукової обґрунтованості її результатів було використано комплекс загальних і спеціальних методів наукового пізнання. Завдяки системному підходу з’ясовано місце, роль, функції органів прокуратури в системі антикорупційних інститутів з урахуванням взаємозв’язків між ними. Застосування загальних методів наукового пізнання дозволило дати характеристику сутності й значущості антикорупційних органів, їх правового статусу, нормативного забезпечення їх діяльності та його сучасного стану, удосконалити поняттєвий апарат. Історико-правовий метод став у нагоді при дослідженні системи спеціалізованих антикорупційних органів, розвитку нормативного забезпечення даної сфери. Структурно-функціональний аналіз надав змогу уточнити функції й організаційно-правові засади діяльності антикорупційної прокуратури. За допомогою юридичного методу і тлумачення норм права виявлено законодавчі прогалини й колізії в досліджуваній сфері і запропоновано шляхи їх усунення (с; а аналітичного – надано рекомендації, розроблено пропозиції, встановлено можливості використання зарубіжного досвіду із досліджуваної проблематики.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що одержані під час виконання роботи висновки, рекомендації та пропозиції можуть бути використані у: нормотворчій діяльності – для підготовки й уточнення ряду законодавчих і підзаконних актів із питань діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції; правозастосовній діяльності – із метою підвищення ефективності діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури; науково-дослідній сфері – для подальшої розробки теоретико-правових питань діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та її взаємодії з іншими антикорупційними інституціями; навчальному процесі – при підготовці практичних і лекційних занять, написанні монографій, підручників, посібників, методичних рекомендацій із досліджуваного питання, проведенні

занять із підвищення кваліфікації працівників прокуратури та інших зацікавлених фахівців.

Апробація результатів кваліфікаційної роботи. Основні результати дослідження, викладені у роботі, доповідалися, обговорювалися та одержали позитивну оцінку на VIII-й Міжнародній науковій Інтернет-конференції «Національна безпека у фокусі викликів глобалізаційних процесів в економіці» (Київ – Rzeszów, 14-15 жовтня 2020 року).

Структура та обсяг кваліфікаційної роботи. Обсяг роботи становить 129 сторінок друкованого тексту, складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел.

РОЗДІЛ 1

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА СИСТЕМИ СПЕЦІАЛІЗОВАНИХ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ОРГАНІВ

1.1. Поняття та система спеціалізованих антикорупційних органів у системі органів державної влади України

Боротьба з корупцією в Україні є одним із найгостріших питань, яке потребує свого вирішення сьогодні. Корупція в нашій державі є складним соціальним явищем, яке має негативний вплив на розвиток демократичної європейської держави, на політичний аспект та економічний стан розвитку суспільства. Вона є деморалізуючим чинником для населення країни.

Нинішній стан корупції в Україні, на жаль, європейцями визначається як критичний, наша держава лідирує за показниками корупції у світі, що свідчить про низький рівень або взагалі відсутність дієвих норм законодавства у сфері протидії корупції. А зважаючи на сучасний напрямок розвитку держави, корупція в державних органах є однією з головних політичних, економічних та соціальних проблем розвитку, загрозою суспільного розвитку країни. Більшість країн світу питання ефективності державної антикорупційної політики розглядає як одне з найважливіших питань державного управління з метою забезпечення успішного, економічно сталого та демократичного суспільства. Водночас особливості сучасного розвитку антикорупційної політики України зумовлені й переходом від адміністративно-командної до ринкової моделі економіки.

Варто зазначити, що нині відсутнє комплексне дослідження поняття та системи спеціалізованих антикорупційних органів у системі органів державної влади України, яке б дало змогу побудувати надійну антикорупційну систему. Цим зумовлена гостра потреба українського суспільства в науковому підході до вивчення та систематизації підходів до дій антикорупційних органів України.

Вивчення досліджуваної проблеми варто розпочати з визначення самого поняття «корупція». Нині не існує єдиного підходу до вивчення цього терміна та його сутності. Причину різних поглядів на природу корупції пов'язані з великою кількістю правових систем, а отже, їх відмінностей, різними оцінками ризиків, які спричиняє корупція, неузгодженістю правових норм тощо [4]. З латинської термін «корупція» означає «руйнувати щось, підкупляти, пошкоджувати цілісність чогось» тощо [71, с. 102]. У Стародавньому Римі

діяльність декількох осіб, яка спрямована на порушення судового процесу або процесу управління суспільством, вважали корупцією. До корупційних діянь відносили низку діянь, серед яких фальсифікація та пошкодження державних документів, підкуп суддів, моральне розбещення чужих рабів тощо [45, с. 9]. Факт, що етимологія терміна сягає стародавніх часів, приводить до висновку, що протиправні діяння були відомі з давніх політико-правових систем, але результативного методу боротьби так і не було знайдено, оскільки нині цей феномен набрав нової сили та вкорінився в усіх сферах суспільства. За дослідженнями правників ознаки корупції можна спостерігати від зародження перших ознак керівництва спільнотами та виникнення державності. Корупція має широке коло сфер використання: від офісних ресурсів та хабарництва в певних соціальних колах до політичної корупції. Відзначимо, що деякі вчені акцентують увагу на тому, що явище корупції є стародавнім та існувало поряд з поняттям соціальний порядок, який керує життям людей [9, с. 8].

У процесі аналізу теоретико-правових підходів з'ясовано, що фундаментальною потребою будь-якого суспільства є прагнення справедливого вирішення проблемних ситуацій [12], а корупція, у свою чергу, порушує основні права людини та громадянина, негативно впливаючи на всі сфери суспільного життя. Для національної безпеки корупція несе найбільш загрозливий характер, оскільки створює перешкоди для функціонування державного апарату в цілому.

Корупція різною мірою характерна для багатьох країн. Вона пронизує усі сфери життя суспільства, деформуючи законність та соціальні цінності. У процесі усвідомлення суспільством негативних наслідків корупції для держави та суспільства з'явилися перші спроби боротьби з цим явищем. Перша спроба реалізації антикорупційної політики була зроблена ще стародавніми шумерами. Так, до осіб, які зловживали своїм службовим становищем, застосовували смертну кару [10, с. 23].

Також для підтвердження давньої історії розвитку антикорупційної політики доцільно згадати жорстокі покарання за отримання хабарів владною особою в Римській імперії [162, с. 4]. Варто зауважити, що на той момент боротьба з корупцією носила морально-етичний характер. Так, Конфуцій, досліджуючи зазначене питання, у своїх працях зазначав, що державні службовці мають бути моральними та шанобливими [28]. Уникнути корупції та підкупів владних осіб, зокрема, намагалися шляхом таємного голосування для обрання членів рад та зборів. Також особи могли обіймати виборні посади

протягом досить коротких періодів без права переобрання [86, с. 29-30].

Значні зміни в суспільстві щодо боротьби з корупцією відбулися у XVIII-XIX ст. в Західній Європі. Зміни були зумовлені виникненням ідеології соціального контракту та теорії прогресу. Тоді вважали, що активний розвиток технологій разом зі звичаями суспільства стане позитивним зрушенням у боротьбі з корупцією та інших світових проблем [12, с. 15]. Проте, хабарництво продовжувало існувати та набувало нових форм та застосувань.

Процес демократичної трансформації в Україні відбувається досить непослідовно. Так, з 2005 р. до 2010 р. за результатами щорічних звітів про стан політичних прав та громадянських свобод у країнах світу «Freedom in the World» Україна була визнана єдиною політично вільною країною на пострадянському просторі. Проте в останні роки, ми зайняли сходинку «частково вільної», адже, зокрема у 2018 році, рейтинг України за рівнем політичних прав та громадянських свобод становить по 3 бали із 7 можливих, Україна отримала 62 бали [156].

Це дає змогу зробити висновки про формування певної корупційної культури в Україні, що пов'язано зі стійкою сформованою думкою суспільства про можливість вирішення певних питань шляхом отримання незаконної вигоди. Це свідчить про недостатній рівень демократичності, недовіру населення владі та недотримання законності владними суб'єктами. Отже, поняття корупції широко вживане та може трактуватися як в загальному розумінні – негативні прояви державної влади, так і у вузькому – поведінковий прояв службових осіб з метою отримання особистої вигоди. Тому корупцію можна охарактеризувати як соціальне явище і як особисті діяння з метою реалізації особистих чи корпоративних інтересів на шкоду суспільним.

Аналізуючи дослідницькі дані, відзначимо, що причинами ситуації, що склалася, вважається так звана «сіра корупція», що полягає в діяннях, які найчастіше засуджуються громадськістю, але виправдовуються урядовою елітою. Політична корупція існує в багатьох країнах світу, проте має не масовий, а фрагментарний характер. Це пов'язано з наявними ефективними інститутами протипаги, які запобігають та стримують посадовців від корупції.

На жаль, боротьба з корупцією, яка була розпочата ще в 1995 р., досить тривалий час мала лише формальний характер та не охоплювала виявлення випадків корупційних злочинів посадових осіб, що займають найвищі державні посади. В.М. Грубов у своїх дослідженнях зазначає, що проблема демократизації в Україні тісно пов'язана з відсутністю традицій

громадянського суспільства та цінностей ліберальної демократії у свідомості народу країни [27, с. 121]. Проте, події кінця 2013 р. – початку 2014 р. показали незгоду населення зі зростаючим рівнем корупції в країні та готовність протидіяти цьому феномену суспільства.

Спроби побороти корупцію в Україні були зроблені і за часів правління Президента В.А. Ющенка. Так, 18 жовтня 2006 року було ратифіковано Конвенцію ООН проти корупції. Метою цього проекту було створення позитивного іміджу країни в питанні протидії корупції як всередині країни, так і на міжнародному рівні [84]. Нині корупцію визнано глобальною проблемою світового рівня. У 2017 р. Україна перебуває лише на 130 місці серед 180 країн [40], що свідчить про високий рівень корупції, відсутність дієвої системи відповідальності та правосуддя. Процеси реформування України, євроінтеграція та постійний розвиток країни вимагає вирішення низки питань, які поставлені перед державними інститутами. Одним із головних питань, яке потребує системного підходу, є боротьба з корупцією. У вирішенні цього питання важливою є належна інституалізація процесу, реалізація низки завдань щодо боротьби з корупцією тощо.

На сьогодні наша країна є учасницею міжнародних договорів і конвенцій обов'язкового характеру. Головним документом, яким керуються країни-співучасниці, є Конвенція ООН проти корупції від 31 жовтня 2003 р. [55]. Конвенцією встановлені теоретичні основи для адаптації національного законодавства та визначені фундаментальні засади антикорупційної політики держав-учасниць. Також положення Конвенції передбачають заходи, спрямовані на запобігання корупції в державах-учасницях [55, п. 5].

За вимогами Конвенції кожна держава-учасниця має розробити та проводити ефективну скоординовану політику протидії корупції. Також держави мають заохочувати ефективні види практик, спрямованих на протидію та запобігання корупції, проводити оцінку відповідності правових інструментів та заходів меті антикорупційної політики. За нормами Конвенції державами-учасницями мають бути створені спеціальні органи, діяльність яких спрямована на запобігання та протидію корупції, активну участь громадськості у сфері запобігання корупції, зміцнення незалежності судової влади, окреслення корупційних злочинів тощо. Необхідно відзначити, що найбільш вагомим внеском у боротьбу з корупцією є розроблення сучасних антикорупційних стандартів, європейських антикорупційних конвенцій та створення контрольного органу за дотриманням антикорупційних стандартів у державах-

членах Ради Європи – Групи держав проти корупції (GRECO).

У межах дослідження варто звернути увагу на дослідження В.М. Соловійова, який стверджував, що антикорупційна діяльність є сферою державного управління, проте має здійснюватися не лише через неї, але й через недержавні інституції. Для уникнення фактів корупції чиновниками та бізнесменами необхідно сформувати чітку демократичну систему контролю за державним управлінням, вважає дослідник [133, с. 87]. Водночас Т.П. Попченко розглядав корупцію як чинник, який умотивовує на протиправну поведінку, веде до тіньової економіки та підриває віру в справедливість. На думку вченого, ефективність боротьби з корупцією в державі залежить від багатьох чинників: законодавства, ефективності та послідовності застосування законодавства, державно-управлінського забезпечення цього напрямку, а також участі громадськості в боротьбі з корупцією [94, с. 10].

Державна антикорупційна діяльність є комплексом заходів, що спрямовані на протидію корупції у вузькому розумінні, а також на запобігання корупційним проявам на державному рівні. Тому вважаємо за доцільне погодитися з визначенням державної антикорупційної політики як сукупності пов'язаних між собою дій системи органів державної влади щодо розроблення та реалізації цілей та завдань запобігання та протидії корупції [133, с. 103]. Також варто погодитися з думкою правників, які зазначають у своїх дослідженнях, що антикорупційна політика є реакцією суспільства на корупційні процеси в державі. При цьому державну політику з антикорупційної боротьби необхідно розглядати як сукупність ціннісних цілей та заходів, порядок дій та рішення, а також як систему державного управління розвитком держави [29, с. 8].

Проаналізувавши теоретико-правові підходи до сутності антикорупційної політики в Україні, визначимо основні її недоліки: 1) непрозорість; 2) невідомість керівних органів держави; 3) слабо розвинена антикорупційна політика; 4) неефективність; 5) великий вплив на політику та кадрові рішення окремих осіб чи олігархічних груп; 6) конфлікт інтересів, нехтування правилами професійної етики між службовими особами; 7) низький рівень забезпечення захисту прав власності; 8) нерегульована діяльність судової системи у сфері антикорупційної діяльності; 9) недосконалість антикорупційного законодавства; 10) недосконалість системи суспільного контролю за видатками посадових осіб та реалізації антикорупційної політики тощо.

Загалом, розглядаючи антикорупційну політику України, зазначимо, що основним е політиці є розробка та інтеграція антикорупційного законодавства в суспільне життя. Антикорупційне законодавство як основа антикорупційної політики є збірником нормативно-правових актів, спрямованих на попередження та протидію корупції: законів, постанов Верховної Ради України, актів Президента та Кабінету Міністрів України, актів відомчого характеру тощо. На думку вчених, корупція викликана недосконалістю законодавчої бази та необґрунтованістю кадрової політики держави, а також тим, що інтереси відомства вище, ніж суспільні [35]. Протидія корупції посідає одне з перших місць у внутрішній політиці кожної держави, зокрема й України. Так, Указом Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «України 2020» реформа проти корупції визнана однією з найбільш пріоритетних [140].

Для підвищення ефективності боротьби з корупцією необхідні реформи органів досудового розслідування та кримінального переслідування в справах про корупційні злочини. У боротьбі з корупцією країна має залучати велику кількість інститутів з визначеними межами та повноваженнями. Саме тому урядом було схвалено в жовтні 2014 р. створення нового органу, метою якого стало виявлення та розслідування корупційних злочинів – Національне антикорупційне бюро України (НАБУ) (Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14.10.2014 р.). Національне антикорупційне бюро України є державним правоохоронним органом, основною функцією якого є протидія антикорупційним правопорушенням, вчиненим високопосадовими особами та які становлять загрозу національній безпеці України.

Новостворений орган має досить широкі повноваження у сфері запобігання, попередження, виявлення, розкриття та припинення корупційних злочинів, які вчинені посадовими особами. Серед основних принципів діяльності Національного антикорупційного бюро України виділимо такі: 1) верховенство права; 2) повага та дотримання прав і свобод людини; 3) законність; 4) справедливість; 5) підконтрольність певним державним органам та суспільству; 6) позапартійність та політичний нейтралітет; 7) взаємодія з усіма органами державної влади та громадськими об'єднаннями тощо. Серед завдань Національного антикорупційного бюро України слід відзначити такі: протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчиняють вищі посадові особи, уповноважені на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування, становлячи при цьому загрозу національній безпеці України

[111]. Отже, Національне антикорупційне бюро було створено внаслідок коаліційної угоди парламентської більшості у відповідь на вимоги Міжнародного валютного фонду для запобігання та протидії корупції. Схожі за структурою органи існують у США, Франції, Індії, Сінгапурі, Польщі та Ізраїлі.

До підслідності Національного антикорупційного бюро варто зарахувати:

1) привласнення, розтрату та заволодіння майном шляхом зловживання службовим становищем [62, ст. 191]; 2) протиправне заволодіння майном [62, ст. 206]; 3) легалізацію доходів, одержаних злочинним шляхом [62, ст. 209]; 4) нецільове використання коштів держави, здійснення видатків бюджету чи надання кредиту з бюджету без встановлених бюджетних призначень [62, ст. 210]; 5) видання нормативно-правових актів, які змінюють витрати бюджету всупереч закону [62, ст. 211]; 6) підкуп осіб публічного права [62, ст. 354]; 7) зловживання владою та службовим становищем [62, ст. 364]; 8) декларування недостовірної інформації [62, ст. 366]; 9) незаконне збагачення [62, ст. 368]; 10) викрадення, привласнення та вимагання військовослужбовцем зброї, бойових припасів, вибухових та інших бойових речовин, засобів переміщення, спеціальної та військової техніки чи військового майна, шахрайство та зловживання службовим становищем [62, ст. 410; 88, ч. 5 ст. 216] тощо. Детективи Національного антикорупційного бюро України здійснюють досудове розслідування зазначених вище злочинів за умови, якщо їх вчинили: Президент України, повноваження якого припинені, Прем'єр-міністр України, члени Кабінету Міністрів України, перші заступники та заступники міністрів, народні депутати України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, його перший заступник та заступники, Голова Конституційного Суду України, його заступники та судді Конституційного Суду України, Голова Верховного Суду України, його перший заступник, заступники та судді Верховного Суду України, голови вищих спеціалізованих судів, їх заступники та судді вищих спеціалізованих судів, Голова Національного банку України, його перший заступник та заступники, Секретар Ради національної безпеки і оборони України, його перший заступник та заступники; особи, посади яких згідно зі статтею 25 Закону України «Про державну службу» віднесені до першої та другої категорій; особи, посади яких згідно зі статтею 14 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» віднесені до першої та другої категорій посад в органах місцевого самоврядування.

Детективи НАБУ також уповноважені на здійснення досудового розслідування, якщо розмір предмета злочину або завданої ним шкоди в п'ятсот

і більше разів перевищує розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого законом на час вчинення злочину (якщо злочин вчинено службовою особою державного органу, правоохоронного органу, військового формування, органу місцевого самоврядування, суб'єкта господарювання, у статутному капіталі якого частка державної або комунальної власності перевищує 50 відсотків [63]). Також детективи НАБУ можуть розслідувати злочини, які віднесені до підслідності слідчих інших органів, за умови погодження з прокурором Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та за рішенням Директорату Національного антикорупційного бюро України.

Структура бюро складається з центрального та семи територіальних управлінь, які являються юридичними особами публічного права. Функцію контролю за діяльністю Національного антикорупційного бюро покладено на Комітет Верховної Ради з боротьби з організованою злочинністю та корупцією.

Поряд з Національним антикорупційним бюро було створено центральний орган виконавчої влади України зі спеціальним статусом – Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК). Створенню Агентства сприяла вимога виконання рекомендацій I Групи держав проти корупції (GRECO), які були надані за результатами Спільних Першого та Другого раундів оцінювання та відповідних рекомендацій експертів Європейської комісії в межах реалізації Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України. Основним завданням агентства є повернення довіри населення до влади. Національне агентство з питань запобігання корупції має попереджувальну функцію з перевірки декларацій державних службовців, розкриття фактів корупції чи зловживання посадовим становищем. У своїй діяльності НАЗК є відповідальним та підконтрольним Верховній Раді України та підзвітним Кабінету Міністрів України. Функцію громадського контролю за діяльністю Національного агентства з питань запобігання корупції здійснює Громадська рада при Національному агентстві. Громадська рада має в своєму складі 15 осіб, які відбираються на конкурсній основі. Громадська рада заслуховує звітні дані агентства, затверджує щорічні звіти про його діяльність, надає висновки щодо експертизи проектів Національного агентства з питань запобігання корупції тощо. Після затвердження Громадською радою щорічного звіту Національного агентства, він оприлюднюється на офіційному веб-сайті.

Відмінною рисою Національного агентства з питань запобігання корупції є започаткування е-декларування, яке наразі подається в електронному вигляді

у визначений термін. Зокрема, станом на грудень 2018 р. за звітними даними НАЗК було подано 1115537 електронних декларацій, при цьому проведено 7569 перевірок щодо своєчасності їх подання та 480 щодо правильності та повноти заповнення за наявності 2719 повідомлень про можливе відображення в декларації недостовірних відомостей [138].

Також зауважимо, що відповідно до законодавчої бази України Національне агентство з питань запобігання корупції перевіряє фінанси не лише службовців, а й політичних партій у цілому, які повинні надавати щорічно фінансові звіти до бюро.

Окрім вищеназваних органів, свою роль в антикорупційній діяльності держави виконує й Національна рада з питань антикорупційної політики. Цей орган є консультативно-дорадчим органом при Президентові України. До Національної ради входять заступники Глави Адміністрації Президента України, голова комітету Верховної Ради України, 2 особи, запропоновані Кабінетом Міністрів України, кандидатура, запропонована Радою суддів України, запропонована Головою Рахункової палати особа, 6 представників громадських об'єднань чи / та громадських експертів, які мають досвід підготовки пропозицій щодо формування та реалізації антикорупційної політики, представник від всеукраїнської асоціації місцевого самоврядування, а також два представники від бізнес-асоціацій [113].

Серед основних завдань Національної ради відзначимо такі: підготовка та подання Президентові України пропозицій стосовно визначення, актуалізації чи вдосконалення антикорупційної стратегії країни; системний аналіз стану запобігання та протидії корупції, ефективність реалізації антикорупційної політики; підготовка та подання пропозицій щодо координації та взаємодії суб'єктів, які беруть участь в антикорупційних діях; оцінка стану та сприяння реалізації рекомендацій Групи держав проти корупції, Організації економічної співпраці та розвитку, інших провідних міжнародних організацій щодо запобігання та протидії корупції, підвищення ефективності міжнародного співробітництва тощо [113].

Також варто звернути увагу на зміни до структурної організації прокуратури, які відбулися внаслідок прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції» від 12.02.2015 № 198-VIII. Так, відповідно до вимог Закону було створено новий структурний підрозділ Генеральної

прокуратури України – Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру. На новостворений підрозділ покладені такі функції: 1) нагляд за додержанням законів під час досудового розслідування, здійснюваного Національним антикорупційним бюро; 2) підтримання публічного обвинувачення у відповідних провадженнях; 3) представництво інтересів держави чи громадянина в суді за чинним законодавством України [102]. Зауважимо, що Спеціалізована антикорупційна прокуратура має також здійснювати нагляд за дотриманням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності детективами Національного антикорупційного бюро України.

Керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури підпорядковується безпосередньо генеральному прокурору, при цьому він є його заступником за посадою. До структури Спеціалізованої антикорупційної прокуратури належать центральний апарат і територіальні філії. Ці структурні підрозділи розташовуються в тих же містах, де і територіальні управління Національного антикорупційного бюро України. На адміністративні посади та прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури призначаються особи на конкурсній основі. У свою чергу, на посади заступника Генерального прокурора призначення здійснює Генеральний прокурор.

Важливе місце в системі спеціалізованих антикорупційних органів займає Вищий антикорупційний суд України, утворений з прийняттям Закону України «Про Вищий антикорупційний суд» від 7 червня 2018 р. № 2447-VIII. Згідно ст. 3 Закону завданням Вищого антикорупційного суду є здійснення правосуддя відповідно до визначених законом засад та процедур судочинства з метою захисту особи, суспільства та держави від корупційних і пов'язаних з ними злочинів та судового контролю за досудовим розслідуванням цих злочинів, дотриманням прав, свобод та інтересів осіб у кримінальному провадженні [100].

У зв'язку з цим Вищий антикорупційний суд здійснює правосуддя як суд першої та апеляційної інстанцій у кримінальних провадженнях щодо злочинів, які належать до його юрисдикції (підсудності) процесуальним законом, а також шляхом здійснення у випадках та порядку, визначених процесуальним законом, судового контролю за дотриманням прав, свобод та інтересів осіб у таких кримінальних провадженнях. А також аналізує судову статистику, вивчає та узагальнює судову практику в кримінальних провадженнях, що належать до його підсудності, інформує про результати узагальнення судової практики Верховний Суд та надає йому пропозиції до висновків щодо проектів законодавчих актів, які стосуються організації та діяльності Вищого

антикорупційного суду, спеціальних вимог до суддів цього суду та гарантій їх діяльності, а також оприлюднює їх на своєму офіційному веб-сайті [100].

Отже, антикорупційна система України нині складається з таких складників: Національне антикорупційне бюро, Спеціалізована антикорупційна прокуратура, Національне агентство з питань запобігання корупції, громадські організації. Так, Національне антикорупційне бюро покликане здійснювати досудове розслідування випадків корупції, скоєної високопосадовими особами. Бюро займається практичним втіленням заходів протидії корупції. Для забезпечення гарантій незалежності Національного антикорупційного бюро України, законності під час оперативно-розшукової діяльності та досудового розслідування, нагляд за слідчими діями ведуть працівники Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Функція запобігання випадкам корупції покладена на Національне агентство з питань запобігання корупції, що визначає превентивні антикорупційні заходи. Вищий антикорупційний суд (здійснює правосуддя з метою захисту особи, суспільства та держави від корупційних і пов'язаних із ними злочинів та судового контролю за досудовим розслідуванням цих злочинів, дотриманням прав, свобод та інтересів осіб у кримінальному провадженні).

1.2. Роль та функції спеціалізованих антикорупційних органів України та світу

Необхідність підвищення ефективності протидії корупції та забезпечення законності у відповідній сфері зумовило необхідність створення та запровадження в Україні спеціальних органів державної влади із запобігання та протидії корупції. Створення таких спеціальних органів має на меті сприяти підвищенню довіри населення до державної влади та судової системи, підвищенню якості процедури доказування та притягнення до відповідальності корумпованих можновладців тощо.

Досліджуючи діяльність антикорупційних органів України, необхідно дослідити їх роль та функції. Розглядаючи функцію в юридичній науці, деякі вчені пропонують розглядати її як відображення компетенції державного органу, що проявляється в закріпленні певних прав та обов'язків цього органу. Також учені не вважають функцію юридичним явищем [1, с. 60; 90, с. 40], що є дискусійним питанням. Натомість, вважаємо, що поняття «функція» наділено певним юридичним змістом і характером. Погоджуємося з визначенням

поняття А.О. Ткаченко, яка зазначає у своїх дослідженнях, що функція є основним призначенням владного органу, встановлює сферу роботи, яка належить конкретному державному органу в межах відповідного становища в апараті держави [144, с. 193-194]. Схожої думки дотримується й В.А. Шатіло у своїх дослідженнях: функція – основний напрям діяльності державного органу, у якому виражається сутність та призначення органу в державному механізмі [153, с. 6-8]. У свою чергу, А.К. Шавлохов розглядає функції правоохоронних органів як напрям діяльності щодо вирішення поставлених цілей та наданих повноважень [152]. Проте таке визначення не відображає специфіки функції правоохоронних органів у цілому, та антикорупційних зокрема.

Таким чином, для дослідження обраної тематики пропонуємо розглядати поняття функції як певний напрям діяльності суб'єкта правовідносин з метою досягнення певного результату. Пропонуємо розглядати поняття функції державного органу як визначений напрям діяльності владного органу у відповідній сфері відання. За допомогою реалізації відповідних функцій державного органу відбувається реалізація його прав та обов'язків з метою досягнення поставлених цілей та завдань.

Варто звернути увагу на те, що легального визначення функцій антикорупційних органів нині немає серед юридичних досліджень. Визначення цьому терміну не надано також на законодавчому рівні, зокрема, Закон України «Про запобігання корупції» не дає визначення, проте в тексті Закону досить часто використовується ця термінологічна конструкція.

Вважаємо за доцільне визначити функції спеціалізованих антикорупційних органів як зумовлені вимогами соціуму та закріплені на законодавчому рівні напрями діяльності державного антикорупційного органу з метою реалізації завдань щодо запобігання та протидії корупції, а також ліквідації її наслідків.

Для уточненого визначення функцій антикорупційних органів України варто розглянути погляди різних юридичних шкіл. Так, наприклад, Ю.П. Аверін та І.М. Слепенков виокремлюють два види функцій: 1) ті, що відображуються у відтворенні суспільства незалежно від типу панування в державі; 2) ті, що слугують суспільному розвитку як певній суспільно-економічній формації [131]. А. Файоль розподіляв функції на 6 груп: технічні, комерційні, фінансові, охоронні, облікові та адміністративні [148]. У свою чергу, Ю. О. Тихомиров поділяв функції на ті, що відображають мету та зміст управлінської діяльності, та процесуальні функції – ті, що включають в себе сукупність дій організаційно-

розпорядчого та виконавчого характеру [143].

Досліджуючи питання діяльності антикорупційних органів, варто звернутися до досвіду інших країн щодо цього питання. Так, вивчаючи закордонний досвід, необхідно звернути увагу на працю О. Бусол, де мова йде про відсутність гарантії знешкодження корупції в країні у разі створення спеціального антикорупційного органу. Так, дослідник зазначає, що підвищення рівня життя, заробітної плати державним службовцям є більш дієвим способом протистояти корупції у владному прошарку суспільства [18, с. 92]. Проте, такий вихід також є дещо спірним в українській ситуації, адже судді та парламентарі, як правило, мають заробітну плату в десятки разів вищу за мінімальну, що унеможлиблює такий підхід [151].

Враховуючи різноманітність поглядів щодо визначення функцій державних органів в цілому та відсутність визначення функцій антикорупційних органів, пропонуємо виокремити такі групи функцій органів, які здійснюють протикорупційні дії в Україні: 1) запобігання корупції; 2) попередження та боротьба з корупційними правопорушеннями, вчиненими вищими посадовими особами держави, ліквідація наслідків корупційних правопорушень; 3) нагляд за додержанням законності під час проведення досудового розслідування та оперативно-розшукової діяльності; 4) підтримання публічного обвинувачення в межах своєї компетенції у справах щодо корупційних правопорушень; 5) розгляд відповідних справ щодо корупційних правопорушень тощо.

Існування антикорупційних структур властиве майже всім країнам незалежно від політичного режиму та форми правління. Так, подібні структури є в Ізраїлі, Індії, Польщі, Сінгапурі, США, Франції тощо. Тому, враховуючи досвід зарубіжних країн у боротьбі з корупцією, можна сподіватися на позитивний результат упровадження аналогічних органів у нашій державі. Звичайно, створення аналогів не гарантує 100%-ий успіх операції. На шляху до позитивного вирішення проблеми залишаються активні протистояння в країні, потенційна загроза нецільового використання новостворених державних органів у політичній боротьбі, недостатність фінансування досліджуваної сфери, незавершеність реформування як правоохоронної, так і судової систем, а також особистий вплив високопосадовців на політичну ситуацію в країні тощо.

В країнах Європейського Союзу певні положення антикорупційного питання закріплені як на рівні конституцій, так і в законодавчих актах [129, с.

55]. Саме тому органи в боротьбі з корупцією різняться за своїм складом та особливостями в кожній з країн. Зокрема, науковцями виділені три моделі антикорупційних інституцій: 1) багатоцільові органи – органи, які мають повноваження правоохоронних, але виконують одночасно превентивні функції; 2) спеціалізовані служби (управління/відділи з боротьби проти корупції) у системі правоохоронних органів; 3) політичні та координаційні заходи, інституції із запобігання корупції [136, с. 25-28; 128, с. 11]. Враховуючи різноманітні підходи до боротьби з корупцією та досліджуючи спеціалізовані органи України, розглянемо окремі країни світу. Наприклад, Францію, яка нині є однією з найстаріших членів Європейського Союзу, де визнано мінімальний рівень корупції в державному управлінні. Варто згадати, що ця країна також переживала досить непрості часи, гучні корупційні скандали політичної сфери, проте змогла перебороти корупцію.

Нині французький антикорупційний механізм спрямований на боротьбу зі злочинами державних чиновників у професійній, політичній та адміністративній сферах. Також серед головних прерогатив антикорупційної політики Франції є протидія незаконним діям політичних партій та їх керівників в органах державної влади, використання ними незаконного фінансування та проведення виборчих кампаній тощо. На відміну від розробленої антикорупційної системи України, уряд Франції на законодавчому рівні акцентує увагу на адміністративних покараннях, а не на кримінальних. Водночас антикорупційна політика Франції має на меті запобігання незаконному використанню посадового становища державного службовця з метою отримання особистого фінансового збагачення [17].

Натомість, модель антикорупційних органів у Республіці Польща відрізняється від української. Прототип Національного антикорупційного бюро України в Польщі – Центральне антикорупційне бюро Республіки Польщі – бореться з корупцією в економічній сфері та громадському житті, а також має на меті захист від корупційних діянь економічних інтересів держави. Водночас Центральне антикорупційне бюро Республіки Польщі здійснює кримінальне переслідування корупції в Польщі разом з поліцією, Агентством внутрішньої безпеки, Прикордонною вартою, Військовою поліцією та Службою військової контррозвідки [163]. Зазначимо, що за часи свого існування Центральне антикорупційне бюро Польщі зарекомендувало себе як ефективний антикорупційний орган. Проте, зазначений орган наділений значно ширшими повноваженнями, ніж Національне антикорупційне бюро України, та виконує

такі функції: 1) аналітично-інформаційну; 2) слідчо-оперативно-розшукову; 3) контролю; 4) профілактичну [163].

Повноваження Національного антикорупційного бюро України дещо вужчі від повноважень Центрального антикорупційного органу Республіки Польщі. Зокрема, вони обмежені колом суб'єктів, що вчинили злочин, а також предметом правопорушення. Також відмінною рисою є те, що в Польщі вказаний орган виконує не лише протидію, а й запобігання скоєнню корупційних діянь, здійснює перевірку даних щодо господарської діяльності та активів державних службовців, здійснює профілактичну функцію тощо.

У свою чергу, в Сполучених Штатах Америки антикорупційне законодавство досить суворе. Наприклад, за хабар передбачено штрафи в потрібному розмірі від хабара чи позбавлення волі до 20 років, зокрема, імунітет посадових осіб фактично відсутній. Варто звернути увагу на те, що антикорупційне законодавство Америки має системний характер, регламентує лобістську, банківську, біржову та інші види діяльності нормативно-правовими актами. Також паралельно в Сполучених Штатах Америки існує так звана адміністративна мораль – профілактичний захід антикорупційної політики, який містить у собі етичні та дисциплінарні норми [17].

Цікавим, на нашу думку, є досвід Фінляндії, визнаної однією з найменш корумпованих країн світу. Для імплементації вимог та законів Європейського Союзу в національне право було обрано поєднання національного законодавства та загальноєвропейського, і до національного мають бути мінімально можливі зміни. Цікавим є те, що у Фінляндії немає спеціальної стратегії протидії корупції в політичній сфері та спеціальних антикорупційних законів. Проте, норми запобігання корупції прописані в правових актах щодо державної служби та фінансування політичних партій: Конституції Фінляндії, законах «Про державних цивільних службовців», «Про перевірку безпеки», «Про відкритість діяльності Уряду», «Про адміністрацію» та «Рішення про кадрову політику» тощо. А ось відповідальність за порушення законів передбачена загальними нормами законодавства [166]. Також варто зауважити, що Міністерство юстиції Фінляндії виконує роль контролюючого органу щодо фінансового забезпечення політичних партій та здійснює розробку відповідних положень та правил, контроль та накладає санкції у разі порушення.

Отже, Фінляндія – одна з країн Європейського Союзу, де відсутні спеціальні органи з боротьби проти корупції. Роль антикорупційних органів у цій державі виконують Канцлер юстиції та Парламентський Омбудсмен,

виконуючи функцію контролю публічної влади [59, с. 44]. Проте, загальні принципи відкритості та гласності державного управління є головними в діяльності державних служб у Фінляндії [164, с. 21], що дає змогу ефективно боротися з корупцією у країні.

Вивчаючи діяльність антикорупційних органів в інших країнах, звернемо увагу на дослідження антикорупційної політики Латвії. Так, за дослідженнями Фонду Бертельсмана, антикорупційна політика виявилась ефективною в боротьбі з корупцією на рівні офіцерів поліції та чиновників місцевого рівня, проте щодо протидії політичній корупції виявилась малоефективною. За дослідженнями, чиновники, які були впіймані на факті отримання хабаря, використовують усі досяжні незаконні засоби впливу на підконтрольні їм політичні сили та засоби масової інформації для дискредитації Бюро з запобігання корупції [157]. На жаль, не можна заперечувати можливість схожого розвитку подій на шляху до євроінтеграції й в Україні.

У свою чергу, в Іспанії діє Служба державного обвинувачення з протидії корупції та організованої злочинності; в Румунії – Національний антикорупційний директорат у системі прокуратури при Вищому касаційному суді; у Швеції – Національний антикорупційний відділ у складі прокуратури Швеції [125, с. 263-265], хоча в деяких країнах Європейського Союзу спеціалізована антикорупційна прокуратура чи її відділи відсутні.

Отже, антикорупційні органи відіграють важливу роль створенні міцної демократичної держави. Основною функцією таких органів у зарубіжних країнах є запобігання та протидія корупції. Крім основної, антикорупційні органи інших країн виконують превентивні функції (Гонгконг, Латвія, Литва); функцію запобігання корупції, аналітичні, координаційні та контролювальні функції у сфері боротьби з корупцією (Албанія, Норвегія, Македонія, Мальта, Франція, США); розслідування справ щодо корупції, проведення досліджень у сфері боротьби з корупцією, ведення та аналіз спеціальної документації (Бельгія) тощо [32, с. 110-111].

Більш детально моделі антикорупційних інституцій, зокрема багатоцільові органи, спеціалізовані служби в системі правоохоронних органів та інституції із запобігання корупції, розглядатимуться в розділі 3 роботи під час дослідження зарубіжного досвіду діяльності прокуратури в системі антикорупційних органів та можливостей його використання в Україні.

Враховуючи вищевикладене, створення декількох спеціальних органів із запобігання та боротьби з корупцією збільшує шанс ефективності

запровадження антикорупційної політики.

Розглянемо антикорупційні органи, що діють наразі в Україні. Центральним органом виконавчої влади України зі спеціальним статусом, на який покладено функції формування та реалізації державної антикорупційної політики, є Національне агентство з питань запобігання корупції. У межах своїх повноважень Національне агентство з питань запобігання корупції виконує такі функції: 1) аналіз стану запобігання та протидії корупції в Україні та діяльності відповідних державних органів; 2) розроблення проєктів Антикорупційної стратегії та державної програми щодо її виконання, моніторинг, оцінка та координація дій щодо ефективного виконання Антикорупційної стратегії; 3) розроблення та підготовка пропозицій та нормативно-правових актів стосовно реалізації антикорупційної політики держави; 4) організація досліджень з питань корупції у державі [110] тощо.

З метою успішного виконання покладених на агентство повноважень та функцій Національне агентство має такі права: 1) ініціювання проведення службового розслідування; 2) вживання заходів щодо притягнення до відповідальності винних у корупційних правопорушеннях осіб; 3) складання протоколу про адміністративні правопорушення та вживання відповідних заходів у межах своєї компетенції тощо.

Звернемо увагу на те, що в межах своїх функцій та компетенції Національне агентство з питань запобігання корупції може вносити приписи керівному складу відповідного органу чи організації щодо виявлених ним порушень вимог законодавства щодо етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб або іншого порушення Закону України «Про запобігання корупції». Роль Національного агентства з питань запобігання корупції дуже важлива в антикорупційній політиці держави. Так, приписи, висновки та протоколи агентства є обов'язковими для виконання та розгляду. У разі отримання припису, керівні органи мають повідомити впродовж десяти робочих днів з дня одержання припису Національне агентство з питань запобігання корупції про результати його виконання. Результати розгляду висновків Національного агентства повідомляються не пізніше п'яти днів з дня отримання повідомлення про вчинення правопорушення [110].

На шляху до свого становлення та виконання головної ролі у запобіганні та протидії корупції Національне агентство з питань запобігання корупції мало

багато перешкод. Особливо проблемним стало питання щодо започаткування електронної декларації для чиновників. Також на заваді початку роботи агентства стали запізнення у формуванні нормативно-правової бази щодо проведення відкритої конкурсної дворівневої процедури відбору членів агентства; фактично зірваний процес виборів членів конкурсної комісії з обрання членів Національного агентства з питань запобігання корупції від громадських організацій, що призвело до тиску громадських та міжнародних інституцій на Уряд України щодо перепризначення представника та організації нового відбору; публічні конфлікти між представниками Уряду та громадських організацій; технічні проблеми в роботі Єдиного державного реєстру електронних декларацій тощо. Отже, головною функцією Національного агентства з питань запобігання корупції є запобігання корупції та знешкодження намагань чиновників стати корупціонерами.

Національне антикорупційне бюро України є специфічним державним органом, який відрізняється від інших предметом та сферою діяльності. Як зазначалося, завданням Національного бюро є протидія кримінальним правопорушенням, які скоєні вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави (місцевого самоврядування) та становлять загрозу національній безпеці. Повноваження цього органу визначені Законом України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14.10.2014 № 1698-VII. Досліджуючи діяльність бюро, Р.В. Гречанюк зауважує, що Національне антикорупційне бюро здійснює три функції: оперативно-розшукову; досудового розслідування; інформаційно-аналітичну [25, с. 43-44]. Звичайно, варто доповнити цей перелік функцій управлінськими, матеріально-забезпечувальними та функцією зв'язків із громадськістю. Отже, Національне бюро виконує функції, визначені нами як функції другої групи.

Компетенція Національного антикорупційного бюро поширюється на частину корупційних злочинів, котрі є найбільш небезпечними для суспільства та несуть загрозу національній безпеці України. Національне антикорупційне бюро покликане здійснювати досудове розслідування кримінальних правопорушень, що вчинені службовцями високого рангу. Зокрема, працівники бюро керуються статтями 191, 206-2, 209, 210, 211, 354 (у частині щодо працівників юридичних осіб публічного права), 364, 368, 369, 410 Кримінального кодексу України за умови наявності одного чи декількох з наступних чинників: 1) вчинення протиправних дій вищими посадовими особами, які уповноважені на виконання функцій держави чи місцевого

самоврядування, чи спеціальними суб'єктами; 2) матеріальна шкода чи розмір предмета злочину дорівнює чи перевищує 500 мінімальних заробітних плат; 3) висловлена пропозиція, обіцянка чи надання неправомірної вигоди службовій особі, а також зловживання службовим становищем щодо іноземної посадової особи, або ж становить загрозу національній безпеці України, тощо.

Для здійснення своїх повноважень Національне антикорупційне бюро наділено певними правами. Серед прав Національного антикорупційного бюро виділимо такі: 1) проводити оперативно-розшукові заходи та кримінальні провадження на підставі постанови начальника відповідного підрозділу Національного бюро, за рішенням Директора, погодженим з прокурором; 2) отримати відомості про майно та доходи, видатки та фінансові зобов'язання осіб, відомості про використання коштів Державного бюджету України за рішенням керівника структурного підрозділу; 3) користуватися державними засобами зв'язку та комунікацій, мережами спеціального зв'язку чи іншими засобами технічного характеру; 4) знайомитися з будь-якими даними щодо попередження, виявлення, припинення та розслідування кримінальних правопорушень; 5) отримувати інформацію щодо операцій, рахунків та вкладів фізичних та юридичних осіб; 6) здійснювати опечатування архівів, каси чи інших приміщень, окрім жилих, а також вилучати дані у визначеному Кримінальним процесуальним кодексом України порядку; 7) залучати необхідних для попередження чи розкриття корупційних діянь експертів чи спеціалістів на добровільних началах.

Національне антикорупційне бюро України є хоча й новоствореним державним органом, проте виконує вкрай важливі функції в системі управління. На бюро покладено низку завдань щодо забезпечення виконання антикорупційної політики держави, які виконуються за допомогою попередження, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, скоєних державними службовцями.

Вивчаючи міжнародний досвід ефективного функціонування спеціалізованих антикорупційних органів, було визначено відповідність міжнародним актам створення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Варто зупинитись більш детально на ролі та функціях цього органу. Спеціальна антикорупційна прокуратура є самостійним структурним підрозділом Генеральної прокуратури України. Необхідність створення спеціалізованої антикорупційної прокуратури зумовлено ст. 36 Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції; ст. 20 Кримінальної конвенції Ради Європи

про кримінальну відповідальність за корупцію від 27.01.1999 р. ETS 173, п. 8 Рекомендації Res (2000)19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя; п. 4 Рекомендацій України в рамках Стамбульського плану дій щодо боротьби з корупцією Антикорупційної мережі для Східної Європи та Центральної Азії Організації економічної співпраці та розвитку від 21.01.2004 р.; п.п. 86-87 Звіту груп держав проти корупції Ради Європи (ГРЕКО) в межах об'єднаних першого та другого раундів оцінювання України 2007 р. тощо.

Серед функцій, які має виконувати антикорупційна прокуратура, варто виділити головні: 1) нагляд за додержанням законодавства при проведенні досудового розслідування, здійснюваного Національним антикорупційним бюро України; 2) підтримання публічного обвинувачення у відповідних провадженнях; 3) представництво інтересів громадянина чи держави в суді в межах своєї компетенції стосовно корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень. Отже, антикорупційна прокуратура доводить до завершення провадження, розпочаті та розслідувані детективами Національного антикорупційного бюро України, функціонал її є наскрізним, тобто врегульовує питання кримінальної та позакримінальної сфер. Проте, залишається чимало неврегульованих питань на законодавчому рівні: серед функцій Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, як і серед інших органів, відсутня функція нагляду за діяльністю Національного антикорупційного бюро України, тобто виконання нею функцій як загальної антикорупційної структури (як планувалося) дещо розмивається; незавершена антикорупційна реформа; організаційні проблеми та недоліки; неточна визначеність повноважень місцевих прокурорів; недостатня узгодженість між Спеціалізованою антикорупційною прокуратурою, Національним антикорупційним бюро України та Генеральною прокуратурою України; недостатнє фінансування тощо.

Правовий статус Спеціалізованої антикорупційної прокуратури врегульовується ч. 5 ст. 8-1 Закону України «Про прокуратуру». За дослідженнями правників досвід створення такого органу був запозичений у Німеччини. Так, у Німеччині в прокуратурах різних земель можуть бути створені спеціальні відділи з боротьби з корупцією. Прикладам створення таких прокуратур є прокуратура з боротьби з корупцією землі Північного Рейн-Вестфалія, відповідальний відділ у прокуратурі м. Вупперталь та ін. [30]. Отже, процес формування спеціалізованої антикорупційної прокуратури, як й інших

антикорупційних органів України, продовжує формуватися відповідно до вимог та моделей, наближених до європейських.

Важливим елементом антикорупційної політики є антикорупційний суд. Необхідність утворення такого антикорупційного органу була викликана рекомендаціями Венеціанської комісії та європейськими й світовими структурами, а також громадськістю України. Попри відсутність аналогічного антикорупційного органу в деяких розвинутих країнах, його створення в Україні було вкрай важливим, оскільки суди вже традиційно вважають найбільш корумпованим владним органом. Створення антикорупційного суду дасть змогу застосувати більш ефективні критерії відбору та формування штату незалежних суддів. У європейських країнах питання корупції розглядають суди загальної юрисдикції. Проте, Словаччина була вимушена створити спеціалізований суд, побоюючись шантажу та підкупу суддів злочинними організаціями, а ось в Індонезії політичний вплив та вплив бізнес-еліти на суди загальної юрисдикції, а отже, й відповідний рівень корумпованості суддів, призвів також до створення аналогічного органу. У свою чергу, Хорватія створила спеціальний трибунал з метою зменшення навантаження на суддів та виокремила найбільш складні та соціально-важливі справи до окремої гілки.

Головною функцією Вищого антикорупційного суду є притягнення до кримінальної відповідальності корупціонерів, провадження на яких відкрито Національним агентством з питань запобігання корупції, та повернення арештованих коштів державі. Враховуючи, що більшість відкритих та переданих на розгляд суду справ щодо корупційних діянь представниками влади залишаються нерозглянутими занадто довгий час або розглядаються поверхнево, Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про Вищий антикорупційний суд» від 7 червня 2018 р. № 2447-VIII [100]. Зауважимо, що декілька разів парламентарі блокували створення антикорупційного суду, хоча саме створення Вищого антикорупційного суду дасть Україні можливість виконати вимоги з боку західних партнерів, отримати транш кредиту від Міжнародного валютного фонду, більш ефективно вести боротьбу з корупцією у вищих ешелонах влади та наблизить вступ України до Європейського Союзу.

Отже, діяльність Спеціалізованої антикорупційної прокуратури України нині перебуває в стадії реформування та вдосконалення. Таке становище викликане необхідністю адаптації державного законодавства та правоохоронної системи до стандартів Європейського Союзу. З метою

прискорення вступу до Європейського Союзу та приведення до міжнародних стандартів законодавства України було прийнято рішення щодо зміни принципу діяльності органів прокуратури шляхом прийняття низки нормативно-правових актів. Таким чином, владою нашої держави було виконано левову частку рекомендацій інституцій Європейського Союзу, враховуючи досвід інших країн, проте діяльність у відповідній сфері потребує подальшого розвитку та вдосконалення, з метою підвищення ефективності спеціалізованих антикорупційних органів України.

Також необхідно відзначити, що досліджуючи питання функціонування спеціалізованих антикорупційних органів в інших країнах, неможливо оминати і роль громадських організацій у цьому питанні. Так, у європейських країнах громадянське суспільство та його інститути беруть участь у розробці та ухваленні стратегічних документів, що демонструє готовність громадськості та офіційної влади до конструктивної співпраці. Зокрема, роль громадських організацій зводиться до активізації участі суспільства в політичній сфері держави, створенні механізмів співпраці та фінансування соціальної сфери тощо [41]. Враховуючи досвід зарубіжних країн, Україна лише розвиває взаємодію державної влади та громадських організацій. Серед форм протидії корупції, у яких беруть участь неурядові організації, можна виокремити такі: просвітницька діяльність серед населення країни, захист прав та свобод громадян, представництво та захист інтересів громади, аналітична робота щодо законодавства держави та розробка рекомендацій щодо вдосконалення, журналістські розслідування, участь у роботі громадських рад при міністерствах тощо.

1.3. Нормативне забезпечення функціонування антикорупційних органів України

На шляху вступу України до Європейського Союзу міжнародна спільнота постійно наголошує на високому рівні української корупції. Корупція в державі носить системний характер, існує в усіх секторах та на кожному управлінському рівні, зокрема, у правоохоронних органах, прокуратурі, судовій та місцевій владі. Також у звіті про Україну наголошувалося, що корупція є невід'ємною рисою політичної, економічної та соціальної систем на будь-якому рівні [76].

Взаємозалежність економік різних країн одна від одної протягом останніх

століть призвела не лише до економічного зростання, а й до виникнення загальної проблеми – корупції. Корупцію було визнано однією з найнебезпечніших загроз соціальної сфери суспільства. Це пов'язано з тим, що корумповані чиновники та бізнес-еліта деструктивно впливають на суспільство, економіку та підвищують рівень злочинності в країні [141, с. 45]. Поширення явища корупції може призвести до фатальних наслідків для демократичної держави, в основу якої покладено довіру народу до інституту влади [31; 158; 159]. Так, світова спільнота змушена була акумулювати всі зусилля на боротьбу з цим явищем шляхом об'єднання в міжнародні організації з протидії корупції та ухвалення міжнародних документів. На жаль, Україна не стала винятком, і, усвідомлюючи, що корупція стала на шляху розвитку держави та всього суспільства, антикорупційна діяльність затребувана в усіх сферах та напрямках діяльності держави та суспільства.

Визнаним міжнародною спільнотою центром з координації діяльності держав та міжнародних організацій у боротьбі зі злочинністю є Організація Об'єднаних Націй (ООН) [79; 75; 61]. З упевненістю можна сказати, що рекомендації Організації Об'єднаних Націй мають важливе значення для кожної демократичної країни та впливають на формування норм національного законодавства щодо запобігання та боротьби з корупцією.

На міжнародному рівні першим документом у боротьбі з корупцією стала ухвалена 15.12.1975 р. Резолюція Генеральної Асамблеї ООН 3514 (XXX) «Заходи проти корупції, яка практикується транснаціональними й іншими корпораціями, їх посередниками та іншими причетними до цього сторонами» [73]. У документі акцентується увага на необхідності вжити заходів щодо запобігання та протидії корупції на національному рівні, в тому числі законодавчі. Так, влада кожної держави має провести аналіз та оцінку адекватності свого кримінального законодавства з метою забезпечення ефективної відповіді на корупційні діяння всіх видів; розробити регулюючі та адміністративні механізми запобігання корупції; розробити та запровадити процедури виявлення, розслідування та покарання корумпованих владних осіб; розробити нормативні документи щодо конфіскації майна та коштів, які були набуті в результаті корупційних дій тощо [93].

Зазначимо, що корупцію визнано міжнародним злочином Конвенцією ООН проти транснаціональної організованої злочинності. Україною згодом було ратифіковано цю Конвенцію та протоколи до неї [121]. Щодо положень зазначеної Конвенції, варто звернутися до ст. 8, у якій криміналізовано

корупцію як злочин публічної особи державної служби. За ст. 9 Конвенції кожна держава-учасник має вжити законодавчих, адміністративних або інших заходів з метою запобігання та виявлення корупції, а також забезпечити антикорупційні органи відповідним рівнем незалежності з метою перешкодження неправомірному впливу на них [56].

Також важливим документом міжнародного значення є Конвенція ООН проти корупції, ратифікована Україною у 2006 р. За ст. 5 вказаної Конвенції кожна держава-учасниця має розробити ефективну антикорупційну скоординовану політику, спираючись на основоположні принципи своєї системи права. Проте чіткого визначення понять корупції та антикорупційної політики Конвенція не має [119].

Отже, аналізуючи положення документів ООН, можна дійти висновку, що вони мають необов'язковий характер та дають кожній країні право самостійно обирати обсяги та можливості реалізації положень. Проте факт підписання міжнародних документів указує на те, що нормативно-правове забезпечення є одним із основних джерел втілення антикорупційної політики держави.

Варто погодитися з Р.М. Тучаком, який зазначав, що дотримання норм закону, принципів законності та справедливості як найцінніших та найвищих засад існування демократичного суспільства є наймогутнішою зброєю у боротьбі з корупцією. Закон є непорушним кодексом поведінки, а повага до закону – обов'язок кожного [145, с. 47]. Змістом нормативно-правового забезпечення антикорупційної політики є сукупність нормативно-правових актів та механізмів їх застосування. Механізмами застосування нормативно-правових актів варто вважати сукупність юридичних засобів здійснення антикорупційної політики [35]. Основним елементом механізму правового регулювання є правові норми правових актів. Норми розуміють як вихідний структурний елемент системи права, певний еталон. Отже, нормі права властиві загальні риси права, проте відсутня системність, оскільки вона проявляється лише в сукупності з іншими складовими елементами [77, с. 56-57]. Таким чином, антикорупційне законодавство розуміють як сукупність законодавчих, підзаконних та відомчих нормативно-правових актів чи норм, якими встановлено спеціальні положення щодо запобігання та протидії корупції, визначена юридична відповідальність за скоєння корупційних дій, регулюється діяльність правоохоронних та спеціальних органів держави з протидії та запобігання корупції.

Антикорупційна політика на національному рівні бере свій початок з отримання Україною незалежності. Так, протягом 1992-1994 р. було створено низку антикорупційних органів: Координаційний комітет по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю при Президентові України, спеціальні підрозділи з боротьби з корупцією та організованою злочинністю Міністерства внутрішніх справ та Служби безпеки України, а також інші нормативні документи, видані на відомчому рівні тощо. Згодом був прийнятий Закон України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» (1993 р.) та Закон України «Про боротьбу з корупцією» (1995 р.). На той момент законодавчі акти містили в собі превентивні антикорупційні положення, обмеження для осіб, уповноважених на виконання функцій держави, визначені ознаки корупційних порушень та юридичну відповідальність за них тощо. Варто звернути увагу, що перший спеціальний Закон України «Про боротьбу з корупцією» був чинний протягом п'яти років, упродовж яких зміни до нього вносилися 12 разів [3].

Наступним важливим кроком у боротьбі з корупцією можна вважати впровадження Комплексної цільової програми боротьби зі злочинністю на 1996-2006 р., розробленої відповідно до вимог указу Президента України від 05.08.1996 р. № 628/96 «Про додаткові заходи щодо забезпечення законності та правопорядку в Україні». На той момент основним завданням програми було визначено вдосконалення практичної діяльності правоохоронних органів у підтримці правопорядку та законності, належне забезпечення конституційного ладу тощо. Серед пріоритетних завдань було визначено й формування вдосконаленої ефективної правової бази боротьби зі злочинністю в цілому, та з корупцією зокрема.

Надалі зміни до антикорупційного законодавства вносили досить активно. Так, у 1997 р. затверджено Національну програму боротьби з корупцією (Указ Президента України від 10.04.1997 р. № 319/97), за якою було передбачено необхідність вжити профілактичних, організаційно-правових та інших заходів протидії корупції. З 1998 р. до 2005 р. діяла Концепція боротьби з корупцією, якою передбачено використання системного підходу та підвищення ефективності організації діяльності щодо запобігання та протидії корупції в Україні.

Незважаючи на низку прийнятих нормативно-правових актів, корупція продовжувала свій розквіт у всіх сферах держави. Тому для забезпечення вищого рівня ефективності боротьби зі злочинністю та корупцією, зменшення

шкоди, завданої корупційними діяннями, соціальної та економічній сферам, приведенням національної антикорупційної програми до вимог та стандартів Європейського Союзу, становлення ринкових відносин та недопущення підриву авторитету України на міжнародному рівні, Президентом України видано Указ «Про невідкладні додаткові заходи щодо посилення боротьби з організованою злочинністю і корупцією» від 06.02.2003 р. № 84/2003.

Також Україна є учасником Організації економічного та соціального розвитку, у межах роботи якої у 2006 році було видано Стамбульський план дій. Згідно зі схваленим планом передбачено вжиття заходів щодо прозорої системи державної служби, посилення боротьби з корупцією та створення чесного бізнесу, а також підтримка участі громадськості в політичному житті держав.

Отже, аналіз сучасних нормативних документів щодо протидії та запобіганню корупції на міжнародному та національному рівні дав змогу виявити, що антикорупційні угоди посилюють політичні зобов'язання країн щодо корупційних правопорушень, затверджують міжнародні норми та процедури протидії корупції на національному та міждержавному рівнях.

Враховуючи важливість проблеми корупції на національному та міжнародному рівнях, Верховною Радою України було прийнято постанову «Про стан боротьби з організованою злочинністю у 2004-2005 роках». Одночасно Президентом України був виданий Указ «Про першочергові заходи щодо детінізації економіки та протидії корупції» від 18.11.2005 р. № 1615. У вищезазначених нормативно-правових актах міститься доручення Кабінету Міністрів України здійснити вдосконалення законодавства щодо протидії корупції та організованої злочинності, урахувавши досвід України та країн-членів Ради Європи. Тому згодом Верховною Радою України було ухвалено низку законів щодо протидії корупції: «Про ратифікацію Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією», «Про ратифікацію Конвенції ООН проти корупції», «Про ратифікацію Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією», «Про ратифікацію Додаткового протоколу до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією». Прийняття законів міжнародного значення мало на меті формування позитивного іміджу України у світі, сприятливого політичного та економічного клімату, можливості співпраці зі світовими організаціями та спеціалізованими антикорупційними органами.

Як подальший розвиток антикорупційної стратегії України Президентом України затверджено Концепція подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності», яка діє протягом чотирьох років (2006-2010 р.). Стратегічний

напрямок концепції цих років було визначено як посилення заходів, спрямованих на виявлення корупції та забезпечення притягнення порушників до відповідальності. У зв'язку з цим Верховною Радою було прийнято низку антикорупційних законів: «Про засади запобігання та протидії корупції», «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень» та «Про внесення змін і доповнень до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення». Водночас прийняття Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» призвело до подальших змін у Кримінальному кодексі України та Кодексі України про адміністративні правопорушення. Як результат, було прийнято 15 підзаконних актів, які згодом сформуvalи базу антикорупційної інфраструктури [101; 5]. Проте, необхідні ефективні засади протидії корупційним діям все ще не були ухвалені. Так, ГРЕКО рекомендувало Україні розробити та впровадити ефективні заходи щодо боротьби з корупцією [161].

Проведений аналіз антикорупційного законодавства України за період її незалежності до 2014 р. засвідчив, що тогочасне законодавство не відповідало вимогам європейських стандартів, було відсутнє чітке закріплення юридичного визначення антикорупційної політики, але згадки про її складники все-таки зустрічаються в нормативно-правових актах, антикорупційне законодавство постійно розвивалося, проте безпосередньо в антикорупційній сфері не відбулося суттєвих змін. Виявлено, що тогочасне законодавство не відповідало європейським стандартам щодо органів, уповноважених на формування та реалізацію антикорупційної політики, розподіл функцій та повноважень не відповідає критеріям, а деякі взагалі не виконувалися жодним державним органом. Також не були виконані вимоги міжнародної спільноти щодо співробітництва влади та громади в процесі прийняття суспільно важливих рішень. Отже, в Україні до певного часу була відсутня ефективна антикорупційна стратегія. Така ситуація, на нашу думку, зумовлена була слабкістю наявної демократії, кризою політичної влади, обмеженістю впливу громадянського суспільства, складними економічними умовами в країні тощо.

Для забезпечення ефективності та належного рівня вирішення поставленого завдання восени 2014 р. була прийнята низка нових законів: «Про засади антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки», «Про очищення влади», «Про запобігання корупції», «Про Національне антикорупційне бюро», «Про прокуратуру», «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо

невідворотності покарання за окремі злочини проти основ національної безпеки, громадської безпеки та корупційні злочини», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення кінцевих вигодонабувачів юридичних осіб та публічних діячів» тощо. Упровадження прийнятих нових законів щодо запобігання та протидії корупції стали ефективним інструментом у боротьбі з незаконними діями.

Прийнята антикорупційна стратегія на 2014-2017 р. передбачає зауваження та пропозиції міжнародних інституцій щодо стану корупції та її поширеності. Відмінною рисою нинішньої стратегії від попередніх є виділення зони ризиків в антикорупційній політиці держави та пропозиції щодо викорінення корупційних елементів у процесі державотворення. Також ця Антикорупційна стратегія враховує недоліки попередніх. Зокрема, у стратегії є чітка структура та визначені конкретні напрямки реформи. Одним із таких напрямів є створення спеціалізованого самостійного органу з метою здійснення оперативно-розшукової діяльності та досудового розслідування в кримінальних корупційних правопорушеннях – Національного антикорупційного бюро України.

Ефективна протидія корупції вимагає системного, чіткого підходу та належного кадрового забезпечення. У попередній системі функції боротьби з корупцією виконувала ціла низка органів, підрозділів та Служба безпеки України. Так, відповідальність за отримані результати роботи з попередження та боротьби з корупцією була розподілена за кожним органом окремо відповідно до вертикалі управління. А отже, це призводило до фактичної залежності від керівництва. Тому антикорупційна діяльність, особливо щодо чиновників вищих щаблів влади, виявилась неефективною. Цього вдалося уникнути при створенні окремого незалежного спеціалізованого органу.

У своїй діяльності основним законом, яким керується бюро, є Закон України «Про Національне антикорупційне бюро» від 14.10.2014 р. № 1698-VII. Стаття 1 вказаного Закону визначає правовий статус Національного антикорупційного бюро – державний правоохоронний орган, на який покладено попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень відповідно до його підслідності, а також запобігання скоєнню нових порушень.

Необхідно звернути увагу на те, що, окрім зазначеного вище Закону України, правовою основою для функціонування Національного антикорупційного бюро є Конституція України, Кримінальний процесуальний

кодекс України (13.04.2012 р. № 4651-VI), Кодекс України про адміністративні правопорушення (07.12.1984 р. № 8073-X), Закон України «Про запобігання корупції» (14.10.2014 р. № 1700-VII), Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність» (18.02.1992 р. № 2135-XII), Закон України «Про банки і банкову діяльність» (07.12.2000 р. № 2121-III), Закон України «Про депозитарну систему України» (06.07.2012 р. № 5178-VI).

Закони України «Про Національне антикорупційне бюро України» та «Про запобігання корупції» закріплюють організаційні основи та принципи діяльності та функції бюро. Законом України «Про Національне антикорупційне бюро України» визначено чисельність та структуру бюро, а також окреслено коло підрозділів, які можуть бути утворені в його складі. Також Законами гарантована незалежність Національного антикорупційного бюро та визначене поняття корупційного правопорушення. Ця гарантія реалізується шляхом особливого порядку конкурсного відбору Директора Національного антикорупційного бюро та повним переліком підстав припинення його повноважень; конкурсним відбором інших працівників бюро, відповідними умовами оплати праці та їх особливим правовим становищем; особливим порядком фінансування та матеріально-технічного забезпечення Національного антикорупційного бюро тощо [111].

Як було зазначено, у своїй діяльності Національне антикорупційне бюро також керується Законами України «Про банки і банківську діяльність» та «Про депозитарну систему України». Цими законами визначено доступ Національного бюро до інформації, у якій міститься банківська таємниця.

Отже, створення Національного антикорупційного бюро є знаковою подією незалежної України як європейської держави. Національне антикорупційне бюро є правоохоронним органом з досить широкими повноваженнями у сфері запобігання та протидії корупції. Завдяки впровадженню законів щодо діяльності Національного антикорупційного бюро України, нашій державі вдалося виконати певні вимоги та зобов'язання, передбачені міжнародними антикорупційними нормативними актами.

Законом України «Про запобігання корупції» з метою координації антикорупційної політики та запобігання корупції створено орган з превентативними антикорупційними функціями, а саме – Національне агентство з питань запобігання корупції. Нормативно-правовою основою Національного агентства є Конституція України, міжнародні договори, які узгоджені з Верховною Радою України, Закон України «Про запобігання

корупції» (14.10.2014 № 1700-VII), Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» (17.03.2011 № 3166-VI), Закон України «Про державну службу» (10.12.2015 № 889-VIII), постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Національного агентства з питань запобігання корупції» (18.05.2015 № 118), прийняті відповідно до перелічених законів нормативно-правові акти, а також нормативно-правові акти, що регулюють діяльність органів виконавчої влади.

Так, Закон України «Про запобігання корупції» встановлює особливий статус, юридичні гарантії незалежності, функції та повноваження Національного агентства з питань запобігання корупції. Затвердивши положення Закону щодо агентства, Україна виконала завдання міжнародної спільноти щодо гарантування незалежності органу антикорупційної політики та відповідність її міжнародним стандартам [106].

Закон України «Про запобігання корупції» визначає завданням агентства запобігання корупції в державі, застосування превентивних антикорупційних механізмів, попередження ризиків у діяльності органів державної влади. Законом визначено незалежність Національного агентства від зовнішнього впливу та втручання. Це забезпечується спеціальним статусом агентства, особливостями конкурсного відбору та призначення членів Національного агентства, відповідними умовами оплати праці та прозорістю діяльності агентства тощо [106, ст. 9].

Також Законом визначені повноваження Національного агентства, серед яких формування та реалізація антикорупційної політики, розробка проектів нормативно-правових актів щодо антикорупційного законодавства, моніторинг та контроль виконання законодавчих актів щодо етичної поведінки, врегулювання конфлікту інтересів, координація та надання пояснень, консультаційної допомоги державним органам та органам місцевого самоврядування стосовно застосування актів антикорупційного законодавства та інше [106, ст. 7, 11]. Зазначимо, що значну частину повноважень складає робота з кадрами, громадськістю, співпраця з іншими державними органами та неурядовими організаціями, міжнародними та іноземними організаціями тощо.

Певні запобіжні засади антикорупційної політики передбачені Законом України «Про державну службу». Зокрема, Законом визначені обмеження для осіб, які можуть займати посади державних службовців, етичні перешкоди перебування на державній службі, недопустимість зловживання службовим становищем, порушення законів України тощо [104, ст. 3, 10, 12, 13, 16, 31].

Таким чином, Національне агентство з питань запобігання корупції є спеціалізованим антикорупційним органом, який наділений компетенціями з попередження та боротьби з корупційними діяннями на законодавчому рівні.

Важливим нормативним актом у питанні нормативного забезпечення органів антикорупційної політики є Закон України «Про очищення влади» (16.09.2014 № 1682-VII). Основною метою закону є унеможливлення участі в державному управлінні осіб, які своїми діями чи бездіяльністю підірвали національну безпеку та оборону України, здійснювали заходи щодо узурпації влади Президентом України В. Януковичем, здійснювали протиправне порушення прав та свобод людини [116]. Але суттєвим недоліком цього закону є те, що він спрямований на недопущення осіб, яким не вистачає цілісності, а не на боротьбу з вчиненими правопорушеннями чи захист сьогодення [124]. Отже, вітчизняний закон щодо люстрації не здатний захистити демократичні цінності та громадськість.

Наступний спеціалізований антикорупційний орган – Спеціалізована антикорупційна прокуратура – у своїй діяльності керується Конституцією України, Законом України «Про прокуратуру» (14.10.2014 № 1697-VII), Кримінальним та Кримінальним процесуальним кодексами України, Регламентом Генеральної прокуратури України, наказами Генерального прокурора та керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, міжнародними нормами, що ратифіковані у встановленому порядку [90].

Міжнародним антикорупційним законодавством передбачено притягнення до кримінальної відповідальності осіб, на користь яких здійснено неправомірну вигоду. До нормативного забезпечення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури варто зарахувати Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану першочергових заходів з подолання корупції» (02.07.2014 № 647-р), Закон України «Про запобігання корупції» (14.10.2014 № 1700-VII), Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки» (14.10.2014 № 1699-VII), «Про очищення влади» (16.09.2014 № 1682-VII). Також законами, якими керуються антикорупційні органи необхідно вважати Закони України «Про публічні закупівлі» (25.12.2015 № 922-VIII), «Про доступ до публічної інформації» (13.01.2011 № 2939-VI) тощо.

Так, Законом України «Про прокуратуру» визначено, що в Генеральній прокуратурі України створюється як самостійний структурний підрозділ Спеціалізована антикорупційна прокуратура. До обов'язків та функцій

антикорупційної прокуратури належить нагляд за діяльністю Національного бюро [118, п.5 ст. 8]. У свою чергу, Закон України «Про прокуратуру» встановлює повноваження органів прокуратури під час здійснення антикорупційної діяльності. Зокрема, за Законом прокурор має підтримувати публічне обвинувачення в суді щодо корупційного правопорушення [118, ч. 1 ст. 22]. Цей Закон регламентує координаційні повноваження прокуратури під час взаємодії з іншими органами з метою боротьби з корупцією [118, ст. 25]. Частиною 5 статті 8 Закону «Про прокуратуру» передбачено, що прокурор здійснює представництво в суді під час розгляду проваджень щодо корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень [118].

Повноваження та завдання прокуратури у сфері запобігання та протидії корупції встановлені Наказом Генерального прокурора «Про організацію діяльності органів прокуратури у сфері запобігання і протидії корупції» (25.06.2013 р.). Зауважимо, що цей наказ також регулює правила відшкодування завданих корупційними діяннями збитків, виявлення та причини виникнення корупційних діянь тощо [115]. Пріоритетна роль прокурорів при координації правоохоронних органів з боротьби та протидії корупції визначена Наказом Генерального прокурора «Про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції» (16.01.2013) [109].

Пріоритетними сферами правового регулювання антикорупційної політики є: державна служба; законотворчість; судова та правоохоронна діяльність, що зумовлює розробку антикорупційних стандартів та інших заходів боротьби з корупцією у відповідній сфері, у тому числі й прокурорської діяльності. При чому, як слушно підкреслює автор, антикорупційні стандарти є єдиними для уособленої сфери правового регулювання гарантіями, обмеженнями чи заборонами, які забезпечують попередження або зменшення впливу корупції на функціонування цієї сфери. Таким чином, антикорупційну прокуратура має на меті наглядати за суспільними відносинами, що виникають у межах законності та правомірності здійснення оперативно-розшукової діяльності, а також досудового розслідування Національним антикорупційним бюро України.

За юридичної силою нормативне забезпечення функціонування антикорупційних органів України здійснюється: Конституцією України; міжнародними актами; Законами України; Указами Президента України; Постановами Кабінету Міністрів України; відомчими нормативними актами тощо. Водночас нормативне забезпечення Спеціалізованої антикорупційної

прокуратури досить несистемне та потребує подальшого вдосконалення.

Висновки до розділу 1

Проведення аналізу сучасного стану антикорупційної політики дозволило визначити, що нинішній стан корупції в Україні, на жаль, визначається як критичний, наша держава лідирує за показниками корупції у світі, що свідчить про низький рівень або взагалі відсутність дієвих норм законодавства у сфері протидії корупції.

Упродовж дослідження з'ясовано, що єдине розуміння поняття корупції нині відсутнє. Поняття є широкоживаним та може трактуватися як у загальному розумінні – негативні прояви державної влади, так і в спеціальному – поведінковий прояв службових осіб з метою отримання особистої вигоди. Тому корупцію можна охарактеризувати і як соціальне явище, і як особисті діяння з метою реалізації особистих чи корпоративних інтересів на шкоду суспільним.

Державна антикорупційна діяльність є комплексом заходів, спрямованих на протидію корупції у вузькому розумінні, а також на запобігання корупційним проявам на державному рівні. Визначено основні її недоліки: 1) непрозорість; 2) невідповідність керівних органів держави; 3) слабо розвинена антикорупційна політика; 4) неефективність; 5) великий вплив на політику та кадрові рішення окремих осіб чи олігархічних груп; 6) конфлікт інтересів, нехтування правилами професійної етики між службовими особами; 7) низький рівень забезпечення захисту прав власності; 8) нерегульована діяльність судової системи у сфері антикорупційної діяльності; 9) недосконалість антикорупційного законодавства; 10) недосконалість системи суспільного контролю за видатками посадових осіб та реалізації антикорупційної політики тощо.

Сучасна антикорупційна система України нині складається з таких органів: Національне антикорупційне бюро, Спеціалізована антикорупційна прокуратура, Національне агентство з питань запобігання корупції, Вищий антикорупційний суд. Так, Національне антикорупційне бюро покликане здійснювати досудове розслідування випадків корупції, скоєної високопосадовими особами. Бюро займається практичним втіленням заходів протидії корупції. Для забезпечення гарантій незалежності Національного антикорупційного бюро України, законності під час оперативно-розшукової

діяльності та досудового розслідування, нагляд за їх слідчими діями ведуть працівники Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Функція запобігання випадкам корупції покладена на Національне агентство з питань запобігання корупції. Агентство визначає превентивні антикорупційні заходи та зосереджується на формуванні антикорупційної політики держави. Вищий антикорупційний суд здійснює правосуддя з метою захисту особи, суспільства та держави від корупційних і пов'язаних із ними злочинів та судового контролю за досудовим розслідуванням цих злочинів, дотриманням прав, свобод та інтересів осіб у кримінальному провадженні.

Уточнено тлумачення функцій спеціалізованих антикорупційних органів України, до яких належать: 1) запобігання корупції; 2) попередження та боротьба з корупційними правопорушеннями, вчиненими вищими посадовими особами держави, ліквідація наслідків корупційних правопорушень; 3) нагляд за додержанням законності під час проведення досудового розслідування та оперативно-розшукової діяльності; 4) підтримання публічного обвинувачення в межах своєї компетенції у справах щодо корупційних правопорушень; 5) розгляд відповідних справ щодо корупційних правопорушень тощо.

Виділено основні та допоміжні функції органів антикорупційної політики держави. Як основні функції Національного антикорупційного бюро кваліфіковано оперативно-розшукову, правоохоронну, функцію досудового розслідування; інформаційно-аналітичну. Головною функцією Національного агентства з питань запобігання корупції визначено запобігання корупції та знешкодження намагань чиновників стати корупціонерами. Серед інших функцій Національного агентства з питань запобігання корупції визначено такі: формування та реалізації державної антикорупційної політики, а саме: аналітична, функція розробки стратегій та державних антикорупційних програм, нормативне забезпечення реалізації антикорупційної політики держави та організаційна функція. Визначено, що головною функцією Вищого антикорупційного суду є притягнення до кримінальної відповідальності корупціонерів, провадження на яких відкрито Національним агентством з питань запобігання корупції, та повернення арештованих коштів державі. Серед функцій антикорупційної прокуратури варто виділити дві головні: 1) нагляд за додержанням законодавства під час проведення досудового розслідування, здійснюваного Національним антикорупційним бюро України; 2) підтримання публічного обвинувачення у відповідних провадженнях; 3) представництво інтересів громадянина чи держави в суді в межах своєї компетенції стосовно

корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень.

Аналізуючи діяльність спеціалізованих антикорупційних органів України, визначено, що новий період розвитку антикорупційного законодавства настав від початку 2014 року. У цей період нормативне забезпечення антикорупційної діяльності поповнилося низкою нормативних актів, які визначені в роботі та стали першочерговими у виконанні дій щодо запобігання та протидії корупції в Україні відповідно до міжнародних стандартів. Проте, несистемний та несвоєчасний механізм оновлення антикорупційного законодавства вимагає подальшого доопрацювання.

РОЗДІЛ 2

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ СПЕЦІАЛІЗОВАНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПРОКУРАТУРИ В СИСТЕМІ СПЕЦІАЛІЗОВАНИХ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ

2.1. Організаційні засади діяльності прокуратури в системі спеціалізованих антикорупційних органів України

З моменту прийняття антикорупційного пакету законів кожен державний орган зазнав значних змін. Не є винятком й органи прокуратури України. Так, відбувається реорганізація організаційної, правової та функціональної сторін діяльності прокуратури в напрямку антикорупційної діяльності. Чинниками, що стимулюють до цього є наявність корупційних схем у сучасній структурі правоохоронних органів, політичний вплив на прокурорів, зовнішньоекономічний вплив тощо.

Поняття організації в правовому розумінні частіш за все використовують для окреслення внутрішньої організації управління в органах прокуратури. Безпосередньо організаційні засади діяльності органів прокуратури розглядають як комплекс заходів та дій, спрямованих на раціональність розподілу функцій та дій прокурорів, створення відповідного психологічного клімату, належних умов праці тощо [81, с. 29].

Як зазначають дослідники, організаційний аспект у роботі антикорупційної прокуратури відіграє важливу роль у її діяльності. Зокрема, В.І. Берестень відзначає наявність комплексу елементів в інфраструктурі прокуратури: профілактика, попередження, припинення, боротьба з корупцією; кадрове, наукове, фінансове та матеріально-технічне забезпечення; розроблення спеціалізованих механізмів протидії та припинення корупції; взаємодія з іншими антикорупційними органами та системами тощо [13, с. 98].

Відзначимо, що організаційні основи діяльності прокуратури як спеціалізованого антикорупційного органу закріплені в низці нормативно-правових актів, зокрема, Законах України «Про запобігання корупції», «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції», Наказах Генерального прокурора:

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

Варто зауважити, що Спеціалізована антикорупційна прокуратура є не лише органом протидії корупції, а й має вживати заходів щодо її попередження (як у країні в цілому, так і в системі прокуратури зокрема).

Особлива роль для забезпечення виконання цих функцій належить Положенню про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України, затвердженому наказом Генеральної прокуратури України від 12.04.2016 р. № 149. Відповідно, нині Спеціалізована антикорупційна прокуратура є елементом системи прокуратури як самостійний структурний підрозділ Генеральної прокуратури України на правах Департаменту [90].

Незважаючи на достатню кількість досліджень та визначень терміна «організація», єдиний підхід і нині відсутній. Відповідно, щодо визначення організації діяльності антикорупційної прокуратури серед правників також немає єдності. Враховуючи вищевикладене, пропонуємо як організаційні засади діяльності антикорупційної прокуратури розуміти діяльність органу прокуратури щодо запобігання та протидії корупції у визначений законом спосіб під час планування та реалізації своїх функціональних обов'язків. Важливим аспектом, на нашу думку, в організаційній діяльності є й інформування населення щодо результатів діяльності.

Серед організаційних засад діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури варто виділити такі: 1) організаційна структура антикорупційної прокуратури; 2) планування роботи; 3) функціональні обов'язки та їх розподіл; 4) координаційні заходи; 5) звітність; 6) робота з громадськістю; 7) контроль антикорупційної діяльності в цілому; 8) кадрове забезпечення; 9) взаємодія з іншими владними органами та міжнародними організаціями.

До організаційної структури Спеціалізованої антикорупційної прокуратури входять центральний апарат та територіальні філії, розташовані

поряд з територіальними управліннями Національного антикорупційного бюро України. Для виконання службових обов'язків до Спеціалізованої антикорупційної прокуратури не можуть бути прийняті особи, які протягом п'яти років працювали в інших антикорупційних підрозділах правоохоронних органів. Внутрішньо-організаційну структуру антикорупційної прокуратури визначено так: відділ управління процесуального керівництва, підтримання публічного обвинувачення та представництва в суді; відділ аналітично-статистичного забезпечення; відділ документального забезпечення. Аналізуючи нормативні документи щодо діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, було визначено, що прокурор вказаного державного органу реалізує свої повноваження в цілому за загальними правилами. Правове регулювання Спеціалізованої антикорупційної прокуратури забезпечується низкою нормативно-правових актів, серед яких основне місце посідає Конституція України.

Головні функції та завдання Спеціалізованої антикорупційної прокуратури визначені Положенням про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України, затвердженого наказом Генерального прокурора України від 12.04.2016 № 149, та Законом України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII (ч. 5 ст. 8).

Зауважимо, що відділ управління процесуального керівництва Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, підтримання публічного обвинувачення та представництва в суді покликаний забезпечити підтримку та керівництво публічним обвинуваченням у кримінальному провадженні, що розслідують детективи першого відділу детективів Головного підрозділу детективів Національного антикорупційного бюро України. Аналогічні дії реалізують й інші відділи управління, здійснюючи підтримку та представництво відповідних відділів Національного антикорупційного бюро. Водночас ці відділи управління процесуального керівництва Спеціалізованої антикорупційної прокуратури за відповідним дорученням керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, його першого заступника та заступника мають право здійснювати процесуальне керівництво та підтримку публічного обвинувачення і в інших провадженнях.

Зазначені відділи управління Спеціалізованої антикорупційної прокуратури виконують низку завдань та функцій, а саме: 1) нагляд за додержанням законів при оперативно-розшуковій діяльності та досудовому розслідуванні Національного антикорупційного бюро України; 2) участь у

судовому розгляді та досудових розслідуваннях детективів Національного антикорупційного бюро; 3) підготовка апеляційних та касаційних скарг на судові рішення в провадженнях у межах повноважень; 4) подання цивільного позову в кримінальному провадженні, яке розслідується детективами Національного антикорупційного бюро; 5) забезпечення представництва або захисту інтересів у суді згідно з положеннями Закону України «Про прокуратуру» щодо справ, пов'язаних з корупційними правопорушеннями; 6) внесення та контроль відомостей Єдиного реєстру досудових розслідувань щодо кримінальних проваджень тощо [90].

Варто зазначити, що робота працівників відділів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури організована шляхом розподілу відповідно до функціональних обов'язків згідно з предметним принципом. Розподіл обов'язків здійснює керівник відділу за погодженням з керівником Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

Окремо слід звернути увагу на функцію Спеціалізованої антикорупційної прокуратури щодо поновлення порушених прав громадян чи законних інтересів держави в результаті вчинення корупційних правопорушень [90].

Гарантом законності досудового розслідування є прокурор. Прокурора призначає Генеральний прокурор з метою додержання законності досудового розслідування із числа заступників [118, ч. 7, ст. 8-1]. Зокрема, на керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури як на заступника Генерального Прокурора покладена низка функцій: 1) представництво Спеціалізованої антикорупційної прокуратури; 2) організація діяльності антикорупційної прокуратури; 3) призначення прокурора в конкретному кримінальному провадженні або групу прокурорів для особливо складного кримінального провадження (зокрема й старшого прокурора з метою керівництва групою); 4) погодження прийняття та звільнення з лав працівників Спеціалізованої антикорупційної прокуратури; 5) здійснення організації, аналізу та збору статистичних даних щодо застосування законодавства тощо [118]. Але необхідно зазначити, що правовий статус цим Законом України регламентовано нечітко, що не дає змоги оцінити організаційну модель антикорупційної прокуратури повною мірою.

Зазначимо, що повноваження керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури відображені й у ЗУ «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14.10.2014 № 1698-VII Зокрема, згідно з ч.5 ст.5 прокурор Спеціалізованої антикорупційної прокуратури є уповноваженим членом

комісії, що створена за рішенням Директора Національного антикорупційного бюро. Коло питань такої комісії охоплює питання щодо усунення порушень прав осіб, які співпрацюють з НАБУ. Рекомендації комісії є обов'язковими для виконання державними органами та органами місцевого самоврядування [118].

Зупинимось на функціях прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури більш детально. Спираючись на ст. 5 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» від 18.02.1992, суб'єктами, уповноваженими на оперативно-розшукову діяльність, є оперативні підрозділи детективів, оперативно-технічні підрозділи та підрозділи внутрішнього контролю [114]. За Кримінальним процесуальним кодексом України Спеціалізована антикорупційна прокуратура в частині досудового розслідування покликана здійснювати нагляд за перебігом розслідування кримінальних правопорушень у випадках привласнення та розтрат майна, заволодіння майном шляхом зловживання службовим становищем, відмиванні доходів, отриманих злочинним шляхом, нецільове використання бюджетних коштів, підкуп службових осіб, декларування недостовірної інформації, незаконне збагачення, зловживання службовим становищем та впливом, вчинення злочину окремими категоріями суб'єктів (Президент України, судді чи прокурори) тощо [63, ст. 191, 206-2, 209, 210, 211, 354, 364, 366-1, 368-2].

Виконуючи свої функції, Спеціалізована антикорупційна прокуратура може погоджувати дії Національного антикорупційного бюро під час розслідування складних та особливо важливих кримінальних проваджень у межах компетенції. Зазначимо, що подібний досвід запозичений з європейських країн, але, на думку деяких вчених, Україна – одна із перших держав на пострадянському просторі, де було запроваджено спеціалізацію антикорупційної прокуратури, тоді як у Грузії, наприклад, спеціалізована прокуратура та відповідні антикорупційні її підрозділи відсутні [72, с. 91].

Також варто звернути увагу на досвід Іспанії, де створена Спеціальна прокурорська служба з розслідування економічних злочинів, пов'язаних із корупцією. Зазначений підрозділ входить до Державної прокурорської служби Іспанії. До компетенції служби входить розгляд справ щодо хабарництва, злочини проти Державного казначейства, валютні операції та контрабанда, зловживання службовим становищем, незаконне використання секретної інформації тощо [135, с. 73]. Іншими прикладами аналогічної організаційної структури в європейських державах можна назвати Національний антикорупційний відділ у складі прокуратури Швеції, Службу державного

обвинувачення з протидії корупції та організаційної злочинності Іспанії, Національний антикорупційний директорат у системі прокуратури при Вищому касаційному суді Румунії тощо [125, с. 263-265].

На шляху до вступу до Європейського Союзу Україна послідовно виконує низку вимог міжнародних організацій політичного, економічного та законодавчого характеру. Як зазначалося, реформування прокуратури не стало винятком. Створення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури відповідає міжнародним актам. Зокрема, ст. 36 Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції, ст. 20 Кримінальної конвенції Ради Європи про кримінальну відповідальність за корупцію від 27.01.1999 ETS 173, п. 4 Рекомендації Україні в рамках Стамбульського плану дій щодо боротьби з корупцією Антикоруційної мережі для Східної Європи та Центральної Азії Організації економічного співробітництва та розвитку від 21.01.2004 р., п.п. 86-87 Звіту груп держав проти корупції Ради Європи (ГРЕКО) у межах об'єднаних першого та другого раундів оцінювання України 2007 р. закріплено необхідність створення спеціалізованого органу прокуратури в боротьбі з корупцією [125, с. 263].

Погоджуючись з О.С. Проневичем, хотілося б відзначити, що норми міжнародних організацій встановлюють не лише організаційні засади діяльності антикорупційної прокуратури, але й інші, зокрема, спеціалізацію, кадрове забезпечення, рівень забезпеченості ресурсами для ефективного виконання завдань тощо. Дослідник зазначає, що антикорупційна спеціалізація країн з перехідною економікою передбачає, частіш за все, створення окремих самостійних спеціалізованих інститутів із протидії корупції [125, с. 262].

Розглядаючи організаційні засади діяльності прокуратури в системі спеціалізованих антикорупційних органів України, варто особливу увагу приділити самостійності та прозорості дій підрозділу. Так, Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» щодо забезпечення прозорості в організації діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з метою виконання рекомендацій Міжнародного валютного фонду» від 18.02.2016 підвищено рівень незалежності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури від Генерального прокурора та змінено процедуру призначення посадовців до цього антикорупційного органу. Порядок призначення прокурорів на адміністративні посади антикорупційної прокуратури передбачено Законом України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 [168, ч. 1, 2 ст. 81]. Однією з особливостей призначення є те, що призначення

відбувається на основі відкритого конкурсу, відповідальними за організацію якого не можуть бути представники Генеральної прокуратури України. У такому випадку конкурсна комісія складається з чотирьох осіб, які визначені Радою прокурорів України, та семи осіб, визначених Верховною Радою України. При цьому члени конкурсної комісії не можуть обіймати політичні посади чи бути працівниками правоохоронних органів, бути депутатами Верховної Ради України чи місцевої ради та ін. [118, ч. 2 ст. 81].

Зазначимо, що вимоги до кандидатів на посаду прокурора Спеціалізованої антикорупційної прокуратури значно суворіші порівняно з вимогами до кандидатів у прокурори загальних прокуратур. Зокрема, на зайняття посади прокурора САП може претендувати особа, яка має вищу юридичну освіту, не менше п'яти років стажу в юридичній галузі, досконало володіє державною мовою тощо [118].

Окремо слід звернути увагу на такий елемент організаційної діяльності, як адміністративні накази. Так, положеннями ст. 8 Закону України «Про прокуратуру» передбачено, що всі письмові адміністративні накази щодо організації діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури мають бути видані лише за погодженням керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Такий підхід зумовлений прагненням до прозорості дій та з метою протидії тиску ззовні чи всередині організації. Прийняття зазначеного положення зумовлено міжнародними рекомендаціями та настановами Міжнародного валютного фонду. Зокрема, Міжнародним валютним фондом наголошено на необхідності самостійної та незалежної діяльності публічного органу, діяльність якого досліджується. Для досягнення такої мети були надані рекомендаційні настанови Уряду України, серед яких виокремимо такі: 1) надати повноваження публічному органу самостійно планувати свою діяльність та визначати організаційну структуру, а саме розміри, межі та географічне розташування територіальних підрозділів антикорупційної прокуратури; 2) розпоряджатися передбаченими бюджетом на орган (підрозділ) коштами; 3) можливість мати власні стандарти адміністративної діяльності; 4) з метою ефективного використання ресурсів Спеціалізований антикорупційний орган має право самостійно залучати персонал необхідного рівня кваліфікації, проводити підвищення кваліфікації працівників, визначати рівень оплати найманих кадрів; 5) антикорупційна прокуратура має право самостійно здійснювати адміністрування своїх інформаційних систем; 6) самостійне прийняття рішень щодо використання примусу у сфері нагляду за здійсненням

правоохоронної діяльності з метою оперативного реагування на недотримання законодавчих норм тощо [139, с. 46].

Важливим характерним елементом організаційної структури Спеціалізованої антикорупційної прокуратури є те, що лише Генеральний прокурор має право давати вказівки керівнику Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, погоджувати певні його рішення тощо. Водночас письмові накази адміністративного характеру щодо діяльності антикорупційної прокуратури мають бути обов'язково погодженими з керівником Спеціалізованої антикорупційної прокуратури [118, ст. 81].

Адміністративною процесуальною правосуб'єктністю в правовідносинах, що пов'язані з притягненням до адміністративної відповідальності за правопорушення адміністративного характеру, пов'язані з корупцією та відповідальність за які передбачена ст. 172-4...172-9 Кодексу України про адміністративні правопорушення, наділені прокурори Спеціалізованої антикорупційної прокуратури України [50].

Водночас, досліджуючи організаційну діяльність Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, необхідно звернути увагу на дослідження О.С. Проневича щодо особливостей функціонування та організації діяльності. У своїх працях науковець досліджує правове регулювання статусу відповідних органів у європейських державах. Правник відзначає високий рівень автономії аналогічних органів, загальнонаціональну юрисдикцію, децентралізацію в питаннях призначення керівника, високу професійну підготовку тощо [125].

Наступним елементом організаційної діяльності прокуратури в системі спеціалізованих антикорупційних органів є координаційна політика. Спираючись на словникові дані, поняття «координації» можна трактувати як погоджену взаємодію, відповідність вимогам, встановлення взаємозв'язку, контактів між особами, діями та поняттями. Координація діяльності прокуратури, на нашу думку, полягає у взаємоузгодженості рішень, дій та заходів щодо боротьби з корупцією у процесі співпраці з іншими органами.

Важливість цього елемента організаційної діяльності досліджуваного органу не викликає сумнівів. Наприклад, необхідність координації дій прокуратури з іншими органами закладено безпосередньо в її функціях та завданнях.

Варто зазначити, що нормативне забезпечення координаційної діяльності антикорупційної прокуратури передбачає взаємодію органу з іншими в питанні боротьби зі злочинністю та спрямована на зміцнення законності та практичної

реалізації заходів щодо своєчасності розкриття, припинення чи попередження корупційних діянь [43, с. 40].

Так, здійснювати ефективний нагляд за дотриманням законодавства детективами Національного антикорупційного бюро України без взаємодії та координації своїх дій з органами й установами виконавчої влади буде неможливо. У зв'язку з цим варто виділити, що така координація має певні особливості: 1) управління координаційними діями належить керівнику Спеціалізованої антикорупційної прокуратури; 2) пріоритет у такій співпраці надається Національному антикорупційному бюро, Національному агентству з питань запобігання корупції; 3) з метою виконання своїх функцій Спеціалізована антикорупційна прокуратура співпрацює з центральними органами державної влади, місцевими органами самоврядування та приватними суб'єктами.

Координаційні форми взаємодії між владними органами були визначені ще в Положенні «Про координацію діяльності правоохоронних органів з боротьби зі злочинністю та корупцією», затвердженому спільним наказом Генерального прокурора та керівників правоохоронних органів від 11.02.2013 № 5/132/21/4/84/82/ОД-13/1. Зокрема, вказаним положенням було визначено форми координації владних органів: обмін інформацією; розробка та здійснення узгоджених антикорупційних заходів; організація комплексного вивчення ефективної протидії корупції; вивчення світового досвіду щодо антикорупційної діяльності та інші [87].

Організаційні засади діяльності прокуратури в системі спеціалізованих антикорупційних органів відображені не лише на міжнародному та державному рівнях, але й закріплюється внутрішніми нормативними актами. Серед таких норм вважаємо за доцільне виокремити Кодекс професійної етики та поведінки працівників прокуратури [108], Наказ Генерального Прокурора України «Про організацію діяльності органів прокуратури у сфері запобігання і протидії корупції» від 25.06.2013 № 10гн, Розпорядження Генерального Прокурора «Про встановлення в органах прокуратури єдиних критеріїв віднесення кримінальних справ про корупційні злочини до категорії резонансних» та інші підзаконні акти.

В організаційній діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури важливу роль відіграє саме професійна поведінка прокурорів. За кордоном є загальноприйнятою думка, що працівники прокуратури мають бути еталоном антикорупційної поведінки, оскільки саме вони здійснюють нагляд за

розслідуванням корупційних злочинів. Тому до організаційно-етичних факторів поведінки прокурора належать такі: 1) нетерпиме ставлення прокурора до корупції; 2) прокурор не може піддатися на спробу підкупу, а в разі виникнення такої має негайно повідомити відповідні органи та керівництво; 3) має залучати своїх колег у випадках конфлікту інтересів як свідків, а з метою уникнення такого конфлікту має розмежовувати особисту та професійну діяльність; 4) організація роботи має бути чіткою, щоб за необхідності її можна було легко перевірити тощо [91, с. 162-163].

Організаційні засади Спеціалізованої антикорупційної прокуратури в системі спеціалізованих антикорупційних органів варто розуміти як узгоджений комплекс заходів з підготовки та здійснення запобігання та протидії корупційним діянням.

Діяльність Спеціалізованої антикорупційної прокуратури регламентується низкою нормативно-правових актів: Конституцією України, Законом України «Про прокуратуру», Законом України «Про запобігання корупції». Законом України «Про Національне антикорупційне бюро України», Кримінальним процесуальним кодексом України, Кодексом України про адміністративні правопорушення, наказами Генеральної прокуратури України та іншими обов'язковими актами.

До організаційної структури Спеціалізованої антикорупційної прокуратури входять центральний апарат та територіальні філії, розташовані поряд з територіальними управліннями Національного антикорупційного бюро України. При цьому Спеціалізована антикорупційна прокуратура має досить широкий спектр повноважень, що дає змогу ефективно протидіяти корупції.

2.2 Правовий статус Спеціалізованої антикорупційної прокуратури як підрозділу Генеральної прокуратури України

Прийняття Законів України «Про прокуратуру», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства запобігання корупції» (12.02.2015) та «Про запобігання корупції» (14.10.2014) доводить прагнення України впевнено виконувати вимоги міжнародних організацій та крокувати до Європейського Союзу з новою системою спеціально уповноважених антикорупційних органів, де важливу роль відведено органам прокуратури. Так, органи прокуратури в цілому та Спеціалізована

антикорупційна прокуратура зокрема, посідають важливе місце в системі уповноважених суб'єктів у протидії та боротьбі з корупцією. Водночас питання правового статусу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури як підрозділу Генеральної прокуратури України залишається недостатньо чітко вивченим та визначеним в силу реформування прокуратури та законодавства щодо боротьби з корупцією.

На нашу думку, правовий статус Спеціалізованої антикорупційної прокуратури слід розглядати як спеціальний правовий статус. Г.П. Серeda у своїх дослідженнях зазначає, що процес формування юридично-правової легітимності прокуратури, правового статусу, обсягу та змісту повноважень і нині реформується, перебуваючи в стані перманентного реформування [130, с. 9]. Отже, правовий статус Спеціалізованої антикорупційної прокуратури варто розуміти як узагальнену правову категорію, що характеризує правове становище суб'єкта, наділеного певними правами та обов'язками, а також відповідно до чинного законодавства особливою організаційною структурою. Так, Спеціалізована антикорупційна прокуратура є відокремленою ланкою Генеральної прокуратури, має окреме розташування, особливу організаційну структуру та процедуру формування кадрового складу, а також певні законодавчі обмеження щодо можливості впливу керівництва Генеральної прокуратури України на працівників Спеціалізованої антикорупційної прокуратури тощо.

Однією з ключових проблем визначення правового статусу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури вважаємо її організаційну самостійність. Так, за ч. 3 ст. 7 Закону «Про прокуратуру» Генеральний прокурор має погодити утворення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з Директором Національного антикорупційного бюро, що є порушенням незалежності та автономії правового статусу органу.

Закон України «Про прокуратуру» регламентує вимоги до осіб, яких призначають на посади прокурорів, порядок відбору, проведення іспитів, спеціальної перевірки, підготовки, конкурсу, а також процедури призначення та звільнення; обмеження за посадою та вимоги до несумісництва; призначення та звільнення осіб, що призначені на посади прокурорів антикорупційної прокуратури; юридична відповідальність; соціальне та матеріально-побутове забезпечення працівників прокуратури тощо [118].

Прокуратура України є центральним органом з боротьби з корупцією в системі правоохоронних органів. Водночас реалізація правового статусу,

функцій та завдань здійснюється шляхом процесуального керівництва досудовим розслідуванням, підтримки публічного обвинувачення, координації дій правоохоронних органів у сфері протидії корупції. Відзначимо, що особливий правовий статус Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, частіше за все, застосовується за умови порушення вимог законодавства суб'єктами державно-публічних відносин [60]. Водночас підставою для виникнення спеціального статусу прокурора є акт призначення особи на посаду.

Розглядаючи спеціальний правовий статус (посадової особи, депутата чи військовослужбовця), правники визначають його як загальний правовий статус особи, доповнений спеціальними правами та обов'язками, вимогами чи обмеженнями протягом певного проміжку часу [82].

І.М. Погребной у своїх працях визначає правовий статус як систему прав, свобод та обов'язків певної особистості, які закріплені в головному нормативному документі – Конституції України, або інших нормативних актах. Це поняття, зазначає дослідник, тісно пов'язане з гарантіями реалізації прав й обов'язків певної особи [85, с. 34].

Зазначимо, що поняття правового статусу прокурорів законодавчо не визначене. Зокрема, у чинному Законі України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 дефініція поняття «статус прокурора» не наведена, як і в Конституції України та попередньому Законі «Про прокуратуру» від 05.11.1991 [57; 118]. Законодавчо відповідні норми закріплення правового статусу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури були внесені до Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 та доповнені відповідними положеннями вже після факту прийняття нормативів. Це призвело до фактичної неузгодженості правового статусу та недотримання автономності Спеціалізованої прокуратури щодо інших органів у системі прокуратури. Водночас сам правовий статус врегульовано ч. 5 ст. 8-1 Закону України «Про прокуратуру».

Правовий статус прокурора антикорупційної прокуратури є спеціальним, оскільки прокурор є спеціальним суб'єктом правових відносин, який наділений характерними лише йому правами та обов'язками. Термін «прокурор» розкрито в ч. 1 ст. 15 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р.

Прокурора Спеціалізованої антикорупційної прокуратури законодавчо наділено спеціальним статусом, що пов'язано з властивими лише йому правами та обов'язками, додатковими гарантіями та особливими вимогами для набуття правового статусу. Зокрема, правовий статус прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури складається із сукупності правових статусів

громадянина України та працівника органу прокуратури.

Елементи правового статусу – права та обов’язки – закріплені законодавчо за кожною з функцій. Так, працівники Спеціалізованої антикорупційної прокуратури повинні дотримуватися Кодексу професійної етики та поведінки працівників прокуратури (28.11.2012), порушення вимог якого тягне за собою настання встановленої законами відповідальності; Закону України «Про прокуратуру» (14.10.2014); Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність»; Кримінального процесуального Кодексу тощо. Так, статус прокурора антикорупційної прокуратури при реалізації функцій нагляду за додержанням законів підконтрольними органами додатково регламентовано Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність». Прокурор Спеціалізованої антикорупційної прокуратури набуває правового статусу сторони обвинувачення та одночасно здійснює нагляд за додержанням законності на досудовому слідстві [64, с. 117-135]. Також слід наголосити, що свої повноваження прокурор може реалізувати у випадку порушення вимог чинного законодавства іншими суб’єктами правових відносин.

Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність» від 18.02.1992, «Про прокуратуру» від 14.10.2014 та Кримінальний процесуальний кодекс України регламентують правовий статус прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури під час здійснення функції нагляду за провадженням Національним антикорупційним бюро України (дідання, досудове розслідування) оперативно-розшукової діяльності щодо питань запобігання та викриття корупції.

Обмеження прокурорів та інших працівників Спеціалізованої антикорупційної прокуратури визначені Кодексом професійної етики та поведінки працівників прокуратури. Вони полягають у тому, що працівник прокуратури зобов’язаний виконувати визначені службові повноваження неупереджено, не використовувати своє службове положення та знання на користь політичних партій, політиків, громадських об’єднань чи особистих інтересів; не повинен допускати конфлікт інтересів та бути неупередженим; дотримуватись загальноприйнятих правил моралі та етикету; порушення трудової дисципліни та непристойна поведінка є неприпустимими та призводять до юридичної відповідальності; дотримуватись правил поведінки поза межами служби; не можуть використовувати свій службовий стан з метою уникнення відповідальності за правопорушення тощо [49].

Елементом правового статусу прокурорів Спеціалізованої

антикорупційної прокуратури є відповідальність за порушення законності та службової дисципліни, невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків. Варто акцентувати увагу на тому, що відповідальність прокурорів антикорупційної прокуратури є подвійною – як службової особи органів прокуратури та як фізичної особи. Кримінальну відповідальність прокурор несе або як загальний суб'єкт, або як спеціальний згідно з чинним законодавством України. Як спеціальний суб'єкт правопорушення прокурор антикорупційної прокуратури буде нести відповідальність за ч. 1 ст. 374 та ч. 2 ст. 387 Кримінального кодексу України [62].

Найбільш поширеним видом юридичної відповідальності прокурорів є дисциплінарна. Відповідальність застосовується у вигляді дисциплінарного стягнення за дисциплінарні проступки. Дисциплінарним проступком слід вважати умисне чи необережне протиправне діяння, скоєне під час виконання службових обов'язків, передбачених чинним законодавством. Матеріальна відповідальність визначена Законом України «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування, прокуратури і суду» від 01.12.1994 р. № 266/94-ВР [117]. Матеріальна відповідальність настає за умови незаконного засудження, притягнення до обвинувачення або затримання, незаконного застосування запобіжного заходу, незаконної конфіскації майна та накладення штрафу, незаконного проведення оперативно-розшукових заходів тощо [150, ч. 1 ст. 1176].

Підсумовуючи вищевикладене, зауважимо, що в Законі України «Про прокуратуру», беззаперечно, статус прокурора визначається як правовий. Проте відсутність чітко визначеного поняття значно ускладнює процес ефективного виконання обов'язків. Тому пропонуємо закріпити поняття правового статусу прокурора Спеціалізованої антикорупційної прокуратури як узагальнену правову категорію, що характеризує правове становище суб'єкта, наділеного певними правами та обов'язками відповідно до чинного законодавства.

Законом України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 регламентуються загальні права та обов'язки прокурорів антикорупційної прокуратури. Цікавим нововведенням є необхідність проходження щорічної таємної перевірки на добросовісність. Також Законом визначено необхідність підтримки публічного обвинувачення Спеціалізованою антикорупційною прокуратурою публічного обвинувачення у відповідних провадженнях. Серед обов'язків антикорупційної прокуратури також варто відзначити представництво інтересів громадян або

держави в судовому процесі у випадках, передбачених Законом України «Про прокуратуру».

2.3. Форми та методи діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури

Сучасний розвиток органів прокуратури, зокрема Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, зумовлює необхідність удосконалення наявних методів та форм діяльності. Форма діяльності є зовнішнім відображенням завдань та функцій антикорупційної прокуратури. Від форм та методів реалізації своїх функцій залежить ефективність діяльності антикорупційної прокуратури, його основні риси та значення органу в суспільстві та політичному житті країни. З огляду на це, дослідження форм та методів сучасної антикорупційної прокуратури є актуальним.

Розгляд питання варто розпочати з термінологічного визначення сутності форми та методу діяльності. Так, В.К. Колпаков пропонує розглядати форму як спосіб зовнішнього вираження змісту діяльності того чи іншого державного органу. Водночас дослідник зазначає, що кожен орган має можливість обирати варіант найбільш ефективної форми діяльності – поведінки, конкретних дій [52, с. 208-209]. У свою чергу, Д.М. Овсянко пропонує дещо інше визначення форми – зовнішній прояв діяльності владного органу чи посадової особи в межах відповідної компетенції [80, с. 63].

Під формами діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури пропонуємо розглядати ряд однорідних дій зовнішнього вираження, які здійснюються в межах законодавства та направлені на реалізацію прокуратурою своїх повноважень. Водночас будь-яка форма діяльності має бути чітко пов'язана з юридично значущими діями в межах чинного законодавства.

Досліджуючи питання форм діяльності, нами визначено, що виокремлюють декілька форм діяльності державних органів влади: 1) установчу; 2) правотвірну; 3) правозастосовну; 4) інтерпретаційну; 5) контрольно-наглядову [58, с. 69]. За іншими джерелами форми діяльності поділяють на два види: правові та неправові [11, с. 101; 51, с. 172]. Водночас більшість учених схильна здійснювати поділ на правові чи неправові форми діяльності залежно від правових наслідків [70, с. 101]. У свою чергу, П.М. Каркач, розглядаючи представництво прокурора, пропонує виділяти такі

форми: 1) досудове провадження, що містить у собі підготовку та звернення до суду; 2) участь при розгляді справи в суді; 3) подання апеляцій, касаційних скарг чи заяв про перегляд рішення до Верховного Суду України тощо [44].

Так, у юридичній науці серед прикладів правових форм діяльності виділяють адміністративну нормотворчість, процес прийняття актів [31, с. 173], видання нормативно-правових актів управління [14] тощо. Усі правові форми, з юридичного боку, мають низку спільних ознак: 1) нормативно врегульовані; 2) несуть юридичні наслідки; 3) пов'язані з передбаченими законом обставинами, юридичними справами, потребують відповідного юридичного забезпечення та підтвердження; 4) можуть здійснюватися лише вповноваженими на відповідні дії органами та посадовими особами; 5) мають матеріальне чи процесуальне вираження; 6) результати мають бути закріплені у відповідному нормативному акті тощо [58, с. 69].

Слід зауважити, що організаційні та матеріально-технічні форми діяльності використовуються Спеціалізованою антикорупційною прокуратурою в межах своєї компетенції та згідно з чинним законодавством. Організаційні форми використовуються з метою організації реалізації прав та обов'язків прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, налагодження роботи, визначення функціональних обов'язків прокурорів, розгляд звернень громадян, офіційні прес-конференції та робочі зустрічі, організація закордонних відряджень тощо. Тому цей вид форм є вкрай важливим у діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, оскільки від правильної організації діяльності прокурорів та адміністративного персоналу залежить кінцевий результат. У свою чергу, матеріально-технічні форми використовуються з метою підвищення ефективності та продуктивності роботи Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Так, до матеріально-технічних форм діяльності варто зарахувати діловодство, складання довідок, підготовку та узагальнення звітів, обробку статистичної інформації тощо.

З метою виконання своїх функцій та повноважень в Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі використовують певні способи досягнення поставленої цілі. Для визначення таких дій в юридичній літературі найчастіше використовують термін «метод діяльності». Завдяки використанню того чи іншого методу прокуратурою досягається найбільша ефективність та впорядкування діяльності. Для визначення методів діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури варто розглянути доктринальні погляди, що існують у правовій сфері.

У наукових колах немає єдиного підходу до визначення поняття та суті терміна. Від лат. «метод» (methodos) – це шлях слідування, спосіб діяльності, яка виконується з метою досягнення певних цілей та вирішення поставлених завдань, комплекс прийомів або операцій пізнання дійсності [21, с. 345]. У словнику іноземних мов подано таке визначення: спосіб пізнання явища природи, життя суспільства; спосіб чи образ дій [132, с. 307]. У державному управлінні поняття методу розглядають як спосіб реалізації управлінських функцій та завдань діяльності, впливу суб'єкта, який здійснює ці функції на особу чи групу осіб [14, с. 72]. Також зазначене поняття розглядається і як спосіб правового регулювання взаємовідносин у суспільстві [53, с. 326].

У свою чергу, Л.М. Коваль нерозривно розглядає поняття методів та форм управління. Так, правник зауважує, що кожна форма може передбачати реалізацію кількома методами діяльності [48, с. 98]. Варто звернути увагу на те, що інколи під методом розуміють сукупність прийомів, операцій з підготовки, організації, контролю та прийняття рішень, які прийняті учасниками процесу управління [147, с. 5]. Також методи, зокрема методи управління, розглядають як юридичний інструментарій, який має вплив на характер та поведінку людей у суспільстві [147, с. 5]. Г.В. Атаманчук та С.Т. Гончарук у своїх дослідженнях розглядають метод як спосіб управління, використання правових різних форм впливу на свідомість та суспільні відносини, поведінку людей у суспільстві [5, с. 174; 24, с. 134].

Колектив авторів навчального посібника «Прокурорський нагляд за законністю обранням запобіжного заходу на стадії досудового розслідування» визначає поняття методу як сукупність прийомів, передбачених законами та вироблених у результаті прокурорського досвіду чи наукової діяльності, які використовуються з метою реалізації повноважень прокурорів. Водночас, дослідники зауважують, що форми та методи діяльності доволі часто ототожнюються під час розгляду питання прокурорського нагляду [7, с. 18].

Цікавою є думка З.Р. Кісіль, яка визначає метод як спосіб здійснення функцій державного органу, засіб впливу владного органу на певні керовані об'єкти. Такими об'єктами можуть виступати певні суспільні сфери, комплекси та об'єднання, підприємства чи об'єднання громад тощо. Водночас за обраним методом можна чітко зрозуміти спосіб вирішення поставлених завдань в управлінській галузі [47, с. 289].

Підсумовуючи огляд теоретико-правових підходів до визначення методів діяльності, пропонуємо методи діяльності Спеціалізованої антикорупційної

прокуратури розглядати як сукупність універсальних способів та прийомів діяльності антикорупційної прокуратури, які шляхом здійснення впливу на відповідні сфери суспільства реалізують свої завдання та функції.

Аналізуючи дослідження правничої сфери, варто зауважити, що на сьогодні не існує єдиного підходу не лише до визначення терміна «методу діяльності», але й до його видів та властивостей. Зокрема, розрізняють такі види методів діяльності: 1) за змістом; 2) за характером; 3) за формами діяльності тощо. За функціональним змістом виділяють: а) адміністративні – нормативні, регламентуючі, розпорядчі; б) економічні – ціноутворення, планування, економічне стимулювання; в) правові – правове регулювання, переконання і примус; г) соціально-психологічні методи.

З позиції предмета діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури найбільш важливими в межах визначеної тематики дослідження є правові методи діяльності. Класифікація методів, яка широко застосовується в більшості сфер діяльності, дозволяє виділити аналогічні методи й для діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, а саме: заохочення, переконання та примус. Заохочення є способом управлінського впливу на волю особи через інтереси чи свідомість. Переконання – один з основних методів адміністративно-правового характеру, який проявляється у роз'яснювальних, організаційних чи виховних заходах. Примус – метод державного впливу, який має на меті формування та забезпечення необхідного стилю поведінки певної особи (юридичної чи фізичної) та виконання загальноприйнятих норм.

Таким чином, узагальнивши дослідження правників щодо методів діяльності, можна виокремити такі класифікації: 1) за формою вираження – правові, організаційні та матеріально-технічні; 2) за ступенем впливу влади на об'єкт (імперативні, уповноважувальні, заохочувальні, рекомендаційні); 3) за складом впливу – одноосібні чи групові; 4) за мірою застосування повноважень владних органів – заохочення, примус та переконання.

Методи діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури нерозривно пов'язані з цілями, поставленими перед державним органом. І тому саме управлінська діяльність зумовлює застосування того чи іншого методу в діяльності антикорупційної прокуратури. У результаті проведеного аналізу юридичної літератури пропонуємо доповнити три основних та найбільш вагомих методи [69, с. 13] четвертим – нормативним. Таким чином, отримуємо чотири основні методи діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури: 1) нормативний метод; 2) заохочення; 3) примус; 4) переконання.

Схарактеризуємо кожний із зазначених методів.

Нормативний метод. Сутність методу полягає в нормативному забезпеченні діяльності антикорупційної прокуратури – установленні та закріпленні нормативних актів, обов'язкових до виконання прокурорами прокуратури. Як уже зазначалося, службовці Спеціалізованої антикорупційної прокуратури керуються нормативами (наказами, розпорядженнями, положеннями тощо), виданими чи затвердженими Генеральним прокурором України. Так, усі ці акти є обов'язковими щодо виконання для всіх працівників органів прокуратури.

Методи примусу та переконання зараховують до загальних методів впливу. Водночас метод заохочення вважають одним із складників елементів переконання [74; 126]. Уважаємо, що на шляху формування держави з європейськими стандартами доцільно виокремити цей метод та зарахувати до основних методів діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Адже заохочення є публічним визнанням досягнень у професійній діяльності певної особи, стимулюванням щодо виконання громадського та професійного обов'язків на вищому рівні, фінансовим та моральним стимулюванням службовців тощо.

Основними нормативними актами, якими регламентуються заохочувальні методи діяльності є Положення «Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України», затверджене Наказом Начальника Департаменту кадрової роботи та державної служби Генеральної прокуратури України від 12.10.2016 № 357, та Положення «Про преміювання працівників органів прокуратури, Національної академії прокуратури України та членів Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів», затверджене Наказом Генеральної прокуратури України від 09.08.2017 № 234.

Фінансове заохочення може відобразитися у вигляді грошової премії, путівки окремому службовцю чи групі працівників антикорупційної прокуратури; пільгами чи квотами конкретним працівникам тощо. До соціального (або морального) заохочення варто віднести подяки, почесні грамоти, почесні звання, медалі та ордена тощо.

Заохочення посадових осіб Спеціалізованої антикорупційної прокуратури здійснюється відповідно до чинного законодавства. Так, присвоєння вищого класного чину, ніж передбачено посадою, прокурорам Спеціалізованої антикорупційної прокуратури можливе в якості заохочення за зразкове та сумлінне виконання посадових обов'язків, оперативність та

ініціативність у роботі, ураховуючи стаж роботи в органах прокуратури.

Водночас застосування заохочення до службовця, який має дисциплінарне стягнення, неможливе [89].

Наразі поряд з описаним методом діяльності Спеціалізованої прокуратури примусом дієвим є й інший – переконання. Так, зазначений метод містить у собі психологічний, матеріальний та моральний вплив владного суб'єкта на волю чи поведінку певної особи, є засобом попередження корупційних діянь. Метод переконання має виховний характер. Метою застосування методу переконання в діяльності антикорупційної прокуратури є свідоме та відповідальне виконання вимог чинного законодавства та суспільства. Головним аргументом при застосуванні методу переконання у прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури є досить високий авторитет антикорупційного органу, гласність результатів перевірок та розслідувань, покарання за корупційні дії. Завдяки цьому можливість виникнення конфліктних ситуацій між Спеціалізованою прокуратурою та органами чи особами, які знаходяться під її наглядом, мінімізується.

Серед найчастіше вживаних способів реалізації методу переконання в діяльності антикорупційної прокуратури є такі: 1) правове пропагування та роз'яснення щодо законодавства; 2) інформування населення щодо результатів проведених операцій та перевірок, щодо стану антикорупційної політики держави тощо; 3) стимулювання прагнення населення щодо надання Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі інформації стосовно корупційних правопорушень у межах компетенції органу; 4) забезпечення розповсюдження позитивного досвіду щодо протидії та боротьби зі злочинністю в державі; 5) заохочення громадян, які здійснили допомогу у викритті корупційних дій в органах державної влади тощо.

Зростання свідомості громадян України, складнощі щодо вступу до Європейського Союзу, процес реформування держави, все це дозволяє вважати метод переконання найбільш дієвим та необхідним нинішньому суспільству. Переконання кожного у справедливості, надійності владних органів та довіра до влади має формуватися добровільно, усвідомлено, з повагою до законів та держави в цілому, а примусово це є неможливо. Важливу роль на шляху до такої поведінки суспільства відіграє позитивний авторитет антикорупційних органів.

На жаль, метод переконання в діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури виявляється не завжди дієвим. Тому переважним методом, що застосовується в щоденній практиці антикорупційної прокуратури

є метод державного примусу. Домінування методу примусу пов'язане, на нашу думку, з тим, що антикорупційна прокуратура України є відносно новим органом, тому він не встиг завоювати високий рівень довіри населення. Державний примус є відомим, широко застосовуваним методом державного управління та містить у собі матеріальний, психологічний та фізичний вплив на поведінку окремої особи чи суспільства [16, с. 13].

Розглядаючи примус як правовий метод діяльності владного органу, зазвичай, розуміють можливість застосування примусових заходів до певної особи, окреслену юридичними правами [142, с. 104]. Історію свого розвитку метод примусу починає ще з докласового суспільства. На той час слова вождя племені, старійшин були беззаперечними для виконання, а в разі нехтування, жорстоко каралися особи, які не покорилися волі влади. На сьогодні метод примусу тісно пов'язаний з владою, цим самим характеризуючи її якість. Жодна галузь права, науки не обходиться без регулювання суспільних відносин із застосуванням примусу [38, с. 158]. Також примус розглядають як натиск із боку будь-кого, примушування до певних дій проти волі [98]; як крайній захід, що використовується виконавчою владою [134, с. 62]; як офіційний фізичний чи психічний спосіб впливу на поведінку громадян, посадових осіб, який може бути здійснений поза волею та бажанням особи, до якої застосовується [69].

Більш традиційним вважаємо визначення державного примусу як методу діяльності, здійснюваного державою у визначених законодавством межах з метою забезпечення правопорядку у суспільстві, дотримання населенням та посадовими особами вимог та норм права [51, с. 64]. Таким чином, метод державного примусу змушує дотримуватися вимог чинного законодавства, а у випадках невиконання – застосовувати примусові заходи до певної особи чи групи осіб, що скоїли корупційне діяння. Частіше за все, застосування методу державного примусу відбувається у разі, якщо ані заохочення, ані переконання не діють на волю суб'єкта правових відносин. Тобто застосування зазначеного методу є своєрідною реакцією владного органу на протиправні дії.

Досліджуючи метод примусу в діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, його суть можна визначити як негативний владний вплив на особу чи групу осіб усупереч їх волі, який має на меті забезпечення законності, прав та свобод, передбачених законодавчо. Для розуміння суті методу примусу в діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури вважаємо за необхідне узагальнити низку характерних ознак зазначеного методу, а саме: 1) використовується посадовими особами з метою

забезпечення правоохоронної функції держави; 2) цілеспрямованість; 3) забезпечує законність у всіх сферах діяльності; 4) найчастіше використовується без звернення до суду владними органами; 5) примус застосовується як до фізичних, так і до юридичних осіб; 6) застосовується незалежно від волі та бажання суб'єкта, відносно якого здійснюється; 7) заходи примусу можуть бути використані лише за умови та у разі виявлення правопорушення; 8) має розгалужену систему заходів застосування (документальна перевірка, внесення документів прокурорського реагування, матеріальні, моральні, фізичні, особистісний вплив) тощо.

Досліджуючи діяльність Спеціалізованої антикорупційної прокуратури варто наголосити, що метод примусу можна класифікувати у три групи: попередження, припинення та стягнення. Водночас варто звернути увагу на думку Д.М. Бахраха, який категорично виступав щодо наявності серед заходів примусу попередження. Правник пропонував цей вид заходів зараховувати до нормативно-заборонних видів [26, с. 236-237]. Проте така думка є досить суперечливою. Зокрема, певні норми права щодо заборон є передумовою виникнення та застосування запобіжних заходів примусу. Адже О.В. Виноградов зауважує, що навіть застосування певних видів адміністративно-запобіжних заходів може передбачати встановлення та застосування заборонних норм [22, с. 19].

Застосування в діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури методу примусу регламентується Законом України «Про прокуратуру», Кримінальним процесуальним Кодексом України та Кодексом України про адміністративні правопорушення. Законом України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII регламентовано функції прокуратури, серед яких є функція нагляду за додержанням законодавства та право вимагати від керівників органів вищого рівня застосування примусових заходів в межах, визначених законодавчо. Законом передбачено подання, позов (позовна заява) та постанови [118]. Варто зауважити, що примус в антикорупційній прокуратурі можна розподілити на два найбільш уживаних види – дисциплінарний та адміністративний.

Метою застосування дисциплінарного примусу є забезпечення службового порядку, дисципліни та ефективності діяльності службовців. Контроль за законністю застосування дисциплінарного примусу покладається на кадровий підрозділ Генеральної прокуратури України. Слід зауважити, що до повноважень прокурора спеціалізованої антикорупційної прокуратури

належить не лише застосування дисциплінарного чи адміністративного примусу, а й застосування примусових заходів медичного або виховного характеру, застосування обвинувального акта, клопотання про звільнення від кримінальної відповідальності тощо [37, с. 12-13].

У свою чергу, адміністративний примус може бути накладений лише вповноваженими на це посадовими особами та застосовується з метою забезпечення законності дисципліни державного рівня та правопорядку в країні. Адміністративний примус застосовується переважно для зовнішніх об'єктів впливу. Цей вид примусу може містити у собі низку обмежень (майнових, моральних, матеріальних, службових та особистих), передбачених адміністративно-правовими нормами [50, ст. 15, с. 222]. Так, адміністративний примус застосовується у разі порушень обмежень щодо суміщення та сумісництва з іншими видами діяльності, щодо одержання подарунків, порушення фінансових вимог, конфлікту інтересів, незаконного використання інформації, отриманої при виконанні службових обов'язків, невжитті заходів щодо протидії корупції тощо [50, ст. 172]. Також в межах зазначеного питання варто наголосити, що за ст. 54 Закону України «Про прокуратуру» прокурор, якого визнано винним у вчиненні корупційного правопорушення, має бути звільнений.

Підсумовуючи вищевикладене, нами сформовано визначення термінів «форма» та «метод» діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Так, під «формами» діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури пропонуємо розглядати низку однорідних дій зовнішнього вираження, які здійснюються в межах законодавства та направлені на реалізацію прокуратурою своїх повноважень. Водночас будь-яка форма діяльності має бути чітко пов'язана з юридично значущими діями в межах чинного законодавства. У свою чергу, «методи» діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури – сукупність універсальних способів та прийомів антикорупційної прокуратури, які здійснюються шляхом впливу на соціальну сферу суспільства, реалізуючи цим самим завдання та функції Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

2.4. Кадрове, матеріально-технічне та інформаційне забезпечення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури

Ефективність антикорупційної діяльності держави в цілому, та окремих її

відомств зокрема, залежить від професійності та якісної підготовки кадрів. Процес підбору кадрів в будь-якому відомстві – доволі складна процедура, яка вимагає не лише знань професійного характеру, законодавства, але й психології та педагогіки від керівного складу. Нині одним із пріоритетних завдань Спеціалізованої антикорупційної прокуратури є якісний підбір на службу професіоналів, здатних виконувати визначені на законодавчому рівні завдання щодо попередження та боротьби з корупцією.

Дослідження кадрової політики правоохоронних органів України неодноразово ставало об'єктом дослідження правників. Проте комплексне дослідження питань кадрового, матеріально-технічного та інформаційного забезпечення, урахувавши законодавчі нововведення, наразі не розроблено та потребує подальшого наукового вивчення. Тому дослідження ефективності та якості кадрового забезпечення, наявності достатнього рівня інформаційного та матеріально-технічного забезпечення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури є актуальним питанням сьогодення.

На сьогодні поняття «державна кадрова політика» не має чіткого узагальненого визначення. Вимоги до діяльності в антикорупційній прокуратурі та вимоги до особи, яка претендує на службу в органі є елементами кадрової політики [23]. Водночас деякі дослідники розглядають питання кадрового забезпечення антикорупційної прокуратури дещо ширше.

Кадрові рішення є також одним із корупційних ризиків. Створення антикорупційного стандарту поведінки (чиновників та суспільства) має стати пріоритетним напрямом антикорупційної політики держави. У такому разі, на думку дослідника, будуть створені умови відповідності посадовим вимогам державних службовців, якісний та професійний корпус державних службовців, що, у свою чергу, забезпечить ефективність функціонування державного апарату в цілому [127]. Підтримуючи цю ідею, Б.М. Комахін зазначає, що модель антикорупційної поведінки має відображати типові дії або бездіяльність кожного державного службовця, що спрямовані на запобігання та протидію корупції, а також забезпечувати конституційну рівність усіх перед законом [54]. Адже недоброчесність посадових осіб проявляється в конфлікті інтересів при працевлаштуванні, підкупі посадових осіб, незаконному лобіюванні інтересів тощо [107].

Кадрова політика має реалізуватися, об'єднуючи в собі низку елементів. Зокрема, при доборі кадрів на службу в антикорупційній прокуратурі слід звертати увагу на розуміння сутності діяльності, на яку здійснюється підбір

персоналу; усвідомлювати принципи підбору кадрів, опираючись на діючі нормативно-правові акти; характеристики конкурсного відбору тощо.

Кадрове забезпечення діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури умовно можна розподілити на дві складові – підбір та формування. Аналізуючи загальну структуру Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, виділяють центральний апарат прокуратури та територіальні філії. Територіальні філії розташовуються в тих же містах, що й територіальні управління Національного антикорупційного бюро України.

Основним нормативно-правовим актом, який регулює кадрову політику Спеціалізованої антикорупційної прокуратури є Закон України «Про прокуратуру», а також акти Генеральної прокуратури, прийняті з метою реалізації вимог цього Закону. Проте нормативно-кадрова політика в державі також регламентується Конституцією України, Законом України «Про державну службу», указами Президента України з питань роботи з кадрами та становлення державної служби, постановами та розпорядженнями кабінету Міністрів України.

Законом України «Про прокуратуру» визначено кадрову політику Спеціалізованої антикорупційної прокуратури України. Проте перелік адміністративних посад, зазначений у Законі, не є вичерпним щодо антикорупційної прокуратури, що залишається проблемним аспектом чинного законодавства.

За ч. 3 ст. 39 Закону України «Про прокуратуру» до адміністративних посад Спеціалізованої антикорупційної прокуратури належать: 1) керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури – заступник Генерального прокурора України; 2) перший заступник керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури; 3) заступник керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури; 4) керівник підрозділу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури; 5) заступник керівника підрозділу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури [118].

Підбір кваліфікованого кадрового персоналу до лав Спеціалізованої антикорупційної прокуратури регламентовано актами, ухваленими конкурсною комісією з відбору кандидатів на зайняття адміністративних посад у Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі. Зауважимо, що за Законом України «Про прокуратуру» Спеціалізована антикорупційна прокуратура має право самостійно приймати та звільняти з роботи працівників, якщо вони не є прокурорами. Безпосередньо організацією та проведенням конкурсу на

заміщення вакантних посад займається конкурсна комісія.

Таким чином, кадрова політика антикорупційної прокуратури України – цілеспрямований та спланований процес управління кадрами на загальнодержавному рівні, регламентований законодавчо, який має на меті забезпечення антикорупційної діяльності кваліфікованими професіоналами, вчасну їх перекваліфікацію чи підвищення кваліфікації тощо.

Для успішної реалізації поставлених цілей щодо державної кадрової політики в антикорупційній сфері, на нашу думку, важливу роль відіграє елемент контролю. Так, Законом України «Про прокуратуру» регламентовано вимоги до членів конкурсної комісії. Зазначено, що комісія із призначення на адміністративні посади складається з чотирьох осіб, які визначені Радою прокурорів України, та семи осіб, які визначені Верховною Радою України. Щодо вимог до членів конкурсної комісії, Закон визначає такі: 1) бездоганна ділова репутація; 2) значний досвід діяльності у сфері запобігання та протидії корупції; 3) не займають політичної посади; 4) не є депутатами Верховної Ради України чи місцевих рад; 5) не виконують обов'язки військовослужбовця; 6) не є працівниками правоохоронних органів чи політичних партій [118, ч. 2 ст].

Після розгляду та відбору комісією керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та його заступників, за умови відповідності чинному законодавству їх кандидатури подаються на розгляд Генеральному прокуророві. Конкурс на заняття вакантних посад у адміністрації Спеціалізованої антикорупційної прокуратури проводиться публічно, засоби масової інформації та журналісти мають вільний доступ на засідання конкурсної комісії [118, ч. 2 ст. 81].

Варто зауважити, що діяльність конкурсної комісії щоразу забезпечується створеною спеціально робочою групою. До складу такої групи входять як працівники прокуратури, так і громадськість. З метою спостереження за дотриманням законодавства та відкритості процесу запрошуються члени міжнародних та міжурядових організацій, члени консультативної ради при Генеральній прокуратурі України та представники громадськості [97].

Також важливим аспектом кадрового забезпечення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, на нашу думку, є обов'язкове проведення відкритого конкурсу не лише на адміністративні посади, а й на посаду прокурора Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Конкурс проводиться конкурсною комісією. До складу конкурсної комісії входить керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та визначені ним та

Генеральним прокурором особи [88]. Водночас Законом України «Про прокуратуру» встановлено, що прокурором Спеціалізованої антикорупційної прокуратури може стати громадянин України, який має вищу юридичну освітою та стаж роботи в галузі права не менше п'яти років. Цією ж статтею встановлюються обмеження щодо претендентів на посади прокурорів. Зокрема, не може бути призначеною на посаду прокурора особа, яка визнана судом недієздатною (обмежено дієздатною), має захворювання, що перешкоджають виконанню обов'язків, має не зняту чи непогашену судимість тощо [118, ст. 27].

Закон України «Про прокуратуру» щодо Спеціалізованої антикорупційної прокуратури встановлює необхідність проведення обов'язкового відкритого конкурсу на керівні посади прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Однак певні положення цього закону дещо обмежують коло претендентів на посади. У той же час, зазначений закон дає можливість громадськості контролювати відкритість та справедливість проведення конкурсу.

Більш детально досліджуваний аспект урегульовано в Порядку проведення відкритого конкурсу з відбору кандидатів на зайняття посад прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Конкурс на зайняття посад прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури складається з тестування на знання законодавства (професійний тест), тестування загальних здібностей та співбесіди. За результатами конкурсу здійснюється відбір кандидатів для призначення на посади прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Учасники конкурсів з відбору кандидатів на зайняття посад у Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі мають право брати участь у відкритому конкурсі з відбору кандидатів на зайняття посад прокурорів цієї прокуратури на загальних підставах [96].

Також звернемо увагу на те, що у Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» особливу увагу приділено безпеці кадрового забезпечення та відповідальності. Зокрема, передбачено не лише реформування органів безпеки, але й правоохоронної системи, оновлення влади та антикорупційна реформа; децентралізація управління та безпосередньо реформи державного управління тощо. Таким чином, виокремимо основні засади кадрової політики антикорупційної прокуратури України: 1) створення нових інституцій запобігання та протидії корупції з оновленою системою кадрів; 2) удосконалення наявних та запровадження нових стандартів оцінки діяльності правоохоронних органів у сфері боротьби з корупцією та проходження служби

в антикорупційній прокуратурі; 3) високий рівень матеріального забезпечення службовців прокуратури з метою мотивування до відповідного рівня праці та уникнення підкупів службовців; 4) прозорість конкурсного відбору, створення відповідної системи атестації кадрів; 5) прозорість декларування та публічний доступ до інформації щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, доброчесності та кваліфікацій службовців Спеціалізованої антикорупційної прокуратури [140].

Окремою складовою діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури України можна вважати матеріально-технічне забезпечення прокуратури та матеріальну мотивацію до служби. Так, окреме фінансове та матеріально-технічне забезпечення антикорупційної прокуратури дозволяє забезпечити незалежність від інших органів державної влади, а також у сукупності з відповідним кадровим забезпеченням дозволяє підвищити ефективність роботи антикорупційної прокуратури. Проте слід зауважити, що на законодавчому рівні немає чітко визначеного фінансового аспекту незалежності прокуратури, механізму формування фінансових ресурсів, що дозволило б забезпечити виконання завдань та цілей Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

Наразі фінансове забезпечення підрозділів прокуратури регламентоване Законом України «Про джерела фінансування органів державної влади» від 30.06.1999 року № 783-XIV. Так, за цим Законом у Державному бюджеті України окремо мають бути передбачені кошти на фінансування органів державної влади, при цьому державні органи мають власний – спеціальний бюджетний рахунок. За п. 12 ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 № 2456-VI бюджетні установи цілком утримуються за рахунок відповідного бюджету – державного чи місцевого [19]. Слід зазначити, що чинним законодавством Генеральну прокуратуру визначено головним розпорядником бюджетних коштів та відповідальним виконавцем програм бюджету [99]. Аналізуючи вказані нормативні акти, бачимо, що чіткої конкретизації щодо фінансування та матеріального забезпечення спеціалізованих органів прокуратури відповідно до специфіки їх діяльності немає.

Отже, фінансування діяльності органів прокуратури здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України. Водночас розмір асигнувань затверджує Верховна Рада України за поданням Генерального прокурора України. Безпосередньо кошторис витрат на утримання Спеціалізованої

антикорупційної прокуратури здійснює Генеральний прокурор. Варто зазначити, що транспортними та матеріально-технічними засобами всі підрозділи Генеральної прокуратури України забезпечуються за рахунок Державного бюджету України з визначеним Президентом України порядком.

Генерального прокурора за законодавством наділено певними функціями в межах питання, що досліджується. Зокрема, Генеральний прокурор зобов'язаний розробляти план діяльності на кожний рік.

Визначаючи суть поняття матеріально-технічного забезпечення антикорупційної прокуратури, варто звернути увагу на дослідження О.М. Бандурки. Дослідник у своїх працях визначає матеріально-технічне забезпечення як певну систему взаємовідносин між центральним апаратом правоохоронних органів та безпосередньо державним правоохоронним органом, що виражається в товарно-грошових та господарських проявах [8].

На сьогодні поняття «матеріально-технічні засоби» визначено як продукція, об'єкт будь-якого виду та призначення, виріб чи устаткування, технологія, засоби зв'язку, електронно-обчислювальна та організаційна техніки, матеріали, канцелярські вироби, друкована продукція тощо [95]. Тому пропонуємо тут і надалі розглядати матеріально-технічне забезпечення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури як комплекс заходів та засобів, спрямованих на забезпечення ефективної діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та виражається в грошовому та технічному еквіваленті.

Необхідність забезпечення антикорупційної прокуратури відповідними матеріально-технічними засобами визначено Законом України «Про корупцію» від 14.10.2014 та Конвенцією ООН проти корупції, ратифікованої Законом України від 18.10.2006. Так, норми Конвенції ООН проти корупції, прийнятої на 58-й сесії Генеральної Асамблеї ООН 31.10.2003 та ратифікованої Законом України від 18.10.2006 вимагали від країн-учасниць створення відповідного органу протидії та боротьби з корупцією, а також забезпечення його необхідними матеріальними ресурсами [55, ст. 6, 36].

Матеріальне забезпечення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури здійснюється за рахунок державного бюджету України. Водночас планування видатків щодо матеріально-технічного забезпечення діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури відбувається за поданням до бухгалтерської служби Генеральної прокуратури України відповідно до чинного законодавства. На бухгалтерську службу Генеральної прокуратури України

покладено обов'язок з організації та забезпечення складання бюджетного запиту. У своїй діяльності бухгалтерська служба керується Інструкцією з підготовки бюджетних запитів, затверджену Наказом Міністерства фінансів України від 06.06.2012 №687, а також поданням від відповідної служби Генеральної прокуратури разом з економічним обґрунтуванням та деталізованими розрахунками [95, п. 7]. Зауважимо, що незважаючи на тривалий період становлення прокуратури, наявність розгалуженої системи регулювання діяльності, чіткі правові засади щодо фінансового та матеріально-технічного забезпечення прокуратури наразі відсутні.

У складі Генеральної прокуратури України існує самостійний структурний підрозділ, який покликаний забезпечувати інші підрозділи матеріально-технічними засобами. Зокрема, указаний підрозділ визначає потреби та здійснює підготовку необхідних документів для забезпечення матеріально-технічними засобами; визначає перелік матеріально-технічних та транспортних засобів, якими необхідно забезпечити підрозділи прокуратури централізовано; покликаний ефективно розподіляти транспортні та матеріально-технічні засоби; забезпечує належні умови зберігання та раціональне використання матеріально-технічних та транспортних запасів тощо [95, п. 9].

Важлива роль у реформуванні органів прокуратури, забезпеченні діяльності та контролі Спеціалізованої антикорупційної прокуратури України належить інформаційному забезпеченню. На сьогодні інформація розглядається як важливий ресурс та специфічний товар [67]. Отже, кадрове, матеріально-технічне забезпечення в сукупності з інформаційним має бути одним з основних напрямів удосконалення діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури України, оскільки від якості цих складників залежить у цілому ефективність та професіоналізм підрозділу.

У юридичній науці досить часто дослідниками порушується питання щодо забезпечення державної влади інформаційними засобами. Проте в наукових працях не порушується питання інформаційного забезпечення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури як підрозділу Генеральної прокуратури України та пріоритетних напрямів його удосконалення. Щодо визначення терміна «інформаційне забезпечення» єдності в науковому колі правників наразі немає. Так, С.М. Петренко сукупністю реалізованих рішень щодо обсягів та змісту, форм та розміщення інформації називає інформаційним забезпеченням управління. Водночас метою інформаційного забезпечення

дослідник визначає своєчасність надання та повноту наданої інформації [83, с. 20]. Дещо ширше розглядає це поняття Р.А. Калюжний. Так, правник пропонує розглядати інформаційне забезпечення як сукупність інформації, яка використовується в діяльності певного органу, методів та специфічних засобів обробки інформації, а також ефективного використання даних і знань [42].

Таким чином, інформаційне забезпечення є сукупністю визначених дій та управлінських рішень, реалізація якої дозволяє за допомогою певних способів та методів реалізувати збір, реєстрацію, зберігання, аналіз та передавання інформації.

Інформаційне забезпечення для Спеціалізованої антикорупційної прокуратури є важливим елементом діяльності. Зокрема, використовується при прийнятті організаційних рішень, плануванні роботи антикорупційної прокуратури, при вирішенні питань щодо законності дій на певній території, аналізі причин скоєння правопорушень, оцінці динаміки та тенденцій, а також при аналізі розвитку, стану впровадження та ефективності дії антикорупційної політики тощо. Така інформація має свій універсальний зміст та певні особливості.

Об'єктом інформаційного забезпечення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури можуть стати законність при розслідуванні справ, стан законності виконання своїх функцій державними службовцями, стан та дотримання законності при реєстрації заяв та повідомлень, виконання наказів, рішень та завдань вищих прокуратур тощо [44, с. 35]. Зауважимо, що діяльність Спеціалізованої антикорупційної прокуратури вимагає масивного обсягу інформації. Для забезпечення ефективної діяльності антикорупційної прокуратури до інформаційного забезпечення висувається низка вимог: 1) достовірність інформації; 2) повнота наданої інформації; 3) оперативність; 4) законність отримання інформації тощо. Ці вимоги можна вважати принципами інформаційного забезпечення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

Так, принцип оперативності полягає у чітко визначених строках надходження інформації до антикорупційної прокуратури. Строки визначає прокурором, координаційною радою чи планом роботи антикорупційної прокуратури. Щодо методів отримання інформації, існують спеціально розроблені форми та методи. У свою чергу, принцип повноти інформації – це виокремлення найбільш оптимального обсягу інформації, що дозволяє згодом проводити аналітику та визначення пріоритетних завдань антикорупційної прокуратури. Інформація повинна бути достовірною та законною – головний

принцип діяльності антикорупційної прокуратури – принцип достовірності інформації.

Інформаційне забезпечення діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури спрямоване на підтримання та зміцнення законності, унеможливлення скоєння корупційних правопорушень та розвиток держави в цілому. Проте наразі існує низка проблем, які призводять до неефективності діяльності. Серед таких можна назвати недостатність матеріально-технічного забезпечення, зокрема сучасною комп'ютерною технікою, кадрові проблеми, недосконалість організаційно-правової системи щодо інформаційних ресурсів, системи інформаційного забезпечення – інформування від населення, посадових осіб органів державної влади тощо. Зокрема, за дослідженнями лише третина технічних засобів прокуратури відповідає науково-технічному прогресу [46, с. 171].

Для виконання вимог до інформаційного забезпечення та формування дієвої інформаційної системи антикорупційної прокуратури варто також налагодити інформаційні потоки в межах різних рівнів Генеральної прокуратури; організувати процес документообігу, налагодити систему, методи та способи кодування, зберігання інформації; організувати роботу з реєстрації, захисту, передавання та оцінки інформації, що надходить до Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Тому з метою досягнення поставлених завдань Президентом України було видано Указ від 31.01.2006 № 80/2006 Про єдину комп'ютерну інформаційну систему правоохоронних органів з питань боротьби зі злочинністю [105].

Фінансовий контроль є дієвим інструментом у процесі виявлення корупційних діянь. Зауважимо, що у випадку виявлення порушень щодо матеріально-технічного забезпечення, бюджетного законодавства незаконних витрат та втрат майна законодавством України передбачено матеріальну та дисциплінарну відповідальність, у результаті аудиту можуть також бути відкриті кримінальні справи (за умови перевищення суми збитків 266 млн. грн) [6]. Водночас фінансування інформаційної галузі прокуратури є досить недосконалим. Так, найбільш визначеним є механізм фінансування Національної програми інформатизації. Він регулюється Бюджетним кодексом України та Законом України «Про Національну програму інформатизації» від 04.02.1998 [112].

Таким чином, інформаційне забезпечення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури пропонуємо розглядати як сукупність

нормативно-правових, науково-технічних, організаційних та інших заходів, а також визначених дій та управлінських рішень, реалізація яких дозволяє реалізовувати збір, реєстрацію, зберігання, аналіз та передавання інформації при прийнятті організаційних рішень, плануванні роботи антикорупційної прокуратури, при вирішенні питань щодо законності дій на певній території, аналізі причин скоєння правопорушень, оцінці динаміки та тенденцій, а також при аналізі розвитку, стану впровадження та ефективності дії антикорупційної політики тощо.

Підсумовуючи вищевикладене, зазначимо, що загальні основи кадрового питання Спеціалізованої антикорупційної прокуратури регламентовані Законом України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р. та актами, прийнятими Генеральною прокуратурою України. Набуття чинності Закону та створення нової системи запобігання та протидії корупції зумовили необхідність оновлення кадрів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Це призвело до запровадження нових критеріїв оцінки кадрів та роботи прокуратури, зміни умови проходження служби, а також сприяло зміні ставлення населення до антикорупційної прокуратури на краще.

Важливим нововведенням кадрової політики антикорупційної прокуратури стало впровадження конкурсного відбору на зайняття вакантних посад у Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі. Так, стало можливим заміщення вакантних посад особами, які раніше не мали причетності до антикорупційної системи; були створені широкі можливості для здійснення громадського контролю за процесом відбору кадрів, а також прийняті технології своєчасного поширення інформації стосовно кадрової політики тощо.

Вважаємо доречним мінімізувати політичний вплив на конкурсний відбір кадрів до Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, наприклад, шляхом залучення юристів не з лав працівників Генеральної прокуратури. На жаль, наразі довіра населення до новоствореного антикорупційного органу є недостатньою, тому варто, на нашу думку, приділити законодавцям більше уваги щодо нормативного забезпечення та політиці відкритості, у той же час громада чекає на кваліфіковані кадри, а, отже, вимоги до кандидатів на посади до Спеціалізованої антикорупційної прокуратури мають бути достатньо високим.

На сьогодні діяльність Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, а також безпека кожного її працівника залежить від економічного становища

країни, від фінансового та матеріально-технічного забезпечення прокуратури. На жаль, з огляду на постійний брак коштів Державного бюджету, який є єдиним джерелом фінансування, покращення матеріального та технічного забезпечення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури здається малоімовірним. Уважаємо, що необхідно докорінно змінити принципи розподілу коштів, а також надати можливість використовувати частину коштів, які завдяки прямому виконанню своїх функцій повернуто працівниками прокуратури до держави.

У процесі дослідження питання кадрового, матеріально-технічного та інформаційного забезпечення діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з'ясовано, що нині відсутні чіткі норми фінансування антикорупційної прокуратури, законодавством визначені лише узагальнені вимоги до правоохоронних органів. Цей сегмент законодавчого регулювання потребує негайного уточнення та удосконалення з метою підвищення рівня незалежності та ефективності діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

Спеціалізована антикорупційна прокуратура як підрозділ Генеральної прокуратури України нині є учасником бюджетного процесу країни. Тобто Державний бюджет України має відображати всі реальні потреби підрозділу. Наразі рівень забезпечення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури України є доволі низьким. На це впливає як економічне, так і політичне становище держави. Водночас єдиним джерелом фінансування та матеріально-технічного забезпечення є бюджет країни.

Висновки до розділу 2

Запропоновано під організаційними засадами Спеціалізованої антикорупційної прокуратури в системі спеціалізованих антикорупційних органів розуміти узгоджений комплекс заходів з підготовки та здійснення запобігання та протидії корупційних діянь. До організаційних засад антикорупційної прокуратури зараховано: 1) організаційну структуру антикорупційної прокуратури; 2) планування роботи; 3) функціональні обов'язки та їх розподіл; 4) координаційні заходи; 5) звітність; 6) роботу з громадськістю; 7) контроль антикорупційної діяльності в цілому; 8) кадрове забезпечення; 9) взаємодію з іншими владними органами та міжнародними організаціями.

Уточнено поняття правового статусу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури як узагальненої правової категорії, що характеризує правове становище суб'єкта, наділеного певними правами та обов'язками, а також відповідно до чинного законодавства особливою організаційною структурою. Спеціалізована антикорупційна прокуратура є відокремленою ланкою Генеральної прокуратури, має відокремлене розташування, особливу організаційну структуру та процедуру формування кадрового складу, а також певні законодавчі обмеження щодо можливості впливу керівництва Генеральної прокуратури України на працівників Спеціалізованої антикорупційної прокуратури тощо.

У роботі доведено, що в Законі України «Про прокуратуру» статус прокурора визначається як правовий. Проте відсутність чітко визначеного поняття значно ускладнює процес ефективного виконання обов'язків. Тому пропонуємо закріпити поняття правового статусу прокурора Спеціалізованої антикорупційної прокуратури як узагальненої правової категорії, що характеризує правове становище суб'єкта, наділеного певними правами та обов'язками відповідно до чинного законодавства.

У роботі проаналізовано Закон України «Про прокуратуру» від 14.10.2014, яким регламентуються загальні права та обов'язки прокурорів антикорупційної прокуратури. Цікавим нововведенням є необхідність проходження щорічно таємної перевірки на доброчесність. Наголошено, що Законом визначено необхідність підтримки публічного обвинувачення Спеціалізованою антикорупційною прокуратурою у відповідних провадженнях. Серед обов'язків антикорупційної прокуратури також варто відзначити представництво інтересів громадян або держави в судовому процесі у випадках, передбачених Законом України «Про прокуратуру».

Сформульовано визначення термінів «форма» та «метод» діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Так, під формами діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури пропонуємо розглядати низку однорідних дій зовнішнього вираження, які здійснюються в межах законодавства та направлені на реалізацію прокуратурою своїх повноважень. Водночас будь-яка форма діяльності має бути чітко пов'язана з юридично значущими діями в межах чинного законодавства. У свою чергу, методи діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури – це сукупність універсальних способів та прийомів антикорупційної прокуратури, які здійснюються шляхом впливу на соціальну сферу суспільства, реалізуючи цим

самим завдання та функції Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

Проаналізовано форми діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (правові; матеріально-технічні; організаційні) та методи діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (заохочення; переконання; примусу; нормативний). Усі методи, що застосовуються антикорупційною прокуратурою, пов'язані безпосередньо з виконанням покладених на неї функцій. Основним методом діяльності все ще залишається метод примусу. На жаль, методам заохочення та переконання наразі приділено недостатню увагу, проте розвиток цих методів може сприяти підвищенню довіри населення до досліджуваного владного органу, а отже забезпечити підвищення його ефективності та іміджу як у країні, так і за її межами.

Інформаційне забезпечення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури запропоновано розглядати як сукупність нормативно-правових, науково-технічних, організаційних та інших заходів, а також визначених дій і управлінських рішень, реалізація яких дозволяє реалізовувати збір, реєстрацію, зберігання, аналіз та передавання інформації при прийнятті організаційних рішень, плануванні роботи антикорупційної прокуратури, при вирішенні питань щодо законності дій на певній території, аналізі причин скоєння правопорушень, оцінці динаміки та тенденцій, а також при аналізі розвитку, стану впровадження та ефективності дії антикорупційної політики тощо.

У дослідженні доведено, що важливим нововведенням кадрової політики антикорупційної прокуратури стало впровадження конкурсного відбору на зайняття вакантних посад у Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі. Так, стало можливим заміщення вакантних посад особами, які раніше не мали причетності до антикорупційної системи; були створені широкі можливості для здійснення громадського контролю за процесом відбору кадрів, а також прийняті технології своєчасного поширення інформації стосовно кадрової політики тощо. Запропоновано мінімізувати політичний вплив на конкурсний відбір кадрів до Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, наприклад, шляхом залучення юристів не з лав працівників Генеральної прокуратури.

Обґрунтовано, що з огляду на постійний брак коштів Державного бюджету, який є єдиним джерелом фінансування, покращення матеріального та технічного забезпечення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури здається малоімовірним. Необхідно докорінно змінити принципи розподілу коштів, а також надати можливість використовувати частину коштів, які завдяки прямому виконанню своїх функцій повернуто працівниками

прокуратури до держави. З'ясовано, що на сьогодні відсутні чіткі норми фінансування антикорупційної прокуратури.

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ В СИСТЕМІ СПЕЦІАЛІЗОВАНИХ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ

3.1. Напрями удосконалення законодавства, яке регулює діяльність органів прокуратури України щодо протидії корупції

На сьогодні взаємозумовлені корупція та неефективна система державного управління є актуальною загрозою національній безпеці держави. Зокрема, у Стратегії національної безпеки України, затвердженої Указом Президента України від 26.05.2015 р. № 287/215 [121], акцентується увага на укоріненні корупції в усіх сферах державного управління, депрофесіоналізації та деградації державної служби, здійсненні державними органами діяльності в особистих та корпоративних інтересах, що спричинює порушення прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб.

За таких умов ефективне управління державою вбачається неможливим без проведення обґрунтованої та повсякчасної антикорупційної політики, орієнтованої на запобігання і протидію корупційним та пов'язаним із корупцією правопорушенням. Це, у свою чергу, зумовлює необхідність удосконалення та реформування як вітчизняного антикорупційного законодавства, так і системи спеціалізованих антикорупційних органів в Україні, що особливо актуально в процесі реалізації Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом [146].

У такому контексті одним із першочергових завдань є вдосконалення законодавства, яке регулює діяльність органів прокуратури України щодо протидії корупції, як одного з ключових суб'єктів у системі спеціалізованих антикорупційних органів України [66], правовий статус та адміністративно-правові засади функціонування якого наразі не є вичерпно регламентованими.

Слід зауважити, що в проекті Закону України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2018-2020 роки» проголошується, що Україна здійснила перші кроки до масштабних антикорупційних реформ, спрямованих на створення нової інституційної системи запобігання, виявлення та покарання корупції, що надало системного характеру зусиллям органів державної влади з боротьби з корупцією та призвело до суттєвого вдосконалення правової основи та покращення

показників у боротьбі з корупцією. Зокрема, було реалізовано низку рекомендацій міжнародних організацій, зараховуючи посилення правового, інституційного, фінансового і кадрового зміцнення антикорупційних структур, міжнародної співпраці та покращення взаємодії з міжнародними організаціями з метою більш ефективної боротьби з корупцією. За результатами першого, другого й третього раундів оцінювання Групи держав проти корупції Україна немає невиконаних рекомендацій. Незважаючи на це, особлива увага акцентується на тому, що реалізація завдань Антикорупційної стратегії на 2014-2017 р. не була завершена в повному обсязі, адже переважна частина передбачених заходів має наразі недостатній рівень практичного втілення [123].

Одну з основних причин такого стану речей безпосередньо виконавча та законодавча влада в Україні вбачає в недоліках чинного законодавства з питань запобігання корупції і його застосування, і, відповідно, взаємозумовлених у тривалому становленні нових антикорупційних інститутів, недостатньому рівні прозорості діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування тощо. Зазначається, що в Україні не повністю завершено формування законодавчої та інституційної основи для вироблення та реалізації антикорупційної політики, допущено виникнення колізій між відповідними законодавчими актами в частині повноважень органів з боротьби з корупцією та забезпечення їх належної співпраці, та не вжито заходів для їх оперативного усунення [123].

У Роз'ясненні Міністерства юстиції України «Антикорупційна експертиза як засіб запобігання корупції» від 21.05.2015 р. наголошено на тому, що на сьогодні нормативні акти є одним із чинників, які призводять до виникнення фактів корупції [2]. Зокрема, причиною може стати неточність конструкції нормативних положень, які дозволяють використовувати службове положення для особистого незаконного збагачення.

Аналогічно і в наукових колах саме недоліки законодавчого характеру, зокрема, недостатньо врегульований у законодавстві правовий статус антикорупційного органу, слабка судова система, розбалансованість системи державного управління; порушення балансу між превентивною, правоохоронною, просвітницькою та аналітичною функціями тощо – визначають важливими чинниками, що негативно впливають на ефективність діяльності антикорупційних органів, на чому наголошує О. Новіков [78]. С.П. Люлько також робить акцент на «законодавчому інструменті», який уможлиблює недопущення існування так званої «внутрішньої корумпованості»,

яка на пряму не залежить від системи прокуратури. На думку автора, наразі мають місце сприятливі передумови вчинення самими антикорупційними прокурорами злочинів у сфері службової діяльності, що потребує вирішення нормативних проблем та законодавчих колізій у діяльності антикорупційної прокуратури, та є правовою засадою їх ефективного функціонування [68, с. 94], із чим цілком погоджуємося.

Досліджуючи питання вдосконалення законодавства, яке регулює діяльність органів прокуратури України щодо протидії корупції, доцільно зазначити, що коло нормативно-правових актів національного та міжнародного рівня, якими власне регламентується окреслена сфера правовідносин, є досить значним. Так, йдеться про Конституцію України, Кримінальний Кодекс України, Кримінально-процесуальний кодекс України, Закони України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. № 1700-VII [155], «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р. № 1697-VII [118], «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції» від 12.02.2015 № 198-VIII [102]; «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки» [107], Указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «України – 2020» [122]; накази Генеральної прокуратури України «Про затвердження Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України» від 12.04.2016 р. № 149 [90], «Про організацію діяльності органів прокуратури у сфері запобігання і протидії корупції» від 25.06.2013 № 10гн [115], «Про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції» від 16.01.2013 № 1/1гн [109] та інші нормативно-правові акти. Серед міжнародних нормативних актів слід звернути увагу на Конвенцію ООН проти корупції від 31 жовтня 2003 року [55], Кримінальну конвенцію Ради Європи про кримінальну відповідальність за корупцію від 27.01.1999 р. ETS 173, Конвенцію ООН проти транснаціональної організованої злочинності [120], Резолюцію Генеральної Асамблеї ООН 3514 (XXX) «Заходи проти корупції, яка практикується транснаціональними й іншими корпораціями, їх посередниками та іншими причетними до цього сторонами» [73], Рекомендацію Rec (2000)19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя, Рекомендацію Україні в рамках Стамбульського плану дій щодо боротьби з корупцією Антикорупційної мережі для Східної Європи та Центральної Азії

Організації економічного співробітництва та розвитку від 21.01.2004 р., Комюніке про комплексну політику Європейського Союзу щодо протидії корупції від 28.05.2003 р., Рамкове рішення «Про боротьбу з корупцією в приватному секторі» від 22.07.2003 № 568 тощо.

Загалом, новели Закону України «Про прокуратуру» (2014 р.) поклали початок реформі органів прокуратури в Україні, адже його оновленими положеннями прокуратура була остаточно звільнена від виконання невластивої їй функції загального нагляду за додержанням законності, здійснення якої, зокрема, створювало ґрунт і широкі можливості для корупційної поведінки. Істотних змін зазнали система органів прокуратури, порядок призначення та усунення прокурорів з посад, правила щодо прозорості й підзвітності прокурорів. Однак впровадження цих заходів не призвело до досягнення очевидного антикорупційного ефекту [123].

Необхідним кроком є вдосконалення нормативної бази щодо забезпечення функціонування Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, Державного бюро розслідувань та антикорупційного суду. Адже продовжують існувати неузгодженості повноважень з вироблення й реалізації антикорупційної політики, якими наділені суб'єкти її здійснення, потребують узгодження на законодавчому рівні питання координації діяльності та взаємодії усієї системи державних антикорупційних органів. Водночас такі заходи необхідно реалізовувати з акцентом на подальше приведення вітчизняного законодавства у відповідність до міжнародних договорів України (Конвенції ООН проти корупції, Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією тощо) та, що особливо важливо, практики їх застосування.

В антикорупційній стратегії на 2018-2020 р. (проект) наголошується на доцільності здійснення таких шляхів удосконалення антикорупційного законодавства, зокрема й щодо діяльності органів прокуратури в такому напрямі:

1) забезпечення стабільності й системності антикорупційного законодавства, його удосконалення на предмет корупціогенних чинників через моніторинг, аналіз і оцінювання НАЗК практики його застосування, розробку правок і доповнень (із цією метою пропонується створити при НАЗК науково-консультативну раду, до роботи якої залучити провідних науковців у сфері боротьби та запобігання корупції, кримінального законодавства);

2) підготовка та ухвалення змін до Закону України «Про прокуратуру», зокрема: внесення змін до положень щодо формування складу Кваліфікаційно-

дисциплінарної комісії, більшість місць у якій мають займати прокурори, обрані своїми колегами; врегулювання питання підвищення та кар'єрного просування прокурорів для забезпечення уніфікованих, прозорих процедур, які ґрунтуватимуться на чітких і об'єктивних критеріях, зокрема попередніх досягненнях кандидата, та забезпечення того, щоб усі рішення, які приймаються в рамках цих процедур, були обґрунтованими й могли бути оскаржені; призначення на посади в прокуратурах усіх рівнів, в тому числі адміністративні посади, має здійснюватися за результатами відкритих конкурсів;

3) забезпечення послідовного розподілу в системі державних антикорупційних органів, органів виконавчої влади політичних і правотвірних функцій і повноважень;

4) передбачення регулярного оцінювання виконання службових обов'язків прокурорів в органах прокуратури на основі заздалегідь установлених і об'єктивних критеріїв, при цьому прокурори повинні мати достатні можливості для участі в процесі оцінювання;

5) запровадження системи випадкового розподілу справ прокурорам на основі заздалегідь установлених чітких і об'єктивних критеріїв, зокрема критерію спеціалізації, та на основі контролю, що убезпечило б систему від усіх можливих зловживань;

6) передбачення положення щодо самовідводу прокурора у справі, в якій є ризик його заангажованості або наявності приватного інтересу, у той же час забезпечення можливості оскарження всіх рішень щодо відсторонення прокурора;

7) перегляд порядку призначення і звільнення з посади Генерального прокурора таким чином, щоб зробити цей процес більш стійким до політичного впливу і більш зосередженим на професійних якостях кандидатів;

8) послідовне впровадження стандартів, закріплених у Кодексі кращих практик участі громадськості в процесі прийняття рішень, ухваленому конференцією міжнародних неурядових організацій Ради Європи 1 жовтня 2009 р., та запровадження нових форм співпраці, зокрема діалогу, партнерства, спільних публічних громадських он-лайн обговорень тощо.

Окремим блоком можна виокремити питання реформування законодавства, пов'язані з посиленням відповідальності за вчинення корупційних правопорушень, а саме:

1) уточнення переліку корупційних злочинів в Кримінальному кодексі

України;

2) удосконалення порядку притягнення до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, зокрема шляхом збільшення строків накладення адміністративних стягнень для таких правопорушень, установивши підстави для зупинення таких строків, визначення моменту виявлення правопорушення;

3) забезпечення підготовки пропозицій щодо внесення змін до законодавства щодо повноважень прокурора під час участі у розгляді судами адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, апеляційного оскарження рішень суду першої інстанції;

4) внесення змін до КУпАП щодо визначення порядку та повноважень спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції на збір доказів, обов'язку фізичних та юридичних осіб надавати такі докази, а також щодо зупинення перебігу строків накладення адміністративного стягнення у разі ухилення особи, яка притягається до адміністративної відповідальності від явки до суду;

5) чітке визначення змісту та ознак дисциплінарних проступків, які стосуються поведінки прокурорів і дотримання ними етичних норм, розширення переліку дисциплінарних стягнень з метою підвищення їхньої пропорційності та ефективності;

6) підвищення ефективності дисциплінарних проваджень щодо прокурорів за рахунок збільшення строку давності, забезпечення відповідним органам прокурорського самоврядування (котрі не наділені повноваженнями приймати рішення в межах дисциплінарних проваджень) та керівникам прокуратур можливості ініціювати дисциплінарні провадження та передбачити, що рішення в дисциплінарних провадженнях можуть оскаржуватись лише (після вичерпання внутрішніх процедур в межах прокуратури) в судовому порядку, як по суті, так і з процедурних питань, включаючи процедуру перевірки доброчесності прокурора;

7) удосконалення положень кодексу професійної етики прокурорів з урахуванням міжнародних стандартів, забезпечення доступності кодексу та роз'яснень (коментарів) до нього для прокурорів і всіх громадян [123].

Також Є.В. Вандін детально зупиняється на доцільності реалізації заходів з покращення антикорупційного законодавства в діяльності органів прокуратури:

1) доповнення ст. 172-4 Кодексу України про адміністративні

правопорушення приміткою, що суб'єктом адміністративної відповідальності за вчинення діяння, пов'язаного з порушенням обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, відповідальність за яке передбачена ст. 172-4 КУпАП, є особи, зазначені в п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції», які порушують заборони, установлені в п. 1 ч. 1 ст. 25 Закону України «Про запобігання корупції» незалежно від того, чи здійснювали вони сумісництво в межах основного місця роботи (оскільки існує необґрунтована практика окремих суддів приймати рішення про закриття справи у разі порушення особою обмеження щодо сумісництва не за основним місцем роботи);

2) усунення правової прогалини в механізмі реалізації відповідальності за неподання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, адже правові підстави для застосування кримінальної відповідальності за умисне неподання такої декларації ще не настали, а правова підстава для застосування адміністративної відповідальності за її неподання не передбачена ч. 1 ст. ст. 172-6 КУпАП у редакції Закону № 1700-VII від 14.10.2014 р. [20, с. 58-59].

Проте А.В. Линник з метою усунення прогалин правового регулювання досліджуваних питань пропонує вжити таких заходів:

1) на законодавчому, підзаконному та відомчому рівнях додаткових заходів до гармонізації національного антикорупційного законодавства з міжнародно-правовими стандартами протидії корупції;

2) наділити прокурора такими повноваженнями, як оголошення застереження про неприпустимість порушення антикорупційного законодавства, проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів, здійснення адміністративного переслідування особи з метою притягнення її до відповідальності;

3) покласти обов'язок щодо виявлення та усунення причин і умов, що сприяють вчиненню корупційних діянь, на всіх уповноважених службових осіб у сфері запобігання та протидії корупції;

4) конкретизувати правовий статус прокурора шляхом визначення системи його прав та обов'язків, а також визначити перелік підстав для притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності, передбачивши серед них антикорупційні обмеження й заборони;

5) провести узагальнення судової практики розгляду справ про корупційні правопорушення, результати якого втілити в керівних роз'ясненнях

Вищих спеціалізованих судів тощо [66, с. 177-178].

Вищезазначені автори підкреслюють, що оскільки нормативним підґрунтям координаційної діяльності прокуратури є переважно підзаконні нормативні акти, то виникає потреба оновити відповідну нормативну базу, а саме галузеві накази: № 1/1 «Про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції», № 4/1 «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність», № 4/2 «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів спеціальними підрозділами та іншими органами, які ведуть боротьбу з організованою злочинністю», № 10 «Про організацію діяльності органів прокуратури у сфері запобігання і протидії корупції», № 17 «Про організацію роботи з питань внутрішньої безпеки в органах прокуратури України» [36, с. 282-300], із чим слід погодитися.

О.Б. Ференець серед актуальних заходів щодо покращення антикорупційної діяльності прокуратури в кримінальному процесі України вбачає необхідність подальшого удосконалення кримінально-правових повноважень прокурора при здійсненні нагляду за додержанням законів під час провадження досудового слідства в корупційних провадженнях, базуючись на особливостях збору доказової бази щодо корупційних правопорушень та процес доведення вини суб'єктів корупційних злочинів, а саме одержувача неправомірної вигоди та особи, яка її надала; неможливості координації прокурором діяльності спеціально уповноважених суб'єктів протидії корупції поза межами кримінального процесу [149, с. 163].

Отже, у результаті проведеного дослідження обґрунтовано необхідність удосконалення та реформування вітчизняного антикорупційного законодавства та відповідно діяльності спеціалізованих антикорупційних органів в Україні, що особливо актуально в процесі реалізації Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. Зокрема, зроблено акцент на вдосконаленні законодавства, яке регулює діяльність органів прокуратури України щодо протидії корупції, як одного з ключових суб'єктів у системі спеціалізованих антикорупційних органів України, правовий статус та адміністративно-правові засади функціонування якого наразі не є вичерпно регламентованими.

Підбиваючи підсумки, пропонуємо виокремити такі основні напрями вдосконалення законодавства, яке регулює діяльність органів прокуратури України щодо протидії корупції:

- 1) адаптація національного антикорупційного законодавства, зокрема

щодо діяльності органів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, до міжнародних нормативно-правових актів, договорів і стандартів, визнаних в Європейському Союзі;

2) розробка і прийняття законодавчих актів щодо створення, фактичного становлення та забезпечення практичного функціонування Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, Державного бюро розслідувань та антикорупційного суду;

3) усунення колізій між законодавчими та нормативно-правовими актами в частині повноважень спеціалізованих органів з боротьби з корупцією та забезпечення їх належної взаємодії та координації їх діяльності;

4) законодавче узгодження повноважень з вироблення й реалізації антикорупційної політики, якими наділені суб'єкти її здійснення, чітке та однозначне вирішення питання координації діяльності та взаємодії Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з усією системою державних антикорупційних органів;

5) внесення змін і доповнень до чинного законодавства з приводу формування складу Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії, більшість місць у якій мають займати прокурори, обрані своїми колегами; призначення на посади в прокуратурах усіх рівнів, зокрема адміністративні посади, має здійснюватися за результатами відкритих конкурсів; забезпечення послідовного розподілу в системі державних антикорупційних органів, органів виконавчої влади політичних і правотворчих функцій і повноважень; передбачення регулярного оцінювання виконання службових обов'язків прокурорів в органах прокуратури на основі заздалегідь установлених і об'єктивних критеріїв; щодо повноважень прокурора під час участі в розгляді судами адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, апеляційного оскарження рішень суду першої інстанції тощо;

6) уточнення переліку корупційних злочинів в Кримінальному кодексі України; посилення адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією, удосконалення порядку притягнення до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, зокрема, шляхом збільшення строків накладення адміністративних стягнень для таких правопорушень, встановивши підстави для зупинення таких строків, визначення моменту виявлення правопорушення;

7) законодавче реформування системи правосуддя з акцентом на

подолання типової «безкарності» корупціонерів, практичне створення та впровадження антикорупційного суду в повсякчасну діяльність судової системи в сфері протидії корупції;

8) досягнення ефективності, стабільності, системності та послідовності застосування законодавства, державно-управлінського забезпечення цього напрямку;

9) законодавча фіксація демократичної системи контролю у сфері антикорупційної діяльності уповноважених на це суб'єктів;

10) забезпечення систематичних консультацій з громадськими організаціями щодо законодавчих змін в антикорупційній діяльності прокуратури.

3.2. Зарубіжний досвід діяльності органів прокуратури в системі спеціалізованих антикорупційних органів

Реалії сьогодення свідчать про те, що корупція є однією з глобальних проблем економічного, фінансового, соціального, управлінського та політичного характеру, адже так чи інакше має місце на різних етапах історичного генезису державної розбудови країн світу, у суспільствах різного рівня демократичного, соціально-політичного та економічного розвитку. Незважаючи на це, у багатьох країнах, що займають передові позиції у світі, роками накопичений досвід протидії та запобігання корупції, який став запорукою досягнення ними таких позицій. Тому вивчення зарубіжного досвіду, без сумнівів, є актуальним і важливим напрямом будь-якої реформи задля прискорення її практичного впровадження із залученням найменш можливого обсягу ресурсів і одержанням оптимальних результатів, задля уникнення типових помилок і відповідно втрат фінансового та іншого характеру.

Необхідність боротьби з корупцією визначається одним із найбільш важливих завдань для будь-якої держави сучасного світу. Тому існує нагальна потреба в міжнародній співпраці для боротьби з цим негативним явищем, для подолання якого необхідно об'єднувати зусилля країн світу [36, с. 234]. Крім того, як наголошує Є.В. Вандін, використання прикладів іноземної результативної практики діяльності спеціалізованих антикорупційних інституцій, зокрема й Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, є вагомим чинником пошуку української моделі її діяльності [20, с. 149].

Д.Г. Заброда з цього приводу підкреслює, що в умовах демократичного суспільства антикорупційні функції, як правило, реалізуються в межах наявних державних інституцій, проте в Україні до останнього часу ці функції були розподілені між великою кількістю органів, що за відсутності належного нормативного закріплення розподілу повноважень різних суб'єктів боротьби з корупцією призводить до паралельного виконання ними завдань, значного збільшення витрат матеріальних та інших ресурсів, а також у деяких випадках до порушення норм процесуального законодавства [33, с. 12]. Тобто, як зазначає О.Н. Ярмиш, необхідність створення спеціалізованого антикорупційного органу виникає тоді, коли структурні або організаційні недоліки наявних органів не дають змоги їм ефективно виконувати превентивну та репресивну функції боротьби з корупцією [155, с. 146]. Водночас, створюючи новий орган, необхідно враховувати національний контекст, культурні, правові та адміністративні особливості кожної країни.

Досліджуючи зарубіжний досвід діяльності спеціалізованих антикорупційних органів, варто взяти за основу класифікацію світових моделей спеціалізованих інституцій з боротьби проти корупції, використовувану Організацією економічної співпраці та розвитку. Зокрема, прийнято розрізняти:

1) багатоцільові агентства, які мають правоохоронні повноваження та превентивні функції – модель, що відображає комплексний підхід і зосередження у межах одного органу всіх основних функцій із запобігання і боротьби проти корупції (Незалежна комісія проти корупції в Гонконзі, Бюро з розслідування корупційної діяльності в Сінгапурі, Спеціальна служба розслідувань у Литві, Бюро із запобігання та боротьби проти корупції в Латвії, Незалежна комісія проти корупції в Австралії тощо);

2) служби боротьби проти корупції в структурі правоохоронних органів – модель, у межах якої існують різні форми спеціалізованих органів – як в органах, які відповідають за виявлення і розслідування корупції, так і в органах прокуратури (Норвезьке національне управління з розслідування і кримінального переслідування злочинів у сфері економіки та навколишнього середовища в Норвегії, Центральне управління боротьби проти корупції в Бельгії, Спеціальна прокурорська служба з припинення економічних злочинів, пов'язаних з корупцією в Іспанії, Управління з припинення корупції та організованої злочинності в Хорватії, Національний антикорупційний директорат в Румунії тощо);

3) інституції із запобігання корупції, розроблення політики й координації

дій – модель, яка передбачає створення спеціалізованих інституцій, які виконують одну або декілька превентивних функцій у сфері боротьби проти корупції і, як правило, не мають повноважень правоохоронних органів (Центральна служба із запобігання корупції у Франції, Антикорупційна моніторингова група в Албанії, Управління з урядової етики в США, Офіс омбудсмена на Філіппінах тощо) [136, с. 7-8].

Водночас доречно зауважити, що в країнах Західної Європи кількість спеціалізованих органів з боротьби проти корупції є досить обмеженою, тоді як в країнах, що розвиваються, і з перехідною економікою – значною, незважаючи на те, що ефективність їхньої діяльності зазвичай є сумнівною.

Крім того, за умов загрозливого масштабу наявної корупції найбільш прийнятною дослідники вважають модель багатоцільових інституцій, звертаючи увагу на низку чинників, які суттєво впливають на ефективність їх діяльності:

- 1) непродуманий найм персоналу;
- 2) неналежні процедури надання звітності;
- 3) недостатні або неіснуючі управлінські заходи;
- 4) непродуктивна співпраця з іншими компетентними органами;
- 5) нестача фінансових ресурсів;
- 6) неналежне технічне забезпечення;
- 7) адаптованість до специфіки країни запровадження її політичних, культурних, соціальних, історичних, економічних, конституційних і правових особливостей;
- 8) рівень корупції у країні;
- 9) компетентність та наявний потенціал діючих інституцій [36] тощо.

Вважаємо за необхідне уточнити класифікацію моделей спеціалізованих антикорупційних інституцій, додаючи до традиційних – комбіновану (змішану) модель, прикладом упровадження якої є в тому числі і Україна.

Також доцільно наголосити на особливій ролі саме органів прокуратури в системі спеціалізованих антикорупційних органів. А.В. Іванцова слушно зауважує, що створення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури в Україні зумовлено прагненням суспільства створити ефективний державний антикорупційний механізм кримінального переслідування корупційних злочинів та осіб, які їх вчинили. На думку автора, аналіз зарубіжної теорії та практики прокурорської діяльності дає підстави стверджувати, що легітимізація спеціалізованої антикорупційної прокуратури в окремих

європейських країнах ґрунтується на правовому постулаті ліберальної конституційно-правової доктрини щодо невизнання абсолютного характеру засад єдності та ієрархічної залежності органів прокуратури та їх похідного характеру від конституційних принципів верховенства права, законності та незалежності [39, с. 64].

Розглянемо детальніше світовий досвід діяльності спеціалізованих прокурорських служб як підрозділів боротьби проти корупції в системі правоохоронних органів. Яскравим прикладом позиціонування саме органів прокуратури в системі спеціалізованих антикорупційних органів є Спеціальна прокурорська служба з припинення економічних злочинів, пов'язаних із корупцією в Іспанії (у 2007 р. була реформована в офіс Спеціального прокурора з боротьби з корупцією та організованою злочинністю), яка є спеціалізованим підрозділом у структурі Державної прокурорської служби. Так, Служба наділена повноваженнями з розслідування й кримінального переслідування чітко визначеного переліку справ у сфері корупції:

- 1) хабарництво;
- 2) правопорушення проти Державного казначейства, контрабанда та порушення, пов'язані з валютними операціями;
- 3) зловживання службовим становищем (вимагання, введення в оману, приховування злочину);
- 4) зловживання або незаконне використання службової інформації;
- 5) привласнення державних коштів;
- 6) шахрайство і незаконне встановлення цін;
- 7) злочини, пов'язані із зловживанням впливом;
- 8) участь у заборонених для державних службовців переговорах;
- 9) деякі правопорушення проти власності та соціально-економічного порядку, зокрема й такі, що завдали серйозної шкоди ефективності збору податків, та серйозні випадки шахрайства, які зачіпають фінансові інтереси Європейського Союзу [136, с. 69-70] та інші діяння, пов'язані із перерахованими вище правопорушеннями.

Більш того, передумовою втручання цієї служби є приналежність злочину не лише до зазначеного переліку, але й до категорії справ особливо важливого значення:

- 1) злочини, вчинені публічними службовцями високого рівня, та діяння, не сумісні зі статусом членів уряду, високопосадових чиновників національних органів управління, адміністрації на рівні автономії, провінції або на місцях;

2) злочини, пов'язані з розкраданням державних коштів, якщо зазначені кошти або майно мають особливе значення, їх викрадення завдало шкоди національній економіці або завдало шкоди багатьом особам;

3) злочини, що стосуються контрабанди, якщо підозрюваний брав участь у них як посередник або в будь-якому вигляді отримав зиск від їх вчинення;

4) фінансові злочини у тих випадках, коли розмір збитку перевищує суму, установлену цивільно-процесуальним законодавством у справах, які віднесені до загальної юрисдикції [136, с. 70-71].

Прокурори Спеціальної прокурорської служби з припинення економічних злочинів, пов'язаних із корупцією, здійснюють організацію та процесуальне керівництво досудового розслідування і підтримують публічне обвинувачення в суді, тобто така Служба виконує передусім слідчу й обвинувальну функцію. Також доречно зауважити, що штат Спеціальної прокурорської служби з припинення економічних злочинів, пов'язаних із корупцією, в Іспанії на ряду з прокурорами укомплектований спеціалістами Департаменту з податків та зборів, Генеральної адміністративної інспекції державної служби, Цивільної поліції або жандармерії, а також Судової (кримінальної) поліції.

У свою чергу, у Німеччині у зв'язку з наявністю федеральної політичної системи відсутній єдиний антикорупційний орган боротьби з корупцією, і має місце децентралізований підхід – створено спеціалізовані прокуратури з боротьби з корупцією окремих земель, які фактично виконують роль спеціалізованого антикорупційного органу. Крім того, Німеччина належить до групи держав, у яких прокуратура входить до Міністерства юстиції, тобто виконавчої влади.

Цікавим є той факт, що в адміністративному окрузі земель може створюватися лише одна спеціалізована прокуратура з боротьби з корупцією, юрисдикція якої поширюється на територію всього округу. Справи про корупцію не можуть бути передані до іншої прокуратури відповідної землі, оскільки там немає інших прокуратур, які спеціалізувалися б на цьому виді злочинності. Однак відповідна справа може бути передана до спеціалізованої прокуратури іншої землі через старшого керуючого прокурора. Також суттєвою рисою є те, що в законодавстві Німеччини відсутнє визначення безпосередньо поняття «корупція», а регламентовані «посадові злочинні діяння» охоплюють злочини у сфері службової діяльності та проти правосуддя, зокрема отримання вигоди, одержання хабара, надання вигоди, давання хабара [36, с. 213-234]

тощо.

Іншим прикладом країни, де успішно функціонують органи прокуратури в системі спеціалізованих антикорупційних органів, є Румунія. У цій країні було створено Національну прокурорську службу з боротьби проти корупції, яку потім реформували на Національний антикорупційний директорат, що є структурним підрозділом Прокурорської служби при Вищому касаційному суді і має повноваження з розслідування та кримінального переслідування справ про корупцію особливої важливості на всій території Румунії. Зокрема, Прокурори Національного антикорупційного директорату проводять досудове розслідування, наглядають за досудовим розслідуванням, що проводиться офіцерами судової поліції, підтримують обвинувачення в суді. Безпосередньо предметна юрисдикція Директорату охоплює хабарництво, низку правопорушень, пов'язаних з корупцією, особливо серед високопосадових чиновників, і злочини проти фінансових інтересів Європейського Союзу. Водночас шкода, завдана правопорушенням, має перевищувати 200000 євро; сума хабара – бути не меншою, ніж 10000 євро, а правопорушення вчинено членами парламенту, члени Уряду, високопосадовими службовцями центральної й регіональної адміністрацій, суддями і прокурорами, мерами міст, офіцерами поліції тощо [76].

Корисним для України, на наш погляд, є досвід прокурорської служби Румунії щодо створення власного відділу технічного обслуговування, якому надані повноваження і право виконувати судові дозволи на проведення прихованого спостереження та прослуховування, а також надавати необхідну технічну й логістичну підтримку офіцерам поліції та прокурорами у проведенні слідчих дій. Більш того, створюється й безпечна система обміну інформацією між центральним офісом та 15 територіальними відділеннями [136, с. 79].

У Хорватії також запроваджено модель функціонування спеціалізованого антикорупційного органу у складі прокуратури. Так, у структурі Державної прокуратури діє Управління з боротьби з корупцією і організованою злочинністю. Начальник Управління є Заступником Генерального прокурора і призначається ним на посаду за погодженням Міністра юстиції та Ради державних прокурорів [128, с. 10]. Цікаво зазначити, що в такому випадку Управління здійснює керівництво і нагляд за розслідуванням злочинів, пов'язаних з корупцією і організованою злочинністю, водночас не проводячи розслідування правопорушень та підтримання обвинувачення. Тобто Управління з припинення корупції та організованої злочинності здійснює

нагляд та керівництво за розслідуванням поліцією злочинів, пов'язаних з корупцією та організованою злочинністю, відповідно, прокурори Управління здійснюють керівництво й нагляд за проведенням слідства органами поліції. Також зазначений орган відповідає за міжнародну співпрацю та обмін інформацією у справах особливого значення.

Предметна юрисдикція Управління безпосередньо охоплює такі правопорушення:

- 1) отримання/давання хабара в публічному секторі;
- 2) отримання/давання хабара в приватному секторі;
- 3) зловживання впливом;
- 4) зловживання службовими повноваженнями;
- 5) зловживання під час процедур банкрутства;
- 6) недобросовісна конкуренція у сфері зовнішньо-торговельних операцій;
- 7) злочини, вчинені групою осіб або організованою злочинною групою;
- 8) 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;
- 9) легалізація доходів, одержаних злочинним шляхом;
- 10) перешкоджання збиранню доказів;
- 11) тиск на посадових осіб, що беруть участь у відправленні правосуддя;
- 12) перешкоджання виконанню посадовою особою своїх посадових обов'язків;
- 13) напад на посадову особу, якщо такий злочин був вчинений у зв'язку з дією, що містить ознаки корупції або вчинений організованою злочинною групою та інші, передбачені Законом Хорватії «Про Управління з боротьби проти корупції і організованої злочинності» [165].

Позитивним кроком в напрямі розвитку зазначеної інституції вважаємо вдосконалення системи діловодства та управління, установлення інформаційної системи, використання обладнання для відеоконференцій, зокрема, на виділені Європейським Союзом кошти [136, с. 87]. Адже обмежені фінансові, матеріальні техніко-технологічні ресурси, як і відсутність спеціалістів достатньої кваліфікації та досвіду, чинять негативний вплив на результативність фактичного функціонування установи, тим паче зважаючи на обсяг поставлених завдань і рівень відповідальності перед державою і

суспільством.

Варто погодитися, що завдання боротьби з корупцією успішно виконуються завдяки ефективній діяльності прокуратури, поліції, окремих спеціалізованих підрозділів у правоохоронних органах і всіх інших правоохоронних та управлінських структур держави і громадських формувань. Але для цього загалом потрібно проводити успішну соціально-економічну політику, мати ефективну демократичну прозору систему державного управління та незалежні у своїй службовій діяльності правоохоронні органи, укомплектовані високопрофесійними кадрами з належними повноваженнями й забезпечені адекватними ресурсами [36]. Необхідність спеціальної підготовки фахівців у сфері протидії та запобігання корупції, як і спеціальних техніко-технологічних засобів для переслідування, є очевидною.

Досліджуючи зарубіжний досвід діяльності органів прокуратури в системі спеціалізованих антикорупційних органів, заслуговує на увагу досвід Бразилії, де доволі успішно функціонує Антикорупційна прокуратура, наділена значними повноваженнями щодо кримінального переслідування. Неординарним і водночас позитивним кроком вважаємо те, що для розташування Антикорупційної прокуратури було обрано столицю неголовного штату для розміщення віддалено від «влади і багатства» центрів Бразилії, акцентуючи таким чином увагу на прокурорській незалежності. Так само нетрадиційними є й власне методи та форми антикорупційної діяльності прокуратури. Зокрема, поширеними є угоди про співпрацю з підозрюваними стосовно обміну звільнення/притягнення до відповідальності на показання проти інших підозрюваних осіб [160].

Цікаво, що подібні угоди набули поширення й в Австралії, де навіть розроблений спеціальний закон, який дозволяє прокуратурі законно укладати угоди із організаціями та окремими особами, які повідомляли про факти корупції, в обмін на звільнення від відповідальності, продовжувати такі угоди на тривалий термін або, навпаки, призупиняти їхню дію у випадку невиконання зобов'язань стороною тощо [156, с. 12-13].

Узагальнюючи вищесказане, доходимо висновку щодо доцільності вдосконалення класифікації моделі спеціалізованих антикорупційних інститутів, яка, на відміну від наявних, буде мати вигляд комбінованої (змішаної) моделі, що містить у собі елементи традиційних моделей, а саме: модель служби протидії корупції в структурі правоохоронного органу; модель багаточільового агентства, що має правоохоронні повноваження та превентивні

функції; модель інституції із запобігання корупції, розроблення політики та координації.

Обґрунтовано, що в Україні формується й знаходиться на стадії активного впровадження саме комбінована (змішана) модель спеціалізованих антикорупційних інститутів, яка передбачає функціонування в національній системі спеціалізованих антикорупційних інститутів таких органів:

1) Спеціалізованої антикорупційної прокуратури України як служби протидії корупції в структурі правоохоронного органу (Генеральної прокуратури України);

2) Національного антикорупційного бюро України як багатоцільового спеціалізованого органу;

3) Національного агентства з питань запобігання корупції як інституції із запобігання корупції та розроблення антикорупційної політики.

У результаті аналізу зарубіжного досвіду діяльності органів прокуратури в системі антикорупційних органів виявлені такі можливості для його використання в Україні:

1) наближення національного законодавства, що регламентує діяльність органів прокуратури, до міжнародних норм і стандартів, передусім Європейського Союзу;

2) упровадження елементів світових моделей спеціалізованих органів прокуратури: моделі багатоцільових агентств, що мають правоохоронні повноваження та превентивні функції (Гонконг, Сінгапур, Литва, Латвія, Австралія тощо); моделі служб боротьби проти корупції в структурі правоохоронних органів – (Норвегія, Бельгія, Іспанія, Хорватія, Румунія та інші); моделі інституцій із запобігання корупції, розроблення політики і координації дій (Франція, Албанія, США, Філіппіни тощо);

3) співпраця прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури зі слідчими спеціалізованих підрозділів поліції;

4) залучення до Спеціалізованої антикорупційної прокуратури фахівців і експертів з інших галузей (фінансистів, економістів, аудиторів, аналітиків, ІТ-спеціалістів тощо);

5) практика використання об'єднаних груп антикорупційних прокурорів, слідчих, інших фахівців і експертів під загальним керівництвом і наглядом антикорупційного прокурора;

6) налагодження ефективної взаємодії антикорупційних органів та інших державних органів і структур, громадянського суспільства;

7) модернізація системи управління та діловодства (удосконалення електронних інформаційних систем обміну інформацією, зберігання і передавання даних в органах прокуратури, форм звітності, модернізація техніко-технологічного обладнання тощо);

8) підвищення кваліфікації та рівня спеціальної підготовки спеціалістів антикорупційної прокуратури, виходячи зі специфіки та особливостей її функціонування;

9) чітке окреслення предметної юрисдикції Спеціалізованої антикорупційної прокуратури;

10) практика укладання угод із організаціями та окремими особами, які повідомляли про факти корупції, в обмін на звільнення від відповідальності тощо.

3.3. Удосконалення взаємодії Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з іншими антикорупційними органами України

Наразі в Україні функціонує низка уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, також триває становлення та впровадження в практичну діяльність нових антикорупційних інституцій. Усі ці органи характеризуються своїм специфічним місцем та призначенням у системі антикорупційних органів, проте для досягнення поставленого результату мають ефективно взаємодіяти між собою.

Як стверджує О.Н. Ярмаш, в оновленій системі спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, прокуратура залишається ключовим органом, діяльність якого характеризується поліфункціональністю та багатоплановістю, охоплюючи такі напрями: прокурорський нагляд за діяльністю Національного антикорупційного бюро України, який реалізується виключно Спеціалізованою антикорупційною прокуратурою, а також інших правоохоронних органів у сфері протидії корупції, і, що особливо важливо, – координацію діяльності зазначених органів у цій сфері тощо [155, с. 152]. О.Ю. Бусол з цього приводу звертає увагу на те, що в Україні за останні два роки створено цілу низку органів з протидії високопосадовій злочинності та корупції – Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції, Державне бюро розслідувань, Національне агентство з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, Національну раду з питань антикорупційної

політики як консультативно-дорадчий орган при Президентові України, Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру, що неминуче призводить до певного дублювання деяких їхніх функцій [18]. На наш погляд, за таких умов саме вдосконалення взаємодії Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з іншими антикорупційними органами України є важливою запорукою їх ефективної діяльності.

На підтвердження цього доречно звернутися до Резолюції ООН від 07 вересня 1990 р. «Попередження злочинності та кримінальне правосуддя в контексті розвитку, реалізації та перспективи міжнародного співробітництва: практичні заходи боротьби з корупцією», де зазначається, що у службах поліції, прокуратури та слідчих створення окремих спеціалізованих антикорупційних підрозділів має як переваги, так і недоліки. Зокрема, одним із недоліків є суперництво і бар'єри, які перешкоджають зв'язкам між новим органом та наявними організаціями, великі адміністративні витрати та можливе або передбачуване падіння престижу і моралі в наявних правоохоронних, слідчих та судових структурах [93].

Для визначення ефективності взаємодії між різними антикорупційними органами важливим є розуміння чинників, які негативно впливають на рівень ефективності такої взаємодії, зокрема: 1) наявність різних показників у діяльності різних правоохоронних органів; 2) недобросовісна конкуренція щодо показників; 3) небажання ділитися інформацією в результаті надмірної корпоративності та закритості кожного органу; 4) відсутність належної нормативно-правової бази, яка б урегульовувала питання взаємодії; 5) наявність конфлікту між вищим керівництвом різних правоохоронних органів і наявність конфлікту між керівниками різних правоохоронних органів на регіональному або місцевому рівнях тощо [3, с. 97].

Тому відповідно до рекомендацій, викладених у Стамбульському плані дій з боротьби проти корупції 2004 року, одним із головних завдань антикорупційного органу має бути покращення міжвідомчої співпраці між численними правоохоронними органами, органами безпеки та фінансового контролю під час розслідування корупційних порушень (за допомогою чітких правил щодо звітування та обміну інформацією, створення слідчих груп у складних справах тощо) [137].

Цілком розділяємо думку експертів Організації економічного співробітництва та розвитку стосовно того, що орган з боротьби проти корупції не може працювати у вакуумі і не може виконувати всі завдання із запобігання

та боротьби проти корупції самостійно. Зусилля й досягнення необхідного рівня координації, співпраці й обміну інформацією повинні здійснюватись з урахуванням рівня наявної «фрагментації» антикорупційних функцій і завдань між різними інституціями. Проте навіть багатоцільовий орган з широкими правоохоронними та превентивними повноваженнями не зможе функціонувати без обов'язкових інституціолізованих каналів співпраці з іншими державними органами у сфері правоохоронної діяльності, фінансового контролю і вироблення політики [136, с. 24-25].

Саме добре налагоджена міжвідомча співпраця і обмін інформацією між різними правоохоронними та контрольними органами є важливою умовою, закріплена в міжнародних стандартах. І саме завдяки взаємодії антикорупційних органів понад 380 осіб викрито на корупції та притягнуто до кримінальної відповідальності детективами Національного бюро під процесуальним керівництвом прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, у 135 справах досудове розслідування завершено станом на кінець квітня 2018 р. Так, лише впродовж квітня 2018 р. детективи НАБУ і прокурори САП повідомили про підозру 18 осіб, чимало з них – це судді та їхні спільники або посередники в отриманні неправомірної вигоди [154].

Далі, аналізуючи діяльність НАБУ та САП, зауважимо, що вже на кінець листопада 2018 р. у роботі детективів НАБУ та прокурорів САП 726 кримінальних проваджень, у яких підозрюються 159 осіб. Станом на листопад 2018 р. детективи Національного антикорупційного бюро України та прокурори Спеціалізованої антикорупційної прокуратури направили до суду 172 справи, статус обвинувачених у цих справах мають 295 осіб. Також було завершено розслідування низки резонансних кримінальних проваджень, зокрема, за фактами завдання 2,188 млн. грн. збитків НАК «Надра України», заволодіння 6,4 млн. євро ДП «НАЕК «Енергоатом», незаконного збагачення та декларування недостовірної інформації Міністра інфраструктури України, тощо [92].

Заслуговує на увагу той факт, що сума коштів, на повернення яких може розраховувати держава завдяки позовам Національного антикорупційного бюро України, становить 6 млрд. грн., про що заявив директор НАБУ під час презентації звіту про роботу НАБУ у I півріччі 2018 р. Так, за I півріччя було винесено 23 рішення за позовами НАБУ на суму майже 1,5 млрд. грн. при загальній сумі позовів НАБУ на 6 млрд. грн. Крім того, за перше півріччя 2018 р. НАБУ направило 83 запити до інших країн щодо корупційних схем [30].

У підсумку за 2018 рік доречно наголосити, що за інформацією Генеральної прокуратури України, розміщеної на стартовій сторінці офіційного сайту Генеральної прокуратури України, за цей період було нараховано 9155 фактів хабарництва та інших корупційних злочинів, скеровано до суду – 3126, засуджено 766 осіб [15].

Проте, незважаючи на вищезазначене, у цій сфері вистачає проблем, починаючи з випадків конфлікту компетенції до браку компетенції (коли жоден з органів не хоче братися за розслідування справи через її чутливий характер, перекладаючи її один на одного). Також слід зауважити, що хибно думати, що Кримінально-процесуальний кодекс забезпечує всі необхідні засоби для координації дій органів прокуратури та слідства, адже загальних правил досить часто недостатньо для забезпечення адекватного рівня співпраці, особливо, якщо йдеться про вирішення складних корупційних справ [136, с. 24-25]. Тому актуалізується питання взаємодії антикорупційних інституцій, створення спеціальних координаційних комісій, затвердження спеціальних норм про співпрацю і обмін інформацією або відповідних міжвідомчих угод.

Важливою умовою ефективної діяльності органів, які входять до антикорупційної інфраструктури, є налагоджена й скоординована робота цих органів, відсутність недобросовісної конкуренції та дублювання повноважень. Форма, характер та ступінь взаємодії під час діяльності правоохоронних органів з протидії корупції відрізняється залежно від виду діяльності та статусу органів, що здійснюють таку діяльність [3, с. 93].

Досліджуючи організаційно-правові засади діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури України, Є.В. Вандін доходить висновку, що, виходячи із принципу багатофункціональності в роботі, органам прокуратури властивий особливий режим взаємодії з іншими представництвами державної влади, зокрема координація. Водночас, як зазначає автор, відмінною рисою є те, що режим координації не завжди буде супроводжуватися партнерськими відносинами, інколи цьому процесу властиві й ознаки адміністративного підпорядкування [20, с. 130]. О.Г. Кальман із цього приводу підкреслює, що координаційна функція об'єктивно притаманна органам прокуратури, адже впливає безпосередньо із завдань органів прокуратури і передбачає створення єдиного «центру» в боротьбі зі злочинністю, зокрема й корупційною [73, с. 3].

Координаційні повноваження прокуратури при взаємодії з іншими органами з метою боротьби з корупцією регламентуються, перш за все, Законом України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р. № 1697-VII. Так, Генеральний

прокурор, керівники регіональних та місцевих прокуратур, їх перші заступники та заступники відповідно до розподілу обов'язків координують діяльність правоохоронних органів відповідного рівня у сфері протидії злочинності. Координаційні повноваження прокурори здійснюють шляхом проведення спільних нарад, створення міжвідомчих робочих груп, а також проведення узгоджених заходів, здійснення аналітичної діяльності. Порядок організації роботи з координації діяльності правоохоронних органів, взаємодії органів прокуратури із суб'єктами протидії злочинності визначається положенням, що затверджується спільним наказом Генерального прокурора, керівників інших правоохоронних органів і підлягає реєстрації в Міністерстві юстиції України [118, ст. 25].

Пріоритетна роль прокурорів при координації правоохоронних органів з боротьби та протидії корупції закріплена й Наказом Генеральної прокуратури України «Про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції» від 16.01.2013 № 1/1гн [109]. Зокрема, закріплено, що координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції вважати одним із головних пріоритетів у роботі прокурорів усіх рівнів.

Відповідно ж до Наказу Генеральної прокуратури України «Про затвердження Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України» від 12.04.2016 р. № 149 свою роботу Спеціалізована антикорупційна прокуратура має організовувати у взаємодії з іншими структурними підрозділами Генеральної прокуратури України, прокуратурами всіх рівнів, Національним антикорупційним бюро України, Національною академією прокуратури України, державними органами та органами місцевого самоврядування [90]. Проте, на нашу думку, такий перелік не є вичерпним і потребує уточнення.

Відповідно до ст. 19-2 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14.10.2014 р. № 1698-VII регламентується взаємодія Національного бюро з Національним агентством з питань запобігання корупції, органами Державної прикордонної служби, органами державної податкової й митної служби, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення (далі – спеціально уповноважений орган виконавчої влади з питань фінансового моніторингу), та іншими

державними органами. Утім Національне бюро може укласти з окремими державними органами угоди (меморандуми) про співпрацю та обмін інформацією [111]. Проте зазначена стаття не містить вказівку на взаємодію Національного антикорупційного бюро зі Спеціалізованою антикорупційною прокуратурою Генеральної прокуратури України, про що йшлося в Положенні про останню, що свідчить про колізійність і неузгодженість чинної нормативно-правової бази в такому напрямі. Хоча між цими органами відбувається взаємодія у формі процесуального керівництва.

За таких умов має місце певна процесуальна підпорядкованість слідчого прокуророві. Як зауважує Є.В. Вандін, у контексті взаємодії Національного антикорупційного бюро та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури необхідно забезпечити принцип рівності сторін з метою неупередженості здійснення оперативно-розшукової та кримінальної процесуальної діяльності слідчими бюро. Крім цього, не менш важливим є забезпечення інформації від витоків, тому втручання прокурорів антикорупційної прокуратури в досудове розслідування Національного антикорупційного бюро повинно бути аргументоване та пропорційне наслідкам такого втручання й супроводжуватися відповідними обставинами [20, с. 138], із чим варто погодитися.

Також вищезгаданим Законом передбачено можливість створення директором Національного бюро комісії у складі працівників Національного бюро, прокурора антикорупційної прокуратури, службових осіб інших державних органів, органів місцевого самоврядування, представників громадських об'єднань для вивчення питання щодо порушення прав осіб, які співпрацюють з Національним бюро, а також надання рекомендацій щодо усунення зазначених порушень. Безпосередньо рекомендації таких комісій мають бути обов'язковими для розгляду державними органами, органами місцевого самоврядування [111]. Проте наразі не врегульовано правовий статус подібних комісій за участі антикорупційного прокурора.

Натомість у ст. 22 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» зазначається, що з метою забезпечення взаємодії Державного бюро розслідувань з органами прокуратури, внутрішніх справ, Національного антикорупційного бюро України, Служби безпеки України, центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову й митну політику, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню

тероризму, у штатних розписах центральних апаратів зазначених органів передбачаються посади осіб, до функціональних обов'язків яких належить здійснення взаємодії з Державним бюро розслідувань. Водночас обмін оперативною інформацією здійснюється за письмовим розпорядженням керівників відповідних підрозділів. Умови й порядок обміну інформацією між Державним бюро розслідувань та іншими державними органами регулюються спільними нормативно-правовими актами. Передавання оперативної інформації Державного бюро розслідувань іншим державним органам дозволяється тільки за письмовим розпорядженням начальника відповідного підрозділу Державного бюро розслідувань [103].

У сфері протидії корупції передбачається й взаємодія органів прокуратури з Національним агентством України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів. Так, у ст. 15 Закону України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» від 10 листопада 2015 року № 772-VIII вказується на те, що Національне агентство взаємодіє з органами досудового розслідування, прокуратури та суду шляхом:

1) виконання звернень слідчого, детектива, прокурора, слідчого судді, суду з питань виявлення, розшуку, проведення оцінки та управління активами, а також щодо виконання рішень іноземних компетентних органів про накладення арешту та конфіскацію активів;

2) сприяння у розшуку належних приміщень, майданчиків для зберігання активів, на які накладено арешт у кримінальному провадженні і щодо яких управління не здійснюється Національним агентством;

3) надання роз'яснень, методичної та консультаційної допомоги з питань, пов'язаних з виявленням, розшуком, проведенням оцінки та управлінням активами. Водночас Національне агентство може укладати з окремими державними органами та/або органами місцевого самоврядування угоди (меморандуми) про співпрацю та обмін інформацією [110].

Окрім вищеназваних антикорупційних органів, Спеціалізована антикорупційна прокуратура взаємодіє з Національним агентством з питань запобігання корупції. Ще у ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. № 1700-VII зазначається, що спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції є органи прокуратури, Національної поліції, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з

питань запобігання корупції. Власне Національне агентство з питань запобігання корупції є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику. Також Агентство покликане координувати в межах компетенції, здійснювати методичне забезпечення та аналіз ефективності діяльності уповноважених підрозділів з питань запобігання та виявлення корупції тощо [106].

Необхідно зазначити, що на сьогодні Національне агентство з питань запобігання корупції активно виступає з пропозиціями законодавчо визначити механізм взаємодії з уповноваженими підрозділами з питань запобігання корупції державних органів і з цією метою, а також задля підвищення ролі уповноважених антикорупційних інституцій розроблено проект відповідних змін до Закону України «Про запобігання корупції». Так, пропонується надати Національному агентству повноваження затверджувати Типове положення про уповноважений підрозділ, погоджувати призначення та звільнення керівників уповноважених підрозділів державних органів та контролювати діяльність таких підрозділів [116].

Як бачимо, в Україні функціонує низка уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, причому наразі триває становлення та впровадження в практичну діяльність нових антикорупційних інституцій. Усі ці органи характеризуються своїм специфічним місцем та призначенням в системі антикорупційних органів, проте досягнення загальної мети антикорупційної стратегії держави неможливе без налагодження їх ефективної взаємодії.

Основними чинниками, що знижують рівень ефективності взаємодії Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з іншими антикорупційними органами України, є такі:

- 1) відсутність чіткого законодавчого закріплення вичерпного переліку спеціалізованих антикорупційних органів в Україні;
- 2) недостатня врегульованість адміністративно-правового статусу антикорупційних органів;
- 3) відсутність достатньо повної нормативно-правової бази, яка регламентує питання взаємодії антикорупційних органів;
- 4) існування випадків дублювання функцій і повноважень, сфер компетенцій, відсутність їх чіткого та однозначного розподілу;
- 5) наявність випадків суперництва і «недобросовісної конкуренції» антикорупційних органів;

6) закритість і «відособленість» антикорупційних органів, бар'єри та небажання обміну інформацією;

7) випадки конфлікту інтересів, особливо між вищим керівництвом різних правоохоронних органів;

8) прояви політизації діяльності тощо.

У зв'язку з цим для покращення взаємодії Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з іншими антикорупційними органами України пропонуємо такі напрями її вдосконалення:

1) закріпити вичерпний перелік спеціалізованих антикорупційних органів в Україні у ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції», доповнивши перелік «спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції» Національним агентством України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, Державним бюро розслідувань тощо;

2) законодавчо деталізувати адміністративно-правовий статус антикорупційних органів, особливо новостворених;

3) забезпечити повноту нормативно-правової бази, яка регламентує питання взаємодії антикорупційних органів, доповнивши її спеціальним відомчим актом, зокрема, наказом Генеральної прокуратури «Про взаємодію Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з іншими антикорупційними органами України»;

4) усунути законодавчі колізії, випадки дублювання функцій і повноважень, сфер компетенцій, закріпити їх чіткий та однозначний розподіл;

5) забезпечити превенцію конфлікту інтересів, суперництва й «недобросовісної конкуренції» за показники з акцентом на командну роботу на спільну мету антикорупційної політики, дотримання принципу рівності сторін під час взаємодії у межах партнерських відносин антикорупційних органів;

6) забезпечити прозорість і відкритість в діяльності окремих антикорупційних органів, усунути бар'єри міжвідомчої взаємодії та обміну необхідною інформацією в межах закону;

7) запобігання надмірному й несанкціонованому втручанням антикорупційних органів у внутрішню діяльність один одного;

8) поширення практики співпраці між антикорупційними органами шляхом затвердження спільних рішень, створення координаційних комісій чи слідчих груп, прийняття узгоджених норм і правил щодо звітування та обміну інформацією, підписання угод про взаємодію тощо.

Висновки до розділу 3

Обґрунтовано необхідність удосконалення та реформування вітчизняного антикорупційного законодавства та, відповідно, діяльності спеціалізованих антикорупційних органів в Україні, що особливо актуально в процесі реалізації Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. Зокрема, зроблено акцент на вдосконаленні законодавства, яке регулює діяльність органів прокуратури України щодо протидії корупції, як одного з ключових суб'єктів у системі спеціалізованих антикорупційних органів України, правовий статус та адміністративно-правові засади функціонування якого наразі не є вичерпно регламентованими.

Виокремлено основні напрями удосконалення законодавства, яке регулює діяльність органів прокуратури України щодо протидії корупції: 1) адаптація національного антикорупційного законодавства, зокрема, щодо діяльності органів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, до міжнародних нормативно-правових актів, договорів і стандартів, визнаних в Європейському Союзі; 2) розробка й прийняття законодавчих актів щодо створення, фактичного становлення та забезпечення практичного функціонування Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, Державного бюро розслідувань та антикорупційного суду; 3) усунення колізій між законодавчими та нормативно-правовими актами в частині повноважень спеціалізованих органів з боротьби з корупцією та забезпечення їх належної взаємодії та координації їх діяльності; 4) внесення змін і доповнень до чинного законодавства з приводу призначення на посади в прокуратурах усіх рівнів за результатами відкритих конкурсів; забезпечення оптимального розподілу в системі державних антикорупційних органів функцій і повноважень; передбачення регулярного оцінювання виконання службових обов'язків прокурорів; щодо повноважень прокурора під час участі у розгляді судами адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією тощо; 6) уточнення переліку корупційних злочинів в Кримінальному кодексі України; посилення адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією, удосконалення порядку притягнення до адміністративної відповідальності; 7) законодавче реформування системи правосуддя з акцентом на подолання типової «безкарності» корупціонерів, практичне створення та впровадження антикорупційного суду; 8) досягнення ефективності, стабільності, системності та послідовності застосування законодавства, державно-управлінського

забезпечення зазначеного напрямку; 9) законодавча фіксація демократичної системи контролю у сфері антикорупційної діяльності уповноважених на це суб'єктів; 10) забезпечення систематичних консультацій з громадськими організаціями щодо законодавчих змін в антикорупційній діяльності прокуратури.

У результаті дослідження запропоновано вдосконалити класифікацію моделей спеціалізованих антикорупційних інститутів, яка, на відміну від наявних, буде утворювати комбіновану (змішану) модель, що містить у собі елементи традиційних моделей, а саме: модель служби протидії корупції в структурі правоохоронного органу; модель багатоцільового агентства, що має правоохоронні повноваження та превентивні функції; модель інституції із запобігання корупції, розроблення політики та координації.

Обґрунтовано, що в Україні формується і знаходиться на стадії активного впровадження саме комбінована (змішана) модель спеціалізованих антикорупційних інститутів, яка передбачає функціонування в національній системі спеціалізованих антикорупційних інститутів таких органів: 1) Спеціалізованої антикорупційної прокуратури України як служби протидії корупції в структурі правоохоронного органу (Генеральної прокуратури України); 2) Національного антикорупційного бюро України як багатоцільового спеціалізованого органу; 3) Національного агентства з питань запобігання корупції як інституції із запобігання корупції та розроблення антикорупційної політики.

Виявлені такі можливості для використання в Україні зарубіжного досвіду діяльності органів прокуратури в системі антикорупційних органів:

1) наближення національного законодавства, що регламентує діяльність органів прокуратури, до міжнародних норм і стандартів, передусім Європейського Союзу; 2) упровадження елементів світових моделей спеціалізованих органів прокуратури: моделі багатоцільових агентств, що мають правоохоронні повноваження та превентивні функції (Гонконг, Сінгапур, Литва, Латвія, Австралія тощо); моделі служб боротьби проти корупції в структурі правоохоронних органів (Норвегія, Бельгія, Іспанія, Хорватія, Румунія та інші); моделі інституцій із запобігання корупції, розроблення політики і координації дій (Франція, Албанія, США, Філіппіни тощо); 3) співпраця прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури зі слідчими спеціалізованих підрозділів поліції; 4) залучення до Спеціалізованої антикорупційної прокуратури фахівців і експертів з інших галузей (фінансистів,

економістів, аудиторів, аналітиків, ІТ-спеціалістів тощо); 5) практика використання об'єднаних груп антикорупційних прокурорів, слідчих, інших фахівців і експертів під загальним керівництвом і наглядом антикорупційного прокурора; 6) налагодження ефективної взаємодії антикорупційних органів та інших державних органів і структур, громадянського суспільства; 7) модернізація системи управління та діловодства (удосконалення електронних інформаційних систем обміну інформацією, зберігання і передавання даних в органах прокуратури, форм звітності, модернізація техніко-технологічного обладнання тощо); 8) підвищення кваліфікації та рівня спеціальної підготовки спеціалістів антикорупційної прокуратури, виходячи зі специфіки та особливостей її функціонування; 9) чітке окреслення предметної юрисдикції Спеціалізованої антикорупційної прокуратури; 10) практика укладання угод із організаціями та окремими особами, які повідомляли про факти корупції, в обмін на звільнення від відповідальності тощо.

Обґрунтовано, що в Україні функціонує низка уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, причому наразі триває становлення та впровадження в практичну діяльність нових антикорупційних інституцій. Усі зазначені органи характеризуються своїм специфічним місцем та призначенням у системі антикорупційних органів, проте досягнення загальної мети антикорупційної стратегії держави неможливе без налагодження їх ефективної взаємодії.

Визначені основні чинники, що знижують рівень ефективності взаємодії Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з іншими антикорупційними органами України, а саме: 1) відсутність чіткого законодавчого закріплення вичерпного переліку спеціалізованих антикорупційних органів в Україні; 2) недостатня урегульованість адміністративно-правового статусу антикорупційних органів; 3) відсутність достатньо повної нормативно-правової бази, яка регламентує питання взаємодії антикорупційних органів; 4) існування випадків дублювання функцій і повноважень, сфер компетенцій, відсутність їх чіткого та однозначного розподілу; 5) наявність випадків суперництва і «недобросовісної конкуренції» антикорупційних органів; 6) закритість і «відособленість» антикорупційних органів, бар'єри та небажання обміну інформацією; 7) випадки конфлікту інтересів, особливо між вищим керівництвом різних правоохоронних органів; 8) прояви політизації діяльності тощо.

Для покращення взаємодії Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з іншими антикорупційними органами України запропоновані такі напрями її

вдосконалення: 1) закріпити вичерпний перелік спеціалізованих антикорупційних органів в Україні у ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції», доповнивши перелік «спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції» Національним агентством України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, Державним бюро розслідувань тощо; 2) законодавчо деталізувати адміністративно-правовий статус антикорупційних органів, особливо новостворених; 3) забезпечити повноту нормативно-правової бази, яка регламентує питання взаємодії антикорупційних органів, доповнивши її спеціальним відомчим актом, зокрема наказом Генеральної прокуратури «Про взаємодію Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з іншими антикорупційними органами України»; 4) усунути законодавчі колізії, випадки дублювання функцій і повноважень, сфер компетенцій, закріпити їх чіткий та однозначний розподіл; 5) забезпечити превенцію конфлікту інтересів, суперництва й «недобросовісної конкуренції» з акцентом на командну роботу, на спільну мету антикорупційної політики, дотримання принципу рівності сторін під час взаємодії у межах партнерських відносин антикорупційних органів; 6) забезпечити прозорість і відкритість у діяльності окремих антикорупційних органів, усунути бар'єри міжвідомчої взаємодії та обміну необхідною інформацією в межах закону; 7) запобігання надмірному й несанкціонованому втручанню антикорупційних органів у внутрішню діяльність один одного; 8) поширення практики співпраці між антикорупційними органами шляхом затвердження спільних рішень, створення координаційних комісій чи слідчих груп, прийняття узгоджених норм і правил щодо звітування та обміну інформацією, підписання угод про взаємодію тощо.

ВИСНОВКИ

У кваліфікаційній роботі представлено теоретичне узагальнення й вирішення наукового завдання, яке полягає у визначенні організаційно-правових засад функціонування прокуратури в системі спеціалізованих антикорупційних органів України, їх особливостей і шляхів вдосконалення в процесі проведення антикорупційної політики в Україні. У результаті дослідження сформульовано низку висновків, рекомендацій та пропозицій, спрямованих на досягнення поставленої мети.

1. Охарактеризовано сучасну систему антикорупційних органів України, основними елементами якої є: Національне антикорупційне бюро (покликане здійснювати досудове розслідування випадків корупції, скоєної високопосадовими особами; займається практичним втіленням заходів протидії корупції), Спеціалізована антикорупційна прокуратура (здійснює нагляд за слідчими діями Національного антикорупційного бюро України, законності під час оперативно-розшукової діяльності й досудового розслідування), Національне агентство з питань запобігання корупції (виконує функцію запобігання випадкам корупції, визначає превентивні антикорупційні заходи й зосереджується на формуванні антикорупційної політики держави), Вищий антикорупційний суд (здійснює правосуддя з метою захисту особи, суспільства і держави від корупційних і пов'язаних із ними злочинів, а також судовий контроль за досудовим розслідуванням цих злочинів, дотриманням прав, свобод та інтересів осіб у кримінальному провадженні).

2. Встановлено роль спеціалізованих антикорупційних органів і здійснено класифікацію їх функцій. Зокрема, запропоновано до останніх зараховувати: 1) запобігання корупції; 2) попередження й боротьбу з корупційними правопорушеннями, вчиненими вищими посадовими особами держави, ліквідацію наслідків корупційних правопорушень; 3) нагляд за додержанням законності під час проведення досудового розслідування й оперативно-розшукової діяльності; 4) підтримання публічного обвинувачення в межах своєї компетенції у справах щодо корупційних правопорушень; 5) розгляд відповідних справ щодо корупційних правопорушень тощо.

3. Проаналізовано нормативне забезпечення функціонування антикорупційних органів України. Визначено, що новий період розвитку антикорупційного законодавства настав на початку 2014 р. У цей період нормативне забезпечення антикорупційної діяльності поповнилося рядом актів,

які стали першочерговими і визначальними при проведенні дій із запобігання й протидії корупції в Україні відповідно до міжнародних стандартів. Основні приписи цих документів вивчені в роботі. Констатовано, що несистемний і несвоєчасний механізм оновлення антикорупційного законодавства вимагає його подальшого доопрацювання.

4. З'ясовано організаційні засади діяльності прокуратури в системі спеціалізованих антикорупційних органів України, до яких включено: 1) організаційну структуру антикорупційної прокуратури; 2) планування роботи; 3) функціональні обов'язки та їх розподіл; 4) координаційні заходи; 5) звітність; 6) робота з громадськістю; 7) контроль антикорупційної діяльності в цілому; 8) кадрове забезпечення; 9) взаємодія з іншими владними органами й міжнародними організаціями. Запропоновано під організаційними засадами Спеціалізованої антикорупційної прокуратури в системі спеціалізованих антикорупційних органів розуміти узгоджений комплекс заходів із підготовки й здійснення запобігання і протидії корупційним діянням. Визначено, що до організаційної структури цієї прокуратури входять центральний апарат і територіальні філії, розташовані поряд з територіальними управліннями Національного антикорупційного бюро України.

5. Проаналізовано правовий статус Спеціалізованої антикорупційної прокуратури як підрозділу Генеральної прокуратури України. Запропоновано закріпити поняття «правовий статус прокурора Спеціалізованої антикорупційної прокуратури» як узагальненої правової категорії, що характеризує правове становище суб'єкта, наділеного певними правами й обов'язками відповідно до чинного законодавства. Розглянуто приписи Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р., яким регламентуються загальні права й обов'язки прокурорів антикорупційної прокуратури. Особливу увагу приділено необхідності проходження щорічної таємної перевірки на добросовісність задля належного підтримання Спеціалізованою антикорупційною прокуратурою публічного обвинувачення у відповідних провадженнях, виконання обов'язку представництва інтересів громадян або держави в судовому процесі у випадках, передбачених Законом. Запропоновано конкретизувати підстави притягнення до дисциплінарної відповідальності прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури шляхом формування переліку обов'язків прокурора, за порушення яких настає відповідальність. Надано визначення терміна «дисциплінарний проступок».

6. Узагальнено й уточнено форми (правові; матеріально-технічні;

організаційні) і методи діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (заохочення; переконання; примусу; нормативний). Наголошено, що всі методи, які застосовуються антикорупційною прокуратурою, пов'язані безпосередньо з виконанням покладених на неї функцій. Констатовано, що основним методом діяльності все ще залишається метод примусу, натомість методам заохочення й переконання приділено недостатню увагу, але розвиток цих методів може сприяти підвищенню як довіри населення до досліджуваного владного органу, так і його ефективності й іміджу і в країні, і за її межами.

7. Проаналізовано кадрове, матеріально-технічне й інформаційне забезпечення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Уточнено сутність і значення її інформаційного забезпечення. Обґрунтовано доцільність мінімізувати політичний вплив на конкурсний відбір кадрів до Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, наприклад, шляхом залучення юристів не з лав Генеральної прокуратури. З'ясовано, що з огляду на постійний брак коштів Державного бюджету, який виступає єдиним джерелом фінансування, здається малоімовірним покращення матеріального й технічного забезпечення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Встановлено, що на сьогодні відсутні чіткі норми фінансування антикорупційної прокуратури, а законодавством визначені лише загальні вимоги до правоохоронних органів, що потребує негайного уточнення. Запропоновано змінити принципи розподілу коштів, а також дати можливість використовувати частину коштів, повернутих працівниками прокуратури до держави завдяки прямому виконанню своїх функцій.

8. Проаналізовано зарубіжний досвід діяльності органів прокуратури в системі антикорупційних органів, виявлено наступні можливості для його використання в Україні: 1) наближення національного законодавства, що регламентує діяльність органів прокуратури, до міжнародних норм і стандартів, передусім Європейського Союзу; 2) впровадження елементів світових моделей спеціалізованих органів прокуратури: моделі багатоцільових агентств, що мають правоохоронні повноваження і превентивні функції (Гонконг, Сінгапур, Литва, Латвія, Австралія тощо); моделі служб боротьби проти корупції у структурі правоохоронних органів (Норвегія, Бельгія, Іспанія, Хорватія, Румунія та інші); моделі інституцій із запобігання корупції, розроблення політики і координації дій (Франція, Албанія, США, Філіппіни тощо); 3) налагодження співпраці прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури зі слідчими спеціалізованих підрозділів поліції; 4) залучення до

Спеціалізованої антикорупційної прокуратури фахівців і експертів з інших галузей (фінансистів, економістів, аудиторів, аналітиків, ІТ-спеціалістів тощо); 5) запровадження практики використання об'єднаних груп антикорупційних прокурорів, слідчих, інших фахівців і експертів під загальним керівництвом і наглядом антикорупційного прокурора; 6) налагодження ефективної взаємодії антикорупційних органів та інших державних органів і структур, громадянського суспільства; 7) модернізація системи управління й діловодства (удосконалення електронних інформаційних систем обміну інформацією, зберігання і передачі даних в органах прокуратури, форм звітності, техніко-технологічного обладнання тощо); 8) підвищення кваліфікації й рівня спеціальної підготовки спеціалістів антикорупційної прокуратури, виходячи зі специфіки й особливостей її функціонування; 9) чітке окреслення предметної юрисдикції Спеціалізованої антикорупційної прокуратури; 10) введення практики укладання угод із організаціями й окремими особами, які повідомляли про факти корупції, в обмін на звільнення від відповідальності тощо.

9. Запропоновано шляхи вдосконалення діяльності прокуратури та її взаємодії з іншими органами в системі спеціалізованих антикорупційних органів України, зокрема: 1) закріпити вичерпний перелік спеціалізованих антикорупційних органів в Україні у ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції», доповнивши перелік «спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції» Національним агентством України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, Державним бюро розслідувань тощо; 2) забезпечити повноту нормативно-правової бази, яка регламентує питання взаємодії антикорупційних органів, доповнивши її спеціальним відомчим актом, зокрема, наказом Генеральної прокуратури «Про взаємодію Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з іншими антикорупційними органами України»; 3) законодавчо деталізувати адміністративно-правовий статус антикорупційних органів, особливо новостворених, доповнивши розділ II Закону України «Про запобігання корупції» і перейменувавши його на «Адміністративно-правовий статус антикорупційних органів України»; 4) внести зміни і доповнення до чинного законодавства з приводу призначення на посади в прокуратурах усіх рівнів за результатами відкритих конкурсів, передбачити регулярне оцінювання виконання службових обов'язків прокурорів і якості здійснення повноважень прокурора під час участі у розгляді судами адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією (до розділів V-VII Закону України «Про

прокуратуру»); забезпечення оптимального розподілу в системі державних антикорупційних органів функцій і повноважень (до розділу II Закону України «Про запобігання корупції» та окремих спеціальних законів); тощо; 4) уточнити перелік корупційних злочинів у Кримінальному кодексі України, присвятивши цьому окрему статтю; 5) посилити адміністративну відповідальність за правопорушення, пов'язані з корупцією, удосконалити порядок притягнення до адміністративної відповідальності; 6) законодавчо зафіксувати демократичну систему контролю у сфері антикорупційної діяльності уповноважених на це суб'єктів у Законі України «Про запобігання корупції»; 7) поширювати практику співпраці між антикорупційними органами шляхом затвердження спільних рішень, створення координаційних комісій чи слідчих груп, прийняття узгоджених норм і правил щодо звітування й обміну інформацією, підписання угод про взаємодію, та інші заходи й рекомендації.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аверьянов В.Б. Функции и организационная структура органа государственного управления. Киев: Наук. думка, 1979. 150 с.
2. Антикоруційна експертиза як засіб запобігання корупції: роз'яснення М-ва юстиції України від 21.05.2015 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua>
3. Антикоруційна інфраструктура. *Інститут прикладних гуманітарних досліджень*. URL: <http://iahr.com.ua>
4. Арутюнян Б.К. вопросу понимания коррупционного поведения. URL: <http://www.crrc.am>
5. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. Москва: Юрид. лит., 1997. 400 с.
6. Аудитори у Міноборони виявили порушення на 331,6 млн. грн. *РБК-Україна*. URL: <http://www.rbc.ua>
7. Бакаев Д., Зеленецкий В., Финько Д. Прокурорский надзор за законностью избрания мер пресечения в стадии предварительного расследования: учеб. пособие. Харьков, 1986. 56 с.
8. Бандурка О.М., Соболев В.О. Теорія та методи роботи з персоналом в органах внутрішніх справ: підручник. Харків: Вид-во Ун-ту внутр. справ, 2000. 480 с.
9. Баскакова Ю.В., Гаврилюк В.М., Тарасенко К.В. Досвід зарубіжних країн у здійсненні заходів щодо боротьби з корупцією і його імплементація у національне законодавство: навч.-метод. матеріали. Київ: НАДУ, 2011. 44 с.
10. Баскин Ю.Я., Фельдман Д.И. История международного права. Москва: Междунар. отношения, 1990. 205 с.
11. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: учеб. для вузов. 3-е изд., пересмотр, и доп. Москва: Норма, 2007. 816 с.
12. Белл Д., Иноземцев В. Л. Эпоха разобщенности. Размышления о мире XXI века. Москва: Журн. «Сводобная мысль»: Центр исслед. постиндустр. о-ва, 2007. 304 с.
13. Берестень В.И. Кадровое обеспечение как элемент системы противодействия коррупции в органах государственного управления. *Проблемы управления*. 2009. № 3 (32). С. 96-102.
14. Битяк Ю.П., Зуй В.В. Адміністративне право України: конспект лекцій. Харків: Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого, 1996. 160 с.

15. Боротьба з корупцією 2018. *Генеральна прокуратура України*. URL: <https://www.gp.gov.ua>
16. Бортняк Ф.В. *Форми та методи діяльності державної виконавчої служби: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Київ. нац. ун-т внутр. справ України*. Київ, 2008. 18 с.
17. Бочарников И.В. *Зарубежный опыт противодействия коррупции. Государственная власть и местное самоуправление*. 2008. № 9. С. 16-23.
18. Бусол О.Ю. *Міжнародний досвід побудови та функціонування спеціалізованих органів з протидії високопосадовій злочинності (в контексті незалежності Державного бюро розслідувань в Україні). Громадська думка про правотворення*. 2016. № 14 (117). С. 9-23.
19. *Бюджетний кодекс України: від 08.07.2010 р. № 2456-VI. Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 50-51. Ст. 572.
20. Вандін Є.В. *Організаційно-правові засади діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / Нац. ун-т "Одес. юрид. акад."*. Одеса, 2017. 205 с.
21. *Великий енциклопедичний юридичний словник / НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького; за ред. Ю. С. Шемшученка*. Київ: Юрид. думка, 2007. 992 с.
22. Виноградов О.В. *Административно-предупредительные меры, применяемые в условиях чрезвычайного положения: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.02 / С.-петерб. ун-т МВД России*. Санкт-Петербург, 1999. 24 с.
23. Галай А.О. *Організаційно-правові засади формування та функціонування персоналу установ виконання покарання: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Київ. ін-т внутр. справ*. Київ, 2003. 229 с.
24. Гончарук С.Т. *Основи адміністративного права України: навч. посіб.* Київ: Аванпост-Прим, 2004. 200 с.
25. Гречанюк Р.В. *Функції і повноваження спеціальних антикорупційних органів України, Польщі та Молдови: порівняльний аналіз. Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2015. № 2. С. 41-48.
26. Гриценко І.С. *Становлення і розвиток наукових поглядів на основні інститути вітчизняного адміністративного права: монографія*. Київ: ВПЦ «Київ. ун-т», 2007. 335 с.
27. Грубов В.М. *Україна і Захід: інформаційно-аксіологічний аспект національної безпеки. Науковий вісник Інституту міжнародних відносин НАУ*.

Серія: економіка, право, політологія, туризм. 2010. Т. 1, № 1. С. 118-123.

28. Гюлен Ф. Конфуцій і Платон про ідеал людини. URL: <http://fgulen.com>

29. Державна політика: підручник / редкол.: Ю.В. Ковбасюк (голова) [та ін.]. Київ: НАДУ, 2014. 448 с.

30. Діяльність НАБУ за I півріччя 2018 року. Презентація звіту / Нац. антикорупц. бюро України; спікер А. Ситник. URL: <https://www.ukrinform.ua>

31. Дульський О. Створення в Україні антикорупційного органу – нагальна вимога сьогодення. Реалії, проблеми і перспективи. *Україна-НАТО*. 2008. № 1. С. 41-64.

32. Дульський О.О. Зарубіжний досвід інституційного забезпечення боротьби з корупцією. Реалії і перспективи його впровадження в Україні. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. Київ, 2012. Вип. 1. С. 108-116.

33. Заброда Д.Г. Взаємодія суб'єктів боротьби з корупцією (адміністративно-правовий аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Нац. акад. внутр. справ України. Київ, 2005. 22 с.

34. Загальна теорія держави і права: навч. посіб. / за ред. В.В. Копейчикова. Стер. вид. Київ: Юрінком Інтер, 2000. 320 с.

35. Запобігання та протидія проявам корупції (для працівників органів державної влади та місцевого самоврядування I–VII категорії посад): посібник / С.Г. Братель [та ін.]. Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2012. 376 с.

36. Зарубіжний досвід створення та діяльності спеціальних антикорупційних органів: наук.-практ. посіб. / З.А. Загинеї та ін.; Ген. прокуратура України, Нац. акад. прокуратури України. Київ, 2015. 314 с.

37. Збірник методичних документів з питань застосування норм Кримінального процесуального кодексу України (частина перша) / Ген. прокуратура України; Упр. орг. забезп., Відділ орг. наук.-метод. роботи. Київ, 2015. 275 с.

38. Іванський А.Й. Фінансово-правова відповідальність та фінансово-правовий примус. *Науковий вісник Дніпропетровського університету внутрішніх справ*. 2010. № 4. С. 157-166.

39. 60. Іванцова А. В. Міжнародний досвід та проблеми розвитку спеціалізованої антикорупційної прокуратури України. *Проблеми реформування прокуратури*: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф., м. Харків, 15 квіт. 2016 р.: у 2 т. Харків: Право, 2016. Т. 1. С. 60-64.

40. Індекс сприяння корупції-2017 // Transparency International Ukraine. URL: <https://ti-ukraine.org>
41. Калінічева Г. Державна політика підтримки розвитку організацій громадянського суспільства в країнах ЦСЄ. *Віче*. 2013. № 20. С. 7-11.
42. Калюжний Р., Гавловський В., Гуцалюк М., Цимбалюк В. Інформаційному суспільству України інформаційне законодавство (щодо питань реформування у сфері суспільних інформаційних відносин). *Правове, нормативне та метрологічне забезпечення системи захисту інформації в Україні*. 2001. № 2. С. 7-11.
43. Кальман А.Г., Гладун А.З. Координация деятельности правоохранительных органов по предотвращению и противодействию коррупции: требования нового законодательства. *Прокурорский надзор за соблюдением антикоррупционного законодательства Украины и Казахстана*: сб. науч. тр. Киев, 2014. С. 38-48.
44. Каркач П.М. Організація роботи прокуратури міста, району: метод. посіб. з орг. роботи в міськ., район. прокуратурах. Харків: Право, 2006. 352 с.
45. Качкина Т.Б., Качкин А.В. Коррупция и основные элементы стратегии противодействия ей: учеб. пособие. Ульяновск: Печат. двор, 2010. 80 с.
46. Кашка В.В. Проблеми фінансування інформаційного забезпечення органів прокуратури в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2017. Вип. 42. С. 170-173.
47. Кісіль З.Р. Адміністративне право: навч. посіб. 3-тє вид. Київ: ЦУЛ, 2011. 698 с.
48. Коваль Л. Адміністративне право України: курс лекцій. Київ: Основи, 1994. 154 с.
49. Кодекс професійної етики та поведінки працівників прокуратури: затв. наказом Ген. прокурора України від 28.11.2012 р. № 123. URL: <https://www.gp.gov.ua>
50. Кодекс України про адміністративні правопорушення: від 07.12.1984 р. № 8073-Х. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. № 51. Ст. 1122. Електрон. аналог ред. 07.02.2019: режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua>
51. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
52. Колпаков В.К. Адміністративне право України: підручник. 3 вид., стер. Київ: Юрінком Інтер, 2001. 752 с.

53. Комаров С.А. Общая теория государства и права: курс лекций. 2-е изд., испр. и доп. Москва: Манускрипт, 1996. 312 с.
54. Комахин Б.Н. Стратегия антикоррупционного поведения государственных служащих: административно-правовая характеристика. *Административное право и процесс*. 2014. № 1. С. 42-45.
55. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції: від 31 жовт. 2003 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 49. С. 2048.
56. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності: прийнята резолюцією 55/25 Ген. Асамблеї від 15.11.2000 р. *Офіційний вісник України*. 2006. № 14. Ст. 1056.
57. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верхов. Ради України 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. Електрон. аналог ред. 21.02.2019: режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua>
58. Коротич І.І. Форми й методи діяльності Національного антикорупційного бюро України в сучасних умовах. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2014. Вип. 29, ч. 2, т. 4/2. С. 68-71.
59. Косякин И.А. Канцлер юстиции в Финляндии. *Студенты в правовой науке: материалы науч. студенч. конф.* (Воронеж, 9-14 апр. 2007 г.). Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та. 2007. Вып. 7. С. 43-46.
60. Кравчук В. Владні повноваження прокурора: теоретико-правовий аспект. *Вдосконалення діяльності прокуратури – шлях до реформування кримінальної юстиції: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф.* Львів, 2010. С. 68-72
61. Кримінальна Конвенція про боротьбу з корупцією: від 27.01.1999 р. № ETS 173. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 47-48. С. 2028.
62. Кримінальний кодекс України: від 05.04.2001 р. № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25-26. Ст. 131.
63. Кримінальний процесуальний кодекс України: від 13.04.2012 р. № 4651-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. №№ 9-13. Ст. 88.
64. Кримінальний процесуальний кодекс України. Науково-практичний коментар: у 2 т. / за заг. ред.: В.Я. Тацій, В.П. Пшонка, А.В. Портнов. Харків: Право, 2012. Т. 1. 768 с.
65. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. Москва: Юрид. лит., 1972. 280 с.
66. Линник А.В. Роль прокуратури у забезпеченні державної

антикорупційної політики в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2014. 205 с.

67. Луценко С.М. Пріоритетні напрямки розвитку інформаційного забезпечення органів влади. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua>

68. Люлько С.П. Причини та умови злочинності у сфері службової діяльності в органах прокуратури. *Антикорупційна політика України: актуальні проблеми забезпечення ефективності*: зб. матеріалів Інтернет-конф. (Київ, 29 трав. 2015 р.). Київ, 2015. С. 93-96.

69. Марченко Б.М. Адміністративна діяльність Державної прикордонної служби України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ. Дніпропетровськ, 2009. 20 с.

70. Мельник А.Ф., Оболенський О.Ю., Васіна А.Ю., Гордієнко Л.Ю. Державне управління: навч. посіб. / за ред. А.Ф. Мельника. Київ: Знання-Прес, 2003. 343 с.

71. Мельник М.І. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії: монографія. Київ: Атіка, 2001. 304 с.

72. Мельник Р. Реформування інституцій з протидії корупції у Грузії. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2015. № 4. С. 85-93.

73. Меры против коррупции, практикуемой транснациональными и другими корпорациями, их посредниками и другими причастными к этому сторонами // Генеральная Ассамблея ООН. URL: <https://undocs.org>

74. Музичук О.М. Контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні: адміністративно-правові засади організації та функціонування: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2010. 34 с.

75. НАЗК пропонує законодавчо визначити механізм взаємодії з уповноваженими підрозділами з питань запобігання корупції державних органів // Національне агентство з питань запобігання корупції. URL: <https://nazk.gov.ua>

76. Національна прокурорська служба з боротьби проти корупції. URL: www.coe.int

77. Нікітін А.В. Теорія держави та права: навч. посіб. для дистанц. навчання. Київ: Відкритий міжнар. ун-т розвитку людини "Україна", 2005. Ч. 2. 272 с.

78. Новіков О. Світовий досвід функціонування спеціалізованих

антикорупційних органів. *Ефективність державного управління*. Львів, 2015. Вип. 43. С. 52-57.

79. Нуруллаєв І.С. Міжнародно-правове співробітництво в системі Ради Європи у боротьбі з корупцією: монографія. Київ: Правова єдність, 2009. 160 с.

80. Овсянко Д. Административное право: учеб. пособие для студентов юрид. фак. и ин-тов. Москва: Юристъ. 1995. 304 с.

81. Основи організації роботи та управління в органах прокуратури: підручник / за заг. ред.: В.П. Пшонка, О.М. Литвак. Київ: Алерта, 2013. 486 с.

82. Остапчук В. Правовий статус прокурора: сутність і проблеми удосконалення. *Вісник Академії прокуратури України*. 2007. № 1. С. 25-29.

83. Петренко С.М. Інформаційне забезпечення внутрішнього контролю господарських систем: монографія. Донецьк: ДонНУЕТ, 2007. 290 с.

84. Пленарне засідання 18 жовтня 2006 року // Верховна Рада України. URL: <http://portal.rada.gov.ua/print/8004.html> (дата звернення: 27.03.2019).

85. Погребной И.М. Теория права: учеб. пособие. 3-е изд., испр. и доп. Харьков: Основа, 2003. 128 с.

86. Подопригора А.А. Основы римского гражданского права: учеб. пособие для студентов юрид. вузов и фак. 2-е изд., перераб. Киев: Вентури, 1995. 288 с.

87. Положення про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції: спільний наказ Ген. Прокуратури України, М-ва внутр. справ, Служби безпеки, М-ва оборони, М-ва доходів і зборів, Держ. пенітенціар. служби та адміністрації Держ. прикордон. служби від 11.02.2013 р. № 5/132/21/4/84/82/ОД-13/1. URL: <http://www.gp.gov.ua>

88. Положення про організацію кадрової роботи кадрової роботи в органах прокуратури: затв. наказом Ген. прокуратури України від 18.12.2017 р. № 351. *Офіційний вісник України*. 2018. № 14. Ст. 485.

89. Положення про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України: затв. наказом Ген. прокуратури України від 12.10.2016 р. № 357. *Офіційний вісник України*. 2016. № 93. Ст. 3046.

90. Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України: затв. наказом Ген. прокуратури України від 12.04.2016 р. № 149. URL: <http://www.cct.com.ua>

91. Поляков М.М. Европейский опыт борьбы с коррупцией органами исполнительной власти и прокуратуры. *Известия Тульского государственного*

университета. *Экономические и юридические науки*. 2013. № 2-2. С. 160-171.

92. Понад 450 осіб викрили на корупції НАБУ та САП – підсумки листопада 2018 року // Національне антикорупційне бюро України. URL: <https://nabu.gov.ua>

93. Попередження злочинності та кримінальне правосуддя у контексті розвитку: реалізації та перспективи міжнародного співробітництва. Практичні заходи боротьби з корупцією: Резолюція ООН від 07.09.1990 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua>

94. Попченко Т.П. Розвиток державно-управлінських механізмів протидії виникненню корупції у сфері охорони здоров'я в Україні: автореф. дис. к.н. з держ. упр.: 25.00.02 / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ, 2010. 20 с.

95. Порядок забезпечення транспортними і матеріально-технічними засобами органів прокуратури: затв. наказом Ген. прокуратури України від 18.11.2016 р. № 387. *Офіційний вісник України*. 2016. № 94. Ст. 3092.

96. Порядок проведення відкритого конкурсу з відбору кандидатів на зайняття посад прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (в редакції від 11 серп. 2016 р.) // Генеральна прокуратура України. URL: <https://www.gp.gov.ua>

97. Порядок проведення чотирирівневого відкритого конкурсу на зайняття посад керівників місцевих прокуратур, їх перших заступників та заступників: затв. наказом Ген. прокуратури України від 26.07.2016 р. № 265. *Офіційний вісник України*. 2016. № 67. Ст. 2256.

98. Примус // Тлумачний словник української мови. URL: <https://eslovnyk.com>

99. Про вдосконалення структури розпорядників бюджетних коштів: розпорядж. Каб. Міністрів України від 31.05.2006 р. № 296-р. *Офіційний вісник України*. 2006. № 22. Ст. 1657.

100. Про Вищий антикорупційний суд: Закон України від 07.06.2018 р. № 2447-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 24. Ст. 212.

101. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення: Закон України від 07.04.2011 р. № 3207-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 41. Ст. 414.

102. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції: Закон України від

- 12.02.2015 р. № 198-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. №17. Ст.118.
103. Про Державне бюро розслідувань: Закон України від 12.11.2015 р. № 794-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 6. Ст.55.
104. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.
105. Про Єдину комп'ютерну інформаційну систему правоохоронних органів з питань боротьби зі злочинністю: Указ Президента України від 31.01.2006 р. № 80/2006. *Офіційний вісник України*. 2006. № 5. Ст. 212.
106. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49.Ст. 2056.
107. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки: Закон України від 14.10.2014 р. № 1699-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 46. Ст. 2047.
108. Про затвердження Кодексу професійної етики та поведінки працівників прокуратури: наказ Ген. Прокурора України від 28.11.2012 р. № 123. URL: <http://www.kadrovik.ua>
109. Про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції: наказ Ген. прокуратури України від 16.01.2013 р. № 1/1гн. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
110. Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів: Закон України від 10.11.2015 р. № 772-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 1. Ст. 2.
111. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14.10.2014 р. № 1698-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 47.Ст. 2051.
112. Про Національну програму інформатизації: Закон України від 04.02.1998 р. № 74/98-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 27-28. Ст. 181.
113. Про Національну раду з питань антикорупційної політики: Указ Президента України від 14.10.2014 р. № 808/2014. *Офіційний вісник України*. 2014. № 84. Ст. 2370.
114. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18.02.1992 р. № 2135-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 22. Ст. 303.
115. Про організацію діяльності органів прокуратури у сфері

запобігання і протидії корупції: наказ Ген. прокуратури України від 25.06.2013 р. № 10Гн. URL: <http://search.ligazakon.ua>

116. Про очищення влади: Закон України від 16.09.2014 р. № 1682-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 44. Ст. 2041.

117. Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування, прокуратури і суду: Закон України від 01.12.1994 р. № 266/94-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 1. Ст.1.

118. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 2-3. Ст. 12.

119. Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції: Закон України від 18.10.2006 р. № 251-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 50. Ст. 496.

120. Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності та протоколів, що її доповнюють (Протоколу про попередження і припинення торгівлі людьми, особливо жінками і дітьми, і покарання за неї і Протоколу проти незаконного ввозу мігрантів по суші, морю і повітря): Закон України від 04.02.2004 р. № 1433-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 19. Ст. 263.

121. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України від 26.05.2015 р. № 287/2015. *Офіційний вісник Президента України*. 2015. № 13. Ст. 874.

122. Про Стратегію сталого розвитку «Україна–2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. *Офіційний вісник України*. 2015. № 4. Ст.67.

123. Проект Закону України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2018–2020 роки» // Національне агентство з питань запобігання корупції. URL: <https://nazk.gov.ua>

124. Проміжний висновок щодо закону «Про очищення влади» (закон «Про люстрацію») в Україні: висновок від 16.12.2014 р. № 788/2014, схвалений Венеціан. Коміс. на її 101-й Пленар. сесії. URL: <http://www.venice.coe.int>

125. Проневич О.С. Інститут спеціалізованої антикорупційної прокуратури в європейській державно-правовій традиції. *Форум права: електрон. наук. фахове вид.* 2015. № 1. URL: <http://nbuv.gov.ua>

126. Рикова К. Інструменти і методи заохочення системи управління моральними стимулами. *Студентська молодь і науковий поступ*: матеріали VI

Міжвуз. щоріч. наук. студент. конф. Львів, 2009. С. 202-209.

127. Розанова Н.Н. Управленческая культура будущих государственных служащих: к вопросу о создании антикоррупционного стандарта поведения. *Российское предпринимательство*. 2008. № 10. Вып. 1 (120). С. 69-73.

128. Романюк Б.В. Світовий досвід створення та функціонування інституцій з попередження та боротьби з корупцією. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. Київ, 2010. Вип. 22. С. 3-12.

129. Семьнин А.С. Противодействие политической коррупции политико-правовыми средствами в государствах Евросоюза (опыт Финляндии и Эстонии): дис. ... канд. юрид. наук: 23.00.02 / Воронеж. гос. ун-т. Воронеж, 2009. 216 с.

130. Середа Г. Особливості сучасного етапу реформування прокуратури в Україні. *Вісник прокуратури*. 2014. № 5. С. 9-14.

131. Слепенков И.М., Аверин Ю.П. Основы теории социального управления: учеб. пособие для вузов. Москва: Высшая шк. 1990. 301 с.

132. Словарь иностранных слов. 14-е изд., испр. Москва: Рус. яз., 1987. 608 с.

133. Соловйов В.М. Запобігання і протидія корупції в державному управлінні України: монографія. Київ: Ін-т законодавства Верхов. Ради України, 2012. 508 с.

134. Сошникова Ю.О. Адміністративний примус як вид державного (публічного) примусу. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки*. 2013. Вип. 3, т. 2. С. 61-66.

135. Специализированные институты по борьбе с коррупцией: обзор моделей / Орг. эконом. сотрудничества и развития, Сеть по борьбе с коррупцией для стран Восточ. Европы и Центр. Азии. 2006. URL: www.oecd.org

136. Спеціалізовані інституції з боротьби проти корупції: огляд моделей / Орг. економ. співробітництва і розвитку, Мережа боротьби проти корупції для країн Схід. Європи і Центр. Азії. URL: <https://www.oecd.org>

137. Стамбульський план дій з боротьби проти корупції. Україна. Узагальнення рекомендацій: від 21.01.2004 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>

138. Статистичні дані про НАЗК. Грудень 2018 р. // Національне агентство з питань запобігання корупції. URL: <https://nazk.gov.ua>

139. Сторі Томас, Аав Енріко, Адамс Дебра. Реформа адміністрування податків та варіанти врядування: звіт з техн. допомоги, серп. 2014 р. / Міжнар. валют. фонд, Департамент з бюджет. питань. URL: <https://www.imf.org>

140. Стратегія сталого розвитку «Україна–2020»: схвалено Указом Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. *Офіційний вісник України*. 2015. № 4. Ст. 67.

141. Сухаренко А. Администрация и политическая коррупция способствовала распространению преступности. *Concordiam: журнал по проблемам безопасности и обороны Европы. Европейский центр по изучению вопросов безопасности им Дж. К. Маршала*. 2014. № 4. С. 45-49.

142. Тимошенко В. Примус як мотив поведінки. *Право України*. 2007. № 6. С. 104-107.

143. Тихомиров Ю.А. Управление делами общества: субъекты и объекты управления в социалистическом обществе. Москва: Мысль, 1984. 223 с.

144. Ткаченко А.О. Поняття компетенції державного органу. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 4. С. 192-197.

145. Тучак Р.М. Адміністративно-правові засади боротьби з корупцією: дис. к. ю. н.: 12.00.07 / Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2007. 198 с.

146. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: від 27.06.2014 р. *Офіційний вісник України*. 2014. № 75, т. 1. Ст. 2125.

147. *Управленческие процедуры* / отв. ред. Б.М. Лазарев. Москва: Наука, 1988. 271 с.

148. Файоль А. Учение об управлении. Рязань, 1924. 350 с.

149. Ференець О.Б. Кримінально-правові повноваження прокурора у сфері антикорупційної діяльності прокуратури. *Університетські наукові записки Хмельницького університету управління та права*. 2017. №2. С. 156-165.

150. Цивільний кодекс України: від 16.01.2003 р. № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. №№ 40-44. Ст. 356.

151. Чимний Р. Чим більше буде бажання зекономити на справедливості, тим менше цієї справедливості буде в країні // Закон і Бізнес. URL: <http://zib.com.ua>

152. Шавлохов А.К. Полномочия правоохранительных органов по обеспечению производства по делам об административных правонарушениях: автореф. дис. к.ю.н.: 12.00.14 / С.-петерб. ун-т. Санкт-Петербург, 2002. 164 с.

153. Шатіло В.А. Співвідношення функцій державного апарату та механізму державної влади. *Вісник Академії адвокатури України*. 2013. №2. С.

5-11.

154. 602 справи у роботі, 18 повідомлень про підозру – підсумки квітня // Національне антикорупційне бюро України. URL: <https://nabu.gov.ua>

155. Ярмиш О., Мельник Р. Спеціалізовані антикорупційні інституції: світовий досвід та національна модель. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2015. №2. С. 144-155.

156. About Freedom in the World An annual study of political rights and civil liberties // Freedom House. URL: <https://freedomhouse.org>

157. BTI 2014. Latvia Country Report. URL: <https://www.bti-project.org>

158. De Vel Guy, Csonka Peter. The Council of Europe Activities against Corruption. *Corruption, Integrity and Law Enforcement*. / ed. by Cyrille Fijnaut and Leo Humberts. The Hague. London. New York: Kluwer Law International, 2002. P. 361-380.

159. Establishing the Group of States against Corruption (GRECO): Resolution (99)5. Adopted on 1st May 1999 // Council of Europe. URL: <https://rm.coe.int>

160. Hanbury Sh. Brazil's anti-corruption prosecutor: graft is 'endemic. It has spread like cancer' // The Guardian. URL: <https://www.theguardian.com>

161. Joint First and Second Evaluation Rounds. Evaluation report on Ukraine: Adopted by GRECO at its 32nd Plenary Meeting (Strasbourg, 19-23 March 2007). URL: <https://nazk.gov.ua>

162. Political Corruption: Concepts and Contexts / ed. A.J. Heidenheimer, M. Johnston. New Jersey, New Brunswick: Transaction Publishers, 2002. 970 p.

163. Polska – Centralne Biuro Antykorupcyjne // Antykorupcja. Edukacyjny portal o antykorupcji. URL: <http://www.antykorupcja.gov.pl>

164. The Finnish legal system / ed. by Jaakko Uotila. Helsinki: Finnish Lawyers Pub. Co., 2000. 254 p.

165. The Law On the office for the Suppression of Corruption and Organised Crime: Government of the Republic of Croatia // Supreme Court of the Republic of Croatia. URL: www.vsrh.hr

166. The Penal Code of Finland // FINLEX. URL : <https://www.finlex.fi>

167. Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym // ISAP – Internetowy System Aktów Prawnych. URL: <http://prawo.sejm.gov.pl>

АНОТАЦІЯ

Подопригора А.С. «Прокуратура в системі спеціалізованих антикорупційних органів України». – Кваліфікаційна робота подана для присвоєння другого (магістерського) рівня вищої освіти за спеціальністю «Право». – К.: Національна академія управління, 2021.

Кваліфікаційну роботу присвячено комплексному дослідженню організаційно-правових засад функціонування прокуратури в системі спеціалізованих антикорупційних органів України, їх особливостей та шляхів удосконалення в процесі здійснення антикорупційної політики в Україні. У зв'язку з цим охарактеризовано поняття та систему антикорупційних органів України, основними з яких є Національне антикорупційне бюро, Спеціалізована антикорупційна прокуратура, Національне агентство з питань запобігання корупції.

Обґрунтовано роль спеціалізованих антикорупційних органів. Визначено функції Спеціалізованої антикорупційної прокуратури України. Проаналізовано нормативне забезпечення функціонування антикорупційних органів України та його сучасний стан. З'ясовано сутність і зміст організаційних засад діяльності прокуратури в системі спеціалізованих антикорупційних органів України. Розглянуто правовий статус Спеціалізованої антикорупційної прокуратури як підрозділу Генеральної прокуратури України. З'ясовано сутність форм і методів діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Проаналізовано форми діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та їх класифікацію. Удосконалено класифікацію методів діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Здійснено аналіз кадрового, матеріально-технічного та інформаційного забезпечення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Обґрунтовано, що реформування системи запобігання та протидії корупції зумовило необхідність оновлення кадрів, що призвело до запровадження нових критеріїв оцінки кадрів та роботи прокуратури, зміни умови проходження служби, а також сприяє поступовій зміні ставлення населення до антикорупційної прокуратури на краще. Запропоновано шляхи вдосконалення діяльності прокуратури та її взаємодії з іншими органами в системі спеціалізованих антикорупційних органів України.

Ключові слова: прокуратура, Спеціалізована антикорупційна

прокуратура, Національне антикорупційне бюро, Державне бюро розслідувань, Національне агентство із запобігання корупції, корупція, антикорупційний орган, антикорупційна політика, протидія корупції, запобігання корупції, взаємодія, правовий статус, форми діяльності, методи діяльності, антикорупційне законодавство, міжнародні стандарти.

ABSTRACT

Podopryhora Anastasiya. «Prosecutor's Office in the system of specialized anticorruption authorities of Ukraine» – Qualifications submitted for the second (master's) degree in higher education, specialty Law. – K.: National Academy of Management, 2021.

The qualification work is devoted to a comprehensive study of the organizational and legal foundations of the prosecutor's office in the system of specialized anti-corruption bodies of Ukraine, their features and ways to improve the implementation of anti-corruption policy in Ukraine. In this regard, the concept and system of anti-corruption bodies of Ukraine are described, the main of which are the National Anti-Corruption Bureau, the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office, the National Agency for Prevention of Corruption.

The role of specialized anti-corruption bodies is substantiated. The functions of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office of Ukraine have been determined. The normative support of the functioning of anti-corruption bodies of Ukraine and its current state are analyzed. The essence and content of the organizational principles of the prosecutor's office in the system of specialized anti-corruption bodies of Ukraine have been clarified. The legal status of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office as a subdivision of the General Prosecutor's Office of Ukraine is considered. The essence of the forms and methods of activity of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office has been clarified. The forms of activity of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office and their classification are analyzed. The classification of methods of activity of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office has been improved. The analysis of personnel, logistical and informational support of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office was carried out. It is substantiated that the reform of the system of prevention and counteraction to corruption necessitated the renewal of personnel, which led to the introduction of new criteria for personnel evaluation and work of the prosecutor's office, change of conditions of service, and gradually change the attitude of the population to the anti-corruption prosecutor's office. Ways to improve the activities of the prosecutor's office and its interaction with other bodies in the system of specialized anti-corruption bodies of Ukraine are proposed.

Key words: *prosecutor's office, Specialized anti-corruption prosecutor's office, National Anti-Corruption Bureau, State Bureau of Investigation, National Agency for*

the Prevention of Corruption, corruption, anti-corruption body, anticorruption policy, fight against corruption, prevention of corruption, interaction, legal status, forms of activity, methods of activity, anti-corruption legislation.