

СТАНОВЛЕННЯ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ (ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАХОДИ)

Статтю присвячено комплексному аналізу організаційно-правових засад становлення антикорупційної системи України протягом 1991-2014 років. Досліджено особливості формування і розвитку національної антикорупційної системи на етапі її становлення та розвитку. Визначено зміст поняття «антикорупційна система», уточнено методологічні підходи до визначення сутності поняття «система антикорупційних органів України». На основі історико-правового підходу сформовано та обґрунтовано періодизацію основних етапів становлення та розвитку правової бази у сфері протидії корупції та системи антикорупційних правоохоронних органів незалежної України. Здійснено класифікацію та проаналізовано національну та міжнародну складову антикорупційної нормативно-правової бази у визначених хронологічних рамках. З'ясовано позитивні та негативні риси у формуванні антикорупційного законодавства у зазначений історичний період. Висвітлено систему організаційно-функціональної побудови національної системи антикорупційних правоохоронних органів, які функціонували у визначений історичний період. Визначено основні чинники, які зумовили необхідність проведення подальших реформ у сфері боротьби з корупцією, створення сучасної системи антикорупційних органів.

Ключові слова: організаційно-правові засади, корупція, антикорупційна система, нормативно-правове забезпечення, антикорупційні правоохоронні органи, етапи становлення, державна антикорупційна політика, реформування.

Постановка проблеми. Впродовж усього періоду незалежності особливу загрозу підвалинам української державності становить нестримне поширення корупції у всіх сферах життєдіяльності суспільства. При цьому необхідно зазначити, що і на сучасному етапі розвитку нашої держави об'єктивні та суб'єктивні чинники закономірно породжують значні масштаби корупції та пов'язаної з нею організованої злочинності. Зазначені негативні соціальні явища міцно вкоренились у суспільстві, стали елементами системи суспільних відносин і частиною його буття.

Аналізуючи витoki корупції, можна констатувати, що в Україні, як і в інших державах світу, вона виникла як наслідок політичних, соціальних та економічних проблем, які спіткали Україну на межі ХХ-ХХІ століть – періоду докорінних змін у державотворчому процесі в незалежній країні. Відсутність політичного, правового, економічного й соціального контролю за прибутками держслужбовців, прозорості та громадського контролю за діяльністю органів державної влади, відсутність відкритості всіх аспектів діяльності влади в центрі й на місцях, недосконалість законодавства – все це призвело до небаченої раніше тотальної політико-економічної корупції, яка набула ознак системного явища і стала нормою суспільно-політичного й економічного життя в Україні.

Відтак, протидія корупції стала одним з пріоритетних завдань в діяльності як органів державної влади та управління, органів місцевого самоврядування, так і всієї системи правоохоронних органів України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження причин, умов, особливостей запобігання та протидії корупції знайшли своє відображення у численних наукових працях як українських, так і зарубіжних науковців. Серед достатньо великого загалу праць, на нашу думку, необхідно виокремити ґрунтовні праці вітчизняних правознавців, зокрема монографічні дослідження М.І. Мельника, присвячені дослідженню соціальної сутності, поняттю,

тенденціям, наслідкам та заходам протидії корупції [1-2]. Поряд з цим значним науковим доробком є монографія О.Ю. Бусол, присвячена проблемам протидії корупційній злочинності в Україні як одній з найбільш небезпечних загроз національній безпеці держави [3]. Одночасно, адміністративно-правові засади протидії корупції в Україні опрацьовані у науковій праці В.І. Литвиненка [4], інституційна сутність та механізми подолання корупції досліджені у монографії В.О. Мандибури [5]. Крім того, узагальнення основних положень національного законодавства щодо запобігання корупції, характеристика напрямків антикорупційної політики і діяльності, системи спеціальних органів, завданням яких є запобігання корупції міститься у праці М.В. Романова [6], у дисертації А. О. Кладченко увагу спрямовано на теоретико-правове обґрунтування проблем становлення та розвитку сучасного антикорупційного законодавства України [7].

Разом з тим, необхідно зауважити, що подальшого системного наукового аналізу, узагальнення та систематизації потребують питання організаційно-правового забезпечення етапу становлення та розвитку антикорупційної системи України, який заклав основи сучасного правового та інституційного забезпечення її функціонування. Зазначеним зумовлена наукова **актуальність теми** та її практична значущість для визначення шляхів подальшого вдосконалення діяльності антикорупційних органів України.

Зважаючи на це, метою статті є здійснення на основі історико-правового підходу комплексного аналізу та узагальнення організаційно-правового забезпечення формування, виявлення особливостей і тенденцій розвитку антикорупційної системи України на етапі її становлення та розвитку, визначення умов, які зумовили необхідність проведення докорінної реформи антикорупційного законодавства та створення сучасної системи державних антикорупційних органів. Хронологічні рамки дослідження охоплюють період 1991-2014 рр.

Виклад основного матеріалу. Досліджуючи зазначену проблематику, необхідно зазначити, що на сучасному етапі державотворення розпочата в

Україні реформа державного управління, триваюча модернізація правої системи визначила перед органами державної влади надзвичайно важливе питання про законодавче та інституційне забезпечення повноважень антикорупційних органів України та формування реальних умов для безкомпромісної боротьби з цим негативним соціально-правовим явищем.

Ураховуючи предмет нашого дослідження, перш за все, необхідно визначити зміст поняття «антикорупційна система». На нашу думку, найбільш повно враховує суттєві ознаки цього поняття узагальнююче положення, яке сформульовано Офісом доброчесності Національного агентства з питань запобігання корупції (далі НАЗК). Згідно з ним антикорупційна система – це сукупність різнорівневих інституцій, що об'єднані спільною метою боротьби з корупцією та реалізують її відповідно до власних функцій і повноважень. Разом вони утворюють масштабний антикорупційний механізм завдяки раціональному поділу обов'язків і завдань, співпраці й кооперації зусиль [7].

Поряд з цим, характеризуючи методологічні підходи до визначення сутності поняття «система антикорупційних органів України», необхідно зазначити, що для того, щоб система запобігання й протидії корупції в нашій державі функціонувала повноцінно, необхідно щоб крім антикорупційних органів складовою цієї системи були і відповідні державні – так звані залучені органи. Відмінність між цими двома категоріями полягає в спеціалізації. Знову ж таки, спираючись на методологічні підходи визначені Офісом доброчесності НАЗК треба наголосити, що антикорупційні органи безпосередньо займаються формуванням і моніторингом антикорупційної політики, розслідуванням та розглядом корупційних справ, які стосуються високопосадовців та великих сум коштів, що потребує профільної експертизи та ресурсів. У свою чергу залучені органи в межах своїх повноважень також можуть здійснювати низку антикорупційних заходів і підсилювати антикорупційну систему, що допомагає зробити антикорупційну діяльність більш масштабною та ефективною [8].

Слід зауважити, що ефективна боротьба проти корупції в Україні потребує належного законодавчого забезпечення, формування дієвої системи

державних органів, забезпечення належного координування формування та реалізації антикорупційної політики, превентивних заходів запобігання корупції. Розбудова такої інституційної системи повинна відповідати міжнародним стандартам і передовій світовій практиці.

Зосереджуючи увагу на організаційно-правовому забезпеченні процесу формування та розвитку правової бази у сфері протидії корупції та системи антикорупційних органів незалежної України зауважимо, що на нашу думку, його необхідно розділити на декілька етапів, кожний з яких має свої змістовні характеристики та ознаки. Ураховуючи підходи до класифікації етапів становлення та розвитку антикорупційного законодавства та протидії корупції в Україні вітчизняних дослідників А. Кладченко, О. Горгана, Р. Половінкіної, ми вважаємо, що перший етап відбувався протягом 1991-2006 рр. Його можна визначити як етап становлення антикорупційного законодавства та формування системи антикорупційних органів держави.

Загальновідомо, що боротьба з корупцією здійснюється на основі чіткої правової регламентації діяльності державних органів, служб і осіб, уповноважених на виконання функцій держави. Відтак, аналізуючи процес становлення та розвитку відповідного законодавства, формування та діяльності системи антикорупційних органів України, необхідно зазначити, що першочерговим завданням на цьому напрямі стало формування необхідної нормативно-правової бази. Системний аналіз досліджуваної проблематики дає підстави здійснити класифікацію антикорупційної нормативно-правової бази України, поділивши її на дві основні складові – національну та міжнародну.

Досліджуючи генезу створення та розвитку національної складової системи нормативно-правових актів, які стали основою формування антикорупційної системи України на етапі її становлення та розвитку, необхідно виділити ті публічно-правові акти, що на той час визначали державну політику і стратегію, регулювали питання боротьби з корупцією. До таких необхідно віднести Конституцію України, засновані на конституційних засадах нормативно-правові акти практично всіх трьох гілок державної влади

(законодавчої, виконавчої та судової): закони та постанови Верховної Ради України; укази та розпорядження Президента України; постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України; постанови Пленуму Верховного Суду України, а також вищих спеціалізованих судів, які здійснювали правосуддя в Україні до 15 грудня 2017 року. Їх розвиток набув висвітлення в нормативних актах місцевих органів самоврядування, державних адміністрацій, міністерств, відомств та їх територіальних структур.

Приступаючи до характеристики зазначеної складової законодавчого забезпечення, маємо відзначити, що серед нормативно-правових актів, які заклали основи антикорупційної політики держави перш за все необхідно виокремити закон України «Про боротьбу з корупцією» від п'ятого жовтня 1995 року. Безсумнівно, що історичне значення ухвалення цього закону полягає в тому, що у ньому вперше була вжита дефініція «корупції» як «діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг» [9, ст. 1]. Законом визначено, що боротьбу з корупцією мали вести відповідні підрозділи: Міністерства внутрішніх справ України (далі МВС), податкової міліції, Служби безпеки України (далі СБУ), органів прокуратури України, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, інші органи та підрозділи, що створюються для боротьби з корупцією згідно з чинним законодавством [9, ст. 4]. В той же час, серед основних недоліків цього закону є те, що проблему подолання корупції він фактично звів до рівня адміністративного правопорушення. За висновками вітчизняних експертів, спрямованість норм закону на боротьбу зі скоєним корупційним правопорушенням, а не попередження та усунення причин і умов, що його породили, не дозволила досягти суттєвого зниження рівня корупції в державі. Крім того, встановлені цим законом спеціальні обмеження, спрямовані на попередження корупції, не виконували превентивну функцію, оскільки не були підкріплені іншими нормативними актами, які регулюють правила поведінки державних службовців [10].

Таким чином, можна висновувати, що в перші роки незалежності було закладено основи національної системи антикорупційного законодавства та сформовано систему державних органів в Україні, які здійснювали боротьбу з корупцією та пов'язаною з нею організованою злочинністю. Означену систему становили спеціально створені для боротьби з цими небезпечними соціально-правовими явищами державні органи, зокрема Координаційний комітет боротьби з корупцією і організованою злочинністю при Президентові України, спеціальні підрозділи боротьби з організованою злочинністю МВС та СБУ та державні органи, які брали участь у цій боротьбі в межах виконання покладених на них інших основних функцій.

Наступним вагомим кроком на шляху формування антикорупційного законодавства стало ухвалення 28 липня 1996 року Конституції України яка відтоді є правовою основою протидії корупції. На нашу думку це, в першу чергу, обумовлено тим, що як визначив у своєму рішенні Конституційний суд України, розбудова України як демократичної, правової держави, в якій визнається і діє принцип верховенства права, вимагає запровадження ефективної, передбачуваної та такої, що відповідала б правомірним очікуванням громадян України, антикорупційної політики для захисту конституційних цінностей, прав і свобод людини і громадянина. Обов'язком парламенту при запровадженні законодавчої основи для запобігання та протидії корупції як однієї із основних загроз національній безпеці України є те, щоб норми законів відповідали критеріям юридичної визначеності, ґрунтувалися на приписах Основного Закону України та принципах регулювання антикорупційної діяльності, що містяться у актах міжнародного права. [11].

Надалі намагання реалізувати окремі стратегічні напрями подолання корупції в Україні були здійснені в низці антикорупційних актів, зокрема у Національній Програмі боротьби з корупцією 1997 року, відомій під назвою «Чисті руки» [12], Концепції боротьби з корупцією на 1998-2005 роки [13]. Крім того, в цьому переліку необхідно зазначити укази Президента України від шостого лютого 2003 року «Про невідкладні додаткові заходи щодо посилення

боротьби з організованою злочинністю і корупцією» [14] та «Про систему заходів щодо усунення причин та умов, які сприяють злочинним проявам і корупції» від дев'ятого лютого 2004 р. [15]. В цьому переліку слід також виокремити Концепцію подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності», яку було схвалено Указом Президента України від 11 вересня 2006 року. Концепція визначала стратегію дій органів державної влади в цій сфері на перспективу, враховувала нагальні потреби того часу та забезпечувала імплементацію положень міжнародних правових документів із питань боротьби з корупцією, підписаних Україною [16].

Аналіз змісту цих нормативних актів дозволяє висновувати, що їх метою було намагання запровадити конструктивні зміни у сфері реалізації державної антикорупційної політики та розвитку правової свідомості суспільства. Однак реалізувати положення цих концептуальних документів на той час не вдалося.

Визначаючи міжнародну складову системи нормативно-правових актів, які стали основою формування антикорупційної політики та антикорупційних органів, необхідно зауважити, що Україна у зазначений історичний період приєдналася до основоположних міжнародно-правових актів, які складають основу міжнародної антикорупційної діяльності на універсальному (глобальному) рівні. Серед них, перш за все, Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31 жовтня 2003 р. ратифікована згідно із Законом України «Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції» від 18 жовтня 2006 року [17], Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією № ETS173 від 27 січня 1999 року ратифікована згідно із Законом України «Про ратифікацію Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією» від 18 жовтня 2006 року [18], Додатковий протокол до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією від 15 травня 2003 р. № ETS 191 ратифікований згідно із Законом України «Про ратифікацію Додаткового протоколу до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією» від 18 жовтня 2006 року [19], Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією від 4 листопада 1999 року ратифікована згідно із Законом України «Про ратифікацію Цивільної конвенції

про боротьбу з корупцією» від 16 березня 2005 р. [20], Угода про створення групи держав по боротьбі з корупцією (далі GRECO) [21]. Вони стали частиною національного законодавства України у цій сфері.

Треба також наголосити, що одним з важливих заходів, який суттєво посилив нормативно-правове та організаційне забезпечення боротьби з корупцією стало приєднання України до Стамбульського плану дій боротьби з корупцією від 10 вересня 2003 року. Важливість зазначеного міжнародного акту обумовлена тим, що в ньому визначені основні принципи дій щодо протидії корупції в Україні та план їх реалізації [22]. Крім того, важливим кроком на цьому напрямі є співпраця з Організацією економічного та соціального розвитку (далі ОЕСР) – міжнародною організацією, членами якої на сьогодні є 34 країни. Зокрема, Україна стала членом започаткованої ОЕСР Антикорупційної мережі для країн Східної Європи та Центральної Азії (АМ) з моменту її заснування у 1998 році.

В той же час аналіз практичних результатів реалізації державної антикорупційної політики, дозволяє висновувати, що у зазначений період не було здійснено суттєвих кроків у напрямках реформування тих сфер правового регулювання, для яких є характерним високий рівень корумпованості, запровадження ефективного контролю за бюджетними видатками, реформування публічної служби та забезпечення прозорості і підзвітності діяльності органів публічної влади, залучення громадськості до обговорення проектів рішень стосовно формування та реалізації антикорупційного законодавства, забезпечення повноважень правоохоронних органів та формування реальних умов для безкомпромісної боротьби з корупцією

Наступна фаза розвитку системи антикорупційного законодавства та антикорупційних органів, на нашу думку, відбувалася протягом 2006-2013 рр. Ми вважаємо, що вона може бути визначена як етап спрямований на реалізацію конституційних положень щодо розбудови антикорупційного законодавства та удосконалення діяльності органів, які вели боротьбу з корупцією і

Слід зауважити, що протягом цього періоду на організаційному напрямі важливого значення мало те, що з першого січня 2006 року, у зв'язку з набуттям для України чинності Цивільної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією, Україна приєдналась до антикорупційної організації, до повноважень якої належить контроль за дотриманням усіх антикорупційних конвенцій Ради Європи – Групи держав проти корупції (GRECO). У свою чергу, приєднання нашої держави до GRECO, в рамках якої Україна зобов'язалася брати участь у процесі взаємної оцінки у рамках Групи, сприяло виконання державою антикорупційних рекомендацій цієї міжнародної організації. Крім того, важливим є те, що стосовно України було розпочато проходження оцінювання в рамках моніторингового механізму GRECO.

Відтак, необхідно погодитись з висновками експертного середовища, що аналіз діяльності в сфері протидії та запобігання корупції в рамках згаданих вище міжнародних організацій дозволяє визначити одну з найважливіших тенденцій – антикорупційні угоди посилюють політичні зобов'язання у боротьбі з корупцією і визначають основоположні міжнародні норми і процедури протидії цьому явищу [23].

На національному рівні слід відзначити намагання України оновити антикорупційне законодавство, наслідком чого стало прийняття пакету антикорупційних законів, а саме: Закону України «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень» від 11 червня 2009 року [24], Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» від 11 червня 2009 року [25].

В той же час аналіз ситуації, пов'язаної з різними проявами корупції в державі свідчив про те, що незважаючи на вищезазначені заходи, корупція в Україні поступово набула ознак системного явища, яке поширило свій негативний вплив на всі сфери суспільного життя. Відтак, подальшим кроком стало намагання влади здійснити реформу у сфері запобігання і протидії корупції. Зазначена реформа розпочалася у 2011 році із створенням

Національного антикорупційного комітету та подальшого прийняття низки законодавчих актів, серед яких ключовим став Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 07 квітня 2011 року [26]. На інституційному рівні зазначеним законом було унормовано перелік спеціально уповноважених суб'єктів, які безпосередньо здійснюють у межах своєї компетенції заходи щодо виявлення, припинення та розслідування корупційних правопорушень. Зокрема, законом визначено, що спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції є спеціальні підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю МВС України, податкової міліції, по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю СБУ, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України. У порівнянні з попереднім профільним законом з цього переліку були вилучені органи прокуратури. Згідно вищезазначеного закону на Генерального прокурора України та підпорядкованих йому прокурорів, у межах наданих повноважень, визначених законами, було покладено здійснення координації діяльності правоохоронних органів з питань протидії корупції. [26, ст. 5].

Надалі у практичній площині основні напрямки державної антикорупційної політики були закріплені у Національній антикорупційній стратегії на 2011-2015 роки, схваленій Указом Президента України від 21 жовтня 2011 року [27]. До того ж, форми та методи реалізації Стратегії були визначені у Державній програмі щодо запобігання і протидії корупції на вказаний період, яка була затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2011 року [28].

Результатом наступних зусиль з приведення низки законодавчих актів держави у відповідність до сучасного антикорупційного законодавства став Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» від 17 травня 2012 року [29]. Аналізуючи зміст цих нормативно-правових актів, варто відзначити, що це була спроба законодавця створити нову антикорупційну систему, яка має переважно превентивний характер і

орієнтована на створення в суспільстві ефективних механізмів попередження корупції.

Однак, подальші практичні заходи на шляху реалізації антикорупційної реформи 2011 року дає змогу констатувати про її повний провал. Це пов'язується з багатьма чинниками, однак основними причинами цього стали об'єктивні обставини, зумовлені тим, що за часів президенства В. Януковича (2010-2014 рр.) внутрішня політика держави була повністю спрямована на побудову організованої, корупційної, злочинної автократії. Відтак, жодних суттєвих змін у боротьбі з корупцією та пов'язаною з нею організованою злочинністю не відбулося.. Підтвердженням цього є, зокрема, і висновки міжнародних антикорупційних інституцій. Так, наприклад, згідно з результатами звіту 3-го раунду моніторингу в рамках Стамбульського плану дій по боротьбі з корупцією в Україні, який був затверджений на пленарному засіданні Стамбульського плану дій по боротьбі з корупцією ОЕСР 24 березня 2015 року, відзначено: «В цілому, незважаючи на прийняття зазначених політичних документів по боротьбі з корупцією та реалізацію деяких із запланованих заходів, рівень корупції в країні залишався вкрай високим. Корупція дійсно стала одним з ключових чинників, які запустили процеси масових протестів проти Президента Януковича і його адміністрації у 2013 році й що призвели до його відсторонення від влади в лютому 2014 року» [30]. Подальші події Революції Гідності суттєво змінили інструменти державної та громадської антикорупційної діяльності, поставили на порядок денний проведення докорінної реформи антикорупційного законодавства та створення сучасної системи державних антикорупційних органів.

Висновки.

Здійснений аналіз із окресленої у статті проблеми дає змогу дійти низки висновків. Історичний досвід державотворення свідчить про те, що одразу після здобуття незалежності необхідною умовою розбудови України стала боротьба з корупцією і пов'язаною з нею організованою злочинністю. Необхідність докорінних змін у цій сфері була зумовлена тим, що корупція в Україні

впродовж нетривалого часу набула ознак системного явища і стала значною загрозою соціально-економічному прогресу, національній безпеці, демократії, реалізації принципу верховенства права і становленню громадянського суспільства.

Відтак, в Україні органами законодавчої та виконавчої влади було започатковано формування національної державної політики у сфері боротьби з корупцією, невід'ємною складовою якої було створення відповідної нормативно-правової бази, організаційних та інституційних механізмів дієвої системи запобігання і протидії корупції. Разом з тим, цей процес відбувався нерівномірно, унаслідок чого з часу свого створення антикорупційна система України знаходилась у стані постійних змін і реформування.

Однак можна констатувати, що незважаючи на це, на етапі становлення антикорупційного законодавства та формування системи антикорупційних органів було сформовано основне законодавче поле функціонування антикорупційної системи, розроблено відповідну нормативно-правову базу, в основу якої було покладено власний досвід та міжнародні стандарти у сфері антикорупції.

На інституційному рівні, суб'єктами безпосередньої правоохоронної діяльності, які згідно діючого у визначений історичний період законодавства вели боротьбу з корупцією, були відповідні підрозділи МВС України, податкової міліції, СБУ, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, інші органи та підрозділи, що створювалися для боротьби з корупцією згідно з чинним законодавством. Крім того, з прийняттям Закону «Про засади запобігання і протидії корупції» 2011 року було створено Національний антикорупційний комітет як головний орган боротьби з корупцією в Україні. Важливе місце в системі антикорупційних органів у зазначений історичний період займала Генеральна прокуратура України. Зокрема, у редакції Закону України «Про боротьбу з корупцією» 1995 р. вона була визначена як складова органів, що ведуть боротьбу з корупцією. Надалі, згідно із наступним профільним законом «Про засади запобігання і протидії корупції» 2011 р. на

неї було покладено здійснення координації діяльності правоохоронних органів з питань протидії корупції.

Разом з тим, необхідно зазначити, що створена протягом 1991-2014 років система антикорупційного законодавства мала низку суттєвих недоліків, основними з яких були її фрагментарний характер; безсистемні зміни до законодавства у сфері запобігання та протидії корупції; неспроможність на концептуальному рівні сформуванню стратегію запобігання та протидії корупції; декларативний зміст більшості правових норм, відсутність визначення дієвих механізмів забезпечення реального впливу громадянського суспільства на стан антикорупційної політики, спрямованість норм законодавства на покарання за скоєне корупційне правопорушення, а не попередження та усунення причин і умов, що сприяють виникненню корупції. Крім того, ефективність застосування антикорупційного законодавства стримувалась наявністю двох паралельних систем відповідальності за корупційні правопорушення, а саме систем кримінальної та адміністративної відповідальності, які надавали можливість для уникнення справедливого притягнення до відповідальності.

На інституційному рівні функціонування суб'єктів безпосередньої правоохоронної діяльності, які згідно діючого на той час законодавства, вели боротьбу з корупцією, характеризувалося наявністю прогалин та нечіткістю законодавства, що регламентувала їх організацію та діяльність, пасивністю та нецілеспрямованістю у виконанні правових вимог у виявленні корупційних діянь, викритті винних у їх вчиненні, притягнення винних у корупційних вчинках до відповідальності. Крім того, наявна система розрізнених, слабко скоординованих у своїх діях, дублювання функцій відповідних правоохоронних органів, які вели боротьбу з корупцією, була абсолютно неефективною в остаточному підсумку.

Зазначені чинники зумовили необхідність проведення низки важливих реформ у сфері боротьби з корупцією започаткованих після Революції Гідності, створення сучасної системи антикорупційних органів.

Перспективи подальших розвідок зазначеної проблематики пов'язані з дослідженням проблем удосконалення нормативно-правового, інституційного, організаційного та ресурсного забезпечення функціонування антикорупційної системи на сучасному етапі державотворення в Україні.

Список використаних джерел

1. Мельник М.І. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії: монографія. К.: Атіка, 2001. 304 с.
2. Мельник М. І. Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії). Київ: Юридична думка, 2004. 400 с.
3. Бусол О. Ю. Протидія корупційній злочинності в Україні у сучасний період : монографія. К. : Ін Юре, 2014. 564 с.
4. Литвиненко В. І. Протидія корупції в Україні: адміністративно-правові засади: монографія. К.: «МП Леся», 2015. 491 с.
5. Мандибура В. О. Корупція: інституційна сутність та механізми подолання: монографія. Київ: Парлам вид-во, 2017. 488 с.
6. Романов М. В. Основні засади запобігання корупції. ГО «Харківська правозахисна група». Харків: ТОВ «Видавництво «Права людини», 2017. 176 с.
7. Кладченко А. О. Становлення та розвиток сучасного антикорупційного законодавства України: теоретико-правове дослідження : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Івано-Франківськ, 2018. 226 с.
8. Антикорупційна енциклопедія. Офіс доброчесності НАЗК. URL: <https://prosvita.nazk.gov.ua/encyclopedia/antukoruptsijna-systema-v-ukrayini>. (дата звернення: 04.05.2023).
9. Про боротьбу з корупцією: Закон України від 05 жовт. 1995 р., № 356/95-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1995. № 34. Ст. 267.
10. Артем Анищенко. Стратегічні засади подолання корупції. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_7852 (дата звернення: 30.04.2023).

11. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданнями Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та 65 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 5 частини першої статті 3, абзацу третього частини третьої статті 45 Закону України «Про запобігання корупції», пункту 2 розділу II «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо особливостей фінансового контролю окремих категорій посадових осіб». Справа № 1-231/2018(2980/18, 3728/18) від 6 червня 2019 року № 3-р/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-20#Text>. (дата звернення: 30.04.2023).

12. Про Національну Програму боротьби з корупцією: затверджено Указом Президента України від 10 квіт.1997 р., № 319/97. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/319/97#Text>. (дата звернення: 09.05.2023).

13. Концепція боротьби з корупцією на 1998-2005 роки: затверджено Указом Президента України від 24 квітня 1998 року № 367/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/367/98#Text>. (дата звернення: 09.05.2023).

14. Про невідкладні додаткові заходи щодо посилення боротьби з організованою злочинністю і корупцією : Указ Президента України від 06 лют. 2003 р., №84/2003. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/84/2003#Text>. (дата звернення: 08.05.2023).

15. Про систему заходів щодо усунення причин та умов, які сприяють злочинним проявам і корупції : Указ Президента України від 09 лют. 2004 р., №175/2004. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/175/2004#Text>

16. Про Концепцію подолання корупції в Україні «На шляху до добросовісності» : указ Президента України від 11 верес. 2006 р., № 742/2006. Офіційний вісник України. 2006, № 37. URL: <http://www.gdo.kiev.ua/zmist/2006/zmist>. (дата звернення: 08.05.2023).

17. Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції: Закон України від 18 жовт. 2006 р., № 251-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/251-16#Text>. (дата звернення: 05.05.2023).

18. Про ратифікацію Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією: Закон України від 18 жовт. 2006 р., № 252-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/252-16#Text>. (дата звернення: 05.05.2023).

19. Про ратифікацію Додаткового протоколу до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією: Закон України від 18 жовт. 2006 р., № 253-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/253-16#Text>. (дата звернення: 05.05.2023).

20. Про ратифікацію Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією: Закон України від 16 берез. 2005 р., № 2476-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2476-15#Text>. (дата звернення: 05.05.2023).

21. Угода про створення групи держав по боротьбі з корупцією. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_145#Text. (дата звернення: 05.05.2023).

22. Стамбульський план дій з боротьби проти корупції. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/966_001-04#Text. (дата звернення: 05.05.2023).

23. О. Біла. Участь України в міжнародному співробітництві у сфері запобігання та протидії корупції URL: https://minjust.gov.ua/m/str_35749. (дата звернення: 08.05.2023).

24. Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень : Закон України від 11 черв. 2009 р., № 1507-VI. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2009. № 45. Ст. 692.

25. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення : Закон України від 11 черв. 2009 р., № 1508-VI. Відомості Верховної Ради України 2009. № 46. Ст. 699.

26. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 07 квіт. 2011 р., № 3206-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 40. Ст. 404.

27. Про Національну антикорупційну стратегію на 2011-2015 роки: Указ Президента України від 21 жовт. 2011 р., № 1001/2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001/2011#Text>. (дата звернення: 08.05.2023).

28. Державна програма щодо запобігання і протидії корупції на 2011-2015 роки: затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 28 листопада

2011 р. № 1240. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1240-2011-%D0%BF#n11>

29. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» : Закон України від 17 травня 2012 року № 4711-VI. Відомості Верховної Ради (ВВР). 2013. № 14. Ст.89.

30. Антикоррупционные реформы в Украине. 3-ий раунд мониторинга в рамках Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией. URL: <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Ukraine-Round-3-Monitoring-Report-RUS.pdf>. (дата звернення: 08.05.2023).

References

1. Mel'nyk M.I. Koruptsiia: sutnist', poniattia, zakhody protydii: monohrafiia. K.: Atika, 2001. 304 s.
2. Mel'nyk M. I. Koruptsiia – koroziiia vlady (sotsial'na sutnist', tendentsii ta naslidky, zakhody protydii). Kyiv: Yurydychna dumka, 2004. 400 s.
3. Busol O. Yu. Protydiia koruptsijnij zlochynnosti v Ukraini u suchasnyj period : monohrafiia. K. : In Yure, 2014. 564 s.
4. Lytvynenko V. I. Protydiia koruptsii v Ukraini: administratyvno-pravovi zasady: monohrafiia. K.: «MP Lesia», 2015. 491 s.
5. Mandybura V. O. Koruptsiia: instytutsijna sutnist' ta mekhanizmy podolannia: monohrafiia. Kyiv: Parlam vyd-vo, 2017. 488 s.
6. Romanov M. V. Osnovni zasady zapobihannia koruptsii. HO «Kharkivs'ka pravozakhysna hrupa». Kharkiv: TOV «Vydavnytstvo «Prava liudyny», 2017. 176 s.
7. Kladchenko A. O. Stanovlennia ta rozvytok suchasnoho antykoruptsijnoho zakonodavstva Ukrainy: teoretyko-pravove doslidzhennia : dys. ... kand. iuryd. nauk : 12.00.01. Ivano-Frankivs'k, 2018. 226 s.
8. Antykoruptsijna entseklpediia. Ofis dobrochesnosti NAZK. URL: <https://prosvita.nazk.gov.ua/entsytslopedia/antykoruptsijna-systema-v-ukrayini>. (data zvernennia: 04.05.2023).

9. Pro borot'bu z koruptsiieiu: Zakon Ukrainy vid 05 zhovt. 1995 r. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 1995. № 34. St. 267.

10. Artem Anyschenko. Stratehichni zasady podolannia koruptsii. URL: https://miniust.gov.ua/m/str_7852 (data zvernennia: 30.04.2023).

11. Rishennia Konstutsijnoho Sudu Ukrainy u spravi za konstytutsijnym podanniamy Upovnovazhenoho Verkhovnoi Rady Ukrainy z prav liudyny ta 65 narodnykh deputativ Ukrainy schodo vidpovidnosti Konstytutsii Ukrainy (konstytutsijnosti) polozhen' punktu 5 chastyny pershoi statti 3, abzatsu tret'oho chastyny tret'oi statti 45 Zakonu Ukrainy «Pro zapobihannia koruptsii», punktu 2 rozdilii II «Prykintsevi polozhennia» Zakonu Ukrainy «Pro vnesennia zmin do deiakykh zakoniv Ukrainy schodo osoblyvostej finansovoho kontroliu okremykh katehorij posadovykh osib». Sprava № 1-231/2018(2980/18, 3728/18) vid 6 chervnia 2019 roku № 3-r/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/lavs/shov/v011p710-20#Tekht>. (data zvernennia: 30.04.2023).

12. Pro Natsional'nu Prohamu borot'by z koruptsiieiu: zatverdzheno Ukazom Prezydenta Ukrainy vid 10 kvit.1997 r., № 319/97. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/lavs/shov/319/97#Tekht>. (data zvernennia: 09.05.2023).

13. Kontseptsii borot'by z koruptsiieiu na 1998-2005 roky: zatverdzheno Ukazom Prezydenta Ukrainy vid 24 kvitnia 1998 roku № 367/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/lavs/shov/367/98#Tekht>. (data zvernennia: 09.05.2023).

14. Pro nevidkladni dodatkovi zakhody schodo posylennia borot'by z orhanizovanoi zlochynnistiu i koruptsiieiu : Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 06 liut. 2003 r., №84/2003. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/lavs/shov/84/2003#Tekht>. (data zvernennia: 08.05.2023).

15. Pro systemu zakhodiv schodo usunennia prychn ta umov, iaki spryiaiuť zlochynnym proiavam i koruptsii : Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 09 liut. 2004 r., №175/2004. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/lavs/shov/175/2004#Tekht>

16. Pro Kontseptsiiu podolannia koruptsii v Ukraini «Na shliakhu do dobrochesnosti» : ukaz Prezydenta Ukrainy vid 11 veres. 2006 r., № 742/2006.

Ofitsijnyj visnyk Ukrainy. 2006, № 37. URL: <http://vvv.gdo.kiev.ua/zmist/2006/zmist>. (data zvernennia: 08.05.2023).

17. Pro ratyfikatsiiu Konventsii Orhanizatsii Ob'iednanykh Natsij proty koruptsii: Zakon Ukrainy vid 18 zhovt. 2006 r., № 251-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/lavs/show/251-16#Tekht>. (data zvernennia: 05.05.2023).

18. Pro ratyfikatsiiu Kryminal'noi konventsii pro borot'bu z koruptsiieiu: Zakon Ukrainy vid 18 zhovt. 2006 r., № 252-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/lavs/show/252-16#Tekht>. (data zvernennia: 05.05.2023).

19. Pro ratyfikatsiiu Dodatkovoho protokolu do Kryminal'noi konventsii pro borot'bu z koruptsiieiu: Zakon Ukrainy vid 18 zhovt. 2006 r., № 253-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/lavs/show/253-16#Tekht>. (data zvernennia: 05.05.2023).

20. Pro ratyfikatsiiu Tsyvil'noi konventsii pro borot'bu z koruptsiieiu: Zakon Ukrainy vid 16 berez. 2005 r., № 2476-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/lavs/show/2476-15#Tekht>. (data zvernennia: 05.05.2023).

21. Uhoda pro stvorennia hrupy derzhav po borot'bi z koruptsiieiu. URL: https://zakon.rada.gov.ua/lavs/show/994_145#Tekht. (data zvernennia: 05.05.2023).

22. Stambul's'kyj plan dij z borot'by proty koruptsii. URL: https://zakon.rada.gov.ua/lavs/show/966_001-04#Tekht. (data zvernennia: 05.05.2023).

23. O. Bila. Uchast' Ukrainy v mizhnarodnomu spivrobitnytstvi u sferi zapobihannia ta protydii koruptsii URL: https://miniust.gov.ua/m/str_35749. (data zvernennia: 08.05.2023).

24. Pro vidpovidal'nist' iurydychnykh osib za vchynennia koruptsijnykh pravoporushen' : Zakon Ukrainy vid 11 cherv. 2009 r., № 1507-VI. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR). 2009. № 45. St. 692.

25. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy schodo vidpovidal'nosti za koruptsijni pravoporushennia : Zakon Ukrainy vid 11 cherv. 2009 r., № 1508-VI. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy 2009. № 46. St. 699.

26. Pro zasady zapobihannia i protydii koruptsii : Zakon Ukrainy vid 07 kvit. 2011 r., № 3206-VI. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 2011. № 40. St. 404.

27. Pro Natsional'nu antykoruptsijnu stratehiiu na 2011-2015 roky: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 21 zhovt. 2011 r., № 1001/2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/lavs/show/1001/2011#Tekht>. (data zvernennia: 08.05.2023).

28. Derzhavna prohrama schodo zapobihannia i protydii koruptsii na 2011-2015 roky: zatverdzheno postanovoiu Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 28 lystopada 2011 r. № 1240. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/lavs/show/1240-2011-%D0%BF#n11>

29. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy u zv'iazku z pryjniattiam Zakonu Ukrainy «Pro zasady zapobihannia ta protydii koruptsii» : Zakon Ukrainy vid 17 travnia 2012 roku № 4711-VI. Vidomosti Verkhovnoi Rady (VVR). 2013. № 14. St.89.

30. Antykorruptsyonnye reformy v Ukrayne. 3-yj raund monytorynha v ramkakh Stambul'skoho plana dejstvyj po bor'be s korruptsyey. URL: <https://vvv.oetsd.org/daf/anti-bribery/Ukraine-Round-3-Monitoring-Report-RUS.pdf>. (data zvernennia: 08.05.2023).

Zozulya Yevhen Viktorovych
Doctor of Law, professor
(Donetsk State University
of Internal Affairs, Kropyvnytskyi)
ORCID: <https://0000-0002-8114-1133>

ESTABLISHMENT OF UKRAINE ANTI-CORRUPTION SYSTEM (ORGANIZATIONAL AND LEGAL BASIS)

The article is devoted to a comprehensive analysis of the organizational and legal foundations of the formation of the anti-corruption system of Ukraine during 1991-2014. The peculiarities of the formation and development of the national anti-corruption system at the stage of its formation and development, which laid the foundations of modern legal, organizational and institutional support for its functioning, have been studied. The content of the concept "anti-corruption system" has been defined, the methodological approaches to define the essence of the concept of "system of anti-corruption bodies of Ukraine" have been specified. Based on the historical and legal approach, the periodization of the main stages of the formation

and development of the legal framework in the field of anti-corruption and the system of anti-corruption law enforcement bodies of independent Ukraine has been formed and substantiated. The classification and analysis of the national and international components of the anti-corruption legal framework within the defined chronological framework have been carried out. It has been proven that the basis of the formation of the anti-corruption system of Ukraine at the stage of its formation and development was the Constitution of Ukraine, relevant laws that laid the foundations of the state's anti-corruption policy, national programs, concepts of fighting corruption and overcoming it, relevant decrees of the President of Ukraine, Resolutions of the Cabinet of Ministers of Ukraine. In addition, the Verkhovna Rada of Ukraine ratified the fundamental international legal acts that form the basis of international anti-corruption activities at the universal (global) level. They have become part of the national legislation of Ukraine in this area. Positive and negative features in the formation of anti-corruption legislation in the specified historical period have been clarified. The system of organizational and functional construction of the national system of anti-corruption law enforcement agencies, which operated during 1991-2014, has been highlighted. The directions of Ukraine's cooperation with international anti-corruption organizations in the field of forming effective anti-corruption legislation, the use of fundamental international norms and procedures for combating this phenomenon in the activities of national anti-corruption bodies have been pointed up. The main factors that led to the need for further reforms in the field of combating corruption and the creation of a modern system of anti-corruption bodies have been determined.

Key words: organizational and legal principles, corruption, anti-corruption system, regulatory and legal support, anti-corruption law enforcement bodies, stages of formation, state anti-corruption policy, reform.