

РОЗДІЛ 1. КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ НАУКИ

DOI: <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-233-3-1>

Колпаков Валерій

доктор юридичних наук, професор

АНТИКОРУПЦІЙНА МІСІЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Анотація. В контексті детермінації відносин адміністративних зобов'язань і пов'язаного з ними принципу захисту законних очікувань, досліджується антикорупційна місія адміністративного права. Запропоновано вважати, що вона полягає у формуванні антикорупційних смислів на правовому просторі.

За авторським баченням, антикорупційні смисли є часткою юридичних смислів, які формуються адміністративним правом у сфері взаємодії влади і громадянського суспільства. Формування досягається у алгоритмі: смисли у мотивах, мотиви у принципах, принципи у закономірностях, закономірності у юридичних нормах, юридичні норми у правозастосуванні, правозастосування у юридичних фактах, юридичні факти у правовідносинах. Фактично це новий концепт адміністративно-правового регулювання.

Ключові слова: адміністративне право, адміністративні засоби протидії корупції, антикорупційна місія, антикорупційне законодавство, корупційне правопорушення, корупція, протидія корупції, суб'єкти протидії корупції.

Вступ

У проєкції нового концепту адміністративно-правового регулювання аналізуються: а) програмні документи щодо боротьби з корупцією; б) антикорупційні нормативні акти; в) організаційно-правові інститути; г) форми та методи діяльності суб'єктів боротьби з корупцією; д) соціологічні опитування; е) емпіричні дослідження; є) матеріали міжнародних організацій «Transparency International», «Management Systems International (MSI)», міжнародної аудиторської компанії «EY».

Висвітлюються важливі складові антикорупційної превенції: а) антикорупційна експертиза; б) спеціальна антикорупційна перевірка; в) Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення; г) вимоги щодо прозорості інформації та доступу до неї; д) захист викривачів (осіб, які повідомляють про факти корупції) від незаконного звільнення, переведення, зміни істотних умов трудового договору).

Отже, хід антикорупційних зусиль залежить від якості нормативного забезпечення боротьби з корупцією, впровадження адекватних цьому забезпеченню організаційних заходів і ефективності правозастосовної практики.

1. Поняття антикорупційної місії адміністративного права

Антикорупційна місія адміністративного права полягає у формуванні антикорупційних смислів на українському правовому просторі. Під таким простором ми розуміємо юридико-комунікативну сферу життєдіяльності індивідуальних і колективних суб'єктів суспільних відносин, у якій реалізуються їх законні інтереси, права і обов'язки.

Термін «антикорупційний смисл» у контексті даного дослідження є органічною складовою поняття «смисли адміністративного права». На думку автора, в умовах активних локацій постмодерну в українській соціо-культурній дійсності саме адміністративне право пропонує результативні засоби ескалації переходу від постмодерністської синтагми [1, с. 10] до парадигми нової реальності (період після постмодерну називають постпостмодерном, альтмодерном, трансмодерном, метамодерном, діджімодерном тощо).

Вони локалізовані у відносинах адміністративних зобов'язань і пов'язаного з ними принципу захисту законних очікувань, як нового принципу адміністративного права. Їх детермінація стала можливою завдяки доведення системності і взаємозалежності предмету і доктрини адміністративного права [2, с. 84].

Входження адміністративного права у парадигму системності [3, с. 48] визначило, по-перше, подолання постмодерністської дезінтеграції і фрагментарності структури предмета, по-друге, еволюціонування юридичної галузі: а) від права, що є супутником державного управління, б) через сервісне право, в) до права формування юридичних смислів у сфері взаємодії влади і громадянського суспільства.

Під формуванням юридичних смислів у сфері взаємодії влади і громадянського суспільства пропонується розуміти генерування нормативно вираженої мотивації у влади і громадянського суспільства перетворювати спрямовані до них знання у практичну правозастосовну діяльність.

Якщо сформулювати це визначення у експресивно-емоційному лексичному форматі, отримаємо послідовно обумовлений еволюційною логікою вираз-алгоритм: смисли у мотивах, мотиви у принципах, принципи у закономірностях,

закономірності у юридичних нормах, юридичні норми у правозастосуванні, правозастосування у юридичних фактах, юридичні факти у правовідносинах.

За авторським баченням, формування юридичних смислів у сфері взаємодії влади і громадянського суспільства засобами адміністративного права є змістом нового уявлення про адміністративно-правове регулювання суспільних відносин. Описаний алгоритм це концепт такого регулювання.

Таким чином, сучасне адміністративне право України, зазнавши на своєму шляху кардинальних змін і перетворень, постає у правовій системі правом формування юридичних смислів у сфері взаємодії влади і громадянського суспільства (більш детально бачення автора викладено у науковій доповіді на юридичному факультеті Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича 14 грудня 2021 року «Місія адміністративного права в дискурсі постмодерну: від супутника державного управління до права юридичних смислів». Її публікація планується видавництвом «Гельветика» у юридичному журналі «Ампаро», 2022, № 1).

Аналіз правових феноменів за наведеним алгоритмом можна вважати своєрідною точкою біфуркації у генерації нових знань на тлі диктату мережевих принципів побудови постмодерністських дискурсів і ритуалів. Актуальність дослідження з таких позицій антикорупційних практик обумовлена відсутністю вагомих соціально значущих результатів від їх впливу на соціально-економічну ситуацію в Україні.

Вразливість української бюрократії щодо інтервенцій корупційних спокус виявилась актуальною і болючою проблемою вже на первісних фазах розбудови державної незалежності. Навіть у проміжок між прийняттям Декларації про державний суверенітет України (16.07.1990) і Акта

проголошення незалежності України (24.08.1991), законодавець визнав необхідним запровадити невідкладні заходи по зміцненню законності і правопорядку в республіці і окреслити у цьому документі важливість протидії корупції [4].

З огляду на зазначене, заслуговує на увагу соціологічне опитування Management Systems International (MSI) за 2008 рік, за яким найбільш високі рівні корупції спостерігалися в сферах техогляду автотранспорту (57,5%), міліції (54,2%), охорони здоров'я (54%) судах (49%) і вищого утворення (43,6%) [5], а також заява Президента України, що корупція позбавляє державний бюджет \$ 2,5 млрд доходів на рік. Крім цього, було зазначено, що завдяки корупційним оборудкам в галузі державних закупівель від 10% до 15% (\$ 7,4 млрд) бюджетних коштів осідають в кишенях чиновників [6].

Можна згадати і низку досліджень, в яких громадяни України відзначали, що хабарі даються для гарантованого отримання публічних послуг в конкретний момент або на постійній основі і є нормальним, очікуваним та ефективним засобом досягнення бажаного результату [7].

Розвиток негативних процесів відбувався паралельно із розробкою і впровадженням правових, виховних, організаційних, економічних та інших інструментів протидії корупції.

У дослідницьких джерелах відзначається, що за часи української незалежності влада так чи інакше проголошувала прагнення подолати корупцію в державі. За цей період було прийнято безліч актів законодавства, зокрема дві концепції боротьби з корупцією, чотири загальнодержавні програми боротьби з організованою злочинністю і корупцією, дві Національні антикорупційні стратегії, Концепцію боротьби з організованою злочинністю, спеціальні закони України «Про боротьбу з корупцією» 1995 року, «Про засади запобігання і протидії

корупції» 2011 року, «Про запобігання корупції» 2014 року, понад 100 нормативно-правових актів антикорупційної спрямованості. Із проблем подолання корупції проведено та проводяться форуми, круглі столи, конференції, семінари, тренінги, у тому числі за участю іноземних фахівців. Ці питання неодноразово розглядала Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України. Проте рівень корупції в Україні залишається високим [8].

Втім, деякі позитивні тенденції у цій сфері мають місце. Так, соціологічні дослідження зафіксували помітне зменшення частки громадян, що мають безпосередній досвід причетності до корупційних відносин. У 2013 році він був у 60 відсотків респондентів, і багато в чому завдяки цим даним в квітні 2017 року міжнародна аудиторська компанія EY поставила Україну на перше місце в світі за рівнем корупції серед 41 досліджуваних країн (в тому числі з Африки). До початку 2021 року на його наявність вказало менше 40 відсотків опитаних громадян.

Також спостерігається деяке поліпшення порівняльних показників рівня корупції, який реєструється в спеціальному рейтингу міжнародною організацією «Transparency International». За її даними, в період з 2013 по 2019 роки він виріс з 25 до 30 балів. У 2020 році Україна отримала 33 бали і зайняла 117 місце з 180 країн, що на 3 пункти краще попередніх показників.

Однак такий прогрес не задовольняє суспільство. Громадянами він сприймається як надто повільний, а корупція визнається однією з найважливіших проблем. У наукових публікаціях з цього питання зазначається, що щорічно втрати державного бюджету від незаконної діяльності тіньового бізнесу в Україні фахівці оцінюють в 12–13 млрд грн.

Небажання зарубіжних інвесторів вкладати капітал в економіку України пов'язане, в основному, саме з корупцією, так як сума хабарів зазвичай дорівнює сумі вкладеного в справу капіталу. Корумповане чиновництво перетворилося в своєрідного всесильного монстра.

Враження таке, що саме в інтересах чиновницького апарату приймаються і змінюються закони. Чиновник всесильний і безкарний. І в країні зараз немає реальної сили, в тому числі і в вищих ешелонах влади, яка була б здатна приборкати чиновницьке свавілля [9, с. 114].

Згідно постійних опитувань більшість громадян вважають корупцію серйозною проблемою для розвитку суспільства. Так, у 2021 році, за даними КМІС (Київський міжнародний інститут соціології), 93,5 % визнали корупцію однією з головних проблем країни. За даними опитування групи «Рейтинг», діяльність влади щодо протидії корупції 38 % респондентів оцінили на «жахливо»; 27 % «незадовільно»; 18 % «задовільно»; 10 % «добре»; 5 % «відмінно». Відзначено також, що розповсюдженість корупції лякає інвесторів і спонукає покидати українські ринки. З огляду на зазначене, на початку липня 2021 року держсекретар США Ентоні Блінкен заявив, що Україна через корупцію втрачає приблизно 30 % свого ВВП.

Крім цього, напруженість на просторі протидії корупції пов'язується із загальним зниженням духовно-морального потенціалу суспільства, з пануванням у ньому правового нігілізму, невір'ям у невідворотність покарання, ослабленням державного контролю та недосконалістю законодавства.

За таких умов, від влади очікуються системно узгоджені політичні, економічні і правові заходи протидії корупційним викликам, залучення до їх розробки і реалізації ресурсів держави і громадянського суспільства.

На адміністративно-правовому просторі теоретичне осмислення нових реалій, вибудовування правових реакцій і формулювання «порядку денного» для суб'єктів нормотворчості і правозастосування концентруються в доктрині адміністративного права.

У системі форм об'єктивізації (зовнішнього вираження) адміністративного права доктрина відіграє особливу роль. На відміну від інших його форм (договори, реєстрації, ухвали, протоколи тощо) вона, по-перше, призначена інтегрувати властивості правових феноменів, в результаті чого отримувати і представляти в адміністративно-правовій реальності нові знання про ці феномени.

По-друге, доктрина не є статичним релікварієм або сховищем знань. Вона навпаки, характеризується саморегулюванням і нескінченим процесом саморозвитку. Виходячи з цього, методологічно помилково виглядає конструювання її структури за аналогією з юридичною галуззю, наукою або предметом адміністративного права, а також прагнення представити її складовими окремі компоненти адміністративно-правового простору (відповідальність, докази, примус, публічну службу, проступок і т. п.). Сформовані у «плавильному котлі» доктрини адміністративного права нові гносеологічні знання оформлюються як ескортуючі феномени з оригінальними властивостями. Але і вони не є статичними, і у нових якостях вступають в інтегративну взаємодію безпосередньо з доктриною. З метою задоволення дослідницьких потреб застосовується їх умовна фіксація у статичному стані [10, с. 20].

У зв'язку з цим виникає питання про особливості взаємодії адміністративно-правової доктрини з антикорупційними компонентами правового простору. Ми вважаємо, що доктрина як гносеологічний феномен знаходиться в інтегративному

зв'язку з когнатичними компонентами інших адміністративно-правових реалій. Іншими словами, в гравітаційному полі доктрини знаходяться виключно гносеологічні складові юридичних феноменів, тобто взаємодіє гносеологічні з гносеологічним. У цьому процесі беруть участь не складові одного окремо взятого конкретного і реально існуючого явища (корупційогенних чинників, антикорупційної теорії, нормотворчої діяльності), а абстракції всієї системи тотожних явищ або гносеологічний компонент феномена (в даному випадку феномен розуміється як уявлення про конкретне явище на основі сприйняття опису і характеристик всієї тотожної безлічі).

Як уже зазначалося, така взаємодія в першу чергу характеризується інтегративністю. У її процесі в сфері протидії корупції виникають якісно нові гносеологічні знання. Тому, з певними припущеннями, таку взаємодію можна розглядати з позицій «концепції плавильного котла». Відповідно до неї, «залучені» доктриною знання про корупцію і боротьбу з нею: а) змінюються самі під впливом доктринальних цінностей; б) змінюють доктрину, впроваджуючи в її доміанти свої сенсі. Тобто, відбувається інтегративна взаємодія, в результаті якої народжуються нові антикорупційні феномени (стратегії, концепції, програми, акти інституції, норми тощо), властивості яких відмінні від первісних властивостей взаємодіючих компонентів.

На антикорупційному просторі результатом доктриналізації є, наприклад, юридичні способи запобігання, виявлення й усунення корупції, які диференціюються по трьох основних групах: 1) заходи профілактики корупції, спрямовані проти потенційної корупції та її інституційних передумов; 2) заходи боротьби з корупцією, спрямовані проти зовнішніх проявів вже наявної корупції й конкретних корупціонерів; 3) заходи

щодо мінімізації й (або) ліквідації наслідків корупційних правопорушень.

До її результатів також є підстави віднести генерацію інноваційних локацій антикорупційної політики по трьох напрямках. Перший напрям це оптимізація й жорсткість поліцейських і судових практик щодо виявлення та припинення корупційних проявів.

Другий напрям оптимізація адміністрування управлінських відносин, які повинні стати максимально прозорими. Там, де це можливо, вони мають характеризуватися позбавленням особистого контакту чиновника з індивідом або корпорацією, мінімізацією особистого розсуду чиновника й надмірно широкою варіативністю його службової поведінки. Цей напрям також передбачає заходи щодо якісного підвищення кадрового складу державних службовців, удосконалення етики посадової поведінки.

Нарешті, третій напрям – це виховання нетолерантності й ненависті до корупції в громадянському суспільстві, стимулювання його до активної співпраці з державою під час проведення антикорупційних заходів і до власної неучасті в корупції.

2. Нормативне забезпечення протидії корупції

Важливе місце у сукупності компонентів антикорупційного сегменту адміністративно-правового простору належить нормативному супроводженню його систематизації і структуризації відповідно до антикорупційної місії адміністративного права [11, с. 37].

Перший Закон «Про боротьбу з корупцією» було прийнято в Україні у 1995 році [12]. Він був спрямований на запобігання корупції, виявлення та припинення її проявів, відновлення законних прав та інтересів фізичних та юридичних осіб,

усунення наслідків корупційних діянь. Аналіз практики його застосування показав, що подальше нарощування антикорупційних зусиль є неможливим без чергових реформ нормативного регулювання.

Спроба таких реформ була активована насамперед шляхом прийняття низки нормативних актів і насамперед законів: «Про засади запобігання та протидії корупції» від 11.06.2009 [13]; «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень» від 11.06.2009 [14]; «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» від 11.06.2009 [15].

Відразу зазначимо, що ця спроба виявилась невдалою. Прийняті в один день (11.06.2009) вони і чинність втратили разом (на підставі Закону № 2808-VI від 21.12.2010) і без будь-яких результатів практичного застосування (їх введення у дію передбачалось з 01.01.2011).

Окремі положення цих законів не відповідали чинному законодавству, запропоновані у них заходи вирізнялися безсистемністю, заплутаністю і неефективністю. Крім того, громадськістю та експертами неодноразово висловлювалися критичні зауваження щодо цих законів. Наголошувалося на неможливості застосування цих актів, оскільки вони порушують гарантовані Конституцією України права і свободи громадян.

Суперечливість та незрозумілість цих законів створювали передумови для обмеження прав і свобод громадян, у тому числі шляхом протиправного втручання в їх приватне життя. Деякі положення законів перенесені із чинних міжнародних договорів, однак редакції цих положень належним чином до українського законодавства адаптовані не були.

З урахуванням вищезазначених проблем, за дорученням Президента України, Національним антикорупційним

комітетом було організовано комплексну та системну роботу щодо вдосконалення антикорупційного законодавства.

Наслідком цього стало розробка нового законодавчого акта. В результаті у квітні 2011 року ухвалюється Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» [16]. Він визначив основні принципи: а) запобігання та протидії корупції у публічній та приватній сферах суспільних відносин; б) відшкодування заподіяної внаслідок вчинення корупційних правопорушень шкоди; в) відновлення порушених прав, свобод або інтересів фізичних осіб; г) інтересів держави.

У жовтні та листопаді цього ж року послідовно приймаються «Державна програма щодо попередження та протидії корупції на 2011–2015 роки» [17] та «Національна антикорупційна стратегія на 2011–2015 роки» [18].

На жаль, обидва документи не спиралися на змістовні наукові розробки та аналіз попередніх зусиль. У цей період регулярні корупційні дослідження, які надали б аналітичну базу для моніторингу реалізації антикорупційної стратегії та її майбутніх оновлень, не проводилися. Поза їхньою увагою залишилися Центральна виборча комісія, Рахункова палата, суди, прокуратура.

У них були відсутні прив'язки до інших актуальних реформ, які були важливими з точки зору усунення передумов для корупції або створення ефективних інструментів притягнення до відповідальності винних у ній (реформа системи правоохоронних органів, судової системи, зовнішнього аудиту тощо).

Крім того, Державна програма знехтувала виміром показників реалізації її завдань у зрозумілих, конкретних і досяжних у часі параметрах. Самі показники не мали якісної корекції та були формальними (звіт та пропозиції, відповідний правовий акт, проведені семінари, річний звіт тощо). Фактично вони були

орієнтовані тільки на процес, тому навіть їхня повна реалізація не могла призвести до будь-яких істотних змін і забезпечити досягнення поставлених цілей [19].

Цілком природним та обґрунтованим було рішення про розробку нового антикорупційного законодавчого акта. Такий документ було ухвалено 14 жовтня 2014 року. Ним став чинний нині Закон «Про запобігання корупції» [20].

У концептуальному вимірі цей закон визначає комплекс політико-правових заходів, спрямованих, по-перше, на формування антикорупційного налаштування суспільства, по-друге, підвищення обізнаності громадськості про небезпеки, що пов'язані з корупцією, по-третє, забезпечення міжнародних стандартів щодо кваліфікації корупційних правопорушень, по-четверте, створення атмосфери прозорості в діяльності з виявлення фактів корупції, по-п'яте, виховання поваги до принципу невідворотності покарання, по-шосте, забезпечення справедливого відшкодування збитків особам, які постраждали від корупційних діянь.

Сьогодні можна констатувати, що він став сполучною ланкою в об'єднанні всіх здорових сил суспільства, дав можливість у широкому плані брати участь у боротьбі з корупцією інститутам громадянського суспільства та населенню, у тому числі шляхом активізації їх діяльності щодо контролю за роботою державних органів.

Закон дав змогу запровадити істотні зміни в низку законодавчих актів, спрямованих на забезпечення більшої прозорості майнового стану чиновників, на захист прав громадян і юридичних осіб від адміністративного тиску й необґрунтованого втручання державних органів у господарську діяльність.

Виходячи з того, що ступінь результативності боротьби з корупцією визначається не тільки кількістю прийнятих

законодавчих актів, а й насамперед конкретними кроками, спрямованими на реалізацію відповідних правових норм, у фахових джерелах представлено докладний і всебічний аналіз законодавчого та іншого нормативно-правового матеріалу, безпосередньо пов'язаного з виконанням Закону, який допомагає глибше оцінити закладений у ньому профілактичний ресурс. Важливо й те, що він містить орієнтири на кореляцію антикорупційної діяльності з міжнародними стандартами [21, с. 9].

Закон синхронізував антикорупційну політику і законодавство, виходячи з економічної і суспільно-правової ситуації. З його прийняттям еволюціонувала нормативна регламентація механізму протидії корупції, почалося послідовне вдосконалення інституційної системи за допомогою нових превентивних механізмів.

Так, основними складовими превентивної антикорупційної системи, згідно з цим Законом є: 1) функціонування Національного агентства з питань запобігання корупції як спеціалізованого органу з попередження корупції; 2) правила формування і реалізації антикорупційної політики; 3) антикорупційні обмеження: а) щодо використання службового становища, б) отримання подарунків, в) сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, г) спільної роботи близьких осіб, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування; 4) запобігання та врегулювання конфлікту інтересів; 5) спеціальні антикорупційні інструменти: а) антикорупційна експертиза, б) спеціальна антикорупційна перевірка, в) Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, г) вимоги щодо прозорості інформації та доступу до неї; 6) захист викривачів (осіб, які повідомляють про факти корупції) від незаконного звільнення, переведення, зміни істотних умов трудового договору);

7) юридичну відповідальність за корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення; 8) усунення наслідків корупційних правопорушень: а) скасування актів, б) визнання нікчемними угод, в) відшкодування збитків у судовому порядку; 9) міжнародне співробітництво.

3. Спеціалізовані органи протидії корупції

Відповідно до Закону 2014 року «Про запобігання корупції» і в розвиток його положень, важливі трансформації відбулися в системі організаційно-структурованих (спеціалізованих) органів протидії корупції.

У першу чергу потрібно відзначити створення Національного агентства з питань запобігання корупції як центрального органу виконавчої влади із спеціальним статусом [22].

Основними його функціями стали: забезпечення формування та реалізації антикорупційної політики із залученням громадськості; здійснення аналізу та дослідження ситуації з корупцією; розробка, моніторинг та координація виконання Антикорупційної стратегії і державної програми по її реалізації; моніторинг і контролю за виконанням актів законодавства про професійну етику та конфлікту інтересів; координація та методична допомога у виявленні та усуненні корупційних ризиків; здійснення фінансового контролю, перевірка декларацій, моніторинг способу життя осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; затвердження правил етичної поведінки державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування; співпраця з викривачами, вжиття заходів щодо їх правового захисту; надання методичної та консультативної допомоги щодо застосування антикорупційного законодавства; здійснення міжнародного співробітництва в сфері антикорупційної політики.

При цьому Агентство отримало право витребувати від органів управління необхідну інформацію; вносити обов'язкові до виконання приписи (щодо усунення порушень виконання антикорупційного законодавства); звертатися в правоохоронні органи з обов'язковими для розгляду висновками щодо виявлених ознак правопорушень; звертатися до суду з позовами (заявами) про визнання незаконними нормативно-правових актів, індивідуальних рішень, визнання нікчемними угод, виданих (прийнятих, укладених) в результаті порушення антикорупційного законодавства) мати доступ до баз даних державних та інших органів (для здійснення фінансового контролю, зокрема, для перевірки декларацій).

У форматі реалізації антикорупційного законодавства також були створені: Національне антикорупційне бюро України [23]; Спеціалізована антикорупційна прокуратура; Державне бюро розслідувань [24]; Національне агентство України з питань виявлення, розслідування та управління активами, отриманими від корупції та інших злочинів [25]; Вищий антикорупційний суд [26].

У механізмі протидії корупції ці структури взаємодіють між собою, з іншими правоохоронними органами, виконавчою владою, місцевим самоврядуванням, суб'єктами громадянського суспільства.

Національне антикорупційне бюро України утворено як державний правоохоронний орган з широкими силовими повноваженнями. Саме на нього покладено обов'язок безпосереднього попередження, виявлення, припинення і розкриття корупційних злочинів, які вчиняються вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, і становлять загрозу національній безпеці. З цією метою Національне бюро здійснює

оперативно-розшукові заходи; проводить досудове розслідування кримінальних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також проводить досудове розслідування інших кримінальних злочинів у випадках, визначених законодавством; вживає заходів щодо розшуку та арешту коштів та іншого майна, які можуть бути предметом конфіскації або спеціальної конфіскації у кримінальних правопорушеннях, віднесених до підслідності Національного бюро; здійснює діяльність із зберігання коштів та іншого майна, на яке накладено арешт; взаємодіє з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування та іншими суб'єктами для виконання своїх обов'язків; здійснює інформаційно-аналітичну роботу з метою виявлення і усунення причин і умов, що сприяють вчиненню кримінальних злочинів, віднесених до підслідності Національного бюро; забезпечує на умовах конфіденційності і добровільності співпрацю з особами, які повідомляють про корупційні правопорушення.

Спеціалізована антикорупційна прокуратура створена в складі Генеральної прокуратури України на правах самостійного Департаменту. Її керівник одночасно є заступником Генерального прокурора України. До основних напрямів діяльності антикорупційної прокуратури відносяться: нагляд за дотриманням законів при проведенні оперативно-розшукової діяльності, попереднього розслідування Національним антикорупційним бюро України; участь в розгляді судами клопотань детективів і прокурорів в ході досудового розслідування; участь в судовому розгляді кримінальних проваджень, розслідуваних детективами Національного антикорупційного бюро України, а також з інших питань кримінального судочинства або оскарження дій або бездіяльності детективів Національного антикорупційного бюро України; підготовка апеляційних,

касаційних скарг на судові рішення; пред'явлення цивільного позову в кримінальному провадженні, яке розслідується Національним антикорупційним бюро України; забезпечення представництва інтересів громадянина або держави в суді у випадках, пов'язаних з корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями; захист в суді прав і законних інтересів громадян у випадках, визначених законом, а також захист інтересів держави при наявності порушень, пов'язаних з корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями, в рамках реалізації своїх функцій. Організація і здійснення заходів щодо відновлення порушених прав громадян або законних інтересів держави.

Державне бюро розслідувань має статус державного правоохоронного органу і здійснює свої повноваження безпосередньо та через територіальні управління. Державне бюро розслідувань вирішує завдання щодо попередження, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів, скоєних посадовими особами, які займають особливо відповідальне становище в сфері державної служби; суддями і працівниками правоохоронних органів; посадовими особами Національного антикорупційного бюро України, заступником Генерального прокурора, керівником Спеціалізованої антикорупційної прокуратури або іншими прокурорами Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

Національне агентство України з питань виявлення, розслідування та управління активами, отриманими від корупції та інших злочинів забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері виявлення та переслідування активів, які підлягають вилученню у кримінальному провадженні та управлінню активами, які вилучаються або конфіскуються у кримінальному провадженні.

Вищий антикорупційний суд (ВАКС) є вищим спеціалізованим судом у системі судоустрою України. Його завданням є здійснення правосуддя відповідно до визначених законом засад і процедур судочинства з метою захисту особи, суспільства й 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, а також вирішення питання про визнання необґрунтованими активів та їх стягнення в дохід держави у випадках, передбачених законом, у порядку цивільного судочинства.

На жаль, сьогоденний аналіз діяльності зазначених антикорупційних структур не створює безапеляційних підстав для суцільного оптимізму про її відповідність суспільним очікуванням. Дослідники відмічають недоліки, які впливають на формування негативного ставлення громадськості до цих установ. Зокрема, підкреслюється відсутність достатньої кількості спеціалістів з належною кваліфікацією, недостатнє врахування національних особливостей корупційних проявів при організації роботи, повільність у реагуванні на інформацію щодо корупційних проявів [27], наявність проблем у сфері взаємодії [28].

4. Функціональні антикорупційні інститути

Законом 2014 року істотні зміни внесені в нормативне регулювання інституту викривачів, антикорупційної експертизи нормативно-правових актів; конфлікту інтересів; інформаційного забезпечення антикорупційної діяльності; спеціальної перевірки та інших.

Про осіб, які добросовісно повідомляють про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень

та інших порушень антикорупційного законодавства (викривачів), на законодавчому рівні уперше йдеться в Законі України «Про засади запобігання та протидії корупції» від 11 червня 2009 року.

Стаття 15 цього закону «Участь громадськості в заходах щодо запобігання та протидії корупції» визнала право об'єднань громадян, членів об'єднань громадян, уповноважених представників об'єднань громадян, а також окремих громадян брати участь у запобіганні та протидії корупції.

Стосовно «окремих громадян» у законі були сформульовані загальні статусні ознаки. По-перше, вони були ідентифіковані серед інших громадських суб'єктів як «особи, які надають допомогу в запобіганні та протидії корупції».

По-друге, визначались їх права, а саме: а) брати участь у діяльності щодо виявлення фактів вчинення корупційних правопорушень та встановлення осіб, які їх вчинили; б) повідомляти про виявлені факти вчинення корупційних правопорушень: суб'єктам, які здійснюють заходи щодо запобігання та протидії корупції; керівництву та колективу підприємства, установи чи організації, в яких були вчинені ці правопорушення; громадськості.

По-третє, встановлювались гарантії їх безпеки. Найважливіші особливості цих гарантій вимірялись наступним: 1) суб'єктами захисту поряд з особами, які надають допомогу в запобіганні та протидії корупції, визнавались також «близькі їм особи»; 2) захист мав державно-правову природу, тобто був державним; 3) суб'єктами здійснювати захист від імені держави визнавались правоохоронні органи; 4) підставами активації механізму захисту визначались протиправні дії щодо суб'єктів захисту; 5) нормативно закріплювалось, що правоохоронні органи з метою захисту застосовують правові,

організаційно-технічні та інші заходи; б) конкретизувались об'єкти, на які спрямовувались захисні заходи. Такими визначаються: життя, житло, здоров'я та майно відповідних осіб; 7) визначався нормативний акт, за нормами якого у конкретних випадках приводився в дію захисний механізм (відповідно до статті 17 згаданого вище закону державний захист осіб, які надають допомогу в запобіганні та протидії корупції, здійснюється відповідно до Закону України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві»).

У антикорупційних законах 2011 і 2014 років нормативне регулювання участі окремих громадян у запобіганні та протидії корупції отримало подальший розвиток.

Закон 2011 року, по-перше, уточнив ідентифікаційні ознаки таких осіб та сформулював їх визначення. Вони стали ідентифікуватися як «Особа, яка надає допомогу в запобіганні і протидії корупції (викривач)». Викривачем є особа, яка добросовісно (за відсутності корисливих мотивів, мотивів неприязних стосунків, помсти, інших особистих мотивів) повідомляє про порушення вимог цього Закону іншою особою.

По-друге, розширив їх права. Викривачі отримали право (крім права повідомляти про виявлені факти вчинення корупційних правопорушень): 1) запитувати та одержувати від органів державної влади та органів місцевого самоврядування в обсягах та порядку, не заборонених законом, інформацію про діяльність щодо запобігання і протидії корупції; 2) проводити, замовляти проведення громадської антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів, подавати за результатами експертизи пропозиції до відповідних органів державної влади; 3) брати участь у парламентських слуханнях та інших заходах з питань запобігання і протидії корупції; 4) вносити пропозиції суб'єктам права законодавчої ініціативи

щодо вдосконалення законодавчого регулювання відносин, що виникають у сфері запобігання і протидії корупції; 5) проводити, замовляти проведення досліджень, у тому числі наукових, соціологічних тощо, з питань запобігання і протидії корупції; 6) проводити заходи щодо інформування населення з питань запобігання і протидії корупції; 7) здійснювати громадський контроль за виконанням законів у сфері запобігання і протидії корупції, з використанням при цьому таких форм контролю, які не суперечать законодавству.

По-третє, уточнив і конкретизував гарантії їх державного захисту: 1) конкретизував підстави захисту, зазначивши, що він здійснюється при наявності загрози життю, житлу, здоров'ю та майну; 2) встановив, що особа-викривач не може бути: а) звільнена чи примушена до звільнення, б) притягнута до дисциплінарної відповідальності, в) піддана з боку керівника або роботодавця іншим негативним заходам впливу (переведення, атестація, зміна умов праці тощо) у зв'язку з повідомленням нею про порушення вимог цього Закону іншою особою; 3) зобов'язав державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування забезпечувати умови для повідомлень їх працівниками про порушення вимог цього Закону іншою особою, зокрема через спеціальні телефонні лінії, офіційні вебсайти, засоби електронного зв'язку; 4) визнав законність анонімних повідомлень, встановивши а) обов'язковість їх розгляду (якщо наведена інформація стосується конкретної особи, містить фактичні дані, які можуть бути перевірені), б) строки і порядок розгляду, в) особливості реагування на підтверджену у повідомленні інформацію.

Принципові зміни до статусу викривачів внесені Законом України «Про запобігання корупції» 2014 року. Перш за все це зміни організаційного змісту. Закон визначив конкретного

суб'єкта щодо адміністрування їх діяльності. Відповідними функціями він наділив Національне агентство з питань запобігання корупції. Важливою особливістю його компетенції у цій сфері стала нормативна вимога здійснювати співпрацю з викривачами. Основні параметри такої співпраці визначені у самому Законі.

Так, Національне агентство: а) є єдиним, конкретизованим як організаційна структура, адресатом якому викривачі мають право повідомляти про виявлені факти вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень; б) воно безпосередньо зобов'язано вживати заходи щодо їх правового та іншого захисту; в) притягувати до відповідальності осіб, винних у порушенні прав викривачів; г) здійснювати постійний моніторинг виконання закону у сфері захисту викривачів; д) щорічно проводити аналіз та перегляд державної політики у цій сфері.

По-друге, це зміни щодо уточнень і деталізації компонентів статусу викривачів. Так, змінилось їх визначення. За цим Законом викривачем є особа, яка за наявності обґрунтованого переконання, що інформація є достовірною, повідомляє про порушення його вимог іншою особою.

Тобто, повідомлення визнається коректним і легальним лише за наявності у викривача обґрунтованого переконання, що інформація є достовірною. За попереднім законом для цього була необхідна відсутність корисливих мотивів, мотивів неприязних стосунків, помсти, інших особистих мотивів.

Норми, які забороняли застосування до особи-викривача негативних заходів впливу розповсюджені на членів сім'ї такої особи. Встановлена заборона на оприлюднення відомостей про таких осіб: «інформація про викривача може бути розголошена лише за його згодою, крім випадків, встановлених законом».

На виконання вимог Закону України від 14 жовтня 2014 року «Про запобігання корупції» Національним агентством розроблені «Методичні рекомендації щодо організації роботи із повідомленнями про корупцію, внесеними викривачами».

У Методичних рекомендаціях містяться роз'яснення: щодо принципів роботи з повідомленнями від викривачів; організаційних засад розгляду таких повідомлень; оприлюднення відповідної інформації; каналів її отримання; процедур роботи з ними; повноважень посадових осіб, залучених до роботи із повідомленнями; відповідальності таких осіб; контролю за додержанням встановлених вимог; оскарження рішень, дій, бездіяльності; проведення аналітичної та роз'яснювально-профілактичної роботи щодо розширення практики повідомлень.

Таким чином, в сфері протидії корупції сформувався законодавчо відокремлений комплекс юридичних норм із забезпечення цілісного регулювання відносин, які виникають в результаті участі у антикорупційних заходах окремих громадян. Такі громадяни на законодавчому рівні ідентифіковані як особи, що надають допомогу в запобіганні і протидії корупції або викривачі. Викривачам притаманні певні компетенційні ознаки, що дозволяє визнати наявність у них статусу суб'єктів антикорупційної діяльності. Вищенаведене дає підстави визнавати наявність в сфері протидії корупції правового інституту викривачів.

Особлива роль у попередженні корупційних проявів на правовому просторі відведена антикорупційній експертизі нормативно-правових актів та їх проектів.

З огляду на змістовну сутність положень Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції [29] щодо періодичної оцінки правових інструментів з метою визначення їхньої адекватності з точки зору запобігання корупції, в Україні

на законодавчому рівні впроваджені заходи щодо здійснення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та їх проектів. Насамперед йдеться про статтю 55 «Антикорупційна експертиза» Закону України «Про запобігання корупції» 2014 року.

Відповідно до її норм, експертизою є діяльність із виявлення в нормативно-правових актах та їх проектах положень, які самостійно (чи у поєднанні з іншими нормами) можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією.

З наведеного положення випливає, по-перше, об'єктами, що до яких здійснюється антикорупційна експертиза визнаються: а) чинні нормативно-правові акти і б) проекти нормативно-правових актів; по-друге, метою експертизи є виявлення в чинних нормативно-правових актах та проектах нормативно-правових актів корупціогенних факторів: а) що сприяють і б) можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень. Крім цього встановлено, що виявлення корупціогенних факторів є підставами обов'язкового розроблення рекомендацій стосовно їх усунення; по-третє, за правовою природою цей вид експертної діяльності є профілактичним, запобіжним заходом у системі протидії корупції.

Під корупціогенним фактором слід розуміти здатність нормативно-правової конструкції (окремого нормативного припису чи їх сукупності) самостійно чи у взаємодії з іншими нормами сприяти вчиненню чи збільшенню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією.

Основними з таких факторів визнаються: 1) нечітке визначення функцій, прав, обов'язків і відповідальності органів державної влади та місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; 2) створення

надмірних обтяжень для одержувачів адміністративних послуг; 3) відсутність або нечіткість адміністративних процедур; 4) відсутність чи недоліки конкурсних (тендерних) процедур.

У разі виявлення зазначених корупціогенних факторів особа, яка проводить експертизу, зобов'язана сформулювати рекомендації щодо їх усунення, яке здійснюється шляхом: 1) конкретизації положень нормативно-правового акта, проекту нормативно-правового акта; 2) включення до нормативно-правового акта, проекту нормативно-правового акта відсильних норм, що передбачають необхідність використання положень інших нормативно-правових актів; 3) відображення в нормативно-правовому акті, проекті нормативно-правового акта розгорнутих (повних) процедур.

У разі виявлення при проведенні експертизи техніко-юридичних недоліків нормативно-правового акта, проекту нормативно-правового акта особа, яка проводить експертизу, вказує на них, як на корупціогенні фактори.

До таких недоліків належать: 1) юридичні колізії нормативних приписів, що містяться в одному нормативно-правовому акті або в різних нормативно-правових актах, у тому числі невідповідність змісту нормативних приписів нормативно-правового акта, проекту нормативно-правового акта положенням нормативно-правового акта, який має вищу юридичну силу; 2) розробка проекту нормативно-правового акта, видання (прийняття) нормативно-правового акта органом (особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування) з перевищенням своєї компетенції; 3) порушення встановленої форми нормативно-правового акта, проекту нормативно-правового акта; 4) порушення вимог нормопроектувальної техніки; 5) технічні помилки в тексті, пропущення слів тощо.

Для виявлення в нормативно-правовому акті, проекті нормативно-правового акта корупціогенних факторів використовуються індикатори корупціогенності. Індикатор корупціогенності ознака нормативно-правового припису, що може свідчити про наявність в нормативно-правовому акті, проекті нормативно-правового акта корупціогенних факторів.

Виявляючи в нормативно-правовому акті, проекті нормативно-правового акта корупціогенні фактори, особа, яка проводить експертизу, повинна враховувати, що ознаки більшості корупціогенних факторів взаємопов'язані між собою. Таким чином, один і той самий індикатор корупціогенності (конкретний нормативний припис) може свідчити про наявність в нормативно-правовому акті, проекті нормативно-правового акта різних корупціогенних факторів.

Наприклад, нормативний припис, що надає особі, уповноваженій на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, право випробовувати у фізичних та юридичних осіб додаткові матеріали та інформацію на свій розсуд, без конкретизації мети, строків і підстав для прийняття такого рішення залежно від змісту нормативно-правового акта, проекту нормативно-правового акта може бути індикатором безпідставного встановлення дискреційних повноважень, недосконалості адміністративних процедур. У такому випадку оцінка нормативного припису здійснюється стосовно до кожного корупціогенного фактора, до якого він може бути віднесений.

Закон визначає суб'єктів проведення антикорупційної експертизи та найважливіші положення щодо сутності їх компетенції. Відповідно до його положень, вся сукупність суб'єктів експертизи поділяється на дві групи. Критеріями поділу є: а) правова природа суб'єкта щодо наявності владних повноважень і б) рівень імперативності щодо права на експертизу.

За правовою природою (наявністю чи відсутністю владних повноважень) суб'єкти проведення антикорупційної експертизи поділяються на дві великі групи.

До першої групи належать носії владних повноважень. Це складна сукупність організаційно-структурних утворень, серед яких виділяються: 1) спеціально уповноважені на проведення антикорупційної експертизи суб'єкти і 2) інші суб'єкти, компетентні на проведення антикорупційної експертизи.

Спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції є: а) органи прокуратури, б) Національної поліції, в) Національне антикорупційне бюро України, г) Національне агентство з питань запобігання корупції.

До інших суб'єктів, які компетентні на проведення антикорупційної експертизи належать: а) інші державні органи, б) органи влади Автономної Республіки Крим, в) органи місцевого самоврядування, г) консультативно-дорадчі утворення, які при цих органах функціонують. Всі вони здійснюють антикорупційну експертизу відповідно до покладених на них завдань.

Другу групу становлять суб'єкти, які владних повноважень не мають. Такими є: а) громадські об'єднання; б) члени громадських об'єднань; в) уповноважені представники громадських об'єднань; в) окремі громадяни.

За рівнем імперативності щодо права на експертизу суб'єкти поділяються на: 1) таких, що здійснюють антикорупційну експертизу обов'язково; 2) таких, що здійснюють антикорупційну експертизу за власним розсудом.

Суб'єктами, що здійснюють антикорупційну експертизу обов'язково (проведення антикорупційної експертизи є їх обов'язком і здійснюється ними на постійній основі) є: а) Міністерство юстиції України і б) Комітет Верховної Ради України, до предмета відання якого належить питання боротьби

з корупцією (Комітет Верховної Ради України з питань запобігання і протидії корупції).

Суб'єктами, що здійснюють антикорупційну експертизу за власним розсудом є: а) Національне агентство з питань запобігання корупції, б) громадськість (громадська антикорупційна експертиза).

Кожний із суб'єктів антикорупційної експертизи наділяється конкретними повноваженнями, які реалізує в межах своєї компетенції.

Так, Міністерство юстиції України обов'язково здійснює антикорупційну експертизу усіх нормативно-правових актів та їх проектів, крім тих, що віднесені до компетенції зазначеного комітету Верховної Ради України.

Антикорупційна експертиза цих актів є складовою частиною правової експертизи, яка здійснюється Міністерством юстиції України. Вона являє собою системно організовану діяльність, що випливає з обов'язку здійснювати її на підставі плану (плановість важливий компонент системної організації будь-якої діяльності). Планування має здійснюватися щорічно, а плани щодо неї затверджуються до 31 грудня року, що передує року реалізації такого плану.

Сукупність нормативно-правових актів, які підлягають антикорупційній експертизі Міністерством юстиції України розділяють на дві групи. До першої включені: а) закони України, б) акти Президента України, в) акти Кабінету Міністрів України. До другої нормативно-правові акти державних органів, які підлягають державній реєстрації.

Експертиза актів першої групи (закони України, акти Президента України, акти Кабінету Міністрів України) здійснюється у сферах: 1) прав та свобод людини і громадянина; 2) повноважень органів державної влади та органів місцевого

самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; 3) надання адміністративних послуг; 4) розподілу та витрачання коштів державного бюджету та місцевих бюджетів; 5) конкурсних (тендерних) процедур.

Відповідно до Регламенту Кабінету Міністрів України, проектами нормативно-правових актів, що вносяться на розгляд Кабінету Міністрів України, є: а) постанови, які видаються з питань затвердження положення, статуту, порядку, регламенту, правил, методики та в інших випадках, коли суспільні відносини потребують нормативно-правового врегулювання; б) розпорядження, які видаються з питань схвалення концепції реалізації державної політики у відповідній сфері, концепції державної цільової програми та концепції закону, директив тощо.

Експертиза нормативно-правових актів державних органів, нормативно-правові акти яких підлягають державній реєстрації, здійснюється під час такої реєстрації. Перелік таких органів і актів визначено Указом Президента України «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» від 3 жовтня 1992 р.

На Міністерство юстиції України покладено також обов'язок щодо організаційно-методологічного забезпечення проведення антикорупційної експертизи (поряд з безпосереднім проведенням експертизи). На його виконання Міністерством розроблено «Методологію проведення антикорупційної експертизи», яка затверджена Наказом Міністерства юстиції України від 24 квітня 2017 року. У методології визначені корупціогенні фактори, сформульовані поняття кожного з них, методи виявлення, критерії та засади оцінки і способи усунення.

Комітет Верховної Ради України з питань запобігання і протидії корупції обов'язково здійснює антикорупційну експертизу проектів нормативно-правових актів, внесених на розгляд Верховної Ради України народними депутатами України.

До предмета його відання віднесено: формування та реалізація антикорупційної політики; проведення антикорупційної експертизи законопроектів, поданих суб'єктами права законодавчої ініціативи; запобігання та протидія корупції; запобігання корупції в діяльності юридичних осіб; запобігання та врегулювання конфлікту інтересів; правила етичної поведінки на публічній службі; фінансовий контроль стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування; відповідальність за вчинення корупційних правопорушень та правопорушень, пов'язаних з корупцією; правове регулювання діяльності Національного антикорупційного бюро; правове регулювання діяльності Національного агентства з питань протидії корупції; діяльність інших правоохоронних і державних органів в частині їх повноважень у сфері запобігання та протидії корупції; державний захист осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції.

Слід зазначити, що Комітет Верховної Ради України з питань запобігання і протидії корупції здійснює антикорупційну експертизу проектів нормативно-правових актів не лише внесених на розгляд Верховної Ради України народними депутатами України, як це передбачають норми коментованої статті. За Регламентом Верховної Ради України цей комітет готує експертні висновки про відповідність вимогам антикорупційного законодавства кожного проекту нормативно-правового акта, що вноситься на розгляд Парламенту незалежно від виду акта та суб'єкта ініціювання.

Національне агентство з питань запобігання корупції здійснює антикорупційну експертизу проектів нормативно-правових актів, які вносяться на розгляд: а) Верховної Ради України, б) Кабінету Міністрів України.

Антикорупційна експертиза проектів нормативно-правових актів, яка проводиться Національним агентством є окремим видом антикорупційної експертизи (від здійснюваної Міністерством юстиції України та комітетом Верховної Ради України, до предмета відання якого належить питання боротьби з корупцією).

Особливістю такої експертизи є те, що вона проводиться Національним агентством за власною ініціативою, у тому числі у зв'язку із зверненням громадян чи громадських об'єднань.

Предметом експертної оцінки є: 1) права та свободи людини і громадянина; 2) повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; 3) надання адміністративних послуг; 4) розподіл та витрачання коштів державного бюджету та місцевих бюджетів; 5) конкурсні (тендерні) процедури.

Організацію проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів, насамперед з потенційно високим ступенем корупційних ризиків, забезпечує Департамент антикорупційної політики Національного агентства.

До проектів нормативно-правових актів з потенційно високим ступенем корупційних ризиків належать проекти, предметом регулювання яких є відносини, пов'язані з: 1) виконанням рішень, у тому числі індивідуального характеру, предметом яких є визначення прав, свобод, обов'язків людини і громадянина та способів їх реалізації; 2) управлінням об'єктами державної або комунальної власності, їх відчуження;

3) питаннями митної справи, податкової та фінансової політики; 4) установленням процедур аукціонів, тендерів стосовно відчуження чи закупівлі товарів, робіт і послуг; 5) використанням бюджетних коштів; 6) питаннями інвестиційної та інноваційної діяльності; 7) наданням пільг і переваг окремим суб'єктам господарювання; 8) установленням повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, зокрема щодо самостійного визначення порядку (механізму, процедури) вирішення проблемних питань; 9) делегуванням повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування підприємствам та організаціям незалежно від форми власності; 10) наданням адміністративних послуг органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами; 11) виконанням контрольних функцій органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами.

Інформування Національним агентством комітету Верховної Ради України, який відповідно до предметів відання комітетів визначений головним з підготовки і попереднього розгляду проекту нормативно-правового акта, або Кабінету Міністрів України про проведення антикорупційної експертизи проекту нормативно-правового акта, є підставою для зупинення процедури розгляду або прийняття проекту нормативно-правового акта. Строк проведення антикорупційної експертизи проекту нормативно-правового акта не повинен перевищувати 10 днів з дня такого інформування.

На Національне агентство з питань запобігання корупції покладено обов'язок: а) здійснювати періодичний перегляд законодавства на наявність у ньому корупціогенних норм; б) надавати Міністерству юстиції України пропозиції щодо включення їх до плану проведення антикорупційної експертизи.

Відповідно до Наказу Національного агентства з питань запобігання корупції. «Про реалізацію Національним агентством з питань запобігання корупції повноважень щодо проведення антикорупційної експертизи» від 28 липня 2016 р. такий перегляд здійснюється щорічно.

Крім цього, для проведення зазначеного моніторингу Національне агентство може залучати громадські об'єднання, наукові установи, в тому числі на умовах державного замовлення на підставі відкритого конкурсу.

Громадська антикорупційна експертиза чи не єдиний дієвий засіб громадського контролю і запобігання прийняття нормативно-правових актів, які можуть містити вигідні для посадовців прогалини та положення, що сприяють корупційним правопорушенням.

Повноваження громадськості щодо антикорупційної експертизи регламентовані статтею 21 «Участь громадськості в заходах щодо запобігання корупції» Закону України «Про запобігання корупції». Відповідно до неї, вони мають право проводити, замовляти проведення громадської антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів, подавати за результатами експертизи пропозиції до відповідних органів, отримувати від відповідних органів інформацію про врахування поданих пропозицій.

В нормах, які регламентують питання проведення громадської антикорупційної експертизи чинних нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів, по-перше, визначено суб'єктів, які мають право ініціювати (проводити і замовляти) проведення громадської антикорупційної експертизи.

Такими суб'єктами визнані: а) фізичні особи; б) громадські об'єднання, їх члени або уповноважені представники;

в) юридичні особи. По-друге, підкреслено, що об'єктами експертної оцінки є: а) нормативно-правові акти і б) проекти нормативно-правових актів. По-третє, встановлені джерела ресурсного забезпечення: а) безпосередньо експертизи і б) оприлюднення її результатів. Такими джерелами є: а) ресурси відповідних фізичних осіб, громадських об'єднань, юридичних осіб і б) інші джерела, які не заборонені законодавством. По-четверте, суб'єктам громадської антикорупційної експертизи надано право: а) подавати за результатами експертизи пропозиції до відповідних органів та б) отримувати від відповідних органів інформацію про врахування поданих пропозицій.

Проведення громадської антикорупційної експертизи чинних нормативно-правових актів, проектів нормативно-правових актів, а також оприлюднення її результатів здійснюються за рахунок відповідних фізичних осіб, громадських об'єднань, юридичних осіб або інших джерел, не заборонених законодавством.

Суб'єкти громадської антикорупційної експертизи можуть залучати до її проведення незалежних експертів, наукові або консалтингові організації (в т. ч. іноземні), інші громадські об'єднання або доручати їм проведення громадської антикорупційної експертизи в цілому.

Відповідно до Регламенту Кабінету Міністрів України, у разі проведення громадської антикорупційної експертизи розробник надає громадянам або об'єднанням громадян за їх зверненням проект акта з необхідними матеріалами, повідомляє про строки завершення його підготовки. Пропозиції, що надійшли в результаті проведення громадської антикорупційної експертизи, головний розробник розглядає під час опрацювання проекту.

На відміну від обов'язкової антикорупційної експертизи, порядок проведення і методологія громадської антикорупційної експертизи в Україні зазнають мінімальних законодавчих обмежень. Так, законодавство України не встановлює обмежень щодо правового статусу, спеціальних дозволів чи інших вимог до суб'єктів громадської антикорупційної експертизи.

Вивчення наявного досвіду щодо аналізу нормативно-правових актів, дозволяє запропонувати поетапний порядок здійснення громадської антикорупційної експертизи. На нашу думку, він складається з шести етапів.

По-перше, набуття експертом спеціальних знань загального рівня. З цією метою: а) вивчається законодавство, що регламентує антикорупційну експертизу; б) відповідні методичні рекомендації; в) наукові дослідження.

По-друге, набуття необхідних знань у сфері, до якої належить акт, що потребує експертної оцінки. З цією метою аналізуються матеріали відповідної сфери правового регулювання, а саме програми нормотворчої діяльності, сайти органів публічного адміністрування, матеріали щодо правозастосовної діяльності, результати попередніх експертних оцінок.

По-третє, вивчення тексту нормативно-правового акта (проекту), який підлягає експертній оцінці. Воно складається з аналізу його історії (попередні редакції), дослідження кореляції з пов'язаними документами, встановлення належності до галузі права чи законодавства. В результаті має бути з'ясовано: 1) з якою метою введено в дію (розроблено) документ; 2) хто є адресатами документа, їх компетенція і характер взаємодії; 3) які нормативні акти зазнали змін, або мають бути змінені; 4) що корегується в суспільних відносинах; 5) характер впливу на прогалини правового регулювання.

По-четверте, маркування незрозумілих чи сумнівних положень на предмет встановлення їх кореляції з детермінованими корупціогенними факторами.

По-п'яте, розробка і формулювання пропозицій щодо усунення виявлених корупціогенних факторів. Способами їх усунення є: а) виключення з тексту документа; б) виклад тексту документа в іншій редакції; в) внесення інших змін в текст даного документа; г) внесення змін в інший документ; д) інші способи, що не суперечать закону.

По-шосте, підготовка проекту висновку за результатами антикорупційної експертизи.

Закон містить конкретні вимоги щодо реагування на результати антикорупційної експертизи. Результати експертизи оформлюються рекомендаціями стосовно усунення виявлених у ході експертизи корупціогенних факторів. Рекомендації в обов'язковому порядку формулюються по кожній експертизі суб'єктом її здійснення, включаючи суб'єктів громадської антикорупційної експертизи.

Адресатами рекомендацій закон визнає: а) суб'єкта видання (прийняття) відповідного акта, б) його правонаступника, в) суб'єкта, до якого перейшли відповідні нормотворчі повноваження у даній сфері. Формою реагування визначено розгляд рекомендацій відповідним адресатом.

Таким чином, необхідно констатувати, що чинне законодавство України визначає: 1) мету проведення антикорупційної експертизи; 2) суб'єктів і об'єкти антикорупційної експертизи; 3) види антикорупційної експертизи; 4) сфери, у яких здійснюється антикорупційна експертиза; 5) джерела ресурсного забезпечення заходів щодо проведення антикорупційної експертизи; 6) суб'єкта процедурного і методологічного забезпечення проведення антикорупційної експертизи; 7) умови

оприлюднення результатів антикорупційної експертизи; 8) основні вимоги щодо планування проведення антикорупційної експертизи; 9) обов'язковість розгляду результатів антикорупційної експертизи актів суб'єктами їх видання; 10) підстави проведення антикорупційної експертизи.

Важливих змін зазнав Кримінальний кодекс. Вперше в історії України в ньому представлений перелік корупційних кримінальних правопорушень і зафіксовано, що особи, які їх вчинили підпадають під низку обмежень і заборон.

Так, вони не можуть бути звільнені від кримінальної відповідальності: в зв'язку з каяттям (ст. 45); у зв'язку з примиренням винного з потерпілим (ст. 46); у зв'язку з передачею на поруки (ст. 47); в зв'язку зі зміною обстановки (ст. 48); їм не може призначатися покарання більш м'яке, ніж передбачено законом (ст. 69); суд не вправі звільнити таку особу від покарання в зв'язку з втратою діянням суспільної небезпеки (ч. 4 ст. 74); звільнити від відбування покарання з випробуванням (ч. 1 ст. 75; ст. 79) або на підставі амністії (ч. 4 ст. 86); підвищені терміни фактичного відбуття покарання, призначеного судом за корупційне злочин для умовно-дострокового звільнення (ст. 81); заміни невідбутої частини покарання більш м'яким (ст. 82); помилування (ч. 3 ст. 87); судимість за вчинення корупційного злочину не може бути достроково знята судом (ч. 2 ст. 91).

Кодекс про адміністративні правопорушення доповнено главою 13-А «Адміністративні правопорушення пов'язані з корупцією». У ньому з'явилися норми, що передбачають відповідальність за: порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 172-4); порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків (ст. 172-5); порушення вимог фінансового контролю (ст. 172-6); порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту

інтересів (ст. 172-7); незаконне використання інформації, яка стала відома особі у зв'язку з виконанням службових або інших визначених законом повноважень (ст. 172-8); порушення встановлених законом обмежень після припинення повноважень члена Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики і комунальних послуг (ст. 172-8-1); невжиття заходів щодо протидії корупції (ст. 172-9); порушення заборони розміщення ставок на спорт, пов'язаних з маніпулюванням офіційним спортивним змаганням (ст. 172-9-1); порушення законодавства у сфері оцінки впливу на навколишнє середовище (ст. 172-9-2).

Цілеспрямована і оновлена антикорупційна діяльність спеціалізованих інституцій згенерувала актуальний методологічний інструментарій для організації роботи з запобігання та виявлення корупції в органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах та організаціях.

Так, сьогодні енергійно впроваджуються в практику стандарти щодо антикорупційних програм у державних органах, державних підприємствах, державних адміністраціях, органах місцевого самоврядування, цільових фондах та в інших юридичних особах; взаємодії з викривачами корупції; проведення антикорупційних експертиз нормативно-правових актів; моніторингу діяльності державні органи на виконання вимог антикорупційного законодавства; адміністрування Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення (Реєстр корупціонерів).

Разом з цим, за опитуванням, проведеним наприкінці 2020 року, обумовлена корупцією соціальна напруженість розцінювалася як рівна кризи в Донбасі. Низькі темпи реалізації антикорупційної політики в Україні суттєво уповільнюють її економічне зростання. Поширеність корупції і недовіра до

основних інструментів протидії (нормативне забезпечення, організаційно-правові інститути, науково-дослідне супроводження, контроль з боку неурядових організацій) діагностуються громадянським суспільством як панівна перешкода підвищенню рівня життя, прогресу в боротьбі з пандемією, ефективності освіти, залученню в країну інвестицій.

Повертаючись до позитивних змін відзначимо, що прогрес в мінімізації корупційних ризиків корелюється: а) з початком роботи Вищого антикорупційного суду з відповідною підсудністю; б) перезавантаженням Національного агентства з питань запобігання корупції; в) модернізацією правового регулювання; г) вдосконаленням правозастосовної практики.

5. Еволюція антикорупційного простору

Перспективи адміністративно-правового забезпечення правової реальності антикорупційним інструментарієм пов'язуються з новою Антикорупційною стратегією, проект якої представило Національне агентство з питань запобігання корупції. Введення Стратегії у дію передбачається Законом України «Про засади державної антикорупційної політики України на 2021–2025 роки», який поки ще має статус законопроекту [30].

Мета нової Антикорупційної стратегії досягти суттєвого прогресу у запобіганні та протидії корупції, а також забезпечити злагодженість і системність антикорупційної діяльності всіх органів влади. Найбільш вразливими для корупційних інтервенцій об'єктами вона визнає: 1) суд, прокуратуру та органи правопорядку; 2) державне регулювання економіки; 3) державний та приватний сектори економіки; 4) будівництво, земельні відносини та інфраструктура; 5) сектор оборони; 6) охорону здоров'я, освіту, науку і соціальний захист; 7) забезпечення невідворотності покарання.

Забезпечення невідворотності покарання сфокусовано на розв'язанні пов'язаних з корупцією проблем у сферах відповідальності а) дисциплінарної; б) адміністративної; в) кримінальної.

Інститут дисциплінарної відповідальності як основний механізм забезпечення дотримання правил етичної поведінки публічними службовцями характеризується високим антикорупційним потенціалом, оскільки дозволяє не тільки швидко і ефективно реагувати на факти порушень вимог антикорупційного законодавства, стимулюючи добросовісних осіб до належного виконання своїх обов'язків і дотримання правил етичної поведінки, а й усувати від виконання функцій держави або місцевого самоврядування осіб, які грубо або систематично порушують свої обов'язки приймають упереджені рішення або використовують надані їм повноваження в своїх інтересах. Втім, в Україні поки що не вдалося в повній мірі реалізувати потенціал цього інституту, оскільки значна частина публічних службовців, що порушують вимоги антикорупційного законодавства, уникають дисциплінарної відповідальності, користуючись недосконалістю норм, якими визначаються підстави і процедура притягнення до такої відповідальності, їх неузгодженістю з відповідними положеннями антикорупційного законодавства і відвертим потуранням з боку керівництва. У зв'язку з цим новели підрозділу 4.1 проекту спрямовані насамперед на вдосконалення положень законодавства щодо підстав та процедури притягнення осіб до дисциплінарної відповідальності за вчинення корупційних і пов'язаних з корупцією правопорушень.

Одним з найбільш дієвих механізмів забезпечення дотримання встановлених антикорупційним законодавством правил, процедур, заборон і обмежень (порушення яких утворює

корупційне правопорушення) належним чином функціонуюча система заходів адміністративної відповідальності. У Кодексі України про адміністративні правопорушення поки передбачена відповідальність за більшість таких порушень, але практика реалізації відповідних положень адміністративного законодавства показує, що забезпечувальний і стримуючий (превентивний) ефект цих механізмів є мінімальним. Виходячи з цього, в підрозділі 4.2 проекту закладені рекомендації щодо забезпечення невідворотності адміністративної відповідальності шляхом вдосконалення підстав і процесуальних засобів залучення до адміністративної відповідальності.

З метою ефективної протидії корупційним і пов'язаним з корупцією злочинів в Україні було докорінно змінено систему норм, яка передбачала підстави кримінальної відповідальності за вчинення таких злочинів, яка зараз в цілому узгоджується з міжнародними стандартами в цій сфері.

Як вже згадувалось, у 2015–2019 роках в Україні була створена система спеціалізованих антикорупційних органів, забезпечених високими гарантіями незалежності і висококваліфікованими кадрами, а також відповідними грошовими, матеріальними та іншими необхідними ресурсами. Головне завдання цих органів полягає в ефективній протидії високопоставлених корупції. У той же час по ряду об'єктивних і суб'єктивних причин забезпечити високий рівень невідворотності кримінальної відповідальності за вчинення корупційних і пов'язаних з корупцією злочинів поки не вдалося.

Положення підрозділу 4.3 спрямовані на досягнення наступних основних результатів: вдосконалення законодавства, яким встановлено кримінальну відповідальність за вчинення корупційних і пов'язаних з корупцією кримінальних правопорушень (узгодження положень Кримінального кодексу України

до Закону України «Про запобігання корупції», збільшення термінів давності відповідальності за такі злочини, гармонізація і незначне посилення санкцій і т. п.); забезпечення стійкої і передбачуваною слідчої та судової практики у відповідних виробництвах; вдосконалення положень кримінального процесуального законодавства; забезпечення ефективної діяльності Національного антикорупційного бюро України, Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та їх взаємодії з іншими органами; підвищення ефективності протидії легалізації активів, отриманих злочинним шляхом, а також повернення таких активів; забезпечення безперервності судового розгляду кримінальних проваджень і стійкості судової практики по таких справах.

Таким чином, всі фактори, що сприяли прогресу антикорупційних зусиль, так чи інакше пов'язані з якісними змінами в адміністративно-правовому забезпеченні протидії корупції.

Висновки

Наведене дослідження адміністративно-правових засобів протидії корупції в Україні дозволяє зробити такі висновки. У 2021 році (порівняно з 2019 роком) Україна продемонструвала незначне покращення свого становища у світовому «Індексі сприйняття корупції» організації Transparency International. Її індекс склав 33 бали (у 2019 році 30 балів). Таким чином вона зайняла 117 місце серед 180 держав. У 2019 році країна була на дев'ять сходинок нижче та займала 126 місце в рейтингу. Експерти вважають, що це стало можливим завдяки адміністративно-правовим та організаційним зусиллям із запуску Вищого антикорупційного суду, реформатування Національного агентства з питань запобігання корупції, посилення відповідальності за корупційні правопорушення. Проте, для позитивної оцінки цього прогресу підстав недостатньо.

На жаль, Україна знову опинилася позаду всіх сусідів (Румунія, Молдова, Білорусь), крім Росії. Як зазначають українські експерти, за останні 5 років кількість бізнес-структур, пов'язаних із державними службовцями, зросла на 20%. Якщо у 2016 році українські держчиновники (за даними декларацій) володіли 16117 компаніями, то у 2021 році вже 19118 компаніями.

Тут зазначимо: українське законодавство не забороняє чиновникам володіти бізнесами та бути кінцевими бенефіціарами. Проте вона вимагає передавати корпоративні права на управління іншим особам, які є близькими родичами власника.

У зв'язку з цим, доцільно перебудувати антикорупційні практики на основі а) глибокого впровадження цифрових технологій у сферу запобігання корупції; б) створення єдиного державного центру обробки інформації; в) зосередиться на розробці зручних альтернатив існуючим антикорупційним практикам; г) активізувати формування нульової толерантності до корупції; д) запроваджувати невідворотність відповідальності за корупцію; е) ухвалити відповідні зміни до антикорупційного законодавства.

Література:

1. Горбатенко В. Постмодерн і трансформація ціннісної основи людського буття. Політичний менеджмент. 2005. № 1. С. 3–13.
2. Колпаков В.К. Феноменологія доктрини адміністративного права. Modern aspects of modernization of science: status, problems, development trends: Materials of the 11th International Scientific and Practical Conference July 7, 2021, Dublin (Ireland), remotely. Dublin: Within the Publishing Group «Scientific Perspectives», 2021. Р. 82–86.
3. Колпаков В.К. Парадигма «поняття адміністративного права»: зміст і новели в системі універсалій. Питання адміністративного права. Харків. Право, 2019. 272 с. С. 48–75.

4. Про невідкладні заходи по зміцненню законності і правопорядку в республіці : Постанова Верховна Ради УРСР від 29.11.1990. Відомості Верховної Ради УРСР. 1990. № 51. Ст.647.

5. Global Corruption Report 2008 Chapter 7.4, p. 280. URL: <https://www.transparency.org/en/content/download/32778/502137>

6. Ukraine slides deeper in ranks of corrupt nations. Kyiv Post (1 December 2011). URL: <https://www.kyivpost.com/article/content/>

7. Corruption, Democracy, and Investment in Ukraine. Atlantic Council (2021,October). URL: http://www.acus.org/docs/071016_Corruption%Ukraine.pdf

8. Кульчій І.О., Боцва М.О. Еволюція українського законодавства у сфері корупції. URL: <http://journal.ipk.edu.ua>. DOI: 10.46922/2709-0515-2021-1-3

9. Белополюский Н.Г., Волошин В.С., Кленин О.В. О системном кризисе в Украине и путях выхода из него. Вісник економічної науки України. 2017. № 2. С. 110–118.

10. Коломoeц Т.О., Колпаков В.К. Доктрина та предмет: сутність і зміст адміністративного права. Право України. 2021. № 10. С. 12–28. DOI: 10.33498/lopu-2021-10-012

11. Kolpakov V. Regulatory support of counteraction corruption in Ukraine. *Studia Universitatis Moldaviae. Seria «Științe sociale»*. 2021. Nr. 8. P. 36–41.

12. Про боротьбу з корупцією : Закон України від 05.10.1995. Відомості Верховної Ради. 1995. № 34. Ст. 266.

13. Про засади запобігання та протидії корупції : Закон України № 1506-VI від 11.06.2009. Відомості Верховної Ради України. 2009. № 45. Ст. 691.

14. Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень : Закон України № 1507-VI від 11.06.2009. Відомості Верховної Ради України. 2009. № 45. Ст. 692.

15. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення : Закон України № 1508-VI від 11.06.2009. Відомості Верховної Ради України. 2009. № 46. Ст. 699.

16. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 07.04.2011. Відомості Верховної Ради, 2011, № 40, ст. 404.

17. Державна програма щодо запобігання і протидії корупції на 2011–2015 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.11.2011. Офіційний вісник України. 2011. № 94. Ст. 3431.

18. Національна антикорупційна стратегія на 2011–2015 роки : Указ Президента України від 21.10.2011. Офіційний вісник України. 2011. № 83. Ст. 3020.

19. Anti-corruption Reforms in Eastern Europe and Central Asia. Progress and Challenges 2013-2015. Date of publication 14 September 2016. Ukraine. URL: <https://www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplancountryreports.htm>

20. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014р. Відомості Верховної Ради. 2014. № 49. Ст. 2056.

21. Колпаков В.К. Вступ до науково-практичного коментаря Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014. Науково-практичний коментар Закону України «Про запобігання корупції». Запоріжжя : Гельветика, 2019. 588 с. С. 7–10.

22. Про утворення Національного агентства з питань запобігання корупції : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.03.2015.Офіційний вісник України. 2015. № 24. Ст. 664.

23. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14.10.2014. Відомості Верховної Ради. 2014. № 47. Ст. 2051

24. Про Державне бюро розслідувань : Закон України від 12.11.2015. Відомості Верховної Ради. 2016. № 6. Ст. 55

25. Про Національне агентство України з питань виявлення, розслідування та управління активами, отриманими від корупції та інших злочинів : Закон України від 10.10.2015. Відомості Верховної Ради. 2016. № 1. Ст. 2.

26. Про Вищий антикорупційний суд : Закон України від 07.07.2018. Відомості Верховної Ради. 2018. № 24. Ст. 212.

27. Пархоменко-Куцевілі О.І. Концептуальні принципи формування антикорупційних інституцій органів державної влади: український і світовий досвід. DOI: URL: [https://doi.org/10.32689/2617-2224-2020-2\(22\)-154-166](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2020-2(22)-154-166)

28. Радецький Р.С. Система боротьби з корупцією в Україні: проблеми взаємодії суб'єктів. DOI: <https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-17-2-253-263>

29. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31.10.2003. Відомості Верховної Ради України. 2007. № 49. Стор. 2048.

30. Проект Закону про засади державної антикорупційної політики на 2020–2024. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70007