

**ТЕРНОПІЛЬСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ЕКОНОМІЧНИЙ
УНІВЕРСИТЕТ
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**

*Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису*

ДЕМКІВ ДЕНИС МИКОЛАЙОВИЧ

УДК 342.9

ДИСЕРТАЦІЯ

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ
СПЕЦІАЛІЗОВАНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПРОКУРАТУРИ З ІНШИМИ
ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ**

Спеціальність 12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело



Науковий керівник

**Банах Сергій Володимирович, кандидат
юридичних наук**



Тернопіль – 2019

АНОТАЦІЯ

Демків Д.М. Адміністративно-правове забезпечення взаємодії Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з іншими правоохоронними органами. - Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук (доктора філософії) за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право (081 - Право). - Тернопільський національний економічний університет, Тернопіль, 2019.

Дисертація є одним із перших в Україні комплексних досліджень адміністративно-правового забезпечення взаємодії Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з іншими правоохоронними органами. У результаті проведеного дослідження зроблено ряд концептуальних висновків, висунуто та обґрунтовано низку нових, важливих наукових положень, які можуть бути використані для удосконалення сучасної концепції взаємодії Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з іншими правоохоронними органами.

У роботі сформована теоретико-правова модель адміністративно-правового забезпечення взаємодії Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з іншими правоохоронними органами як комплексного явища, яке: створює систему законодавчого забезпечення взаємодії правоохоронних антикорупційних органів; виражає спільну (погоджену) діяльність Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з іншими правоохоронними органами, що узгоджується за цілями і співпадає за часом, ініціативно здійснюється в межах чинного законодавства та з дотриманням взаємоузгоджених принципів; спрямоване на здійснення нагляду за дотриманням законів під час попередження, припинення, розслідування, підтримання державного обвинувачення і захисту інтересів громадянина або держави в суді щодо корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень.

Спеціалізована антикорупційна прокуратура була утворена через необхідність забезпечення функціонування Національного антикорупційного бюро України та розглядалася як шлях посилення зусиль держави у напрямку протидії корупції. Однак, неврахування потреби існування антикорупційної прокуратури у первинних текстах антикорупційного законодавства зразку 2014 року, швидке і практично не пояснене у Верховній Раді України її утворення, запровадження Спеціалізованої антикорупційної прокуратури як спеціалізованого органу прокуратури, які скасовувались із її реформою у тому ж 2014 році негативно позначилися на системності підходів до одночасно антикорупційної реформи та реформи органів прокуратури.

Доведено, що Закон України «Про прокуратуру» не дає чіткого уявлення про основні характеристики адміністративно-правового статусу як самих прокурорів, так і прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, обмежуючись констатацією існування адміністративних посад в органах прокуратури. Однак, досліджуваний статус притаманний не тільки прокурорам, які обіймають адміністративні посади в органах прокуратури, а й іншим, адже усі вони наділені визначеними законом владними повноваженнями. При цьому саме адміністративно-правовий статус створює належні передумови для здійснення адміністративної діяльності, якісної внутрішньої та зовнішньої співпраці, а також має забезпечувальну природу для реалізації визначених функцій Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

У процесі дослідження встановлено відсутність однозначного трактування адміністративно-правового регулювання та не сформованість поняття адміністративно-правового регулювання взаємодії Спеціалізованої антикорупційної прокуратури й інших правоохоронних органів.

Під адміністративно-правовим регулюванням взаємодії нами розуміється система нормативно-правових актів, що комплексно та різновекторно впорядковує процедури організації спільної діяльності прокурорів та інших посадових осіб Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з іншими

правоохоронними органами з метою досягнення спільних цілей, а також реалізації визначених законом функцій.

У дисертації продовжена розробка ключових напрямків і форм взаємодії Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Так, основними суб'єктами взаємодії виступають суди, Національне антикорупційне бюро України, інші правоохоронні органи та підрозділи, які можуть сприяти кримінальним провадженням, а також реалізації основних функцій (наприклад, Служба безпеки України, Національне агентство з питань запобігання корупції тощо); інші суб'єкти, які залучені до кримінальних проваджень, процесуальне керівництво щодо яких здійснюється прокурорами Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Основними напрямками взаємодії є: координація, нагляд та процесуальне керівництво у кримінальних провадженнях; інформаційний обмін; використання технічних можливостей; залучення фахівців з різних сфер. За формою зв'язків взаємодія може бути налагоджена в трьох площинах: внутрішня – між структурними підрозділами самої антикорупційної прокуратури; внутрішньосистемна - між органами, які входять до системи органів прокуратури; зовнішня – між іншими учасниками спільної діяльності.

Природа налагодження спільної діяльності дещо відрізняється від класичного розуміння взаємодії, адже виключно в контексті налагодження інформаційного обміну суб'єкти в даному випадку виступають в рівних умовах, а в решті випадках – прокурори наділені ширшими повноваженнями ніж інші суб'єкти.

Дістали подальшого розвитку особливості, можливий досвід та класифікація міжнародних документів, які визначають стандарти із адміністративно-правового забезпечення діяльності та взаємодії антикорупційних органів. Застосовуючи критерій походження і змісту (предмета правового регулювання), їх поділяємо на: міжнародні стандарти універсального та регіонального характеру щодо діяльності антикорупційних інституцій, запобігання та протидії корупції в цілому; міжнародні документи (у

тому числі, рекомендаційного характеру) щодо взаємодії антикорупційних органів; міжнародні документи, які не містять власних антикорупційних стандартів, однак слугують ефективною основою для комплексної і цілеспрямованої реалізації існуючих конвенцій, інших міжнародних стандартів і передової практики щодо адміністративно-правового забезпечення діяльності та взаємодії антикорупційних органів.

У дисертації визначені шляхи оптимізації адміністративно-правового регулювання та практики взаємодії Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з іншими правоохоронними органами.

Ключові слова: взаємодія, Спеціалізована антикорупційна прокуратура, адміністративно-правове забезпечення взаємодії, правоохоронні органи, антикорупційні органи, міжнародні стандарти взаємодії, спеціалізовані антикорупційні інституції, принципи міжнародного антикорупційного співробітництва, прокурор.

Список публікацій здобувача

1. Проблемні аспекти кадрового забезпечення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. – Актуальні проблеми правознавства. - №3 (11). – С. 56-60.

2. Іванюк В., Демків Д. Міжнародні моделі спеціалізованих антикорупційних інституцій. - Україна в умовах реформування правової системи: сучасні реалії та міжнародний досвід: [Матеріали III Міжнародної науково-практичної конференції, м. Тернопіль, Тернопільський національний економічний університет, 20-21 квітня 2018 р.]. – Тернопіль: Економічна думка. – 2018. – С. 104-106.

3. Ефективність діяльності спеціалізованих антикорупційних органів як запорука економічної стабільності України. - Наукові записки. Серія: Право – Випуск 4. – Кропивницький : ТОВ «Полімед-Сервіс», 2018. – С. 117-122.

4. Denys Demkiv. International legal cooperation of law -enforcement bodies in the field of crime resistanc// Revue Internationale des Sciences humaines et

naturelles 2018 Numéro 1. (Ed. Stanislaw Gulak) Zürich - Schweiz : Internationale Stiftung Schulung, Kunst, Ausbildung, 2018, s. 113 – 124.

5. Взаємодія Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з Національним антикорупційним бюро України// Вісник Маріупольського державного університету. Серія: Право, 2017, Вип. 14. – С. 263-269.

6. Міжнародні стандарти адміністративно-правового забезпечення діяльності спеціалізованих антикорупційних органів// Порівняльно-аналітичне право. - №2. – 2018. – С.196-198.

D. Demkiv. Administrative-legal provision of the interaction of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office with other law enforcement agencies. - Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.

The dissertation is for a Candidate of Law (Doctor of Philosophy), specialty 12.00.07 - Administrative Law and Process; Financial law; Information law (081 Law). - Ternopil National Economic University, Ternopil, 2019.

The dissertation is one of the first in Ukraine comprehensive researches of administrative and legal provision of the interaction of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office with other law enforcement agencies. As a result of the research, a number of conceptual conclusions were made, a number of new, important scientific provisions that could be used to improve the modern concept of interaction of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office with other law enforcement agencies were put forward and substantiated.

The theoretical and legal model of the administrative-legal provision of the interaction of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office with other law-enforcement agencies as a complex phenomenon is formed in the work. It creates a system of legislative support for the interaction of law enforcement anticorruption bodies; expresses the joint (coordinated) activity of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office with other law-enforcement bodies, which is consistent with the objectives and coincides in time, initially carried out within the limits of the current legislation and observing mutually agreed principles; is aimed at supervising the

observance of laws during the prevention, cessation, investigation, prosecution and protection of the interests of a citizen or state in court for corruption or corruption-related offenses.

The Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office was formed due to the need to ensure the functioning of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine and was considered as a way to strengthen the state's efforts in the fight against corruption. However, the failure to consider the need for Anticorruption Prosecutor's Office in the original texts of the anti-corruption legislation of the 2014 model, the rapid and practically unclear its formation in the Verkhovna Rada of Ukraine, the introduction of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office as a specialized prosecutor's office, which was abandoned with its reform in the same year, negatively affected the systematic approach to simultaneously anti-corruption reform and reform of the prosecutor's office.

It is proved that the Law of Ukraine "On Prosecutor's Office" does not give a clear idea of the main characteristics of the administrative-legal status of both prosecutors themselves and prosecutors of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office, limited to the statement of the existence of administrative positions in the prosecutor's office. However, the investigated status is inherent not only to prosecutors who hold administrative posts in the prosecutor's offices, but also to others, since they all have the power to determine by law. At the same time, exactly the administrative and legal status creates the proper preconditions for the implementation of administrative activities, qualitative internal and external cooperation, and has a secure nature for the implementation of certain functions of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office.

In the course of the research, it has been established a lack of unambiguous interpretation of the administrative-legal regulation and the absence of the concept of administrative-legal regulation of the interaction of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office with other law-enforcement agencies.

Under the administrative legal regulation of interaction we mean a system of normative legal acts that in a complex and multi-vectored way organizes the

procedures for organizing joint activities of prosecutors and other officials of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office with other law-enforcement agencies in order to achieve common goals, as well as the implementation of statutory functions.

The dissertation continues the development of key areas and forms of interaction between the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office. Thus, the main subjects of interaction are: courts, the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, other law enforcement agencies and units that can facilitate criminal proceedings, as well as the implementation of the main functions (for example, the Security Service of Ukraine, the National Agency for the Prevention of Corruption, etc.); other subjects involved in criminal proceedings, the procedural guidance of which is carried out by prosecutors of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office. The main areas of interaction are: coordination, supervision and procedural guidance in criminal proceedings; information exchange; use of technical capabilities; attraction of specialists from different spheres. In the form of communications, interaction can be arranged in three layers: internal - between structural subdivisions of the most anti-corruption prosecutor's office; inter-system between the organs included in the system of organs of the public prosecutor's office; external - among other participants in the joint activity.

The nature of the establishment of a joint activity is somewhat different from the classical understanding of the interaction, since in the context of establishing an information exchange only, entities act in equal terms in this case, and in other cases prosecutors are endowed with wider powers than other entities.

Further development of the peculiarities, possible experience and classification of international documents, which determine the standards of administrative and legal support for the activity and interaction of anti-corruption bodies, have been developed. Applying the criterion of origin and content (subject of legal regulation), they are divided into: international standards of universal and regional character regarding the activities of anti-corruption institutions, prevention and counteraction to corruption in general; international documents (including recommendations) on the

interaction of anti-corruption bodies; international documents that do not contain their own anti-corruption standards, however, serve as an effective basis for the comprehensive and purposeful implementation of existing conventions, other international standards and best practices regarding the administrative and legal support of the activities and interaction of anti-corruption bodies.

The dissertation outlines ways of optimizing administrative-legal regulation and practice of interaction of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office with other law-enforcement agencies.

Key words: interaction, the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office, administrative-legal provision of interaction, law enforcement agencies, anti-corruption bodies, international standards of interaction, specialized anti-corruption institutions, principles of international anti-corruption cooperation, a prosecutor.

ЗМІСТ

АНОТАЦІЯ	2
ВСТУП	12
РОЗДІЛ 1. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ СПЕЦІАЛІЗОВАНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПРОКУРАТУРИ З ІНШИМИ ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ: ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНИЙ ТА ІСТОРИЧНИЙ АСПЕКТИ.....	20
1.1. Огляд наукових джерел і методологія дослідження.....	20
1.2. Сутність і зміст поняття «адміністративно-правове забезпечення взаємодії Спеціальної антикорупційної прокуратури з іншими правоохоронними органами».....	32
1.3. Історія становлення адміністративно-правового забезпечення взаємодії Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з іншими правоохоронними органами в сучасній Україні.....	56
Висновки до розділу.....	82
РОЗДІЛ 2. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТА ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ СПІЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ СПЕЦІАЛІЗОВАНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПРОКУРАТУРИ З ІНШИМИ ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ.....	87
2.1. Адміністративно-правовий статус Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.....	87
2.2. Адміністративно-правове регулювання взаємодії Спеціалізованої антикорупційної прокуратури й інших правоохоронних органів.....	111
2.3. Принципи та форми взаємодії Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з іншими правоохоронними органами.....	136
Висновки до розділу.....	151

РОЗДІЛ 3. ВДОСКОНАЛЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ СПЕЦІАЛІЗОВАНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПРОКУРАТУРИ З ІНШИМИ ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ.....	161
3.1. Міжнародні стандарти із адміністративно-правового забезпечення взаємодії правоохоронних органів	161
3.2. Сучасні моделі діяльності спеціалізованих інституцій з протидії корупції.....	182
3.3. Проблеми та шляхи оптимізації адміністративно-правового регулювання та практики взаємодії Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з іншими правоохоронними органами.....	201
Висновки до розділу.....	212
ВИСНОВКИ.....	220
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	228
ДОДАТКИ.....	252

ВСТУП

Актуальність теми. Одним із найважливіших завдань сучасної української держави у процесі реформування правових, політичних та економічних відносин, що супроводжують демократичні перетворення, є запобігання та протидія корупції. Адже корупція дискредитує такі важливі конституційні засади, як принципи соціальної справедливості та рівності всіх перед законом, створює загрозу стабільності й безпеці громадянського суспільства, руйнує уявлення населення про справедливість та етичні цінності. Аналіз ситуації щодо запобігання та протидії корупції в Україні свідчить, що зазначене негативне явище не лише перетворилось на один із основних чинників, що створює реальну загрозу національній безпеці, демократичному та економічному розвитку держави, але і продовжує залишатись невирішеним. Свідченням цього є дослідження Transparency International “Індекс сприйняття корупції”, згідно з яким за 2018 рік Україна посіла 120 місце серед 180 країн. Порівняно з оцінюванням попередніх років, результати дещо покращені, однак залишаються недостатніми. Тому, належне втілення саме антикорупційної реформи набуло першочергового значення для проведення інших реформ і стало одним з найбільш очікуваних у суспільстві.

Сучасний етап реформування публічної адміністрації в Україні відзначається посиленням процесів запобігання і протидії корупції, зокрема, в частині вдосконалення нормативно-правового та інституційного забезпечення. За порівняно короткий період часу було утворено нові антикорупційні органи: Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції, Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів. Однак, їх результати за перші роки функціонування залишаються досить посередніми і не задовольняють очікування суспільства.

Одним із ключових з позиції протидії корупційним злочинам є Спеціалізована антикорупційна прокуратура як орган, що забезпечує взаємодію

інших структур. При реальному виконанні антикорупційних зобов'язань щодо забезпечення незалежності антикорупційних органів, їх взаємодії у межах кримінального провадження виникає ряд конфліктів. Саме тому, з метою створення дійсно дієвого механізму запобігання і протидії корупції актуальним є дослідження взаємодії Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з іншими правоохоронними органами.

Отже, актуальність дослідження обумовлена: по-перше, необхідністю подальшої наукової розробки правових та організаційних засад взаємодії оновленої системи прокуратури та інших правоохоронних органів в умовах реформування; по-друге, потребою належного забезпечення взаємодії спеціалізованих антикорупційних інституцій з іншими правоохоронними органами як обов'язкової вимоги для високопрофесійної діяльності, спрямованої на досягнення поставлених цілей та завдань Спеціалізованої антикорупційної прокуратури в сфері протидії корупції; по-третє, формуванням правового статусу антикорупційного прокурора в якості суб'єкта антикорупційної діяльності; по-четверте, потребою розробки шляхів оптимізації адміністративно-правового регулювання та практики взаємодії Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з іншими правоохоронними органами; по-п'яте, важливістю удосконалення правового забезпечення ефективної взаємодії антикорупційних органів у межах кримінального провадження при виконанні антикорупційних зобов'язань.

Таким чином, формування концепції адміністративно-правового забезпечення взаємодії Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з іншими правоохоронними органами, на засадах поєднання теорії та практики прокурорської діяльності, використання сучасних методів наукового пізнання, є безумовно актуальним напрямком наукової розробки.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Тематика дослідження відповідає завданням, визначеним у Плані заходів з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року, Стратегії сталого розвитку "Україна - 2020", Стратегії реформування судоустрою,

судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки (Схваленої Указом Президента України від 20 травня 2015 року № 276/2015). Тема дисертації відповідає плану наукових досліджень Тернопільського національного економічного університету.

Мета і завдання дослідження. Мета дослідження полягає у тому, щоб на основі аналізу теоретико-правових засад, чинного законодавства України та міжнародного досвіду визначити основи адміністративно-правового забезпечення взаємодії Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з іншими правоохоронними органами, запропонувати шляхи вдосконалення її нормативних основ та практики здійснення.

Для досягнення поставленої мети у роботі поставлено наступні завдання:

- здійснити огляд наукових джерел та визначити методологію дослідження;
- з'ясувати сутність та розкрити ключові поняття, принципи та форми взаємодії Спеціалізованої антикорупційної прокуратури;
- встановити історичні передумови становлення взаємодії Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з іншими правоохоронними органами в сучасній Україні;
- уточнити адміністративно-правовий статус та надати характеристику адміністративно-правового регулювання взаємодії Спеціалізованої антикорупційної прокуратури;
- визначити міжнародні стандарти взаємодії антикорупційних органів та охарактеризувати актуальні іноземні моделі такої діяльності;
- виявити проблеми та розробити конкретні пропозиції та рекомендації, спрямовані на удосконалення адміністративно-правового регулювання та практики взаємодії Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з іншими правоохоронними органами.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, що виникають у діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та її взаємодії з іншими правоохоронними органами України.

Предмет дослідження – адміністративно-правове забезпечення взаємодії Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з іншими правоохоронними органами.

Методи дослідження. Для виконання задач дослідження використано комплекс методів, вибір яких підпорядковано поставленим меті і задачам. За допомогою історичного методу сформовано уявлення про процеси становлення антикорупційного законодавства та інституційної системи антикорупційних органів, їх взаємодії (п. 1.3). Герменевтичний метод став основою для пізнання та інтерпретації текстів монографічних видань, наукових статей та інших публікацій у сфері адміністративно-правового забезпечення взаємодії Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з іншими правоохоронними органами (пп. 1.1, 1.2, 2.3). За допомогою формально-догматичного методу вдалося детально проаналізувати теоретичні розробки, які допомогли сформулювати авторські визначення та уточнити уже існуючі дефініції (пп. 1.2, 2.1, 2.2, 3.1). Ретроспективний метод дослідження використаний для конкретизації соціальних явищ і фактів минулого, проведення ретроспективного аналізу вітчизняних законодавчих актів, які закріплюють правовий статус прокуратури у сфері антикорупційної діяльності (пп. 1.3, 2.1). Використання соціологічних та статистичних методів надало можливість визначити сучасні тенденції антикорупційної діяльності (пп. 3.1, 3.2). Порівняльно-правовий метод сприяв пошуку найпрогресивнішого досвіду і стандартів діяльності прокуратур в міжнародно-правовій та внутрішньодержавній практиці (пп. 3.1, 3.2). Методи моделювання та системно-структурного аналізу використані як ефективні засоби для розробки пропозицій щодо удосконалення чинного законодавства в частині адміністративно-правового забезпечення взаємодії Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з іншими правоохоронними органами (пп. 2.2, 2.3, 3.3).

Під час дослідження були застосовані й інші методи пізнання.

У дисертації використано праці з проблем філософії, теорії держави та права, теорії управління, адміністративного права, адміністративної діяльності, кримінального права та процесу, міжнародного права.

З метою формування авторських уявлень щодо корупції як державно-правового феномену та встановлення категорій антикорупційної політики та практики у роботі використано дослідження таких вчених, як: В. Авер'янов, О. Альфьоров, Л. Аркуша, О. Бандурка, О. Банчук, І. Басецький, В. Білоус, В. Гаращук, В. Грохольський, К. Гуценко, О. Долженков, О. Дульський, В. Дурдинець, С. Іншаков, О. Кальман, М. Камлик, І. Козаченко, А. Комзюк, В. Корнієнко, Я. Кондратьєв, О. Кузьменко, В. Лунєєв, О. Мартиненко, Є. Макаренко, М. Мельник, Р. Мельник, М. Потебенько, О. Прохоренко, І. Пшеничний, О. Рябченко, І. Сервецький, М. Хавронюк, В. Шакур, Т. Шкула, І. Шинкаренко тощо.

Питання адміністративно-правового забезпечення діяльності органів прокуратури є особливо актуальним у контексті спільної функціональної природи з антикорупційною прокуратурою. Для цього дослідження важливим був аналіз робіт таких вчених, як: Є. Блажівський, М. Бурбика, С. Гречанюк, Р. Гречанюк, Л. Горган, Л. Давиденко, Е. Дмитренко, Ю. Дьомін, В. Долежан, І. Козьяков, М. Косюта, К. Курська, О. Литвак, С. Люлько, О. Ляш, В. Малюга, А. Михайленко, М. Мичко, Г. Попов, В. Прищепа, О. Проневич, Н. Рибалка, М. Стефанчук, В. Сухонос, В. Шуба, М. Якимчук та ін.

Основними дисертаційними доробками, дотичними до предмета нашого дослідження, що у сукупності поглядів склали теоретико-методологічну систему поглядів автора стали праці О. Бусола, Є. Вандіна, І. Грабця, В. Дем'янчука, Н. Курко, І. Кушнар'ова, А. Линника, О. Панфілова, Я. Пилипа, О. Скомарова, О. Сюсяйло, Г. Яковенка, І. Яцків та інших.

Емпіричну основу дослідження становлять: оприлюднені матеріали наукових досліджень, а також соціологічних даних, результати вивчення матеріалів, що стосуються антикорупційної діяльності у спеціалізованих антикорупційних інституціях, матеріали засобів масової інформації.

Наукова новизна одержаних результатів. Дисертація є одним із перших в Україні комплексних досліджень адміністративно-правового забезпечення взаємодії Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з іншими правоохоронними органами. У результаті проведеного дослідження зроблено ряд концептуальних висновків, висунуто та обґрунтовано низку нових, важливих наукових положень, які можуть бути використані для удосконалення сучасної концепції взаємодії Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з іншими правоохоронними органами. Основні з них такі:

уперше:

сформована теоретико-правова модель адміністративно-правового забезпечення взаємодії Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з іншими правоохоронними органами як комплексного явища, яке: створює систему законодавчого забезпечення взаємодії правоохоронних антикорупційних органів; виражає спільну (погоджену) діяльність Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з іншими правоохоронними органами, що узгоджується за цілями і співпадає за часом, ініціативно здійснюється в межах чинного законодавства та з додержанням взаємоузгоджених принципів; спрямоване на здійснення нагляду за додержанням законів під час попередження, припинення, розслідування, підтримання державного обвинувачення і захисту інтересів громадянина або держави в суді щодо корупційних або пов'язаними з корупцією правопорушень;

розроблені та обґрунтовані авторські пропозиції до законодавства України, спрямовані на вирішення проблем, пов'язаних із діяльністю Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та її взаємодією з іншими правоохоронними органами;

удосконалено:

властивості, напрямки, форми, рівні взаємодії Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з іншими правоохоронними органами;

систему міжнародних документів, які визначають стандарти із адміністративно-правового забезпечення діяльності та взаємодії

антикорупційних органів за критерієм походження і змісту (предмета правового регулювання);

положення про необхідність створення системи скоординованих міжнародних антикорупційних комунікацій на універсальному рівні;

елементи адміністративно-правового статусу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури як фундаменту побудови функціонального та компетенційного змісту її діяльності;

дістало подальшого розвитку:

наукові погляди щодо визначення понять «адміністративно-правовий статус Спеціалізованої антикорупційної прокуратури», «адміністративно-правове регулювання взаємодії», «взаємодія Спеціалізованої антикорупційної прокуратури», «міжнародні стандарти адміністративно-правового забезпечення діяльності та взаємодії антикорупційних органів», «міжнародні принципи взаємодії антикорупційних інституцій щодо боротьби з корупцією»;

положення щодо історико-правової періодизації адміністративно-правового забезпечення у новітній історії протидії корупції;

система загальних та спеціальних принципів взаємодії Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з іншими органами, а також основні принципи міжнародного антикорупційного співробітництва;

положення про використання позитивного досвіду діяльності зарубіжних моделей спеціалізованих антикорупційних інституцій;

питання розмежування повноважень антикорупційних органів України як однієї із важливих вимог до подальших якісних перетворень в антикорупційній сфері, зокрема, запропоновані правові заходи для його реалізації;

положення про шляхи дієвого та незалежного міжнародного співробітництва Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

Практичне значення одержаних результатів. Дисертація має теоретико-прикладний характер, а її висновки та пропозиції можуть бути використаними у:

– науково-дослідній діяльності – для подальшого вивчення та наукового аналізу адміністративно-правового забезпечення діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з іншими правоохоронними органами;

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

– у практичній діяльності зазначеної прокуратури з реалізації її повноважень;

– у навчальному процесі Національної академії прокуратури України та інших вищих юридичних навчальних закладах при вивченні питання адміністративно-правового забезпечення взаємодії Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та інших правоохоронних структур.

Апробація результатів дослідження. Результати роботи обговорювалися на засіданні міжкафедрального семінару Тернопільського національного економічного університету.

Теоретичні та прикладні положення та висновки дисертації обговорювались на науково-практичних конференціях, семінарах, круглих столах. Основна з них: «Україна в умовах реформування правової системи: сучасні реалії та міжнародний досвід»: III Міжнародна науково-практична конференція (Тернопіль, 20-21 квітня 2018 року).

Публікації. Основні положення та висновки дисертації опубліковано в шести наукових публікаціях, з яких: 4 статті – у вітчизняних фахових наукових виданнях; 1 стаття – у зарубіжному науковому періодичному виданні, 1 тези – у матеріалах наукових конференцій.

Структура роботи. Дисертація складається з анотації, змісту, вступу, трьох розділів, які об'єднують дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг роботи становить 257 сторінок, з яких основний текст – 224 сторінки, список використаних джерел – 28 сторінки (221 найменування), 3 додатки на 5 сторінках.

РОЗДІЛ 1

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ СПЕЦІАЛІЗОВАНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПРОКУРАТУРИ З ІНШИМИ ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ: ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНИЙ ТА ІСТОРИЧНИЙ АСПЕКТИ

1.1. Огляд наукових джерел і методологія дослідження

Одним із найактуальніших питань, які потребують системного вирішення, залишається запобігання і протидія корупції в Україні. Корупція як публічно-правове явище та феномен, незважаючи на всі практичні кроки держави щодо її подолання, постійно розвивається, обирає нові способи підлаштування до вимог правової дійсності. З'являються нові форми корупції, її аморальні механізми впроваджуються у нові суспільні відносини. Корупція становить загрозу національній безпеці та є однією з ключових перешкод на шляху розвитку демократичної правової України.

Після Революції Гідності, яка багато в чому була спричинена всепроникаючою корупцією державного апарату, Україна прийняла комплексний антикорупційний пакет законів та створила нові спеціалізовані антикорупційні органи. Україна досягла і небаченого рівня прозорості, зокрема, шляхом запровадження електронного розкриття інформації про активи, електронні закупівлі, відкриття публічних реєстрів. Громадянське суспільство продовжує відігравати важливу роль у просуванні реформ, а міжнародна спільнота підтримує антикорупційну практику України. Формування законодавчої й інституційної бази для запобігання та протидії корупції, а також впровадження різних ініціатив прозорості є основними досягненнями в Україні. Разом з тим, рівень корупції залишається дуже високим. Тому найважливішим завданням для України є забезпечення стабільності інституційної структури та

посилення антикорупційних зусиль. У даному контексті особливо важливим є дослідження взаємодії правоохоронних органів у сфері запобігання і протидії корупції.

У процесі наукової розробки питань адміністративно-правового забезпечення взаємодії Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з іншими правоохоронними органами ми поєднуємо як науково-теоретичні концепції та принципи ефективного нормотворення, так і практику взаємодії новоутвореної антикорупційної інституції з іншими правоохоронними органами. Вважаємо, що тільки при використанні такого підходу можна одержати позитивні результати, які можуть бути використані для удосконалення основ діяльності САП та правоохоронної антикорупційної системи в цілому, а також для оптимізації правового регулювання антикорупційної діяльності в Україні.

Зважаючи на те, що проблематика функціонування цього органу є комплексною, вона може бути досліджена з урахуванням положень різних галузей науки у цілому і галузей права, зокрема. Тому усі бібліографічні джерела, які стали основою для цієї роботи, можна поділити на наступні групи: напрацювання теоретичного змісту; наукові роботи у сфері антикорупційної діяльності; наукові дослідження антикорупційного спрямування в діяльності правоохоронних органів; наукові праці з питань організаційного і правового забезпечення кадрової роботи; спеціальні наукові дослідження прокурорської сфери.

Варто зазначити, що дана робота є однією з перших, яка порушує нове для правової науки питання адміністративно-правового забезпечення взаємодії Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з іншими правоохоронними органами. У зв'язку з цим, наукові розробки взаємодії цього антикорупційного органу з іншими здійснювались на рівні наукових статей, системних монографічних робіт цього напрямку в Україні дотепер немає. Разом з тим, на рівні дисертаційних досліджень останніми роками фахівцям різних галузей права були розглянуті окремі аспекти правового забезпечення антикорупційної

діяльності прокуратури та функціонування антикорупційних органів, дотичні до предмета нашого дослідження.

Науковим здобутком, на який потрібно звернути особливу увагу, є дисертаційна робота Є. В. Вандіна "Організаційно-правові засади діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури України" (2017 р.) [1], у якій розкрито правові та організаційні засади діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури України як структурного підрозділу Генеральної прокуратури України та визначений її правовий статус. Також у роботі проаналізовані практичні аспекти здійснення кадрового забезпечення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури і визначені окремі питання системи її взаємодії з іншими державними органами, що здійснюють боротьбу з корупцією, суб'єктами громадянського суспільства та міжнародними організаціями. Запропоновані обґрунтовані положення щодо удосконалення законодавства про запобігання і протидію корупції. Позитивною рисою дисертації вбачаємо висвітлення проблеми добору кадрів прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, у тому числі положень щодо попереднього стажу роботи претендентів.

У своїй дисертації досвідчений представник антикорупційних органів Н. М. Курко "Адміністративно-правове регулювання антикорупційної діяльності прокуратури України" (2016 р.) [2] досліджує адміністративно-правове регулювання антикорупційної діяльності прокуратури України. У роботі охарактеризовано правові основи та повноваження Спеціалізованої антикорупційної прокуратури України, узагальнено методи та форми її діяльності. На основі проведеного аналізу теоретико-методологічних основ автором здійснено аналіз і запропоновані нові завдання, функції та форми антикорупційної діяльності національної прокуратури.

У своєму докторському дослідженні В. А. Дем'янчук розкриває тему "Адміністративно-правові засади реалізації антикорупційної політики в Україні" (2018 р.) [3] розглядає широке коло питань антикорупційної політики та практики. Для нашої дисертації було корисно вивчити підхід до суб'єктного

кола антикорупційних інституцій, які автор визначає так: суб'єкти, що формують антикорупційну політику; суб'єкти, що формують та реалізують антикорупційну політику; суб'єкти, що задіяні у реалізації антикорупційної політики; суб'єкти з повноваженнями учасника антикорупційних заходів. Звісно, особливої нашої уваги було приділено затронутим у дисертації питанням взаємодії антикорупційних органів. Автор визначає такі проблемні питання взаємодії суб'єктів протидії корупції в Україні: обмеженість регламентації питань взаємодії; відсутність належної деталізації процесу взаємодії; недостатня кількість нормативно-правових актів органів виконавчої влади та спільних наказів суб'єктів запобігання і протидії корупції щодо взаємодії та співробітництва в рамках реалізації антикорупційної політики; відсутність формалізованих механізмів оцінки ефективності взаємодії суб'єктів протидії корупції. За наслідками аналізу взаємодії ним пропонується така система критеріїв оцінки її ефективності: рівень доступу до інформації, яка використовується різними суб'єктами протидії корупції; кількість та результативність спільно проведених спецоперацій; масштабність залучення спільних матеріально-технічних та інших ресурсів у процесі реалізації законодавчо визначених функцій; стан контрольованої процесу взаємодії; рівень суспільної довіри до усієї системи антикорупційних суб'єктів.

З критичної точки зору вкажемо, що дисертація В. А Дем'янчука оперує надто загальними термінами (напр. силові органи, політична воля, правове поле), не розглядає ключовою діяльністю спеціалізованих антикорупційних органів зациклюючись на питаннях загальнометодологічних питань державної, місцевої політики та корупційних практик у окремих органах та навіть підприємствах.

Подібний підхід щодо розгляду засадничих положень впливу прокуратури на антикорупційну політику розкритий у роботі А. В. Линник на тему: "Роль прокуратури у забезпеченні державної антикорупційної політики в Україні" (2014 р.) [4] було досліджено роль прокуратури у реалізації антикорупційної політики в Україні; виокремлено засади її формування;

визначено правовий статус прокурора як суб'єкта впровадження державної антикорупційної політики; наведено аналіз форм участі прокурора у реалізації державної антикорупційної політики; розкриті сутність та правові основи антикорупційних стандартів в органах прокуратури та визначені проблеми їх реалізації; проаналізовано міжнародний досвід та норми вітчизняного законодавства щодо поняття державної антикорупційної політики та її сутності. Актуальним є підхід автора до вивчення відповідності норм антикорупційного законодавства України міжнародним антикорупційним стандартам, а також авторська методика та тактика участі прокурора у процесі розгляду судом справ про адміністративні корупційні правопорушення; досліджена координація прокурором діяльності правоохоронних органів у сфері запобігання та протидії корупції.

Прокоментуємо щодо останнього, що координація прокурором боротьби зі злочинністю є дещо застарілою категорією і в сучасних умовах розвитку адміністративного права варто виходити із питання реалізації суб'єктами власних юрисдикційних повноважень у системній взаємодії між собою.

Питання взаємодії антикорупційних органів у викоріненні цього ганебного явища є важливим стрижнем дисертації Я. Ю. Пилипа "Інституційні гарантії забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупції" (2016 р.) [5]. Зокрема, автор визначає інституційні гарантії забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупції як взаємоузгоджену сукупність уповноважених суб'єктів та їх діяльність, що має на меті ефективне забезпечення належного практичного втілення в життя можливостей, потреб та інтересів у сфері запобігання та протидії корупції у державі. Систему державних утворень антикорупційного штибу закарпатський вчений класифікує на багатоцільові органи з правоохоронними повноваженнями; служби боротьби з корупцією в структурі правоохоронних органів; інституції із запобігання корупції, розроблення політики і координації дій. Дослідник узагальнює наукові підходи щодо співпраці уповноважених суб'єктів щодо забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупції,

зокрема, щодо здійснення міжнародної співпраці і співпраці з громадянським суспільством. З останнього важливо відмітити для нашого дослідження питання про взаємодію САП саме з неурядовими антикорупційними організаціями, що є рідкісним предметом наукового аналізу.

Дослідник-практик І. Н. Грабець у своїй дисертації "Адміністративно-правові засади діяльності прокурора щодо протидії адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією в Україні" (2015 р.) [6] обґрунтовує вирішення антикорупційної функції як неодмінної умови функціонування суб'єктів публічного управління. Крім згаданих підходів до змісту антикорупційної діяльності прокуратури пропонується такий авторський внесок як тлумачення антикорупційними органами антикорупційної функції держави.

У дисертації О. Ю. Бусол "Протидія корупційній злочинності в Україні у контексті сучасної антикорупційної стратегії" (2015 р.) [7] здійснено аналіз переважно кримінально-правових та кримінологічних аспектів протидії корупції. Важливою новацією цього дослідження є відповідність антикорупційної діяльності новоприйнятій національній антикорупційній стратегії. У роботі досліджено різні сфери життєдіяльності суспільства та рівень впливу корупційної злочинності на ці суспільні відносини. Незважаючи на кримінально-правовий і кримінологічний акцент цієї роботи, вона була нами використана з позиції публічного управління, зокрема щодо високорівневої корупційної злочинності, що складає ключову сферу відповідальності САП.

Досить актуальні для нашого дослідження результати були наведені у дисертації О. Скомарова "Адміністративно-правові основи діяльності Національного антикорупційного бюро України" (2017) [8]. Хоча предметом дослідження зазначеного автора стала діяльність іншого органу – Національного антикорупційного бюро України, теоретична база та авторські підходи є актуальними і для нашого дослідження.

Зокрема, О. Скомаров відмічає, що взаємодія НАБУ з іншими державними органами є важливим інструментом виконання покладених на нього завдань. Характеризуючи взаємодію антикорупційних органів в контексті

аналітичної, інформаційної та контрольної діяльності автор піднімає критично важливе питання уникання взаємодії НАБУ і НАЗК з причин пасивної позиції останнього. Також актуальними є проведені наукові розвідки щодо системи і кола антикорупційних органів, серед яких і антикорупційна прокуратура.

Проблемні питання протидії корупції та антикорупційної діяльності правоохоронних органів піднімалися і в інших наукових працях, що були опубліковані до 2014 року. Зокрема, в нашій праці були досліджені дисертації І.В. Кушнарєва "Антикорупційна політика сучасної держави: загальнотеоретична і порівняльно-правова характеристика" (2013 р.) [9]; О. Є. Панфілова "Адміністративна відповідальність за корупційні правопорушення в Україні" (2013 р.) [10], О. М. Сюсяйло "Державний механізм запобігання та протидії корупції" (2012 р.) [11]; Г. Б. Яковенка "Удосконалення державного механізму запобігання та протидії корупції: особливості транзитивних систем" [12]; І. І. Яцків "Адміністративно-правові засади протидії корупції в Україні" (2012 р.) [13]. Проте акцентуємо увагу, що праці до 2014 року характеризували антикорупційну діяльність надто в загальному, їм була притаманна розмитість практичних кроків, неначе автори не особливо бачили практичне впровадження своїх важливих та актуальних наукових праць.

Отже, як помітно із приведеного огляду наукових досліджень – у межах адміністративно-правової наукової спеціальності 12.00.07, робіт, які системно розкривали б специфіку адміністративно-правового забезпечення взаємодії Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з іншими правоохоронними органами наразі немає. Тому для розуміння методологічних засад взаємодії САП ми розглянули наукові праці дисертаційного та монографічного рівня, які розкривали окремі питання цієї проблематики застосовано до інших правоохоронних органів.

З метою формування авторських уявлень щодо корупції як державно-правового феномену та встановлення категорій антикорупційної політики та практики у роботі використано дослідження таких вчених, як: В. Авер'янов, О.Альфьоров, Л. Аркуша, О. Бандурка, О.Банчук, І. Басецький, В. Білоус,

В. Гаращук, В. Грохольський, К. Гуценко, О. Долженков, О. Дульський, В. Дурдинець, С. Іншаков, О. Кальман, М. Камлик, І. Козаченко, А. Комзюк, В. Корнієнко, Я. Кондратьєв, О. Кузьменко, В. Лунєєв, О. Мартиненко, Є. Макаренко, М. Мельник, Р. Мельник, М. Потебенько, О. Прохоренко, І. Пшеничний, О. Рябченко, І. Сервецький, М. Хавронюк, В. Шакур, Т. Шкула, І. Шинкаренко тощо.

Питання адміністративно-правового забезпечення діяльності органів прокуратури є особливо актуальним у контексті спільної функціональної природи з антикорупційною прокуратурою. Для цього дослідження важливим був аналіз робіт таких вчених, як: Є. Блажівський, М. Бурбика, С. Гречанюк, Р. Гречанюк, Л. Горган, Л. Давиденко, Е. Дмитренко, Ю. Дьомін, В. Долежан, І. Козьяков, М. Косюта, К. Курська, О. Литвак, С. Люлько, О. Ляш, В. Малюга, А. Михайленко, М. Мичко, Г. Попов, В. Прищепа, О. Проневич, Н. Рибалка, М. Стефанчук, В. Сухонос, В. Шуба, М. Якимчук та ін.

Основними дисертаційними доробками, дотичними до предмета нашого дослідження, що у сукупності поглядів склали теоретико-методологічну систему поглядів автора стали праці О. Бусола, Є. Вандіна, І. Грабця, В. Дем'янчука, Н. Курко, І. Кушнарєва, А. Линника, О. Панфілова, Я. Пилипа, О. Скомарова, О. Сюсяйло, Г. Яковенка, І. Яцків та інших.

Таким чином, необхідно зазначити, що дослідження адміністративно-правового забезпечення взаємодії Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з іншими правоохоронними органами у сучасній правовій науці є одним із ключових завдань наукового обґрунтування діяльності САП як публічної інституції, реалії існування цього нового для України органу перебувають у динамічному розвитку. Лише за останній час було проголошено потребу кадрового доповнення САП майже вдвічі, відбулися чутливі дисциплінарні провадження щодо її керівника саме з ініціативи взаємодіючого з нею органу – НАБУ.

Спеціалізоване знання, необхідне при дослідженні питань антикорупційної діяльності прокуратури, вимагає відповідної методології. Це

спричинене складністю структури емпіричного і теоретичного знання в галузі досліджуваної проблематики, специфікою його обґрунтування, тісним переплетінням у процесі дослідження антикорупційної діяльності прокуратури як явища різних наукових думок, переконань та теорій. Складність взаємодії даного органу є комплексною і може бути досліджена з позицій багатьох галузей науки у цілому і галузей права, зокрема.

Вивчаючи стан наукової розробки проблемних питань методології порівняльно-правових досліджень, Ю. Баранова наголошує, що методологічним положенням притаманні такі характерні риси, які:

- а) дослідження знань про зв'язки та властивості правової реальності, правила функціонування та розвитку правових об'єктів;
- б) урегулювання наукової діяльності та спрямування дослідника на правильний шлях пізнання істини;
- в) виділення об'єкта, предмета, методологічного інструментарію при здійсненні дослідження як визначальних категорій наукового пізнання;
- г) апробація результатів на дослідницькому рівні;
- д) зацикленість на успішну реалізацію наукових завдань;
- е) ризиками є дані з неточними і нестійкими значеннями, тобто не є абсолютними дослідницької діяльності та допускаються випадки відхилення від їх вимог тощо [14, с. 13].

Беручи до уваги дану позицію, методологія у даному контексті розглядається нами як сукупність наукових теоретико-основоположних та необхідних способів досягнення мети роботи.

У роботі досліджено комплекс відносин, починаючи від загального стану протидії корупції в Україні, адміністративно-правового забезпечення взаємодії новоутвореної Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та інших правоохоронних органів, а також базуючись на цьому, запропоновано комплекс заходів з удосконалення її взаємодії. З огляду на зазначене, використані такі методи наукового дослідження, як: історичний, герменевтичний, догматичний,

ретроспективний, соціологічний, статистичний, порівняльного аналізу, системно-структурного аналізу, моделювання.

Для правових розробок традиційним є історичний метод, оскільки його основне завдання – встановлення природи досліджуваних явищ. Для цього наукового дослідження даний метод є особливо важливим та необхідним, оскільки інститут Спеціалізованої антикорупційної прокуратури проходить лише перші роки становлення. Отже, історичним методом ми сформуваємо уявлення про процеси становлення антикорупційного законодавства та інституційної системи антикорупційних органів, їх взаємодії, проаналізували становлення антикорупційного законодавства та законодавства про діяльність прокуратури.

Серед методів наукового дослідження застосовано і герменевтичний метод для пізнання та інтерпретації текстів монографічних видань, наукових статей та інших публікацій у сфері адміністративно-правового забезпечення взаємодії Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з іншими правоохоронними органами, що уможливило розкриття змісту та узагальнення сформульованих у роботі положень.

Наступним методом, який використовувався для з'ясування природи окремих явищ дійсності у їхньому зв'язку з конкретними подіями, казусами, є догматичний. В залежності від їх розуміння та наукових здібностей особи, яка здійснює дослідження, даний метод уможливує їх належну оцінку та інтерпретацію. Поєднання різних думок, наукових позицій, наукового досвіду дозволяє сформулювати власне уявлення про предмет та об'єкт дослідження. За допомогою догматичного методу були детально проаналізовані теоретичні положення, які допомогли сформулювати власні авторські визначення та розвинути уже наявний понятійно-категоріальний апарат. Зокрема, з метою розкриття теоретичних засад діяльності антикорупційної інституції були розроблені авторські визначення "правоохоронні органи", "адміністративно-правове забезпечення взаємодії правоохоронних органів". Крім того, за допомогою цього методу здійснено наукове опрацювання та аналіз нормативно-

правових актів, що регулюють діяльність Спеціалізованої антикорупційної прокуратури і запропоновані конкретні заходи щодо його оптимізації.

Ретроспективний метод дослідження використаний для конкретизації соціальних явищ і фактів минулого, проведення ретроспективного аналізу вітчизняних нормативно-правових актів, що регулюють правовий статус прокуратури у сфері антикорупційної діяльності.

Застосування соціологічних та статистичних методів надало можливість встановити сучасні шляхи розвитку антикорупційної діяльності, адже базуючись на конкретних кількісних показниках та даних, можна виокремити неякісне забезпечення та проблемні аспекти певного напрямку антикорупційної діяльності, недоопрацювання конкретного антикорупційного органу.

Методологічним підґрунтям аналізу функціонування Спеціалізованої антикорупційної прокуратури є і методологія порівняльного правознавства. Саме порівняльно-правовий метод сприяє пошуку найпрогресивнішого досвіду і стандартів в міжнародно-правовій та внутрішньодержавній практиці. За допомогою зазначеного методу було досліджено досвід ефективної роботи прокуратур зарубіжних країн у сфері корупції. Враховуючи зазначене, були запропоновані перспективні тенденції його інтеграції в українську практику. У підсумку порівняльний метод сприяв пошуку найпрогресивнішого досвіду і стандартів діяльності прокуратур в міжнародно-правовій та внутрішньодержавній практиці.

При проведенні дослідження ми пам'ятали, що різні правові системи можуть порівнюватись лише в тому аспекті, в якому вони вирішують окрему проблему в правовому регулюванні. Адже тільки функціональна однозначність, тобто виконання одного й того ж завдання інститутами різних держав робить можливим, доцільним та ефективним їх порівняння.

Метод моделювання використаний як ефективний засіб для формулювання пропозицій щодо удосконалення чинного законодавства в частині адміністративно-правового забезпечення взаємодії Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з іншими правоохоронними органами.

За допомогою методу системно-структурного аналізу у дослідженні охарактеризовано основні положення адміністративно-правового забезпечення взаємодії САП з іншими правоохоронними органами та запропоновано ряд шляхів організаційного удосконалення. Крім того, застосування цього методу уможливило розгляд діяльності спеціалізованої антикорупційної інституції в нерозривному взаємозв'язку організаційних ознак нагляду за додержанням законів у діяльності Національного антикорупційного бюро України, системи функцій прокуратури та врахування статусу підрозділу Генеральної прокуратури України. Також використаний в процесі дослідження правовий аналіз нерозривно пов'язаний із вивченням правових засад діяльності антикорупційної прокуратури, впливу законодавчих основ на досягнення і проблемні моменти у діяльності прокурорських антикорупційних інституцій різних країн світу.

Як наслідок сукупність зазначених методів слугувала меті розробки пропозицій щодо удосконалення чинного законодавства та практичних підходів адміністративно-правового забезпечення взаємодії Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з іншими правоохоронними органами.

1.2. Сутність і зміст поняття «адміністративно-правове забезпечення взаємодії Спеціальної антикорупційної прокуратури з іншими правоохоронними органами»

Ефективність виконання поставлених державою перед правоохоронними органами завдань безпосередньо залежить від того, як здійснюється забезпечення їх діяльності. При цьому провідне місце в даному аспекті відіграє адміністративно-правове забезпечення, оскільки воно здійснюється за допомогою найрізноманітніших і найчисельніших засобів. Звичайно, правове регулювання організації та діяльності правоохоронних органів здійснюється нормами права різних галузей, але адміністративно-правовим нормам серед них відведено особливе значення в контексті забезпечення діяльності правоохоронних органів за важливими напрямками.

Досить реалістично оцінює бачення українських науковців до визначення категорії правове забезпечення дослідник Ф. Краснояров. Він підкреслює, що вітчизняна наукова практика, крім відсутності єдиної дефініції даної правової категорії, характеризується різноманітністю підходів до її праворозуміння. Це спричинено, по-перше, зосередженням уваги теоретиків права й учених-адміністративістів тривалий час на вивченні аспектів правового забезпечення в напрямі прав і свобод людини, що значно вплинуло на інститут правового забезпечення загалом та адміністративно-правове забезпечення зокрема. По-друге, більшість традиційних досліджень розкривають поняття адміністративно-правового забезпечення в різних галузях регулювання в контексті категорій "адміністративно-правове регулювання" та "механізм адміністративно-правового регулювання" [15, с. 87].

Аналіз правових джерел свідчить, що на сьогодні наука адміністративного права не виробила єдиного підходу до розуміння наведеної вище категорії. А тому розкриття змісту категорії "адміністративно-правове забезпечення" щодо діяльності правоохоронних органів, встановлення її ознак і

принципів буде сприяти всебічності представленого наукового дослідження, збагатить понятійний апарат науки адміністративного права та буде сприяти уніфікації використання наведеного поняття.

Як слідує з аналізу досліджуваної категорії, її зміст утворюють поняття "правове забезпечення" та складова, яка вказує на особливості предмета правового регулювання, з додаванням слова "адміністративно". Досліджуючи семантичне значення слова "адміністративно", наведемо позицію авторського колективу Великого тлумачного словника сучасної української мови. На думку вчених, вказане вище слово походить від слова "адміністративний", яке, у свою чергу, можна тлумачити у значенні: властивий адміністраторові (керівнику організації, підприємства, установи); організаторський, тобто такий, що спрямований на організацію чого-небудь [16, с. 12, 853].

Отже, із семантичного значення зазначена категорія розкривається як така, що пов'язана зі здійсненням керівництва, а точніше і з правовою організацією діяльності прокуратури. Якщо розглядати категорію "адміністративно" з точки зору її використання в конструкції "адміністративно-правове", слід зауважити, що в такому разі вона без сумніву пов'язана із адміністративним правом. Автори підручників з різних галузей права зазвичай відмічають, що кожна з них може розглядатися як галузь права; галузь законодавства; галузь юридичної науки; навчальна дисципліна. У контексті досліджуваного питання уваги заслуговує поняття "адміністративне право" як галузь права. Авторський колектив Юридичної енциклопедії зазначає, що адміністративне право є галуззю права, якою регулюються суспільні відносини, що виникають у сфері функціонування виконавчої влади. Метою адміністративного права є забезпечення ефективного функціонування механізму державного управління і порядку в суспільстві. Норми адміністративного права встановлюють і закріплюють: правила формування (створення, реорганізації, ліквідації) органів виконавчої влади, повноваження цих органів та їх посад, осіб; права та обов'язки підприємств, установ і

організацій, а також громадян у сфері державного управління; адміністративно-правові санкції до порушників відповідних правил тощо [17, с. 48].

Попри чітке визначення у зазначеному джерелі відмітимо його деяку застарілість. Адже категорії "державне управління", "виконавча влада", "вплив на правопорушників" не можуть відобразити сучасних тенденцій адміністративно-правового регулювання. Деякі автори, зокрема А. Галай вказують значне відставання зазначеного підходу від реалій ліберальної демократичної держави: в умовах кризи інститутів сильної держави зростає значення громадянського суспільства. Зовнішнім вираженням еволюції системи цінностей і громадянського поведіння повинна стати організація різних суспільних груп у нові громадські утворення, що беруть участь у публічному управлінні [18, с. 331]. Тому необхідно при розкритті категорії адміністративно-правового забезпечення усвідомлювати його саме як націлене на урегулювання відносин публічного управління за участю державних інституцій і громадськості.

Зазвичай регулюючий вплив адміністративного права відзначають такі ознаки як розпорядчий характер, підзаконність, системність та універсальність, безпосередньо організуючий характер. Провідною ознакою публічного управління є його виконавчо-розпорядче спрямування, що охоплює два взаємозалежних напрями – виконавчу та розпорядчу діяльність.

Отже, аналіз вищенаведеного свідчить про те, що такі складові досліджуваного явища, як "адміністративно" й "адміністративно-правове", вказують, що діяльність прокуратури забезпечується управлінськими та організаційними засобами на основі норм адміністративного права.

Якщо ж розглядати категорію "правове забезпечення", то вона складається з таких елементів, як "правове" та "забезпечення". Перший елемент походить від такого багатоаспектного та складного явища, як "право".

Зазначимо, що "право" може бути розглянуто як явище об'єктивне або ж суб'єктивне. Як зауважує О. Скакун у своєму підручнику "Теорія держави і права", юридичне право має два значення: 1) об'єктивне юридичне право –

система чинних у державі правових норм і принципів; 2) суб'єктивне юридичне право – правові норми та принципи як певні юридично визнані можливості (свободи) суб'єкта права задовольняти власний інтерес. Між двома значеннями терміна "право" існує тісний взаємозв'язок. Поки норма права є загальною і поширюється на усі випадки конкретної сфери життя та діяльності людини, вона є об'єктивною. Коли норма права стосується певної ситуації і здійснюється в конкретній поведінці суб'єкта, вона є суб'єктивною [19, с. 207-208].

У свою чергу С. Й. Кравчук зауважує, що право має різноманітні відображення і розуміння. Він виділяє природне право (не залежить від волі держави та базується на природних сутнісних якостях людини), позитивне право (формується державою), нормативістське право (регулює суспільні відносини з позицій належного та сутнісного, незалежно від реального життя) [20, с. 36-37].

Таким чином, право являє собою сукупність загальнообов'язкових правових норм, які визнаються, встановлюються або санкціонуються державою, ґрунтуються на уявленнях про справедливість, свободу та рівність і які спрямовані на регулювання суспільних відносин з метою сприяння прогресивному розвитку суспільства. У цьому випадку визначення права подане, по-перше, в об'єктивному значенні як сукупність норм, що спрямовані на регулювання суспільних відносин. По-друге, в позитивістському значенні – як сукупність правових норм, які визнаються, встановлюються або санкціонуються державою та фіксуються у відповідних правових джерелах і таким чином є формально визначеними. І по-третє, при конструюванні даного визначення було враховано природно-правовий підхід, який передбачає те, що право в цілому та окремі його норми засновані на уявленнях про справедливість, свободу та рівність і виконують своє соціальне призначення з метою сприяння прогресивному розвитку суспільства.

Із аналізу наведених вище позицій виявляється за можливе зробити висновок стосовно того, що категорія "право" як складовий елемент

досліджуваного поняття використовується в ньому саме в його об'єктивному значенні.

Що стосується категорії "забезпечення", то відповідно до Великого тлумачного словника сучасної української мови слово "забезпечити" означає створити надійні умови для здійснення чого-небудь; гарантувати щось; захищати, охороняти кого-, що-небудь від небезпеки [16, с. 375].

Адміністративно-правове забезпечення у свою чергу розглядається як один із видів правового забезпечення. Адже відносини за участю суб'єктів публічного управління потребують забезпечення нормами і правилами, визначеними адміністративним правом. Сфера правового забезпечення публічного управління стосується правил управління, які за допомогою норм права і правових засобів можна і необхідно впорядкувати.

Р. В. Ігонін вважає, що адміністративно-правове забезпечення, для прикладу, функціонування системи судів загальної юрисдикції – це діяльність суб'єктів державно-владних повноважень, яка регламентована адміністративно-правовими нормами і спрямована на створення необхідних умов для належного функціонування системи судів загальної юрисдикції та встановлена адміністративно-правовими нормами система гарантій належного функціонування такої системи судів [21, с. 39]. Є. Є. Колесников визначає адміністративно-правове забезпечення захисту прав споживачів як здійснюване державою упорядкування відповідних суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорона, реалізація та розвиток за допомогою спеціального механізму [22, с. 434].

Беручи до уваги значну кількість наведених визначень та наукових думок з приводу сутності та складових адміністративно-правового забезпечення, можна підтримати висновок, зроблений науковцями О.М. Гумінім і Є.В. Пряхінім, що теоретично цю категорію можна розглядати у широкому та вузькому розумінні.

У широкому розумінні адміністративно-правове забезпечення можна визначити як упорядкування суспільних відносин уповноваженими на те

державою органами, їх юридичне закріплення за допомогою правових норм, охорона, реалізація і розвиток. Вузьке розуміння буде змінюватися залежно від виду суспільних відносин. Разом з цим, необхідно визначити структуру адміністративно-правового забезпечення. Аналіз наукових праць дає підстави виокремити наступні елементи адміністративно-правового забезпечення: 1) об'єкт адміністративно-правового забезпечення; 2) суб'єкт адміністративно-правового забезпечення; 3) норми права (норми адміністративного права); 4) адміністративно-правові відносини та їх зміст; 5) гарантії, заходи, засоби, форми та методи адміністративно-правового забезпечення [23, с. 48].

Ми розглядатимемо ці категорії як дороговказ подальшої роботи над формулюванням категорії "адміністративно-правове забезпечення" пристосовно до діяльності досліджуваного органу – спеціальної антикорупційної прокуратури. Отже, у широкому розумінні для адміністративно-правового забезпечення взаємодії спеціалізованої антикорупційної прокуратури важливо розуміти специфіку суспільних відносин за участі цього уповноваженого державного органу, їх юридичне закріплення за допомогою правових норм, сукупність категорій щодо охорони, реалізації і розвитку визначених відносин. Якщо ж сфокусуватися на вузькому розумінні – важливо розглядати об'єкт та суб'єкта (суб'єктів) урегульованих правом відносин; коло норм, якими вони визначені; їх адміністративно-правовий зміст як коло прав, обов'язків і повноважень учасників спеціальних правовідносин, а також систему інструментів, якими адміністративне право оперує для належного закріплення правовідносин: гарантії, форми і методи забезпечення дієвості цього кола правовідносин.

Зосередимось на такій специфікації.

Об'єктом відносин щодо адміністративно-правового забезпечення взаємодії спеціалізованої антикорупційної прокуратури є взаємодія як процес спільної діяльності кількох суб'єктів для досягнення спеціальної мети.

Взаємодія означає наявність взаємного зв'язку між предметами (суб'єктами) у дії, а також погоджена дія між ким-, чим-небудь [24, с. 346].

Взаємодія є досить вивченим об'єктом правових і соціальних досліджень. Так, у сучасній філософії взаємодія – це поняття для позначення впливу речей один на одного для відображення взаємозв'язків між різними об'єктами для характеристики форм людського буття, людської діяльності і пізнання. Взаємодія охоплює прямі й опосередковані відносини між об'єктами і системами. Прикладами прямих взаємодій оперує класична механіка, коли розглядає зіткнення і відштовхування, що передають рух від одного тіла до іншого. У суспільній області прикладом взаємодії може бути безпосереднє спілкування між людськими індивідами [25].

Дослідник-практик Л. Феценко, виводить із філософської категорії "взаємодії" групу ключових ознак, важливих для соціальної характеристики цієї діяльності:

- взаємодія існує лише за наявності двох і більше співіснуючих явищ;
- взаємодія має місце лише тоді, коли явища існують водночас;
- наявність у взаємодіючих елементів схожих властивостей;
- взаємодія явищ, які мають між собою взаємний зв'язок і взаємообумовлені;
- при взаємодії об'єкти змінюються;
- здатність кожного із взаємодіючих об'єктів виступати одночасно і причиною, і наслідком;
- можливість настання позитивних і негативних наслідків взаємодії [26, с. 18].

У цьому ж напрямі працювала С. Кожушко, яка визначила власний перелік ознак взаємодії: активні дії, що здійснюються індивідами стосовно одне одного; співвідношення власних цілей та організація їхнього досягнення, отже, взаємність учасників взаємодії; розуміння контексту, в якому відбувається взаємодія, вибір позицій взаємодії, що дозволяють досягти власних цілей, взаєморозуміння [27].

Для переходу до специфікації взаємодії у спеціалізованій антикорупційній прокуратурі важливо поглянути на наступну категорію –

суб'єкт взаємодії. При цьому нами вивчено поняття вищого суб'єктного рівня: взаємодія правоохоронних органів.

Цю категорію докладно опрацьовував класик адміністративно-правової літератури В.М. Плішкін: "Взаємодія – це діяльність; наявність декількох (не менш двох) суб'єктів взаємодії; погодженість заходів за метою,, місцем, часом, методами; спрямованість функціонування взаємодіючих суб'єктів; наявність нормативної (правової) бази взаємодії; становище, яке обіймають суб'єкти взаємодії в ієрархії системи; зміст завдань, які виконуються суб'єктами взаємодії; спільна діяльність" [28, с. 500].

Безпосередній зміст взаємодії у правоохоронній діяльності визначає С. Гречанюк: "під теорією взаємодії в управлінні правоохоронними органами необхідно розуміти галузевий інститут теорії управління, який визначає закономірності ефективної організації спільної діяльності різних правоохоронних органів, інших державних інституцій, які не відносяться до правоохоронних, недержавних організацій щодо досягнення цілей правоохорони, котрі реалізуються на нормативно визначеній основі за допомогою відповідних управлінських відносин" [29, с. 28].

Відповідно, взаємодія у діяльності спеціалізованої антикорупційної прокуратури означає системну діяльність цього органу прокуратури, що узгоджується за цілями і співпадає за часом з іншими інституціями. При цьому основний акцент у взаємодії очевидно полягає у взаємодії з саме правоохоронними органами.

Отже, для наступного елемента аналізу взаємодії спеціалізованої антикорупційної прокуратури важливо визначити коло суб'єктів, з якими вона взаємодіє. За вихідне твердження візьмемо те, що ці суб'єкти взаємодії належать до правоохоронних органів.

Незважаючи на той факт, що термін "правоохоронні органи" широко застосовується у нормативно-правових актах та юридичній літературі, в Україні ще не склалося однозначне уявлення про його зміст, оскільки відсутній чіткий та вичерпний перелік органів, які можна віднести до правоохоронних.

Ряд вчених критикують поняття правоохоронних органів називаючи його надто загальним і застарілим. Якщо поглянути на статтю дослідника-практика А.Куліша "Щодо визначення поняття "правоохоронні органи", він досить логічно критикує різні прийняті в Україні підходи до надто звужувального чи розширювального тлумачення цієї категорії у правовій науці та законодавстві України:

1. Спробу розширити зміст поняття "правоохоронні органи" за рахунок віднесення правозастосовної, контрольної та деяких інших видів діяльності, пов'язаних із зміцненням правового режиму в країні, до правоохоронної він справедливо називає неточною, оскільки це різні види діяльності державних органів, а терміни, якими вони позначаються, не є синоніми та мають неоднакове лексичне значення.

2. Точку зору щодо обмеження правоохоронної діяльності колом державних органів, які ведуть боротьбу з порушеннями законів, що тягнуть юридичну відповідальність у сфері публічного права (злочинами і правопорушеннями адміністративного характеру, включаючи так звані фінансові та адміністративно-господарські санкції), або ведуть боротьбу тільки зі злочинністю засобами кримінально-процесуального характеру називає суперечливою та надміру звужувальною.

3. Позицію вчених М. Хавронюка та М. Мельника, які розуміють під правоохоронними лише ті державні органи, які, діючи в межах кримінально-процесуальної чи адміністративної процедури, протидіють злочинності та правопорушенням, що тягнуть юридичну відповідальність винятково у сфері публічного права він вважає лише частково вірною [30, с. 91-92].

Однак власне визначення А. Куліша теж не в повній мірі відповідає критерію системності: правоохоронні органи – це спеціально уповноважені державні органи, які забезпечують додержання та реалізацію прав і свобод громадян, законності та правопорядку із додержанням встановлених законом правил та процедур відповідно до своєї компетенції [30, с. 92].

Наступним елементом категорії адміністративно-правового забезпечення є урегулювання цієї діяльності нормами права. Тому нами вирішено дослідити нормативний рівень цього формулювання.

У чинній Конституції України зазначене поняття вживається лише раз (у ч. 3 ст. 17), де спеціальне завдання щодо забезпечення державної безпеки і захисту державного кордону покладається на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом [31].

Зазвичай питання кола і призначення правоохоронних органів визначається групою законів щодо системи оборони, захисту, безпеки. Так, у термінологічному словнику на офіційному сайті Верховної ради України наведено групу цитат із законів та підзаконних актів, що використовують таке визначення. Серед законів там згадано такі Закони України: "Про основи національної безпеки України", "Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави", "Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів", крім того наведено коло інших актів міжнародного і підзаконного рівня [32].

Перевіряючи ці документи на чинність ми побачили, що в процесі активних реформ періоду з 2014 року більшість з них стали нечинними і замінені, зокрема Законом України "Про національну безпеку України" від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. Проте, якщо у попередніх законах було наведене визначення правоохоронних органів, цим законом визначення не дано, проте термін залишився і став ще більше розпорошеним.

Термінологічний ряд цього Закону використовує категорію правоохоронні органи для визначення трьох груп органів, які залучаються для забезпечення національної безпеки:

- сектор безпеки і оборони – система органів державної влади, Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, правоохоронних та розвідувальних органів, державних органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, сил цивільного

захисту, оборонно-промислового комплексу України, діяльність яких перебуває під демократичним цивільним контролем і відповідно до Конституції та законів України за функціональним призначенням спрямована на захист національних інтересів України від загроз, а також громадяни та громадські об'єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки України;

- сили безпеки – правоохоронні та розвідувальні органи, державні органи спеціального призначення з правоохоронними функціями, сили цивільного захисту та інші органи, на які Конституцією та законами України покладено функції із забезпечення національної безпеки України;

- сили оборони – Збройні Сили України, а також інші утворені відповідно до законів України військові формування, правоохоронні та розвідувальні органи, органи спеціального призначення з правоохоронними функціями, на які Конституцією та законами України покладено функції із забезпечення оборони держави [33].

Отже ми бачимо у цих групах вже не одну, а дві категорії: "правоохоронні органи" та "органи спеціального призначення з правоохоронними функціями". Питання щодо роз'яснення того, які ж органи належать до правоохоронних, а які до спеціальних правоохоронних, і чому запропонована така класифікація законодавець залишає відкритим.

Єдиним чинним із згаданих вище класичних законів щодо визначення і переліку правоохоронних органів є Закон України "Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів" від 23 грудня 1993 року N 3781-XII. Ось його визначення: правоохоронні органи – органи прокуратури, Національної поліції, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, органи доходів і зборів, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції [34].

Досліджуючи це питання і вчергове акцентуючи потребу прийняття універсального поняття для охоплення термінологічної прогалини щодо кола органів, які забезпечують безпеку, правопорядок і права людини, нами виділене ще одне нове визначення, яке претендує на такий узагальнюючий термін: "органи правопорядку".

При цьому зазначена категорія має першочергове значення для у наведеній системі, адже вона включена до сфери прокурорського нагляду, а отже і до діяльності спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Ця новація не залишилась непоміченою вітчизняними вченими і сьогодні є кілька зрілих наукових статей, що її досліджують.

У дискусію щодо категорії "органи правопорядку" ввідний стан чітко характеризують науковці М. Руденко та О. Шайтуро: "Положення Закону України від 02 червня 2016 року № 1401-VIII "Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)", якими було змінено функціональну спрямованість діяльності прокуратури, зокрема: колишню конституційну підфункцію прокуратури з "нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність..." (п. 3 ст. 121 Конституції України) змінено на "нагляд за негласними та іншими слідчим і розшуковими діями органів правопорядку" (п. 2 ст. 131-1 Конституції України). Це свідчить, що на конституційному рівні з'явилося нове родове поняття (нова регламентація) "органи правопорядку", точніше – "охорони правопорядку", які на сьогодні виступають у якості об'єкту (предмету) прокурорської діяльності при здійсненні нагляду за законністю їх негласних та інших слідчих і розшукових дій" [35, с. 158].

Як зазначають вказані автори термін "органи правопорядку" широко застосовується у міжнародних документах ООН, зокрема Кодексі поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку від 17.09.1979 р. (Резолюція 34/169 Генеральної Асамблеї ООН), цей термін має відповідні аналоги в законодавстві Європейських країн (Великій Британії, Німеччини, Франції). Отже, автори законопроекту щодо вказаних конституційних змін скоріше вважали поняття

"органи правопорядку" очевидним, враховуючи при цьому світову практику та усталену юридичну термінологію цього інституту, до якого належать здебільшого поліцейські служби, військова поліція, інші органи, до компетенції яких віднесено слідство та оперативно-розшукова діяльність [35, с. 159].

Інша дослідниця, професор Н. Ярмиш зазначає власне бачення появи цього терміну. За її словами, авторство терміну належить В. Я. Тацію, який у 2012 році на засіданні Комісії з питань правоохоронної діяльності Конституційної Асамблеї звернув на це увагу, зазначивши: "Поняття „правоохоронні органи” є одним із найбільш невизначених в українському правознавстві, внутрішньо суперечливим і надмірним за обсягом. Наука адміністративного права до правоохоронних органів відносить від 17 до 80 міністерств, відомств і організацій. Не надає тлумачення поняттю "правоохоронні органи" й чинне законодавство. В одних випадках воно визначає правоохоронні органи шляхом конкретного переліку: це органи прокуратури, внутрішніх справ і багато інших. В інших законах, зокрема в Законі України "Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів", цей перелік доповнено іншими органами виконавчої влади: рибоохорони, державної, лісової охорони тощо. Була спроба розширити статус правоохоронних органів, включивши до них і судові органи. Зважаючи на це, науковці дійшли висновку про необхідність систематизації всіх правоохоронних органів і використання цього поняття як суто наукового і узагальнюючого" [36, с. 80].

За результатами обговорення зазначена Комісія визначила органи охорони правопорядку як вид правоохоронних органів, для яких правоохоронна функція є основною і вони здійснюють повноваження, спрямовані на захист прав, свобод людини та охорону правопорядку, а також зазначені органи мають право легального застосування примусу до людей і у своєму складі містять озброєні формування.

Відповідно до положень, розглянутих Комісією Конституційної Асамблеї, у систему правоохоронних органів входять:

1) органи охорони правопорядку (правоохоронна функція для них є основною, вони мають право легального застосування примусу до людей, у своєму складі мають озброєні формування);

2) контрольні органи виконавчої влади (їх перелік дуже великий);

3) органи охорони Конституції України та державного контролю (Конституційний Суд України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Рахункова палата України) [36, с. 81].

Розглядаючи етимологічне і мовне значення нового терміну професор Н. Ярмиш дійшла до висновку, що цей термін має чітко виражене іншомовне походження, яке на її погляд є невдалою калькою із прийнятого у англосаксонських країн терміну Law Enforcement Agencies. Автор резюмує: "З огляду на те, що точного перекладу не існує, доцільним було б у Конституції України використовувати вже відомий законодавству (хоча й нерозкритий у ньому) термін "правоохоронні органи", а не вводити в Основний Закон України новий – "органи правопорядку". На сьогодні складність проблеми збільшується вдвічі, адже необхідно визначитися ще і з "органами правопорядку", які, у свою чергу, є різновидом дискусійних "правоохоронних органів" [36, с. 82].

Не додає ясності у цю діяльність і спеціальний Закон України "Про прокуратуру" від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII. Згідно нього, прокуратура України становить єдину систему, яка в порядку, передбаченому цим Законом, здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави [37].

З цього визначення відповідно до предмету дискусії ми можемо визначити такі чіткі нормативні позиції:

- прокуратура не названа ані правоохоронним органом, ані органом правопорядку;

- спрямування її діяльності на захист прав і свобод людини є одним із обов'язкових ознак "правоохоронної діяльності";

- спрямування її діяльності на захист загальних інтересів суспільства та держави не належить до притаманних ознак ані правоохоронної діяльності, ані

діяльності із охорони правопорядку, адже це ознака будь-якого органу державної влади незалежно від гілки влади, до якої такий орган належить;

- зазначення про чітку кореляцію діяльності прокуратури з функціями, визначеними у Конституції України робить її ближчою до конституційного терміну "органи правопорядку";

- однак вкотре відзначимо, що наразі Конституція України оперує обома термінами: "правоохоронні органи" у статті 17, "органи правопорядку" у статті 131-1.

При цьому згідно статті 25 Закону України "Про прокуратуру" прокурори координують діяльність правоохоронних органів [не органів правопорядку] відповідного рівня у сфері протидії злочинності [37].

Отже, на цьому етапі нашого дослідження, де нами опрацьовувалось поняття і зміст взаємодії Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з іншими органами державної влади ми бачимо не лише незрозуміле бачення терміну "правоохоронні органи", але і нове і при цьому критиковане вітчизняною наукою поняття "органи правопорядку". Для нашого дослідження це поняття є особливо актуальним, адже новий термін прямо розкривається у законодавчих функціях прокуратури. Отже, наразі згідно із українським законодавством прокуратура є правоохоронним органом (Закон України "Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів"), і здійснює нагляд за органами правопорядку (Конституція України).

Маючи вищезазначену дилему, спробуємо розглянути іншу сторону діяльності державних спеціальних органів, до яких належить та з якими взаємодіє спеціальна антикорупційна прокуратура. У спеціалізованій науковій літературі вже стає все більш розповсюдженим такий їх об'єднуючий термін, як антикорупційні органи.

Цю категорію і відповідний перелік органів розглянемо індуктивним методом: передусім відмітимо бачення української правової думки щодо системи цих органів, а лише тоді спробуємо їх визначити теоретично.

Питання діяльності антикорупційних органів, як ми вже зазначали у огляді наукових підходів до предмету дисертації, є дуже поширеним джерелом наукової думки. Кожний із зазначених у анотованих переліках до нашої праці вчений та практик тим чи іншим чином піднімав питання класифікації органів, які здійснюють боротьбу (протидію, запобігання) корупції. Охарактеризуймо ті авторські підходи, які претендують на найбільшу повноту і опубліковані останнім часом, після прийняття антикорупційних законів.

Першу таку класифікацію, яка системно і ґрунтовно демонструє перелік і завдання державних органів, що протидіють корупції, наведено у спільній публікації Національного агентства України з питань державної служби та Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу [38]. Узагальнені результати дослідження продемонстровано у таблиці (див. Додаток Б).

Як бачимо, автори провели ґрунтовну роботу і скурпульозно відобразили коло завдань антикорупційних органів. Водночас, на наш погляд, ця позиція не позбавлена недоліків: їй притаманний надто розширювальний підхід (коло органів подано дуже широко і загально); до антикорупційної діяльності приплюсовано завдання, які не мають до неї відношення (наприклад, люстраційна практика у Міністерстві юстиції України, загальні питання протидії злочинності у СБУ, Державного бюро розслідувань тощо). Одночасно, цей перелік ілюструє ті підходи до перехресного покриття антикорупційними функціями державних органів, що призводило до дублювання повноважень і негативних результатів, які стали основною причиною антикорупційної реформи 2014 року.

Також широкий підхід до формування кола антикорупційних органів був застосований у вже згаданому дисертаційному дослідженні О. Скомарова.

Виходячи з того, що коло суб'єктів антикорупційної взаємодії, наведене О. Скомаровим, також розгалужене і подекуди перекликається із вищенаведеним переліком, зазначимо саме ключові класифікаційні позиції, які зазначає автор.

Так, система антикорупційних органів на думку дослідника складається таким чином:

1. Органи, безпосереднім завданням яких є участь у формуванні та реалізації антикорупційної політики:

- Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК).
- Національна поліція України.
- Міністерство юстиції України.
- Державне бюро розслідувань (ДБР).

2. Інші правоохоронні структури, які також здійснюють антикорупційні заходи:

- Служба безпеки України (СБУ).
- Національне агентство з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів.

- Прокуратура.

3. Інші публічні інституції.

Державна служба фінансового моніторингу України.

Державна фіскальна служба України.

- Верховна Рада України та її профільний комітет - Комітет Верховної Ради України з питань запобігання і протидії корупції.

- Національна рада з питань антикорупційної політики - консультативно-дорадчий орган при Президентові України.

- Неурядовий сектор, а також міжнародні організації [8, с. 129-150].

Коментуючи запропоновану систему відмічаємо, що автор провів велику узагальнюючу роботу, однак допустив кілька системних помилок:

- не врахував законодавче визначення системи антикорупційних органів, що по суті є системою таких органів у вузькому розумінні;

- випустив з уваги ключові, з позиції нашого дослідження інституції: Національне антикорупційне бюро України та саму Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру;

- надмірно оригінально (не згідно із підходами в українській правовій науці) назвав класифікаційні групи антикорупційних органів.

Ще одну спробу зробити загальну класифікацію суб'єктів протидії корупції, причому саме з позиції взаємодії спеціалізованої антикорупційної прокуратури здійснив Є. Вандін.

Авторську класифікацію суб'єктів протидії корупції він сформулював за такими критеріями:

1) за ступенем участі реалізації повноважень у сфері антикорупційної діяльності: безпосередньо; опосередковано;

2) за напрямками антикорупційної діяльності: антикорупційна політика; попередження, протидія, припинення корупційних злочинів та правопорушень; застосування покарання за корупційні правопорушення та притягнення до відповідальності; забезпечення ефективності та дієвості антикорупційного механізму;

3) за сферами антикорупційної діяльності: суб'єкти, які уповноважені приймати участь в запобіганні корупції на міжнародній арені; суб'єкти, які запобігають корупції на території України;

4) за видами корупційних правопорушень [1, с. 131-133].

До кожного системного елемента цієї класифікації Є. Вандін додає перелік органів і кола взаємодії. Однак з причин обмеженого обсягу дисертації не будемо на цьому зупинятися. Загалом відмітимо, що ці групи диференціації дозволяють поглянути не лише на перелік, але і на напрями взаємодії антикорупційної прокуратури з іншими органами.

У зазначених вище джерелах було розглянуто максимально широке коло суб'єктів антикорупційної взаємодії. Однак зазвичай практика взаємодії йде шляхом максимального формування основної взаємодії, з ключовими інституціями.

Такий підхід ми знайшли у ще одному джерела, присвяченому діяльності САП. Автори, А.Галай та С.Деркач називають такі напрями повсякденної (операційної) взаємодії спеціалізованої антикорупційної прокуратури: із

Генеральним прокурором; з органами прокуратури; із НАБУ; з НАЗК; з Національним агентством України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів (АРМА); з суддями антикорупційної спеціалізації [39, с. 12-17; 58].

Вважаємо, що такий підхід можна назвати колом взаємодії САП у вузькому змісті, оскільки він охоплює переважно основних суб'єктів антикорупційної практики в Україні.

До речі, коло суб'єктів антикорупційної діяльності саме у вузькому змісті пропонує і ключовий Закон України "Про запобігання корупції" [40].

Закон України "Про запобігання корупції" від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII обирає ще більш звужувальний підхід і називає спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції (антикорупційними у вузькому змісті) такі органи: органи прокуратури, Національної поліції, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції [40].

Таким чином, розглядаючи важливе для нашого дослідження питання кола органів, з якими взаємодіє для виконання власних завдань діяльності Спеціалізована антикорупційна прокуратура, нами було досягнуто таких позицій:

1. Систему органів з якими взаємодіє САП варто розглядати одночасно у широкому та у вузькому розумінні і це потрібно відобразити у нашому визначенні за результатами науково-теоретичного аналізу у цьому підрозділі. Перше охоплює усе коло державних, міжнародних і недержавних інституцій, з якими співпрацює спеціалізована антикорупційна прокуратура. Друге включає лише спеціально-уповноважені структури, які прямо уповноважені на здійснення антикорупційної діяльності і більшість з яких утворені в межах правової реформи починаючи з 2014 року. Такими є Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції, Національне агентство з питань виявлення, розшуку та управління

активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, Вищий антикорупційний суд України.

2. На рівні цього етапу дослідження не варто детально розкривати зміст взаємодії, адже це перевантажить очікуване визначення "адміністративно-правового забезпечення взаємодії Спеціальної антикорупційної прокуратури з іншими правоохоронними органами". Опис деталей взаємодії буде здійснено у наступних підрозділах дисертації.

3. У дилемі вибору узагальнюючої категорії щодо органів, з якими взаємодіє прокуратура ми віддаємо перевагу усталеному поняттю "правоохоронні органи" на противагу недостатньо заснованому на національних наукових традиціях "органи правопорядку".

4. Категорії "антикорупційні органи" і "правоохоронні органи" співвідносяться як спеціальне і загальне. Усі антикорупційні органи є правоохоронними, але не всі правоохоронні органи є антикорупційними. Такими (одночасно приналежними до обох зазначених категорій) є органи, що належать одночасно до наведених нами переліків правоохоронних та антикорупційних органів. Для спрощення категорії нами запропоноване такий об'єднуючий термін як "правоохоронні антикорупційні органи".

5. Для усунення практичних складностей взаємодії поняття "адміністративно-правове забезпечення взаємодії Спеціальної антикорупційної прокуратури" потрібно закріпити у законодавстві, зокрема у Положенні про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України.

Отже, на основі проведеного аналізу, а також вивчення поняття антикорупційної взаємодії у ряді наукових праць ми сформулювали таке визначення. Адміністративно-правове забезпечення взаємодії Спеціальної антикорупційної прокуратури з іншими правоохоронними органами – коло урегульованих нормами адміністративного права засад виконавчої та розпорядчої діяльності САП, що визначають системну спільну (погоджену) діяльність, цього органу з іншими правоохоронними антикорупційними органами, з іншими інституціями що узгоджується за цілями і співпадає за

часом, ініціативно здійснюється в межах чинного законодавства та з додержанням взаємоузгоджених принципів, спрямована на здійснення нагляду за додержанням законів під час попередження, припинення, розслідування, підтримання державного обвинувачення і захисту інтересів громадянина або держави в суді щодо корупційних або пов'язаними з корупцією правопорушень.

За результатами роботи із узагальнення змісту теоретико-правової категорії "адміністративно-правове забезпечення взаємодії Спеціальної антикорупційної прокуратури" було досягнуто таких **висновків**.

1. Наука адміністративного права сьогодні не виробила єдиного підходу до розуміння наведеної вище категорії. А тому розкриття змісту категорії "адміністративно-правове забезпечення" щодо діяльності правоохоронних органів, встановлення її ознак і принципів буде сприяти всебічності представленого наукового дослідження, збагатить понятійний апарат науки адміністративного права та буде сприяти уніфікації використання наведеного поняття.

2. Регулюючий вплив адміністративного права відзначають такі ознаки як розпорядчий характер, підзаконність, системність та універсальність, безпосередньо організуючий характер. Провідною ознакою публічного управління є його виконавчо-розпорядче спрямування, що охоплює два взаємозалежних напрями – виконавчу та розпорядчу діяльність. Аналіз наведеного свідчить, що ознаки "адміністративно" й "адміністративно-правове" у правовій категорії "адміністративно-правове забезпечення взаємодії Спеціальної антикорупційної прокуратури", вказують, що діяльність прокуратури забезпечується управлінськими та організаційними засобами на основі норм адміністративного права.

2. "Правове забезпечення" як елемент загальної категорії "Адміністративно-правове забезпечення взаємодії Спеціальної антикорупційної прокуратури" розглядається як триєдине ціле, що поєднує у собі:

1) об'єктивне розуміння сукупності норм, що спрямовані на регулювання суспільних відносин за участю цього органу;

2) позитивне значення встановлення і гарантування державою цих формально визначених положень у відповідних правових джерелах;

3) природно-правовий підхід, що означає заснованість на уявленнях про справедливість, свободу та рівність і виконують своє соціальне призначення з метою сприяння розвитку демократії та верховенства права.

3. Категорії адміністративно-правове забезпечення широкому і вузькому розумінні варто розглядати як дороговказ подальшої роботи над формулюванням категорії "адміністративно-правове забезпечення" пристосовно до діяльності досліджуваного органу – спеціальної антикорупційної прокуратури. Наведена структура широкого і вузького розуміння адміністративно-правове забезпечення із насиченням її спеціальним змістом діяльності САП є основою у формуванні змісту поняття "адміністративно-правове забезпечення взаємодії Спеціальної антикорупційної прокуратури з іншими правоохоронними органами".

4. Взаємодія у діяльності спеціалізованої антикорупційної прокуратури означає системну діяльність цього органу прокуратури, що узгоджується за цілями і співпадає за часом з іншими інституціями.

5. Визначаючи суб'єктне коло взаємодії САП було констатовано нормативно закріплене протиріччя класичного поняття "правоохоронні органи" (доповненого в чинному законодавстві "органами спеціального призначення з правоохоронними функціями") з іншим – "органи правопорядку". У дилемі вибору узагальнюючої категорії щодо органів, з якими взаємодіє прокуратура ми віддаємо перевагу першому через його усталеність у правовій національній традиції.

6. Для термінологічної оптимізації кола взаємодії САП було опрацьовано також співвідношення термінів "правоохоронні" та "антикорупційні" органи. Доведено, що категорії "антикорупційні органи" і "правоохоронні органи" співвідносяться як спеціальне і загальне. Для мовного спрощення категорії

"адміністративно-правове забезпечення взаємодії Спеціальної антикорупційної прокуратури з іншими правоохоронними органами" нами запропоноване такий об'єднуючий термін як "правоохоронні антикорупційні органи" як такий, що об'єднує їх у застосуванні без втрати змісту.

7. За результатами дослідження нами визначено, що адміністративно-правове забезпечення взаємодії Спеціальної антикорупційної прокуратури з іншими правоохоронними органами – це коло урегульованих нормами адміністративного права засад виконавчої та розпорядчої діяльності САП, що визначають системну спільну (погоджену) діяльність, цього органу з іншими правоохоронними антикорупційними органами, з іншими інституціями що узгоджується за цілями і співпадає за часом, ініціативно здійснюється в межах чинного законодавства та з додержанням взаємоузгоджених принципів, спрямована на здійснення нагляду за додержанням законів під час попередження, припинення, розслідування, підтримання державного обвинувачення і захисту інтересів громадянина або держави в суді щодо корупційних або пов'язаними з корупцією правопорушень.

8. Для практичного застосування зазначеного поняття пропонуємо внести його до чинного законодавства. Зокрема п. 1.3 Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України, затвердженого наказом Генеральної прокуратури України від 12 квітня 2016 року № 149 з подальшими змінами викласти у такій редакції:

"1.3. Адміністративно-правове забезпечення взаємодії Спеціальної антикорупційної прокуратури з іншими правоохоронними органами – коло урегульованих нормами адміністративного права засад виконавчої та розпорядчої діяльності САП, що визначають системну спільну (погоджену) діяльність, цього органу з іншими правоохоронними антикорупційними органами, з іншими інституціями що узгоджується за цілями і співпадає за часом, ініціативно здійснюється в межах чинного законодавства та з додержанням взаємоузгоджених принципів, спрямована на здійснення нагляду за додержанням законів під час попередження, припинення,

розслідування, підтримання державного обвинувачення і захисту інтересів громадянина або держави в суді щодо корупційних або пов'язаними з корупцією правопорушень.

Спеціалізована антикорупційна прокуратура організовує роботу у взаємодії з іншими структурними підрозділами Генеральної прокуратури України, прокуратурами всіх рівнів, Національним антикорупційним бюро України, Національною академією прокуратури України, державними органами та органами місцевого самоврядування."

1.3. Історія становлення адміністративно-правового забезпечення взаємодії Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з іншими правоохоронними органами в сучасній Україні

Спеціалізована антикорупційна прокуратура України виникла в процесі реформи органів правопорядку, що стартувала 2014 і мала особливе призначення. Це спрямування стосується запобігання корупції і має на меті максимально знизити корупційні фактори у політичному та економічному житті українського суспільства. Цього результату очікується досягти інституційними змінами: посиленням прозорості і підзвітності української влади, спрощенням процесів і позбавленням втручання представників публічної влади у економічні відносини, побудовою ефективної системи нових антикорупційних органів, утворених за кращими іноземними зразками. Зрозуміло, що діяльність антикорупційних органів стане ефективною лише за умови їх взаємодії між собою та з іншими державними і міжнародними дотичними структурами.

Як історично складалася потреба посилення адміністративно-правових засад запобігання корупції? Усі дослідники цього явища відмічають його суттєву загрозу для національної безпеки та розвитку суспільства:

– висока корумпованість неминуче спричинює зниження політичної легітимності інституту публічної влади, корозію основоположних суспільних відносин, девальвацію конституційних ліберальних цінностей, занепад суспільної моралі, зниження якості життя громадян, поширення організованої злочинності [41, с. 261];

– корупція спричиняє масову недовіру населення до багатьох інститутів публічної влади в Україні, а також до держави як інституту, який не може забезпечити верховенство права та законність, права громадян. Наявність корупції в Україні та її масштаби становлять загрозу повноцінному

функціонуванню системи органів публічної влади в Україні, є суттєвим гальмом на шляху розвитку України як держави [5, с. 4];

– рівень корупції та неефективність діючої системи запобігання й протидії цьому небезпечному явищу свідчать про наявність цілої системи суспільних практик, яка підживлює та стимулює корупційну поведінку на всіх рівнях суспільних відносин. Фактично можна стверджувати, що сьогодні корупційний фактор є нормою та складовою частиною політики, економіки та громадського життя України [1, с. 23].

На практичному дослідницькому рівні проблему корупції у країнах світу здійснює громадський альянс "Transparency International". Організації цієї мережі відслідковують стан корупції у різних країнах світу у дослідженні Індекс сприйняття корупції. Український представник Transparency International веде облік стану корупції і протидії їй в Україні з 1998 року. Наведемо ці дані [42], доповнивши їх на основі дослідження 2018 року [43] (див. Додаток В.).

Охарактеризуємо стан Української антикорупційної реформи з резюме дослідження 2018 року [43]. За останній рік Україна здобула 30 балів зі 100 можливих і посіла 130 місце (зі 180 країн). Це на 1 бал більше та на 1 позицію вище, ніж у минулому році (29 балів, 131 місце зі 176 країн). Але в динаміці результати минулого року нижчі (1 бал проти 2) ніж у 2016 році.

Серед причин, які дозволили Україні переміститися на вищу сходинку, наступні. Антикорупційні органи (САП та НАБУ) у 2017 розгорнули свою слідчу роботу та направили до суду перші справи щодо підозр у топ-корупції. Реєстр електронних декларацій продовжив своє функціонування. Минув перший рік реформи державних закупівель та обов'язкового використання системи ProZorro. Відбулася реформа ринку газу. Україна здійснила деякі позитивні кроки з дерегуляції. Автори досліджень, на яких базується розрахунок Індeksu, також відзначили зниження рівня корупції в поліції та зменшення кількості випадків, коли бізнес змушений давати хабарі.

Водночас, фактично падіння динаміки зростання вдвічі порівняно з 2016 роком пояснюється такими обставинами, як брак політичної волі керівництва

країни до рішучої боротьби з корупцією та низький рівень довіри до українських судів та прокуратури. Також варто відмітити постійні законодавчі ініціативи парламенту, які загрожують новоствореній антикорупційній інфраструктурі [43].

Для нашого дослідження цей висновок особливо важливий, адже він чітко вказує на прорахунки у діяльності та взаємодії антикорупційних органів, зокрема у відносинах за участі Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Наше наукове припущення полягає у тому, що потреби у практичній діяльності САП щодо взаємодії з іншими антикорупційними органами і державними структурами зумовлені недостатнім адміністративно-правовим забезпеченням цих процесів і покращити динаміку можливо за рахунок його оптимізації.

Дослідимо історичний розвиток адміністративно-правового забезпечення протидії корупції в Україні.

Першим відміченим нами кроком з подолання корупції були заходи на початку існування України як держави. У 1993 році Верховна Рада України прийняла Постанову "Про невідкладні заходи щодо боротьби з організованою злочинністю і корупцією", у змісті якої визначено потребу розробити і прийняти групу законів про боротьбу з корупцією, про захист суддів, працівників правоохоронних і контролюючих органів, про боротьбу з легалізацією грошей і цінностей, одержаних протиправним шляхом та ряду інших у різних сферах [44]. Однак автори опису Стану впровадження реформ в Україні відмічають, що частина цих законів була прийнята лише у 2002 році, і жоден з них не став ефективним [42].

Однак вважаємо, що зазначена постанова вищого органу законодавчої влади та тогочасні дослідження антикорупційного змісту (зокрема, професора М. Мельника) позначились на суспільному резонансі та законодавчому інтересі до цього питання, що спричинило прийняття у 1995 році першої редакції Закону України "Про боротьбу з корупцією" від 5 жовтня 1995 року № 356/95-ВР [45]. Закон визначив коло відповідальних органів з боротьби з корупцією, сформулював рівні (запобігання, відповідальність, усунення наслідків

корупційних діянь) боротьби з корупцією, а також визначив важливу роль прокуратури у цьому аспекті. Остання стаття закону містила вказівку, що нагляд за виконанням законів у сфері боротьби з корупцією здійснюється Генеральним прокурором України й уповноваженими ним прокурорами. На наш погляд це перша відсилка до утворення у майбутньому спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

Реалістичними кроками у розбудові кооперації антикорупційних інституцій можна назвати прийняття Національної програми боротьби з корупцією, затверджена у квітні 1997 року Указом Президента України. Програмою було вперше на законодавчому рівні визнано неефективність вжитих заходів щодо подолання корупції:

- Закон України "Про боротьбу з корупцією" майже не застосовується;
- окремі керівники центральних і місцевих органів виконавчої влади усунулись від виконання вимог законодавства про боротьбу з корупцією;
- діяльність органів виконавчої влади, в тому числі правоохоронних, здійснюється без додержання принципу розподілу функцій і відповідальності. Підрозділи правоохоронних органів часто дублюють один одного, що призводить до неузгодженості та паралелізму в роботі;
- відсутня звітність щодо боротьби з корупцією. Через їхню неузгодженість втрачається головний профілактичний чинник – невідворотність покарання за злочин;
- усе це дає можливість злочинним елементам тривалий час здійснювати свою протиправну діяльність, втягувати до неї нових учасників, і перш за все посадових осіб державних органів для вчинення корупційних діянь [46].

Серед інших ознак, які додала до наукового розуміння корупції зазначена програма, варто відмітити, що нею було визнано існування корупції високого рівня, яка більш притаманна державним високопосадовцям, а не організованій злочинності. Цей чинник на наш погляд поступово кристалізував погляди представників української юридичної науки і законотворчої практики і був покладений у основу антикорупційної реформи 2014 року.

Наступним важливим кроком із осмислення і впровадження антикорупційних нормативно-правових засад стало прийняття Концепції подолання корупції в Україні "На шляху до доброчесності", схваленої Указом Президента України 2006 року. У цьому акті також було визнано системний характер прояву корупції та неможливість її подолання у попередні роки [47]. Однак через політичну кризу положення цієї концепції практично залишились нереалізованими.

Як бачимо, у перші п'ятнадцять років питання адміністративно-правового забезпечення протидії корупції були засновані на визнаних майже одразу після прийняття неефективними нормах Закону України "Про боротьбу з корупцією". Інші кроки були концепціями (програмами), що поступово розвивали уявлення про розуміння і потреби протидії корупції. Як відмічають інші дослідники [42], кожної спроби характеристика проблем, які спричинювала корупція, методи і форми боротьби з нею були більш чіткими. Ми погоджуємося з тим, що недовіра законодавчих кроків з протидії корупції була заснована на ігноруванні підходів, притаманних адміністративному праву, як праву управління. Адже ці концепції страждали від неякісного стратегічного та операційного планування заходів, не містили системи очікуваних результатів та оцінювання їх досягнення, були відірваними від кращого іноземного досвіду.

Наступна спроба провести реформу антикорупційної системи розпочалася у 2011 році. Було створено Національний антикорупційний комітет, прийнято низку важливих нормативно-правових актів, серед яких основну роль відігравав Закон України "Про засади запобігання і протидії корупції", а основні напрямки державної антикорупційної політики у практичному аспекті було закріплено у Національній антикорупційній стратегії на 2011-2015 рр. [48].

В якості характеристики антикорупційної реформи 2011 року і її реалізації відмітимо, що саме зростання корупції і неспроможність уповноважених державних органів протидіяти їй ефективно, по суті очолення корупційної системи державними високопосадовцями стало одним із

каталізаторів Революції 2014 року і наступного ґрунтовного переосмислення адміністративно-правових засад усієї антикорупційної системи.

Відповідно ключовим завданням розбудови прозорої демократичної правової держави після Революції Гідності 2014 року стало створення ефективної системи запобігання та протидії корупції на всіх рівнях організації української влади.

Тому, зважаючи фактичну відсутність реалізації програми 2011 року станом з більшої частини положень виникла необхідність у черговому прийнятті низки нових законодавчих актів для її удосконалення: "Засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки" (зазначені, хоч і загально, елементи, яких не вистачало попереднім програмам: показники виконання антикорупційних заходів, механізм моніторингу та контролю) [49], "Про Національне антикорупційне бюро України" [50], "Про запобігання корупції" [40], "Про очищення влади" [51], "Про прокуратуру" [37], "Про Державне бюро розслідувань"[52], "Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів" [53], "Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення"[54], "Про Вищий антикорупційний суд" [55] та ряду інших.

Як виникла потреба прийняти цю низку законів і подальших підзаконних актів досить ґрунтовно пояснює Є. В. Вандін [1, с. 26-28]. Ним проведено класифікацію причин розробки і прийняття системи антикорупційного законодавства, що покладено у основу реформи 2014 року.

Нами переосмислено і доповнено запропонований ним перелік. Зокрема фінально група причин і умов, що зумовлювали потребу перезапуску антикорупційної реформи у 2014 році можна також класифікувати на законодавчі, організаційно-управлінські, морально-етичні та соціальні. Сам перелік їх виглядає наступним чином:

1. Законодавчі причини:

1.1. Формулювання законодавства з надмірними дискреційними повноваженнями державних посадових осіб, що стимулює корупцію.

Варто відмітити, що до подолання цієї проблеми слугували вжиті заходи (система ProZorro, реформа ринку газу, системи e-Health та e-Democracy, автоматичне повернення ПДВ тощо). Однак постійні законодавчі ініціативи щодо скасування тої чи іншої новації (див. напр. [56]) потребують тримання ситуації на контролі.

1.2. Низька культура правозастосування.

Це далекосяжна ініціатива, наразі важко робити оцінку проведеним змінам.

1.3. Неузгодженість державних програм з законами про протидію корупції.

Варто відмітити кроки до систематизації антикорупційної реформи.

1.4. Незавершення намічених у реформах кроків щодо їх впровадження.

З цього приводу варто відмітити періодичні спроби зупинити продумані кроки до втілення в життя антикорупційних змін (тривалий незапуск Державного бюро розслідувань, політизація процесу розслідування управлінського стилю керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, кампанії з обґрунтування власного шляху України у антикорупційному урегулюванні). Однак незмінна позиція міжнародних організацій та потреби України дотримуватись планів реформ для отримання чергових міжнародних кредитів наразі дозволяють просувати заплановані кроки антикорупційної реформи у визначених напрямках.

1.5. Численні винятки щодо певного кола посадових осіб щодо здійснення антикорупційних заходів.

З цього приводу варто згадати виключення щодо електронного декларування доходів працівників спецслужб, що нагадує аналогічні підходи у минулому.

2. Організаційно-управлінські причини:

2.1. Ігнорування міжнародних рекомендацій при прийнятті нормативно-правових актів антикорупційної реформи.

При прийнятті кожного акту антикорупційної реформи відбувається обговорення і намагання впровадити численні виключення від бачення міжнародних організацій (див. з цього приводу детальний аналіз впровадження реформ [57]). З цього приводу варто згадати складність прийняття законодавства про антикорупційний суд.

2.2. Неефективна діяльність органів правопорядку щодо виявлення корупційних правопорушень.

Часто відбувається націлення роботи на виконання кількісних показників. Погляньмо на спосіб оприлюднення інформації про свою роботу антикорупційних органів. НАБУ висвітлює передусім кількісні показники [58]. Сайт НАЗК [59] приховують будь-які дані про результати діяльності, натомість оприлюднюють новини про вжиті кроки без розуміння системних результатів. Позитивно відмітимо шляхи інформування про свою діяльність АРМА [60].

2.3. Відсутність системності та координації діяльності органів влади щодо реалізації відповідних заходів.

На цьому питанні ми зупинимось окремо, оскільки воно безпосередньо стосується наукового завдання цього підрозділу.

3. Морально-етичні причини:

3.1. Падіння моральності в суспільстві, низька професійна культура державних службовців.

3.2. Неефективна державна система виховання у службовців моральних якостей, доброчесності, усвідомлення, що корупція підриває авторитет і силу держави, етичні основи суспільної свідомості.

3.3. Порухення службової етики.

Ми уникатимемо детального аналізу змісту цього питання, оскільки воно не входить до предмету нашого дослідження.

4. Соціальні причини:

4.1. Відсутність налагодженості діалогу з громадськістю у процесі прийняття важливих рішень як вимоги міжнародно-правових інструментів щодо партнерства влади та громадянського суспільства у сфері антикорупційної політики; слабкість самих інститутів громадянського суспільства у боротьбі з корупційними явищами.

Варто відмітити принципово новий підхід антикорупційних інституцій до цього питання. Кожний з антикорупційних органів сформував громадські контролюючі органи (крім САП, яка діє в системі прокуратури), виписав їх способи моніторингу і дослідження діяльності.

4.2. Нерозвиненість у значної частини населення громадянської свідомості, у тому числі щодо впливу на антикорупційну політику; відсутність державної ініціативи та необхідних організаційних зусиль щодо створення громадських формувань, незалежних недержавних структур для активізації боротьби з корупцією.

4.3. Високий ступінь громадянської толерантності більшої частини населення до корупційних проявів.

Зазначені позиції продовжують мати місце в українському суспільстві [61].

Отже, сукупність цих причин стала каталізуючим чинником ініціювання антикорупційної реформи в Україні, що розпочалась у 2014 році. З історико-правової точки зору важливо відстежити логіку законотворця, як крок за кроком уточнювались положення реформи, адже за нашим припущенням на час прийняття першого нормативно-правового акту не було зрозуміло усе коло законодавчих змін, які були прийняті станом на кінець 2018 року.

Отже, перший пакет антикорупційних змін було прийнято 14 жовтня 2014 року. До нього увійшли три акти:

- Закон України "Про запобігання корупції";
- Закон України "Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки";
- Закон України "Про Національне антикорупційне бюро України".

Закон України "Про запобігання корупції" був схвально оцінений українською та міжнародною експертною спільнотами. Про нього зазначали, що цей закон не лише відповідав усім міжнародним стандартам у цій сфері, а й враховував найкращий зарубіжний досвід та рекомендації міжнародних інституцій (GRECO, ОЕСР тощо) [62].

Передусім цим законом було побудовано нову категоріальну систему корупції як протиправного явища. Так, згідно із ст. 1 Закону України "Про запобігання корупції" від 14.10.2014 № 1700-VII, корупцією є використання спеціально уповноваженою владною особою, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у частині першій статті 3 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей. Нова система понять, пов'язаних з корупцією, є чіткішою і більш юридично виваженою, її застосування має бути більш простим, ніж попередній стан антикорупційного законодавства.

Очевидно, що корупція є масштабним явищем, на протидію якому спрямовані зусилля всієї правоохоронної системи нашої держави. Тому Закон України "Про запобігання корупції" утворив нову систему антикорупційних органів. Передусім варто відмітити Національне агентство з питань запобігання корупції та Національне антикорупційне бюро України. Перше отримало коло повноважень із запобігання корупції та формування антикорупційної політики у державі безпосередньо за змістом Закону України "Про запобігання корупції", друге – окремий закон про свою діяльність із протидії корупції високопосадовців кримінально-процесуальними методами.

Відповідно до ст. 1 Закону України "Про Національне антикорупційне бюро України" від 14.10.2014 № 1698-VII, Національне антикорупційне бюро

України є державним правоохоронним органом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових [50]. Завданням Національного бюро є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці.

Відмітимо першу несистемну позицію щодо формування кола антикорупційних органів: за значенням і колом повноважень щодо запобігання корупції НАЗК значно перевищує НАБУ, однак спеціального закону про його діяльність не було прийнято. Подальша критика низьких результатів НАЗК у різноманітних дослідженнях не згадує фактор розпорошеності правових основ його діяльності.

Наша думка не збігається із оцінкою експертів Центру політико-правових реформ щодо законодавчих основ діяльності НАЗК, висловленою у 2015 та 2017 роках: передбачений Законом механізм створення та діяльності НАЗК в цілому відповідає міжнародним стандартам щодо гарантування незалежності органу, закріплених, зокрема, в ст. 6 Конвенції ООН проти корупції, 20 керівних принципах боротьби з корупцією, закріплених в Резолюції (97) 24 Комітету Міністрів Ради Європи [63, с. 107].

На наш погляд, невиокремлення правових положень щодо діяльності НАЗК у тексті Закону України "Про запобігання корупції" призвела до уможливлення пасивної позиції цієї інституції, а численні зміни у антикорупційне законодавство ще більше ускладнили формування НАЗК антикорупційної політики та відповідну правозастосовну роботу. Погляньмо детальніше – протягом 2014-2018 років було прийнято понад 20 змін до Закону України "Про запобігання корупції" [40]. При цьому лише в перший рік його функціонування, коли формувались перші нові антикорупційні органи було прийнято 13 змін.

Закон України "Про Національне антикорупційне бюро України" був другим у переліку антикорупційних законів, що покладені за фундамент реформи 2014 року.

Станом на 1 січня 2015 р. в Україні ще не існувало жодного спеціально уповноваженого органу із виявлення та розслідування справ про корупційні злочини. Закон «Про засади запобігання і протидії корупції» втратив чинність 26 жовтня 2014 р., а Закон «Про Національне антикорупційне бюро України», прийнятий 14 жовтня 2014 р., набув чинності лише 26 січня 2015 р. Згідно із цим Законом таким спеціально уповноваженим органом є НАБУ [63, с. 321].

Отже, сфера діяльності даного органу є порівняно вузькою (детальніше вона визначається підслідністю Національного антикорупційного бюро України, закріпленою у ст. 216 КПК України).

Погоджуємось із дослідником НАБУ О. Скомаровим, який зазначає, що на відміну від деяких інших правоохоронних органів держави, НАБУ як державний правоохоронний орган, що не входить до будь-якої з гілок влади (законодавчої, виконавчої або судової), наділений дієвими інструментами для ефективної реалізації державної антикорупційної політики. Цьому сприяє і визначений законом адміністративно-правовий статус національного антикорупційного органу, який ми розуміємо в якості частини загального правового статусу спеціального правоохоронного органу на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових, який характеризує його права, обов'язки, відповідальність як учасника відносин публічного управління, визначає його місце в правоохоронній системі держави, а також характеризує засади його внутрішньої організації та управління [8, с. 181].

В той же час численні прогалини Закону України "Про Національне антикорупційне бюро України" стосувалися його взаємодії з нормами кримінально-процесуального і адміністративного законодавства. Лише прийняття групи змін до цього закону, а також до Кримінального

процесуального кодексу щодо підслідності та негласної кримінально-процесуальної діяльності; Кримінального кодексу України щодо кола злочинів, підслідних НАБУ; Закону України "Про оперативно-розшукову діяльність" щодо допуску працівників НАБУ до такої роботи та ряду інших дозволили мати чітке коло повноважень Національного бюро та забезпечити незалежність його діяльності.

Водночас не припиняються спроби використання НАБУ в партійних, групових чи особистих інтересах, спроби поставити НАБУ під незаконний контроль інших державних органів, їхніх посадових і службових осіб, зокрема через ненадання належних можливостей для проведення детективами усіх можливих негласних слідчих дій, загрозу усунення від посади директора НАБУ через механізм призначення підконтрольних окремим політичним силам аудиторів [63, с. 336].

Фіналізувати систему законодавства про запуск антикорупційної реформи 2014 року мав Закон України "Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки".

Відмітимо, погоджуючись з І. Беззубом, що тим самим уперше саме законом, а не підзаконним нормативно-правовим актом закріплювалась Антикорупційна стратегія України, яка встановлювала напрями роботи державних органів на наступні чотири роки [64].

Насправді Антикорупційна стратегія сутнісно виглядає як програма, що має визначені проблеми, цілі їх подолання, систему заходів на реалізацію кожної з них та інструменти моніторингу їх виконання.

Аналіз зазначеного закону дозволив виділити такі пріоритетні цілі антикорупційної реформи:

- 1) створення в Україні системи прийняття рішень щодо антикорупційної політики на основі результатів аналізу достовірних даних про корупцію та чинників, які до неї призводять, зокрема статистичних спостережень, моніторингу виконання цих рішень та їх впливу на стан справ з питань запобігання корупції незалежним спеціалізованим органом із залученням

представників громадянського суспільства, а також формування суспільної підтримки у подоланні корупції;

2) створення прозорих засад фінансування проведення виборів, діяльності політичних партій, усунення корупціогенних ризиків у діяльності виборних органів, посилення громадського контролю за їх діяльністю;

3) створення системи доброчесної та професійної публічної служби відповідно до міжнародних стандартів і кращого світового досвіду;

4) запровадження ефективних антикорупційних програм у центральних органах виконавчої влади, а також на державних підприємствах, забезпечення для суспільства прозорості їх діяльності;

5) продовження реформування законодавства про державні закупівлі з метою усунення ризиків корупції та впровадження прозорої системи проведення державних закупівель;

6) реформування судової влади в Україні та усунення ризиків корупції у судочинстві та діяльності органів кримінальної юстиції;

7) усунення корупційних передумов ведення бізнесу, формування сприятливого для відмови від корупційної практики бізнес-клімату та нетолерантного ставлення бізнесу до корупції;

8) реалізація права осіб на доступ до інформації, забезпечення відкритості суспільно необхідної інформації, яка може використовуватися для виявлення і припинення корупційної практики, дієвий державний контроль за реалізацією відповідного законодавства;

9) створення системи інструментів, які дадуть змогу ефективно виявляти та розслідувати корупційні злочини, конфісковувати майно, яке було предметом злочинної діяльності або набуто внаслідок такої діяльності, притягувати до відповідальності осіб, причетних до вчинення корупційних злочинів;

10) формування в суспільстві ідеї нетерпимості до проявів корупції [49].

Відповідно до цього закону, у 2015 році затверджено і Державну програму щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні

(Антикорупційної стратегії) на 2015-2017 роки [65]. У ній закладено такі напрями протидії корупції:

- створення інституціонального механізму формування та моніторингу реалізації державної антикорупційної політики (зокрема, започаткування роботи Національного агентства з питань запобігання корупції, сприяння активній діяльності Національної ради з питань антикорупційної політики);

- створення інструментів отримання достовірної інформації щодо кількісних та якісних показників корупції (зокрема, затвердження загальнонаціональної методики оцінки рівня корупції відповідно до стандартів ООН);

- підготовка нової антикорупційної стратегії (враховуючи результати аналізу корупційних ризиків та стан виконання чинної стратегії, широке громадське обговорення проекту, його міжнародну експертизу);

- встановлення нових форм співпраці з громадськістю у формуванні та моніторингу реалізації державної антикорупційної політики (затвердження спільного з громадськістю меморандуму щодо принципів партнерства у сфері антикорупційної політики та забезпечення його виконання);

- створення механізму захисту викривачів корупції;

- усунення корупції у судовій системі та органах кримінальної юстиції, корупційних чинників у процедурах державних закупівель;

- удосконалення законодавства щодо виявлення, розслідування корупційних злочинів та конфіскації злочинних активів;

- зміна суспільних уявлень про корупцію.

У зв'язку з цим ми можемо відмітити існування по суті двох програм, що частково дублюють одна одну, частково уточнюють поставлені завдання. Було б цілком логічним припустити, що Антикорупційна стратегія, затверджена Законом України "Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки" є базовим документом, а Державна програма щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня

2015 р. № 265 визначає її конкретне наповнення. Однак навіщо в такому разі вносити зміни до самої Стратегії (у 2014 та 2015 роках було внесено дві зміни)? Наша відповідь очевидна і підтверджує раніше зроблене припущення – на етапі старту антикорупційної реформи у 2014 році чіткого розуміння її системи ще не було і воно формувалось поступово, з кожним новим нормативно-правовим актом.

Наш висновок про неякісне адміністративно-правове забезпечення антикорупційної реформи збігається із тезами дослідника Д. Калмикова, опублікованими у кінці 2017 року:

- жодна із поставлених цілей Антикорупційної стратегії повною мірою не досягнута;

- із 44 антикорупційних заходів, визначених Антикорупційною стратегією, повністю виконано лише 9 (21%), частково – 19 (43%), і не виконано – 16 (36%);

- із 27 завдань Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні, які планувалося вирішити у 2015–2017 роках, в повному обсязі виконано лише 6 (22%). При цьому вчасно вирішено лише одне з них (4%). Реалізовано лише 124 із 207 запланованих антикорупційних заходів (60%) і виконані вони здебільшого неякісно [62].

Особливий історико-правовий інтерес викликає питання, яке місце у антикорупційній реформі було відведене діяльності безпосереднього об'єкта нашого дослідження – Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, і чи взагалі таке питання підіймалося на початку реформи. На наше переконання, існування САП станом на прийняття пакету антикорупційних законів не передбачалося законотворцем. Це підтверджують такі тези:

- Закон України "Про запобігання корупції" не містить зазначень про спеціальну антикорупційну діяльність прокуратури, вона згадується так само як і Національна поліція, тобто як неспеціалізований орган, що має певні повноваження із протидії корупції;

- одночасно з прийняттям пакету антикорупційних законів було прийнято нову редакцію Закону України "Про прокуратуру" від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII [66]. По суті цей закон входив до антикорупційного пакету, оскільки приймався того ж дня. Однак його новели були спрямовані на інше – на формування нової системи регіонального поділу прокуратури, на звуження функцій прокуратури і позбавлення її широкого і необмеженого у формах заочного нагляду за додержанням законності, впровадження гарантій незалежності окремих прокурорів та їх оновленій підготовці, тощо. Якість цих новацій не досліджується у цій праці, оскільки виходить за коло нашого дослідження. Однак ми робимо однозначний висновок, що Спеціалізованої антикорупційної прокуратури не передбачали утворювати розробники антикорупційної реформи 2014 року. Адже якби планували, це було б логічним зробити саме у день прийняття повного пакету антикорупційного законодавства.

Перша редакція Закону України "Про прокуратуру" від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII містила три згадування про спеціалізовану діяльність прокуратури. Перше – "у системі прокуратури може запроваджуватися спеціалізація прокурорів" (стаття 7 закону); друге – у статті 27 щодо стажу військових прокурорів; третє – у прикінцевих положеннях, зокрема у змінах до Закону України "Про виконавче провадження" ("прокуратури Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя, спеціалізовані прокуратури на правах обласних" замінити на "регіональні прокуратури") [66].

Останнє твердження особливо важливе, оскільки де факто підтверджує один із сьогодні втрачених пріоритетів реформи прокуратури: прибирання з системи прокуратури спеціалізованих прокуратур, які діяли надмірно суб'єктивно, виконували більшою мірою доручення керівництва, а не закону.

Звернімо увагу на систему прокуратури України станом на початок антикорупційної реформи згідно до ст. 7 згаданого закону:

- 1) Генеральна прокуратура України;
- 2) регіональні прокуратури;

- 3) місцеві прокуратури;
- 4) військові прокуратури [66].

Чому ж тоді і яким чином з'явилася потреба запровадження антикорупційної прокуратури? Відповідь очевидна – це був спосіб усунути недолік первинного антикорупційного законодавства.

Аналогічного висновку доходить і дослідник І. Печенкін у своєму аналізі первинного антикорупційного законодавства:

1. Суб'єктів протидії корупції [у новому антикорупційному законодавстві – *прим. наша*] можна подати у такій послідовності: в антикорупційній політиці – Верховна Рада України (як законодавчий та контролюючий через відповідний профільний комітет орган), уряд, Національна рада з питань антикорупційної політики, Національне агентство з питань запобігання корупції; у запобіганні корупції – Національне агентство з питань запобігання корупції, органи прокуратури, відповідні органи державної влади, громадські організації, інші об'єднання; у притягненні до відповідальності, подальшому судовому розгляді та покаранні за корупцію – органи прокуратури, Національне антикорупційне бюро України.

2. Критика має бути й щодо відсутності у пакеті антикорупційних законів, прийнятих 14 жовтня 2014 року правового визначення та правової регламентації діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, визначених пунктом 5 статті 5 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 7 квітня 2011 року. Незважаючи на те, що в новій редакції Закону передбачено діяльність та виконання відповідних функцій спеціально уповноважених суб'єктів протидії корупції (органи внутрішніх справ, прокуратури та Служби безпеки України), правової регламентації або посилянь на дії таких інституцій не передбачено [67].

Тому утворення САП відбулося як шлях усунення цього недогляду.

Слід погодитися із думкою Л. Горган, що реформи стали системоутворюючим і ключовим фактором, який утверджує антикорупційну роль органів прокуратури в системі правоохоронних органів України. І будь-які

зміни в державно-правовому чи політичному житті реформ правоохоронних органів не можуть обійтися без участі прокуратури [68, с. 46].

Так, наступного, 2015 року Законом України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції" ч.1 ст. 7 Закону України "Про прокуратуру" було доповнено п. 5 "Спеціалізована антикорупційна прокуратура", а також після частини другої доповнено новою частиною наступного змісту: "Особливості організації і діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури визначені статтею 8-1 цього Закону" [69].

Згідно з ч. 5 ст. 8 Закону України "Про прокуратуру" Спеціалізована антикорупційна прокуратура, на яку покладаються такі функції:

- 1) здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування Національним антикорупційним бюро України;
- 2) підтримання державного обвинувачення у відповідних провадженнях;
- 3) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених цим Законом і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями.

Відзначимо також, що зазначений законопроект, що упроваджував у структуру прокуратури України новий орган – Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру, подавався без пояснювальної записки, яка зазвичай пояснює причини його прийняття. Це можна прослідкувати у картці проекту, що був прийнятий у відносно короткий строк лютого-березня 2015 року [69].

Сама ініціація САП як самостійного органу в структурі Генеральної прокуратури України відбулася наказом Генерального прокурора України від 22 вересня 2015 року. У структурі Генеральної прокуратури України утворено **Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру (на правах самостійного структурного підрозділу)**, а також два відділи: аналітично-статистичний та документального забезпечення [70].

Отже, як висновок щодо утворення САП відмітимо наступне. Цей орган був утворений через необхідність забезпечення функціонування Національного антикорупційного бюро України та розглядалося як шлях посилення зусиль держави у напрямку протидії корупції. Однак неврахування потреби існування антикорупційної прокуратури у первинних текстах антикорупційного законодавства зразку 2014 року, швидке і практично не пояснене у Верховній Раді України її утворення, запровадження САП як спеціалізованого органу прокуратури, які скасовувались із її реформою у тому ж 2014 році негативно позначилися на системності підходів до одночасно антикорупційної реформи та реформи органів прокуратури.

Наступними кроками щодо адміністративно-правового забезпечення були прийняті закони про інші органи, що опосередковано відносяться до антикорупційних:

1. Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів було запроваджене Законом України "Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів" від 10 листопада 2015 року № 772-VIII [53]. Коло подальших адміністративно-правових актів щодо забезпечення його діяльності розпочалося з кінця 2016 року, а щодо форм діяльності – з 2017 року [71].

2. Державне бюро розслідувань було визначене однойменним законом від 12 листопада 2015 року № 794-VIII [52]. Безпосередня робота бюро станом на 2018 рік практично не розпочалась через пролонгацію кадрових процедур, які все ще тривають [72]. Нормативні акти щодо організації діяльності почали прийматися лише з 2017 року [73].

3. Оновлені підходи до публічної служби важливі для антикорупційної реформи, що прямо передбачені Законами України "Про запобігання корупції" та "Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки" були запроваджені із прийняттям спеціалізованого Закону від 10 грудня 2015 року № 889-VIII [74]. Однак попри

численні новації, внесення протягом наступних двох років більше десяти системних змін також позначається на його якості.

Станом на час написання цього дослідження новелою української антикорупційної практики було утворення спеціалізованого Вищого антикорупційного суду.

З цього приводу в українській правничій спільноті продовжуються дискусії. Проекти законів “Про антикорупційні суди” (реєстр. №6011), (реєстр. №6529), подані у 2017р., запропонували абсолютно протилежні шляхи і способи створення органів антикорупційної судової юрисдикції. Серед проблем запровадження цієї інституції називались неприпустимість виконання вищими спеціалізованими судами повноважень одночасно першої і апеляційної інстанції, надмірність і нелогічність кола спеціальних вимог до суддів Вищого антикорупційного суду. На думку експертів, запропоновані в законопроекті вимоги є дійсно надмірними, що може заблокувати процес створення суду. Аналогічно критично було сприйнято урегулювання процедур конкурсного відбору до суду [75, с. 22]. Аналогічні проблемні моменти діяльності Вищого антикорупційного суду піднімалися і в інших експертних колах [76;77;78]. У підсумку, закон прийнято 7 червня 2018 року за № 2447-VIII [55], кадрові та організаційні процедури тривають.

Отже, проведення історико-правового дослідження прийняття та уведення в дію адміністративно-правових засад діяльності антикорупційних органів дозволило виокремити наші власні узагальнення щодо причин та закономірностей їх існування. Ці *висновки* на наш погляд позначаються на сучасній діяльності САП та загальній взаємодії спеціалізованих антикорупційних органів України.

1. Вважаємо, що потреби у практичній діяльності САП щодо взаємодії з іншими антикорупційними органами і державними структурами зумовлені недостатнім адміністративно-правовим забезпеченням цих процесів і покращити динаміку можливо за рахунок його оптимізації.

2. Історико-правова періодизація адміністративно-правового забезпечення у новітній історії складається з трьох етапів, які ми умовно називаємо за ключовими словами антикорупційного законодавства: 1) боротьби з корупцією; 2) запобігання та протидії корупції; 3) запобігання корупції.

2.1. Перший період існування правових засад боротьби з корупцією тривав у 1995-2009 роки і засновувався за нормам Закону України "Про боротьбу з корупцією" та відповідних державних програм.

2.2. Другий період новітньої історії протидії корупції відбувався у 2011-2013 (2014) роках і засновувався на нормах Закону України "Про засади запобігання і протидії корупції".

2.3. Третій, поточний період запобігання корупції в Україні розпочався у 2014 році прийняттям пакету антикорупційних законів 14 жовтня 2014 року і триває дотепер.

3. На формування правової природи корупції та запобігання їй правовими методами у реформі 2014 року вплинули кожний із попередніх етапів формування адміністративно-правового забезпечення протидії корупції.

3.1. Вагомий внесок до усвідомлення причин і умов корупції було зроблено у Національній програмі боротьби з корупцією, затвердженій у квітні 1997 року Указом Президента України. Серед ознак, які додала до наукового розуміння корупції зазначена програма було визнано існування корупції високого рівня, яка більш притаманна державним високопосадовцям, а не організованій злочинності. Цей чинник, на наш погляд, поступово кристалізував погляди представників української юридичної науки і законотворчої практики і був покладений у основу антикорупційної реформи 2014 року.

3.2. У перші п'ятнадцять років (1995-2009 р.р.) питання адміністративно-правового забезпечення протидії корупції були засновані на визнаних неефективними нормах Закону України "Про боротьбу з корупцією". Недієвість законодавчих кроків з протидії корупції була заснована на ігноруванні підходів, притаманних адміністративному праві, як праві управління. Адже ці концепції

страждали від неякісного стратегічного та операційного планування заходів, не містили системи очікуваних результатів та оцінювання їх досягнення, були відірваними від кращого іноземного досвіду.

3.3. При цьому прокуратура від початку утворення адміністративно-правових засад протидії корупції в Україні визнається важливим суб'єктом цієї діяльності. Вже перша редакція Закону України "Про боротьбу з корупцією" 1995 року містила вказівку, що нагляд за виконанням законів у сфері боротьби з корупцією здійснюється Генеральним прокурором України й уповноваженими ним прокурорами. На наш погляд, це - перша відсилка до утворення у майбутньому спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

3.4. В якості характеристики антикорупційної реформи 2011 року і її реалізації відмітимо, що саме зростання корупції і неспроможність уповноважених державних органів протидіяти їй ефективно, по суті очолення корупційної системи державними високопосадовцями стало одним із каталізаторів Революції Гідності 2014 року і наступного ґрунтовного переосмислення адміністративно-правових засад усієї антикорупційної системи.

4. Погоджуємось з Є. В. Вандіним, що систему причин і умов, що зумовили перезапуск антикорупційної реформи у 2014 році можна класифікувати на законодавчі, організаційно-управлінські, морально-етичні та соціальні.

5. Історію адміністративно-правового забезпечення антикорупційної реформи, що розпочалась у 2014 році ми періодизуємо у такі чотири етапи, що пов'язані головним чином із запуском окремих антикорупційних органів:

1) прийняття базового законодавчого антикорупційного пакету 14 жовтня 2014 року і запуск Національного агентства з питань запобігання корупції та Національного антикорупційного бюро України;

2) виправлення прорахунків перших антикорупційних законів і запуск Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

3) прийняття законів про супутні до протидії корупції явища та запуск Державного бюро розслідувань, Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, прийняття нових правових засад держслужби;

4) перше системне осмислення результатів антикорупційної реформи 2014 року та запуск Вищого антикорупційного суду.

6. Базовий законодавчий пакет антикорупційної реформи було прийнято 14 жовтня 2014 року. До нього увійшли три акти: Закон України "Про запобігання корупції"; Закон України "Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки"; Закон України "Про Національне антикорупційне бюро України".

6.1. Основні переваги і недоліки базового пакету адміністративно-правового забезпечення антикорупційної реформи 2014 року нами визначені наступним чином:

- нова система понять, пов'язаних з корупцією, є чіткішою і більш юридично виваженою, її застосування має бути більш простим, ніж попередній стан антикорупційного законодавства;

- Закон України "Про запобігання корупції" утворив нову систему антикорупційних органів. Передусім варто відмітити Національне агентство з питань запобігання корупції та Національне антикорупційне бюро України. Перше отримало коло повноважень із запобігання корупції та формування антикорупційної політики у державі безпосередньо за змістом Закону України "Про запобігання корупції", друге – окремий закон про свою діяльність із протидії корупції високопосадовців кримінально-процесуальними методами.

- невиокремлення правових положень щодо діяльності НАЗК у окремому законі призвела до уможливлення пасивної позиції цієї інституції, а численні зміни у антикорупційне законодавство ще більше ускладнили формування НАЗК антикорупційної політики та відповідну правозастосовну роботу. Для реновації НАЗК на вірних адміністративно-правових засадах вважаємо за доцільне прийняти окремий закон про його діяльність;

- численні прогалини Закону України "Про Національне антикорупційне бюро України" стосувалися його взаємодії з нормами кримінально-процесуального і адміністративного законодавства. Лише прийняття групи змін до цього закону, а також до Кримінального процесуального кодексу щодо підслідності та негласної кримінально-процесуальної діяльності; Кримінального кодексу України щодо кола злочинів, підслідних НАБУ; Закону України "Про оперативно-розшукову діяльність" щодо допуску працівників НАБУ до такої роботи та ряду інших дозволили мати чітке коло повноважень Національного бюро та забезпечити незалежність його діяльності.

6.2. Фіналізувати систему законодавства про запуск антикорупційної реформи 2014 року мав Закон України "Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки". Відповідно до цього закону, у 2015 році затверджено і Державну програму щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015-2017 роки. Вважаємо, що таким чином в Україні існують дві програми, що частково дублюють одна одну, частково уточнюють поставлені завдання. Це стало одним із факторів низького виконання обох програм.

7. Досліджуючи роль та місце Спеціалізованої антикорупційної прокуратури у реформі було зроблено висновок, що існування САП станом на прийняття пакету антикорупційних законів не передбачалося законотворцем. Це підтверджують такі тези:

- Закон України "Про запобігання корупції" не містить формулювань про спеціальну антикорупційну діяльність прокуратури, вона згадується так само як і Національна поліція, тобто як неспеціалізований орган, що має певні повноваження із протидії корупції;

- одночасно з прийняттям пакету антикорупційних законів було прийнято нову редакцію Закону України "Про прокуратуру". По суті цей закон входив до антикорупційного пакету, оскільки приймався того ж дня. Однак його новели не містять положень щодо САП, та були спрямовані на інше – на формування

нової системи регіонального поділу прокуратури, на звуження функцій прокуратури і позбавлення її широкого і необмеженого у формах загального нагляду за додержанням законності, впровадження гарантій незалежності окремих прокурорів та їх оновленій підготовці тощо;

- тому потреба запровадження Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з'явилася як спосіб усунути недолік первинного антикорупційного законодавчого пакету 2014 року. Цей орган був утворений через необхідність забезпечення функціонування Національного антикорупційного бюро України та розглядалося як шлях посилення зусиль держави у напрямку протидії корупції. Однак неврахування потреби існування антикорупційної прокуратури у первинних текстах антикорупційного законодавства зразку 2014 року, швидке і практично непояснене у Верховній Раді України її утворення, запровадження САП як спеціалізованого органу прокуратури, які скасовувались із її реформою у тому ж 2014 році негативно позначилися на системності підходів до одночасно антикорупційної реформи та реформи органів прокуратури.

8. Вагомим фактором, що позначається на якості реформи стала інерція як негативна ознака запуску антикорупційних органів. Фактично усі спеціалізовані антикорупційні органи розпочинають свою роботу із запізненням відносно з очікуваними термінами. Наприклад, для запуску діяльності Національного антикорупційного бюро України виявилось потрібним прийняти законодавчі акти 2015 (утворення САП, корекція первинних засад діяльності) та 2016 років (можливість здійснювати оперативно-розшукову діяльність); Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів утворене в кінці 2015 року, нормативні ж акти про форми діяльності почали прийматися у 2017 році; Національне агентство з питань запобігання корупції отримало приміщення майже через рік після призначення керівного складу, а кадрові конкурси розпочалися ще пізніше; Вищий антикорупційний суд України ще не розпочав діяльність, хоча обговорення необхідності його утворення відбувалося з 2016 року. Загалом аналіз історії

адміністративно-правового забезпечення антикорупційної реформи 2014 року підтверджує – на етапі старту реформи чіткого розуміння її системи ще не було і воно формувалась поступово, з кожним новим нормативно-правовим актом. Виправлення існуючого стану є принциповим завданням української правничої науки та практики.

Висновки до розділу

1. Огляд наукових досліджень у межах адміністративно-правової наукової спеціальності 12.00.07 показав, що монографічних робіт, які системно розкривали б специфіку адміністративно-правового забезпечення взаємодії Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з іншими правоохоронними органами не існує і ця тема складає актуальне завдання наукового пошуку.

На авторські уявлення щодо корупції як державно-правового феномену та встановлення категорій антикорупційної політики та практики вплинули дослідження таких вчених, як: В. Авер'янов, О. Альфьоров, Л. Аркуша, О. Бандурка, О. Банчук, І. Басецький, В. Білоус, В. Гаращук, В. Грохольський, К. Гуценко, О. Долженков, О. Дульський, В. Дурдинець, С. Іншаков, О. Кальман, М. Камлик, І. Козаченко, А. Комзюк, В. Корнієнко, Я. Кондратьєв, О. Кузьменко, В. Лунєєв, О. Мартиненко, Є. Макаренко, М. Мельник, Р. Мельник, М. Потебенько, О. Прохоренко, І. Пшеничний, О. Рябченко, І. Сервецький, М. Хавронюк, В. Шакун, Т. Шкула, І. Шинкаренко тощо.

Питання адміністративно-правового забезпечення діяльності органів прокуратури є особливо актуальним у контексті спільної функціональної природи з антикорупційною прокуратурою. Для цього дослідження важливим був аналіз робіт таких вчених, як: Є. Блажівський, М. Бурбика, С. Гречанюк, Р. Гречанюк, Л. Горган, Л. Давиденко, Е. Дмитренко, Ю. Дьомін, В. Долежан, І. Козьяков, М. Косюта, К. Курська, О. Литвак, С. Люлько, О. Ляш, В. Малюга,

А. Михайленко, М. Мичко, Г. Попов, В. Прищепа, О. Проневич, Н. Рибалка, М. Стефанчук, В. Сухонос, В. Шуба, М. Якимчук та ін.

Основними дисертаційними доробками, дотичними до предмета нашого дослідження, що у сукупності поглядів склали теоретико-методологічну систему поглядів автора стали праці О. Бусола, Є. Вандіна, І. Грабця, В. Дем'янчука, Н. Курко, І. Кушнар'ова, А. Линника, О. Панфілова, Я. Пилипа, О. Скомарова, О. Сюсяйло, Г. Яковенка, І. Яцків та інших.

2. Наука адміністративного права сьогодні не виробила єдиного підходу до розуміння категорії "адміністративно-правове забезпечення взаємодії Спеціальної антикорупційної прокуратури".

За результатами дослідження нами визначено, що адміністративно-правове забезпечення взаємодії Спеціальної антикорупційної прокуратури з іншими правоохоронними органами – це коло урегульованих нормами адміністративного права засад виконавчої та розпорядчої діяльності САП, що визначають системну спільну (погоджену) діяльність, цього органу з іншими правоохоронними антикорупційними органами, з іншими інституціями що узгоджується за цілями і співпадає за часом, ініціативно здійснюється в межах чинного законодавства та з додержанням взаємоузгоджених принципів, спрямована на здійснення нагляду за додержанням законів під час попередження, припинення, розслідування, підтримання державного обвинувачення і захисту інтересів громадянина або держави в суді щодо корупційних або пов'язаними з корупцією правопорушень.

Для практичного застосування зазначеного поняття пропонуємо внести його до чинного законодавства. Зокрема п. 1.3 Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України, затвердженого наказом Генеральної прокуратури України від 12 квітня 2016 року № 149 з подальшими змінами викласти у такій редакції:

"1.3. Адміністративно-правове забезпечення взаємодії Спеціальної антикорупційної прокуратури з іншими правоохоронними органами – коло урегульованих нормами адміністративного права засад виконавчої та

розпорядчої діяльності САП, що визначають системну спільну (погоджену) діяльність, цього органу з іншими правоохоронними антикорупційними органами, з іншими інституціями що узгоджується за цілями і співпадає за часом, ініціативно здійснюється в межах чинного законодавства та з додержанням взаємоузгоджених принципів, спрямована на здійснення нагляду за додержанням законів під час попередження, припинення, розслідування, підтримання державного обвинувачення і захисту інтересів громадянина або держави в суді щодо корупційних або пов'язаними з корупцією правопорушень.

Спеціалізована антикорупційна прокуратура організовує роботу у взаємодії з іншими структурними підрозділами Генеральної прокуратури України, прокуратурами всіх рівнів, Національним антикорупційним бюро України, Національною академією прокуратури України, державними органами та органами місцевого самоврядування."

3. Проведення історико-правового дослідження прийняття та уведення в дію адміністративно-правових засад діяльності антикорупційних органів дозволило визначити авторську періодизацію, що складається з трьох етапів за ключовими словами антикорупційного законодавства: 1) боротьби з корупцією; 2) запобігання та протидії корупції; 3) запобігання корупції.

3. На формування правової природи корупції та запобігання їй правовими методами у реформі 2014 року вплинули кожний із попередніх етапів формування адміністративно-правового забезпечення протидії корупції.

У перші п'ятнадцять років (1995-2009 р.р.) питання адміністративно-правового забезпечення протидії корупції були засновані на визнаних неефективними нормах Закону України "Про боротьбу з корупцією". Недієвість законодавчих кроків з протидії корупції була заснована на ігноруванням підходів, притаманних адміністративному праві, як праві управління. Адже ці концепції страждали від неякісного стратегічного та операційного планування заходів, не містили системи очікуваних результатів та оцінювання їх досягнення, були відірваними від кращого іноземного досвіду.

В якості характеристики антикорупційної реформи 2011 року і її реалізації відмітимо, що саме зростання корупції і неспроможність уповноважених державних органів протидіяти їй ефективно, по суті очолення корупційної системи державними високопосадовцями стало одним із каталізаторів Революції Гідності 2014 року і наступного ґрунтовного переосмислення адміністративно-правових засад усієї антикорупційної системи.

4. Історію адміністративно-правового забезпечення антикорупційної реформи, що розпочалась у 2014 році ми періодизуємо у такі чотири етапи, що пов'язані головним чином із запуском окремих антикорупційних органів:

1) прийняття базового законодавчого антикорупційного пакету 14 жовтня 2014 року і запуск Національного агентства з питань запобігання корупції та Національного антикорупційного бюро України;

2) виправлення прорахунків перших антикорупційних законів і запуск Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

3) прийняття законів про супутні до протидії корупції явища та запуск Державного бюро розслідувань, Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, прийняття нових правових засад держслужби;

4) перше системне осмислення результатів антикорупційної реформи 2014 року та запуск Вищого антикорупційного суду.

Вагомим фактором, що позначається на якості реформи стала інерція як негативна ознака запуску антикорупційних органів. Фактично усі спеціалізовані антикорупційні органи розпочинають свою роботу із запізненням відносно з очікуваними термінами. Загалом аналіз історії адміністративно-правового забезпечення антикорупційної реформи 2014 року підтверджує – на етапі старту реформи чіткого розуміння її системи ще не було і воно формувалась поступово, з кожним новим нормативно-правовим актом. Виправлення існуючого стану є принциповим завданням української правничої науки та практики.

5. Прокуратура від початку утворення адміністративно-правових засад протидії корупції в Україні визнається важливим суб'єктом цієї діяльності. Вже перша редакція Закону України "Про боротьбу з корупцією" 1995 року містила вказівку, що нагляд за виконанням законів у сфері боротьби з корупцією здійснюється Генеральним прокурором України й уповноваженими ним прокурорами. На наш погляд це перша відсилка до утворення у майбутньому спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

Потреба запровадження Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з'явилася як спосіб усунути недолік первинного антикорупційного законодавчого пакету 2014 року. Однак неврахування потреби існування антикорупційної прокуратури у первинних текстах антикорупційного законодавства зразку 2014 року, швидке і практично не пояснене у Верховній Раді України її утворення, запровадження САП як спеціалізованого органу прокуратури, які скасовувались із її реформою у тому ж 2014 році негативно позначилися на системності підходів до одночасно антикорупційної реформи та реформи органів прокуратури.

РОЗДІЛ 2

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТА ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ СПІЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ СПЕЦІАЛІЗОВАНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПРОКУРАТУРИ З ІНШИМИ ПРАВООХОРОНИМИ ОРГАНАМИ

2.1. Адміністративно-правовий статус Спеціалізованої антикорупційної прокуратури

Спеціалізована антикорупційна прокуратура обіймає важливе та досить особливе місце в системі кримінальної юстиції України, і будучи частиною системи органів прокуратури наділена особливими повноваженнями, які суттєво відрізняють її від інших структурних елементів означеної системи. Натомість, саме належність до прокуратури та організаційна підпорядкованість та залежність від керівництва Генеральної прокуратури України, на думку багатьох експертів, науковців є суттєвою проблемою, що суттєво впливає на ефективність роботи Спеціалізованої антикорупційної прокуратури України. Зважаючи на це, питання правильного розуміння правового статусу цієї прокуратури потребує більш детального аналізу, що і буде здійснено в даному підрозділі.

Так, зокрема, досліджуючи питання правового статусу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури України, С.Л. Савранчук зазначав, що поняття «правовий статус» має глибокі історичні корені. Перші згадування про юридичний статус містяться у працях давньоримських учених. У перекладі з латини (*status*) воно означає становище, стан у будь-якій ієрархії, структурі, системі. Потреба в сучасному розумінні значенні поняття "статус" зумовлена необхідністю описання соціальної структури суспільства [79].

М.Г. Александров під правовим статусом розуміє, по-перше, коло тих суб'єктивних прав, що повинні надаватись суб'єкту при вступі у відповідні

правовідносини; по-друге, коло тих юридичних обов'язків, що можуть бути покладені на суб'єкта у відповідних правовідносинах (потенційні обов'язки); по-третє, правовий статус характеризується колом загальних заборон здійснення дій відомого роду (з цих загальних заборон походять евентуальні обов'язки) [80, с.232].

В. Г. Сокурєнко та О. М. Савицька зауважують, що правовий статус, встановлюючи межі можливого і дозволеного поведіння людей, тим самим забезпечує вільну, автономну, суспільно корисну діяльність особистості [81, с. 154].

А. Г. Бережнов зазначав, що правовий статус є серцевиною нормативного вираження основних принципів взаємовідносин між громадянином і державою. За своєю суттю він є системою еталонів, зразків поведінки людей, що заохочуються і захищаються від порушень державою і, як правило, схвалюваних суспільством [82, с. 263]. Зі свого боку І. В. Бойко вказує, що зміст правового статусу характеризується певною стабільністю. Зміни правового статусу відбуваються за волею законодавця, а не окремих суб'єктів, на яких він розповсюджується. Крім того, цей же автор вказує на типовість правового статусу, тобто, правовий статус є загальним (відірваним від індивідуальних правовідносин). Елементи правового статусу наділені властивостями загальності, масштабності, в силу чого визначають ті межі, в яких утворюється правове становище конкретної особи, формуються суб'єктивні права та юридичні обов'язки [83, с.18-19].

О. Ф. Скакун вважає, що правовий статус - це система покріплених у нормативно-правових актах і гарантованих державою прав, свобод, обов'язків, відповідальності, відповідно до яких індивід як суб'єкт права координує свою поведінку в суспільстві. Нерідко до структури правового статусу належать, крім прав, свобод, обов'язків, ще й громадянство, законні інтереси та гарантії. Ці категорії, на думку дослідниці, є або передумовами правового статусу, або його умовами, супроводжують його, але не становлять його структуру [19], [79].

Правовий статус суб'єкта права, на думку І. С. Окунєва, - складова частина соціального статусу, що визначає правове становище суб'єкта права щодо інших суб'єктів права, має офіційне визнання з боку держави, формальну визначеність, характеризується системністю, стабільністю та обумовлений існуючою системою суспільних відносин. Юридична конструкція правового статусу суб'єкта права має певну структуру, складається з елементів, які виконують різні функції. Юридична конструкція правового статусу суб'єкта права включає такі елементи: 1) правосуб'єктність; 2) система прав, обов'язків та охоронюваних законом інтересів; 3) система гарантій прав, обов'язків та охоронюваних законом інтересів суб'єктів права; 4) юридична відповідальність [84].

Отже, правовий статус – теоретична категорія, яка узагальнює в собі ключові характеристики певного суб'єкта, які надають йому реальних здатностей бути активним учасником правових відносин, визначають його положення в певній системі, формує передумови до фіксації особливостей взаємовідносин цього суб'єкта з іншими учасниками правовідносин.

Саме дана категорія здатна стати умовним фундаментом побудови функціонального та компетенційного змісту діяльності окремого суб'єкта. Саме тому, правильне розуміння адміністративно-правового статусу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури по-перше, дозволить чітко розуміти відмінність від його правових здатностей в інших сферах (зокрема і правоохоронній); по-друге, надасть уявлення про публічно-правову сторону функціонування цього органу кримінальної юстиції (питання його організації, управління, функцій, компетенції тощо); по-третє, саме адміністративно-правовий статус формує передумови здійснення та організації взаємодії Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з іншими правоохоронними інституціями.

Зважаючи на те, що Спеціалізована антикорупційна прокуратура є частиною системи органів прокуратури, тож її статус знаходиться у прямому

зв'язку з адміністративно-правовим статусом самої системи органів прокуратури.

З цього приводу, С. О. Марченкова (ще до проведення реформи органів прокуратури) зазначала, що основними об'єктами адміністративно-правового регулювання діяльності прокуратури є різноманітні матеріальні і нематеріальні цінності, з провладу яких органи прокуратури України (прокурори) вступають в адміністративно-правові відносини, а саме:

1) незалежність республіки, її суспільний та державний лад, політична та економічна система, права національних груп і територіальних утворень, соціально-економічні та політичні, особисті права і свободи людини та громадянина, основи демократичного устрою державної влади, правового статусу місцевих Рад, органів самоорганізації населення, а також адміністративно-правовий статус самої прокуратури як внутрішньо організаційна складова адміністративно-правової діяльності прокуратури;

2) діяльність органів прокуратури та прокурорів, яка здійснюється на основі адміністративно-правових норм, що визначають межі належної, допустимої та рекомендованої поведінки їх учасників та втілюються за допомогою зовнішніх адміністративно-правових відносин (представництво інтересів громадянина або держави в адміністративному суді; розгляд звернень громадян, порушення в установленому законом порядку провадження про адміністративне правопорушення), метою яких є захист прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, державного інтересу щодо спонукання до виконання адміністративних обов'язків, які здійснюється за допомогою як специфічних адміністративних заходів впливу, так і в порядку адміністративного судочинства [85, с. 168]. Дійсно, розуміння органів прокуратури як важливої складової державного механізму призначенням якого є забезпечення дотримання законності у всіх сферах суспільного життя було характерним для наукових розробок вчених до проведення реформи, натомість після її проведення суть та статус цього органу кримінальної юстиції притерпів суттєвих змін. З цього приводу М. К. Якимчук зазначає, що при визначенні

місця прокуратури в механізмі органів державної влади України, слід виходити з наступного: а) самостійні і незалежні одна від одної законодавча, виконавча і судова гілки державної влади здатні здійснювати взаємний контроль; б) прокуратура України здійснює самостійний вид державної діяльності, який не дає можливості включити її до системи жодної з гілок влади; в) прокуратура є єдиною централізованою системою, яка здійснює покладені на неї функції автономно; г) прокуратура є суттєвим і необхідним елементом системи «стримувань і противаг» механізму, що сприяє взаємодії поділених гілок єдиної державної влади; д) підпорядкування прокуратури законодавчій, виконавчій або судовій владі може зруйнувати систему «стримувань і противаг», яка склалася у державі; е) прокуратура — це поки єдиний надійно працюючий елемент системи поділу і взаємодії гілок влади, який забезпечує стримування окремих гілок влади від прийняття незаконних актів та здійснення протиправних дій; є) жоден з наявних державних органів не може взяти на себе наглядову функцію прокуратури за додержанням і застосуванням законів учасниками суспільних відносин [86, с. 70-72].

Особливостями адміністративно-правових відносин в діяльності органів прокуратури України В. В. Шуба вважає: 1) вони регулюються адміністративно-правовими нормами, які визначають межі належної, допустимої та рекомендованої поведінки їх учасників; 2) наявність як зовнішніх (розгляд звернень громадян, порушення в установленому законом порядку провадження про адміністративне правопорушення та ін.), так і внутрішніх адміністративно-правових відносин у діяльності органів прокуратури (прийняття правових актів управління; визначення структури органів прокуратури, повноважень їх працівників; адміністративно-правові відносини під час проходження служби в органах прокуратури та ін.) де переважають останні; 3) особливий суб'єктний склад, оскільки однією стороною цих відносин виступає прокурор, наділений владними повноваженнями у зовнішньо-адміністративних відносинах, та керівник (начальник) — у внутрішньо-організаційних відносинах; 4) вольовий характер

адміністративно-правових відносин у діяльності органів прокуратури України, який полягає у тому, що в них через норми права відображується загальна державна владна воля, яка, у свою чергу, є підставою для можливого вираження (конкретизації) державної волі під час діяльності працівників прокуратури; 5) учасники адміністративно-правових відносин у діяльності органів прокуратури України можуть бути як юридично нерівними, так і юридично рівними, однак нерівність є домінуючою в цих відносинах, що виражається у підпорядкованості волі одного суб'єкта іншому; 6) адміністративно-правові відносини в діяльності органів прокуратури України пов'язані з практичною реалізацією завдань, функцій і владних повноважень їх працівників; 7) як зовнішні, так і внутрішні адміністративно-правові відносини в діяльності органів прокуратури можуть виникати з приводу як матеріальних, так і нематеріальних благ, проте обов'язковою умовою є наявність публічного інтересу; 8) визначальним методом регулювання адміністративно-правових відносин у діяльності органів прокуратури України є імперативний, що впливає з прав та обов'язків прокурорів, наділених для цього відповідними владними функціями (накладення дисциплінарних стягнень) або правом порушення справи про адміністративне правопорушення, провадження з розгляду звернень громадян; 9) головною підставою виникнення конкретного правового зв'язку між суб'єктами адміністративно-правових відносин, одним із обов'язкових суб'єктів яких є органи прокуратури України (їх посадові особи) є управлінське рішення, яке може бути нормативним або індивідуальним; 10) суб'єкти адміністративно-правових відносин у діяльності органів прокуратури України є носіями адміністративних прав та обов'язків, які охороняються і захищаються нормами адміністративного права (у деяких випадках – нормами інших галузей права, наприклад кримінального, цивільного тощо); 11) захист прав суб'єктів адміністративно-правових відносин у діяльності органів прокуратури України і спонукання до виконання адміністративних обов'язків здійснюється за допомогою як специфічних адміністративних заходів впливу, так і в порядку адміністративного судочинства; 12) адміністративно-правові

відносини в діяльності органів прокуратури України можуть виникати з ініціативи будь-якої зі сторін, у тому числі фізичних чи юридичних осіб [87, с. 14-15].

Адміністративно-правовий статус прокуратури України – це сукупність правосуб'єктності органів і посадових осіб прокуратури, обов'язків Генерального прокурора та підпорядкованих йому прокурорів, прав Генерального прокурора та підпорядкованих йому прокурорів, особливостей заохочення і спеціальної (адміністративної) дисциплінарної відповідальності прокурорів [85, с. 42].

У цьому контексті варто погодитись із В. В. Сухоносом, який справедливо зазначає, що "...як і будь-якого іншого державного органу категорія правового статусу прокуратури, може і повинна бути методологічною основою пізнання його природи, принципів організації, форм та методів діяльності, а також сприяти правильному розумінню сутності та змісту державного механізму як цілісної системи". Враховуючи особливості системи прокуратури науковець визначає такі елементи її правового статусу:

- 1) принципи організації і діяльності прокуратури;
- 2) завдання прокуратури;
- 3) функції прокуратури;
- 4) місце прокуратури в системі поділу влади, державному механізмі та його складовій частині - державному апараті;
- 5) взаємозв'язки і взаємовідносини прокуратури з іншими владними структурами;
- 6) сукупність повноважень (компетенція) прокуратури (права і обов'язки прокурорів);
- 7) правове становище посадових осіб прокуратури, порядок їх призначення і звільнення;
- 8) систему правових і соціальних гарантій прокурорської діяльності [88, с. 211].

Як справедливо зазначає М. Ю. Івчук, прокуратура, як суб'єкт адміністративних правовідносин, переважною більшістю фахівців з адміністративного права не виділяється і розглядається лише в контексті засобів забезпечення законності в державному управлінні. Враховуючи обсяг повноважень прокуратури стосовно впливу на виникнення, зміну або припинення прав та обов'язків суб'єктів адміністративних правовідносин, абсолютно виправданим буде розгляд системи органів прокуратури, як повноправного суб'єкта адміністративного права. Повноваження прокурорів, організація, засади та порядок діяльності прокуратури визначаються Конституцією України, Законом України «Про прокуратуру» та іншими законодавчими актами [89].

П. О. Угровецький доводив, що органи прокуратури – це орган публічно адміністрації. І цей висновок він вважав виправданим із врахуванням наступних ознак: створені з метою безпосереднього здійснення конкретного виду державної діяльності; виконання діяльності, що характеризується чітко визначеною державною спрямованістю, цілями, завданнями та функціями, певним обсягом компетенції; реалізує свою діяльність з допомогою визначених державою форм і методів; має певну організаційно-правову форму, внутрішню структуру і зовнішні зв'язки [90, с. 25-26].

С. О. Марченкова зробила такі висновки щодо змісту адміністративно-правового статусу прокуратури України:

1) до сфери адміністративно-правового статусу органів і посадових осіб прокуратури України слід віднести: правосуб'єктність, обов'язки і права щодо представництва інтересів громадянина та держави в суді та нагляду за додержанням законів; відповідальності за неналежне виконання поставлених перед ними завдань;

2) з метою виконання визначених функцій прокурор має значні законодавчо прописані повноваження;

3) до компетенції прокурора входить право видавати документи прокурорського реагування (протест, подання, припис або постанову);

4) у справах про адміністративні правопорушення процесуальною підставою перегляду справи про адміністративне правопорушення може бути протест прокурора;

5) за неналежне виконання своїх обов'язків прокурор може бути притягнутий до спеціальної дисциплінарної відповідальності [85, с. 42]. Таким чином, характеристика адміністративно-правового статусу органів прокуратури обумовлена сукупністю його елементів. Зокрема, до них необхідно віднести: права та обов'язки в адміністративно-правових відносинах; компетенційні засади; місце в системі органів публічної влади, кримінальної юстиції та правоохоронних органів; внутрішньоорганізаційні адміністративні процеси. Положення, які стосуються адміністративно-правового статусу органів прокуратури є основою для формування відповідного статусу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

На фоні цього, слід зауважити, що закон України «Про прокуратуру» не дає чіткого уявлення про основні характеристики адміністративно-правового статусу як самих прокурорів, так і прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, обмежуючись констатацією існування адміністративних посад в органах прокуратури. Однак, на нашу думку, досліджуваний статус притаманний не тільки прокурорам, які обіймають адміністративні посади в органах прокуратури, а й іншими, адже усі вони наділені визначеними владними повноваженнями.

Наприклад, С.Л. Савранчук запропонував таку дефініцію поняття, як «правовий статус Спеціалізованої антикорупційної прокуратури України – це система законодавчо закріплених принципів та норм, які визначають правові засади організації та діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури України і визначають його у взаєминах із суспільством та державою. Базовими елементами правового статусу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури виступають: права й обов'язки (повноваження); функції та засади (принципи) діяльності; організаційні основи та відповідальність [79].

О.С. Проневич, досліджуючи інститут спеціалізованої антикорупційної прокуратури в європейській державно-правовій традиції, зробив висновки про те, що однією з тенденцій еволюції інституту прокуратури (державної служби обвинувачення) багатьох європейських країн є виокремлення спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Поява цього правового феномена об'єктивно зумовлена прагненням суспільства створити ефективний державний антикорупційний механізм кримінального переслідування корупційних злочинів та осіб, які їх вчинили. Необхідність антикорупційної спеціалізації прокурорів обґрунтована в низці міжнародно-правових актів, де акцентовано наголошується на важливості автономізації спеціалізованої антикорупційної прокуратури, гарантування незалежності антикорупційних прокурорів, наділення їх спеціальними процесуальними повноваженнями у сфері протидії корупції, запровадження спеціальної підготовки кадрів, забезпечення належного рівня ресурсного забезпечення. Компаративний аналіз зарубіжної теорії та практики прокурорської діяльності дає підстави стверджувати, що легітимізація спеціалізованої антикорупційної прокуратури в окремих європейських країнах континентальної правової системи ґрунтувалася на правовому постулаті ліберальної конституційно-правової доктрини щодо невизнання абсолютного характеру засад єдності та ієрархічної залежності органів прокуратури та їх похідності від конституційних принципів верховенства права, законності та незалежності. Як наслідок, було запроваджено значною мірою уніфіковану інституційно-функціональну модель спеціалізованої антикорупційної прокуратури, характерними ознаками якої є: високий рівень автономності служби; загальнонаціональна юрисдикція; децентралізований порядок призначення і високий внутрішньовідомчий статус керівника; наявність науково обґрунтованої та прозорої процедури відбору персоналу; здійснення регулярних перевірок доброчесності та майнового статусу антикорупційних прокурорів; законодавче закріплення предметної юрисдикції служби, що передбачає здійснення кримінального переслідування корупційних злочинів «середнього та високого рівня»; запровадження

спеціальних програм навчання працівників; активна взаємодія із спеціалізованими поліцейськими органами і експертами; фінансова автономія служби тощо [41]. *Практична реалізація і досягнення основних завдань прокуратури досягається через її функції, адже саме для неї, функції визначені в статусному законі та Конституції України є визначальними.*

У науковій літературі функції визначаються як юридично необхідні види діяльності, як комплекс взаємопов'язаних організаційно-правових впливів органу, кожного структурного підрозділу, який слугує напрямком для досягнення мети, поставленої перед системою управління. Іноді пропонується і характеристика функцій органу у ширшому розумінні - як складових частин змісту його діяльності, що відображені у встановлених для органу завданнях щодо забезпечення життєво важливих потреб об'єкта управління, здійснюються структурними підрозділами (посадовими особами) органу шляхом реалізації покладених на них повноважень [91, с. 126].

Закон України «Про прокуратуру» у статті 8 передбачає, що у Генеральній прокуратурі України утворюється (на правах самостійного структурного підрозділу) Спеціалізована антикорупційна прокуратура, на яку покладаються такі функції:

- 1) здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування Національним антикорупційним бюро України;
- 2) підтримання державного обвинувачення у відповідних провадженнях;
- 3) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених цим Законом і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями.

У межах реалізації своїх функцій Спеціалізована антикорупційна прокуратура здійснює міжнародне співробітництво [37].

У діяльності прокуратури поняття функцій визначається неоднозначно. Досить цікавим є підхід, відповідно до якого функції прокуратури визначаються як особливі види діяльності прокуратури, обумовлені політикою

держави і необхідністю належної реалізації її функцій. Переважно акцентується увага на тому, що функції прокуратури визначають місце і роль прокуратури в державному механізмі [92, с. 123].

Функції відображають основні напрямки діяльності певного правоохоронного органу, або органу кримінальної юстиції. *Функції Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, зважаючи на її особливе призначення, корелюються із завданнями самої системи прокуратури та відображають головну її сутність в контексті антикорупційного напрямку відповідних інституцій.*

Н.О. Рибалка виділяє наступні ознаки таких функцій як самостійного продукту державного управління:

- здійснюються з метою упорядкування самої системи державного органу;
- припускають різні види управлінської діяльності, здійснюваної з метою забезпечення успішної реалізації повноважень;
- носять допоміжний характер, але кожна з них є відносно самостійною частиною управлінської діяльності, продуктом поділу праці та спеціалізації в управлінні, в результаті чого дані функції також поділяються на основні, вторинні та допоміжні [93, с. 212].

Отже, функції Спеціалізованої антикорупційної прокуратури можуть бути визначені як основні напрямки її діяльності, які обумовлені її призначенням, особливим місцем в системі прокуратури України, частково автономним статусом її прокурорів, колом їх повноважень та предметом наглядового та процесуального впливу. Природньо, що функції можуть бути реалізовані тільки в певній системі адже потребують наглядових та процесуальних дій, які є зовнішнім виразом функцій. Саме тому, взаємодія Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з іншими правоохоронними органами повинна розглядатись в якості однієї із організаційних (управлінських) технологій, спрямованих на забезпечення реалізації її основних функцій.

Принагідно, слід зауважити, що Положення "Про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України" не розділяє, а навпаки ототожнює завдання та функції Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, визначаючи такий їхній перелік:

1. Здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування Національним антикорупційним бюро України.

2. Виконання вимог закону під час приймання, реєстрації, розгляду та вирішення заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення, своєчасне внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань.

3. Забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування Національним антикорупційним бюро України кримінальних правопорушень та оскарження незаконних судових рішень на стадії досудового розслідування і судового розгляду.

4. Підтримання обвинувачення в суді у кримінальних провадженнях, розслідуваних Національним антикорупційним бюро України.

5. Забезпечення в межах компетенції відшкодування збитків, завданих кримінальними правопорушеннями.

6. Забезпечення застосування належної правової процедури до кожного учасника кримінального провадження.

7. Представництво інтересів держави в суді у випадках, передбачених Законом України «Про прокуратуру» і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями.

8. Здійснення у межах реалізації функцій Спеціалізованої антикорупційної прокуратури міжнародного співробітництва [94]. Аналіз даних положень свідчать, що мова йде про функції прокуратури, при цьому слід констатувати поєднання зовнішніх функцій та внутрішніх (управлінських). При цьому по суті, завдання діяльності цього органу прокуратури залишені поза увагою. *Отже, на нашу думку, основним завданням Спеціалізованої антикорупційної прокуратури України є*

забезпечення законності в системі антикорупційного кримінального переслідування щодо дотримання процедури, забезпечення прав, свобод, гарантій та обов'язків учасників кримінальних проваджень; забезпечення швидкого, об'єктивного та неупередженого розслідування кримінальних правопорушень Національним антикорупційним бюро України, а також доведення справедливої та законної й обґрунтованої позиції держави в суді з метою притягнення винних осіб у корупційних кримінальних правопорушеннях до відповідальності.

Будь-яка діяльність ґрунтується на компетенційних положеннях, які надають можливість реалізовувати завдання до здійснювати діяльність, спрямовану на досягнення функцій. Т.О. Мацелик визначає, що ознаками суб'єктивного права є наявність влади [95, с. 71].

Відповідно до покладених завдань Спеціалізована антикорупційна прокуратура забезпечує:

- участь у плануванні роботи Генеральної прокуратури України та контроль за своєчасним і якісним виконанням запланованих заходів;
- підготовку матеріалів на розгляд нарад, організацію та контроль за виконанням прийнятих рішень з питань, що належать до компетенції Спеціалізованої антикорупційної прокуратури;
- підготовку в межах повноважень наказів та інших організаційно-розпорядчих документів;
- здійснення аналітичної та методичної роботи;
- опрацювання проектів законів та інших нормативно-правових актів, внесення пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства;
- виконання в межах компетенції вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації»;
- у межах компетенції розгляд і вирішення звернень громадян, запитів і звернень народних депутатів України, представників державних, громадських організацій, інших осіб, а також скарг учасників кримінального провадження на дії та рішення детективів і прокурорів;

- виконання вимог закону про невідворотність відповідальності за вчинене кримінальне правопорушення;
- запобігання незаконному притягненню особи до кримінальної відповідальності та необґрунтованому застосуванню до неї заходів процесуального примусу;
- представництво інтересів держави в суді у випадках, передбачених Законом України «Про прокуратуру» і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями. Здійснення заходів щодо поновлення законних інтересів держави;
- забезпечення підозрюваним, обвинуваченим безоплатної правової допомоги у випадках, передбачених Кримінальним процесуальним кодексом України;
- організацію первинного обліку роботи, ведення та складання в межах компетенції статистичної звітності;
- ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань в межах компетенції;
- підготовку матеріалів щодо результатів діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури для висвітлення у засобах масової інформації та розміщення на офіційному веб-сайті Генеральної прокуратури України;
- ведення діловодства, додержання режиму секретності, збереження інформації з обмеженим доступом [94].

На думку С.Л. Савранчук права прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури - це комплекс природних та визначених законодавством юридичних можливостей антикорупційних прокурорів користуватися певними правилами поведінки з метою виконання функцій та завдань САП та задоволення публічних інтересів держави та суспільства в цілому [96]. Таке визначення навряд можна вважати вдалим через поєднання загальнотеоретичних положень про правовий статус фізичної та посадової особи, а також формування варіативності поведінки прокурорів в контексті розуміння їхніх прав.

Поряд із цим, права прокурора Спеціалізованої антикорупційної прокуратури передбачають існування юридичних можливостей до здійснення професійної діяльності пов'язаною з забезпеченням реалізації функцій цієї прокуратури. Зважаючи на це, права прокурорів можуть також розподілятися на: загальні; адміністративні (пов'язані зі здійсненням адміністративної діяльності в прокуратурі); процесуальні (обумовлені реалізацією функцій цього органу).

З цього приводу слід зазначити наступне.

Стаття 19 Закону України «Про прокуратуру» визначає загальні права прокурора і передбачає, що прокурор має право брати участь у прокурорському самоврядуванні для вирішення питань внутрішньої діяльності прокуратури у порядку, встановленому законом. Прокурори мають право бути членами професійних спілок, утворювати громадські організації та брати в них участь з метою захисту своїх прав та інтересів, підвищення свого професійного рівня [37].

Адміністративні права прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури спрямовуються в першу чергу на упорядкування організаційних (управлінських) процесів в самій системі органів прокуратури.

Адміністративна діяльність в органах прокуратури на думку О.Г. Мартинюка є комплексним явищем, яке:

ґрунтується на правових нормах спеціалізованих законів та нормативно-правових актах підзаконного характеру;

є сукупністю адміністративних процедур, спрямованих на упорядкування внутрішньоорганізаційних процесів у системі прокуратури, процесів кадрового менеджменту в цій системі, а також взаємодії з іншими публічними та неурядовими інституціями;

забезпечує реалізацію адміністративно-юрисдикційних процесів в органах прокуратури (дисциплінарні провадження; запобігання проявам недоброчесності тощо);

формує основу для реалізації конституційних функцій прокуратури, а також участі в якості суб'єкта адміністративного процесу, шляхом чіткої регламентації дій прокурорів та інших працівників органів прокуратури, прийняття належних управлінських та інших процесуальних рішень, розгляду звернень тощо;

носить професійний, виконавчо-розпорядчий, організуючий, державно-владний характер. Адміністративна діяльність в системі прокуратури – професійна, виконавчо-розпорядча, організуюча, державно-владна діяльність, що здійснюється прокурорами та іншими працівниками органів прокуратури відповідно до норм спеціалізованого законодавства і полягає у здійсненні адміністративних процедур, спрямованих на упорядкування внутрішньоорганізаційних процесів, взаємодії з іншими публічними інституціями, а також забезпечення реалізації конституційних функцій та інших тимчасових (або постійно існуючих) завдань [97, с. 14]. *Таке визначення згаданого автора досить виважено та комплексно характеризує таке явище, як адміністративна діяльність та може бути основою для формування відповідної системи адміністративних прав, прокурорів, яку, відповідно, ми розподіляємо на:*

права необхідні для здійснення адміністративних процедур, спрямованих на упорядкування внутрішньоорганізаційних та управлінських процесів;

права обумовлені кадровими процесами;

права, необхідні для налагодження взаємодії з публічними інституціями.

права, які використовуються при реалізації адміністративно-юрисдикційних процесів.

Процесуальні права прокурорів досить чітко розкриті в кодифікованих законах, а також у відповідному відомчому правовому регулюванні прокурорської діяльності і передбачають квінтесенцію можливостей прокурорів чинити владний (процесуальний) вплив на процеси, що відбуваються в правоохоронній сфері, а також сфері кримінальної юстиції.

Із зазначеного можемо зробити висновок дотичний до предмету нашого

дослідження про те, що у питаннях організації спільної діяльності, права прокурорів мають адміністративну природу змішаного типу, адже в деяких випадках не передбачають владного впливу і є паритетними, рівними (міжнародне співробітництво, обмін інформацією тощо), а подекуди – передбачають владний (процесуальний) вплив (наприклад, при здійсненні процесуального керівництва).

Ще одним елементом статусу є обов'язки.

Уже згаданий вище автор С.Л. Савранчук зауважував, що юридичний обов'язок - це вид і міра необхідної поведінки, яка закріплюється законом. Юридичне забезпечення можливості є основою суб'єктивного права, а закріплення необхідності є базовим елементом юридичного обов'язку. Уповноважена особа є носієм можливої поведінки, а зобов'язана особа виступає носієм обов'язку. Право здійснювати певні дії має уповноважена особа, а їх виконувати та забезпечувати - зобов'язана. З огляду на зазначене, вбачається, що юридичний обов'язок включає такі елементи, як:

- необхідність здійснення певних дій або утримання від них;
- необхідність для зобов'язаної особи відреагувати на законні вимоги, які були звернені до неї уповноваженою особою;
- необхідність нести відповідальність за невиконання цих вимог;
- необхідність не перешкоджати контрагенту користуватися тим благом, на яке він має право [96].

Закон України «Про прокуратуру» передбачає такі загальні обов'язки прокурорів:

«Прокурор зобов'язаний вдосконалювати свій професійний рівень та з цією метою підвищувати кваліфікацію.

Прокурор періодично проходить підготовку у Національній академії прокуратури України, що має включати вивчення правил прокурорської етики.

Прокурор зобов'язаний неухильно додержуватися присяги прокурора. За порушення присяги прокурор несе відповідальність, передбачену законом.

Прокурор зобов'язаний:

- 1) виявляти повагу до осіб під час здійснення своїх повноважень;
- 2) не розголошувати відомості, які становлять таємницю, що охороняється законом;
- 3) діяти лише на підставі, в межах та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;
- 4) додержуватися правил прокурорської етики, зокрема не допускати поведінки, яка дискредитує його як представника прокуратури та може зашкодити авторитету прокуратури.

Прокурор зобов'язаний щорічно проходити таємну перевірку доброчесності» [37].

Зі свого боку, С.О. Марченкова зауважує, що адміністративні обов'язки прокурорів – це передбачені для прокурорів вид і міра необхідної поведінки, спрямована на повне утвердження верховенства закону, зміцнення правопорядку, що має своїм завданням захист від неправомірних посягань на закріплену Конституцією України незалежність республіки, суспільний і державний лад, політичну та економічну системи, права національних груп і територіальних утворень; гарантовані Конституцією, іншими законами України та міжнародними правовими актами соціально-економічні, політичні, особисті права і свободи людини та громадянина; основи демократичного устрою державної влади, правового статусу місцевих Рад, органів самоорганізації населення [85, с. 79]. Таке визначення авторки, на нашу думку, не зовсім відображає адміністративну природу обов'язку, передовсім акцентуючи на загальнодержавному призначенні діяльності органів прокуратури. *Натомість, адміністративні обов'язки прокурорів ми пов'язуємо із системою вимог до поведінки прокурорів необхідних для якісного та своєчасного виконання ними своїх повноважень, формування внутрішнього стану дотримання норм законів, процедур та дисципліни, потрібних для ефективної діяльності всієї системи прокуратури для досягнення визначених завдань та реалізації її функцій.*

У якості прикладу, слід вказати на основні обов'язки, притаманні

керівникам Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Так, відповідно до п. 6.1 Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України, затвердженого наказом Генерального прокурора України від 12 квітня 2016 року № 149, заступник Генерального прокурора України – керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури:

- представляє Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру у відносинах з державними органами, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями, громадськими об'єднаннями, міжнародними організаціями та іноземними органами влади;

- здійснює загальне керівництво діяльністю Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, визначає основні напрями діяльності її структурних підрозділів відповідно до завдань та функцій, визначених Конституцією України, Законом України "Про прокуратуру", організовує, спрямовує і контролює роботу підпорядкованих працівників;

- здійснює розподіл обов'язків між першим заступником та заступником керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, затверджує розподіл обов'язків між працівниками її структурних підрозділів;

- визначає після початку досудового розслідування прокурора, який здійснює повноваження прокурора у конкретному кримінальному провадженні;

- визначає групу прокурорів, які здійснюють повноваження прокурорів в особливо складному кримінальному провадженні, а також прокурора для керівництва такою групою;

- призначає за результатами відкритого конкурсу та звільняє прокурорів з адміністративних посад, передбачених пп. 4, 5 ч. 3 ст. 39 Закону України "Про прокуратуру";

- призначає за результатами відкритого конкурсу та звільняє прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури;

- приймає на роботу та звільняє з роботи працівників Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, які не є прокурорами;

- в десятиденний строк з дня їх виникнення повідомляє Кваліфікаційно-дисциплінарну комісію прокурорів України про наявність вакантних або тимчасово вакантних посад у Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі;

- контролює ведення та аналіз статистичних даних, організовує вивчення і узагальнення практики застосування законодавства та інформаційно-аналітичне забезпечення підлеглих прокурорів з метою підвищення якості здійснення ними своїх функцій;

- забезпечує виконання вимог щодо підвищення кваліфікації прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури;

- у межах компетенції Спеціалізованої антикорупційної прокуратури організовує міжнародне співробітництво;

- забезпечує виконання вимог законодавства про порядок приймання, реєстрацію та розгляду в органах прокуратури заяв, повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення;

- забезпечує визначення працівників, які потребують отримання доступу до інформаційно-пошукових систем органів внутрішніх справ;

- здійснює особистий прийом громадян, організовує розгляд звернень громадян, службових та інших осіб, запитів і звернень народних депутатів України, перевірку повідомлень у засобах масової інформації з питань, що належать до компетенції Спеціалізованої антикорупційної прокуратури;

- організовує роботу щодо забезпечення права на доступ до публічної інформації у межах компетенції Спеціалізованої антикорупційної прокуратури;

- розглядає документи, підписує, затверджує та візує в межах компетенції службову документацію;

- погоджує письмові накази адміністративного характеру, які стосуються організації діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури;

- проводить оперативні наради з питань діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, заслуховує звіти та пояснення підлеглих працівників;

- виконує інші повноваження, передбачені Законами України "Про прокуратуру" та "Про оперативно-розшукову діяльність", Кримінальним процесуальним кодексом України [94].

Підсумуємо.

1. Утворення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури Генеральної прокуратури України стало належним продовженням формування системи антикорупційних інституцій, завершення якої пов'язана зі створенням системи антикорупційного правосуддя. Забезпечення додержання законності антикорупційної діяльності в Україні, а також правильне її спрямування прямо залежить від ефективності функціонування цього структурного елементу прокуратури. При цьому, саме якісне організаційне та адміністративне забезпечення діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури впливає на досягнення її завдань та реалізації її функцій.

2. Закон України «Про прокуратуру» не дає чіткого уявлення про основні характеристики адміністративно-правового статусу як самих прокурорів, так і прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, обмежуючись констатацією існування адміністративних посад в органах прокуратури. Однак, на нашу думку, досліджуваний статус притаманний не тільки прокурорам, які обіймають адміністративні посади в органах прокуратури, а й іншим, адже усі вони наділені визначеними законом владними повноваженнями. При цьому саме адміністративно-правовий статус створює належні передумови для здійснення адміністративної діяльності, якісної внутрішньої та зовнішньої співпраці, а також має забезпечувальну природу для реалізації визначених функцій Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

3. Практична реалізація і досягнення основних завдань прокуратури досягається через її функцій, адже саме для неї, функції визначені в статусному законі та Конституції України є визначальними. Функції Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, зважаючи на її особливе призначення корелюються із завданнями самої системи прокуратури та відображають головну її сутність в контексті антикорупційного напрямку відповідних

інституцій.

Отже, функції Спеціалізованої антикорупційної прокуратури можуть бути визначені як основні напрямки її діяльності, які обумовлені її призначенням, особливим місцем в системі прокуратури України, частково автономним статусом її прокурорів, колом їх повноважень та предметом наглядового та процесуального впливу. Природньо, що функції можуть бути реалізовані тільки в певній системі адже потребують наглядових та процесуальних дій, які є зовнішнім виразом функцій. Саме тому, взаємодія Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з іншими правоохоронними органами повинна розглядатись в якості однієї із організаційних (управлінських) технологій, спрямованих на забезпечення реалізації її основних функцій.

4. Зважаючи на досить розмите розуміння завдань досліджуваного органу, ми дійшли висновку, що його основним завданням є забезпечення законності в системі антикорупційного кримінального переслідування щодо дотримання процедури, забезпечення прав, свобод, гарантій та обов'язків учасників кримінальних проваджень; забезпечення швидкого, об'єктивного та неупередженого розслідування кримінальних правопорушень Національним антикорупційним бюро України, а також доведення справедливої та законної й обґрунтованої позиції держави в суді з метою притягнення винних осіб у корупційних кримінальних правопорушеннях до відповідальності.

5. Права прокурора Спеціалізованої антикорупційної прокуратури передбачають існування юридичних можливостей до здійснення професійної діяльності пов'язаною з забезпеченням реалізації функцій цієї прокуратури. Зважаючи на це, права прокурорів можуть також розподілятись на: загальні; адміністративні (пов'язані зі здійсненням адміністративної діяльності в прокуратурі); процесуальні (обумовлені реалізацією функцій цього органу).

6. Адміністративні обов'язки прокурорів ми пов'язуємо із системою вимог до поведінки прокурорів необхідних для якісного та своєчасного виконання ними своїх повноважень, формування внутрішнього стану дотримання норм законів, процедур та дисципліни, потрібних для ефективної

діяльності всієї системи прокуратури для досягнення визначених завдань та реалізації її функцій.

2.2. Адміністративно-правове регулювання взаємодії Спеціалізованої антикорупційної прокуратури й інших правоохоронних органів

В умовах удосконалення антикорупційного законодавства України нагальною є потреба в докорінному перегляді взаємодії правоохоронних органів з метою створення дійсно дієвого механізму протидії корупції. Водночас, у зв'язку із відносною новітністю Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, визначення особливостей та класифікації її взаємодії з іншими правоохоронними інституціями потребує належного наукового обґрунтування з метою якісного забезпечення спільної діяльності, її правового регулювання, а також вирішення проблем, які виникають при її налагодженні та реалізації.

Особливе місце у системі правових засад протидії корупції в Україні займає адміністративно-правове регулювання, оскільки в актах адміністративного законодавства визначаються організаційні та управлінські основи антикорупційної діяльності уповноважених суб'єктів, регламентуються адміністративно-правові відносини, що виникають у цій сфері.

Проте, сьогодні відсутнє однозначне трактування адміністративно-правового регулювання та зовсім не сформоване поняття адміністративно-правового регулювання взаємодії Спеціалізованої антикорупційної прокуратури й інших правоохоронних органів.

В.А. Миколенко взаємодію прокуратури з іншими правоохоронними органами держави пропонує розуміти як погоджену діяльність для реалізації окремих спільних дій, спрямованих на виконання завдань для досягнення цілей в певній сфері [98, с. 16]. Узагальнене визначення взаємодії формує уявлення про теоретичну модель цього процесу і, серед іншого, передбачає обов'язковість правового підкріплення цього процесу. Тому проаналізуємо теоретико-правові засади організації взаємодії.

Право перетворюється в реальність, починає функціонувати лише в процесі його застосування суб'єктами права. Суб'єкт права не завжди вільний у

виборі можливостей застосування права. У випадку реалізації суб'єктивного права, він може вести себе на власний розсуд. Але коли реалізується юридичний обов'язок чи заборона, суб'єкт не вільний у виборі варіанту поведінки, оскільки правова норма містить в собі санкцію, тобто стимулює реалізацію припису, що в ній міститься [99, с. 17].

Авторський колектив видання "Права громадян у сфері виконавчої влади" визначає правове регулювання як вплив на суспільні відносини, що здійснюється за допомогою норм позитивного права й інших правових засобів. Базуючись на даному визначенні, учені виділили декілька найбільш загальних ознак адміністративно-правового регулювання:

1) є одним із видів правового регулювання, де серед регуляторів першочергову роль відграють адміністративно-правові норми й інші адміністративно-правові засоби;

2) у своїй основі є засобом державного регулювання, оскільки чинне адміністративне право встановлюється або санкціонується державою, а значить є державним регулятором суспільних відносин;

3) здійснює певний вплив на суспільні відносини;

4) має певний вплив на суспільні відносини, що здійснюється за допомогою норм позитивного права й інших правових засобів. Норми адміністративного права й інші адміністративно-правові засоби в сукупності складають механізм адміністративно-правового регулювання;

5) здійснюють такий вплив на суспільні відносини, що має своєю метою їхнє впорядкування. Тобто адміністративно-правове регулювання є цілеспрямованим впливом на суспільні відносини у сфері державного керування, у результаті якого вони приводяться в систему й у суспільстві створюється певний порядок;

6) має за мету забезпечити належний рівень відносин між окремою особою та державою, її органами, посадовими особами [100, с. 157-159].

Згадана вище О.М. Мельник досить вірно зазначає, що правове регулювання — це здійснюваний всією системою юридичних засобів державно-

владний вплив на суспільні відносини з метою їх впорядкування, закріплення, охорони та розвитку. Правове регулювання характеризує спеціально-юридичний механізм впливу права на поведінку і діяльність його адресатів. Внаслідок правової регламентації формується юридична основа, визначаються зафіксовані в правових веліннях орієнтири для організації діяльності учасників регулятивних відносин та досягнення фактичних цілей права. Крім того, згадана авторка визначає головні ознаки правого регулювання, а саме: воно є особливим різновидом соціального регулювання; надає відносинам між суб'єктами певної правової форми, яка має державно-владний характер та вказує на міру можливої і необхідної поведінки; має конкретний, організований характер, оскільки завжди пов'язане з реальними відносинами; характеризується цілеспрямованістю та результативністю; впорядковує суспільні відносини за допомогою правових засобів; має владний характер; гарантує виконання правових норм; має специфічний набір методів та способів [99, с. 191-192].

Тому адміністративно-правовим регулюванням взаємодії слід розуміти систему нормативно-правових актів, що комплексно та різновекторно впорядковує процедури організації спільної діяльності прокурорів та інших посадових осіб Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з іншими правоохоронними органами з метою досягнення спільних цілей, а також реалізації визначених законом функцій.

Загалом, правові підстави організації взаємодії САП з іншими правоохоронними органами регламентовані нормами Конституції України, Закону України «Про прокуратуру», Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України, інших актів законодавства, наказів Генерального прокурора України, керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, Регламенту Генеральної прокуратури України, Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України.

Принагідно слід зауважити, що правове забезпечення взаємодії може бути розподілене за певними критеріями, що в результаті надасть чіткого уявлення про засади спільної діяльності.

Так, зважаючи на адміністративно-правову природу спільної діяльності, найбільш значним масивом нормативно-правових актів в цій сфері є документи, що врегулювали питання адміністративної діяльності в цьому органі. Також слід додати, що зважаючи на те, що Спеціалізована антикорупційна прокуратура є структурною частиною органів прокуратури, то в її діяльності використовуються практично усі статусні, процесуальні та регламентні документи прокуратури.

У даному контексті увесь масив нормативно-правового регулювання прокурорської сфери М.М. Бурбика умовно поділяв на: 1) зовнішню, яка створюється за межами системи органів прокуратури (Конституція, закони та постанови Верховної Ради, укази та розпорядження Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, міжнародні нормативно-правові акти), але до створення якої система органів прокуратури має пряме відношення, безпосередньо розробляючи або беручи участь у розробці проектів тих чи інших нормативних актів; 2) внутрішню, тобто відомчу нормативну базу, якій належить значне місце [101, с. 56].

Конституція України є основою для фактично усіх державних процесів в Україні, хоча прямо це не стосується Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, проте, стаття 131-1 Конституції України передбачає, що в Україні діє прокуратура, яка здійснює:

- 1) підтримання публічного обвинувачення в суді;
- 2) організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку;
- 3) представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом [31]. Практично аналогічні функції тільки при

їхній специфікації до антикорупційних процесів в державі, притаманні антикорупційній прокуратурі і є безумовною передумовою для налагодження взаємодії.

Норми Конституції України для нашого дослідження мають таке значення:

По-перше, Конституція України визначає функції, а також загальне призначення органів прокуратури як частини системи правосуддя.

По-друге, система функцій обумовлює напрямки взаємодії прокуратури з іншими інституціями, включаючи правоохоронні органи.

По-третє, ґрунтуючись на положеннях Конституції України формується система законодавства про діяльність органів прокуратури, а також відомче нормативне регулювання.

По-четверте, положення Конституції України є основою не тільки для прокурорської діяльності, але є правовою основою для функціонування інших правоохоронних інституцій.

Основним нормативно-правовим актом законодавчого рівня є закон України «Про прокуратуру». Як зазначали розробники цього Закону важливість його прийняття обумовлювалась як внутрішніми потребами держави щодо формування нової моделі прокуратури, так і зобов'язаннями України перед європейськими інституціями. Закон спрямований на вдосконалення законодавчих засад організації та діяльності прокуратури України з метою імплементації європейських стандартів, позбавлення прокуратури надмірних повноважень щодо здійснення нагляду за додержанням законів, запровадження положень, покликаних підвищити професійність прокурора та його незалежність, а також передбачити участь органів прокурорського самоврядування у вирішенні питань, пов'язаних із діяльністю прокуратури. Основними ж досягненням його прийняття стали: повне скасування функції прокуратури щодо нагляду за додержанням і застосуванням законів (так званий «загальний нагляд»); звуження повноважень прокурора щодо представництва в суді інтересів громадянина або держави; вдосконалення організаційної структури органів прокуратури; доступ до професії прокурора та посилення

гарантій незалежності прокурора; посилення ролі органів прокурорського самоврядування; проведені зміни до законів, пов'язані з удосконаленням повноважень прокуратури України [102]. Для нашого дослідження значення даного закону полягає в тому, що в ньому визначаються засадничі положення щодо правового статусу, а також організаційні аспекти функціонування Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

Аналіз даного закону в контексті предмету нашої роботи дозволяє зробити такі узагальнення:

1. Формуючи загальний правовий статус і визначаючи місце прокуратури в системі кримінальної юстиції, норми закону також характеризують особливості статусу антикорупційної прокуратури.
2. Норми закону прямо вказують на координуючу роль прокуратури в питаннях протидії злочинності і вимагають налагодження якісної та ефективної співпраці.
3. Спеціалізована антикорупційна прокуратура постає в якості головного суб'єкта, від ефективності діяльності якого залежить результативність усієї антикорупційної діяльності.
4. Адміністративні процедури налагодження взаємодії недостатньо відображені в законі, хоча в практиці діяльності інших правоохоронних структур співпраця закріплюється на рівні одного із принципів або організаційної технології, або функції.
5. Зважаючи на особливу природу функціонування антикорупційної прокуратури, її статус, організаційні аспекти функціонування, інші питання повинні бути закріплені на рівні окремого розділу закону, змінивши не досить ефективну практику закріплення окремих норм в різних частинах закону.
6. Норми закону корелюючись із положеннями інших законів, надають правові та організаційні можливості прокурорам Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

Опосередковано, питання взаємодії зачіпаються в законах «Про Національну поліцію» [103], «Про Національне антикорупційне бюро України» [50], «Про Службу безпеки України» [104], «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» [105], «Про боротьбу з тероризмом» [106], «Про оперативно-розшукову діяльність» [107], «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» [108], «Про попереднє ув'язнення» [109], «Про Державну прикордонну службу України» [110] та ін. Проте ключовим законом, якій прямо пов'язаний з питаннями взаємозв'язку, співпраці, координації, узгодження – закон України «Про Національне антикорупційне бюро України» [50].

Важливість цього закону пов'язана із предметом його регулювання. Зокрема, стаття 1 цього закону передбачає, що Національне антикорупційне бюро України є державним правоохоронним органом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових. Завданням Національного бюро є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці. Поряд із цим, взаємодія Національного бюро з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями визначена в якості одного із принципів його діяльності, а питання, у яких приймає участь прокурора Спеціалізованої антикорупційної прокуратури згадується 41 раз [50].

Поряд із зазначеними законами, діяльність Спеціалізованої антикорупційної прокуратури також пов'язана із необхідністю виконання положень багатьох інших законів, які в тому числі вимагають налагодження спільної діяльності. Такими законами, наприклад, можуть бути визнані: закони «Про звернення громадян» [111], «Про доступ до публічної інформації» [112], «Про державну службу» [74] тощо. У науковому дослідженні О.Г. Мартинюка знаходимо досить правильне узагальнення: невід'ємною частиною

законодавства, що визначає особливості діяльності органів прокуратури є постанови Верховної Ради України та підзаконні нормативно-правові акти прийняті Президентом України, Кабінетом Міністрів України, а також відомчі нормативно-правові акти Генеральної прокуратури України та Генерального прокурора України. Необхідно відмітити, що у більшості своїй правові акти Кабінету Міністрів України не визначають організацію органів прокуратури, але конкретизують їх діяльність щодо матеріального та соціального забезпечення, координаційної діяльності та інших специфічних напрямків повноважень прокуратури. Загалом в залежності від таких напрямків, тобто питань, які вони врегульовують, зазначені підзаконні нормативно-правові акти можна об'єднати у такі групи: 1) акти, які стосуються загальних засад протидії злочинності та організації наглядової діяльності; 2) акти, які стосуються окремих напрямків протидії злочинності та спрямовані на організацію прокурорського нагляду за додержанням законів; 3) ті, які визначають правовий статус керівних органів та структурних підрозділів органів прокуратури України; 4) ті, які регулюють організаційні та управлінські аспекти діяльності органів прокуратури в цілому та окремих елементів системи органів прокуратури України зокрема [89]. Якщо проаналізувати зміст основних правових документів підзаконного рівня (див., наприклад, [113], [114], [115], [117], [118], [119]) можемо засвідчити такі основні положення, як стосуються діяльності прокуратури: по-перше, це стратегічні напрямки розвитку системи органів правопорядку, а також пріоритети їх розвитку; по-друге, це основні напрямки співпраці, а також матеріального та фінансового забезпечення [120, с. 76]. Таким чином, питання функціонування Спеціалізованої антикорупційної прокуратури на підзаконному рівні практично не розкриваються.

Відомче правове регулювання є найважливішим з позиції врегулювання питань організації та адміністративних процедур. З цього приводу П. О. Угровецький зазначав, що за своєю суттю, накази Генеральної прокуратури України організуючого змісту є адміністративними актами, під якими необхідно розуміти підзаконні нормативні, індивідуальні чи договірні

акти реалізації повноважень органів прокуратури, які містять адміністративно-правову норму чи індивідуальний припис, мають державно-владний характер та прийняті з дотриманням встановленої процедури, за допомогою яких розв'язуються питання, вирішення яких спрямовані на реалізацію функцій прокуратури [90]. Адміністративний акт – це документ, який в правових нормах закріплює процедури, принципи та завдання управління. Категорія правовий акт управління включає в себе такі характеристики: це важлива форма управлінської діяльності; це управлінське рішення (при цьому термін «рішення» має універсальний характер і встановлює необхідність виконання конкретних дій особами та органами, яким адресоване певне рішення); це правові акти, і в такому разі до них можна віднести й акти, що приймаються органами законодавчої влади, місцевого самоврядування, судом, прокуратурою; це дії (або волевиявлення), оскільки вони можуть розглядатись як виконання певних дій правостановлюючого або правозастосовного характеру у сфері державного управління; це приписи, оскільки реальним змістом правових актів управління є правостановлюючі та правозастосовні приписи; це різновид документів (юридичних, службових), оскільки ті приписи, які в них містяться, мають своє документальне оформлення [121, с. 285–288]. Слід також вказати, що в системі прокуратури сформована досить детальна система нормативних регулюючих документів, які в повній мірі визначають адміністративні процедури з реалізації функцій прокуратури (див., наприклад [122], [123], [124], [125], [126], [127], [128], [129], [130], [131], [132], [133], [134], [135], [136], [137], [138]).

Також в системі відомчих документів є накази, якими закріплені статуси окремих структурних підрозділів. Це, зокрема: Положення про Генеральну інспекцію Генеральної прокуратури України [139], Положення про управління забезпечення охорони державної таємниці Генеральної прокуратури України [140], Положення про управління зв'язків із громадськістю та засобами масової інформації Генеральної прокуратури України [141], Положення про управління організації прийому громадян, розгляду звернень та запитів Генеральної

прокуратури України [142], Положення про управління організаційного забезпечення Єдиного реєстру досудових розслідувань та інформаційно-аналітичної роботи Генеральної прокуратури України [143], Положення про Департамент забезпечення діяльності керівництва Генеральної прокуратури України [144] тощо. Сам в групі цих нормативних відомчих документів є тільки один наказ, який прямо стосується діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури - Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України: Затверджено наказом Генеральної прокуратури України 12 квітня 2016 року № 149.

Проаналізуємо його з метою встановлення питань пов'язаних із взаємодією.

Окрім вже аналізованих в цій роботі положень щодо правового статусу, пункт 1.3. Положення передбачає, що свою роботу Спеціалізована антикорупційна прокуратура організовує у взаємодії з іншими структурними підрозділами Генеральної прокуратури України, прокуратурами всіх рівнів, Національним антикорупційним бюро України, Національною академією прокуратури України, державними органами та органами місцевого самоврядування [94]. Отже, бачимо, що взаємодія виступає в якості однієї із засад функціонування цього органу, що свідчить про її важливість, а також особливе практичне значення для ефективної діяльності.

Згідно зі структурою Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, ключовим структурним її елементом є управління процесуального керівництва, підтримання державного обвинувачення та представництва в суді. Саме на це управління здійснює: приймання, реєстрацію, розгляд заяв і повідомлень про вчинення кримінальних правопорушень, своєчасне внесення щодо них відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань; нагляд за додержанням законів Національним антикорупційним бюро України під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування, у тому числі у формі процесуального керівництва, участь у судовому провадженні та підтримання обвинувачення у кримінальних провадженнях; участь у розгляді

судами клопотань детективів та прокурорів у ході досудового розслідування, оскарження судових рішень; підготовку апеляційних, касаційних скарг на судові рішення у провадженнях, у яких безпосередньо підтримано обвинувачення, та в інших – за дорученням керівництва Спеціалізованої антикорупційної прокуратури; пред'явлення цивільних позовів у кримінальних провадженнях, що розслідуються Національним антикорупційним бюро України; забезпечення представництва інтересів держави в суді у випадках, передбачених Законом України «Про прокуратуру» і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями; участь у розгляді справ про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 172⁴ – 172⁹, 172⁹⁻² КУпАП, за протоколами, складеними за матеріалами кримінальних проваджень, розслідуваних Національним антикорупційним бюро України; ведення обліку роботи, своєчасне та об'єктивне внесення відомостей про результати роботи до визначених форм обліку, звітності, Єдиного реєстру досудових розслідувань; контроль за об'єктивним відображенням в Єдиному реєстрі досудових розслідувань відомостей щодо кримінальних правопорушень, осіб, які їх вчинили, та прийнятих під час досудового розслідування процесуальних рішень детективами Національного антикорупційного бюро України [94]. Отже, бачимо, що із безпосередніх завдань, покладених на даний підрозділ можна виділити і ключові напрямки і форми взаємодії. Так, зокрема, основними суб'єктами взаємодії в контексті означених повноважень виступають суди, Національне антикорупційне бюро України, інші правоохоронні органи та підрозділи, які можуть сприяти кримінальним провадженням, а також реалізації основних функцій (наприклад, Служба безпеки України, Національне агентство з питань запобігання корупції тощо); інші суб'єкти, які залучені до кримінальних проваджень, процесуальне керівництво щодо яких здійснюється прокурорами Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

Основними напрямками є: координація, нагляд та процесуальне керівництво у кримінальних провадженнях; інформаційний обмін;

використання технічних можливостей; залучення фахівців з різних сфер.

За формою зв'язків, взаємодія може бути налагоджена в трьох площинах: внутрішня – між структурними підрозділами самої антикорупційної прокуратури; внутрішньосистемна - між органами, які входять до системи органів прокуратури; зовнішня – між іншими учасниками спільної діяльності.

Слід також зауважити, що природа налагодження спільної діяльності дещо відрізняється від класичного розуміння взаємодії, адже виключно в контексті налагодження інформаційного обміну суб'єкти в даному випадку виступають в рівних умовах, а в решті випадках – прокурори наділені ширшими повноваженнями ніж інші суб'єкти.

Узагальнення масиву нормативно-правового регулювання питань взаємодії антикорупційної прокуратури з іншими суб'єктами, дозволяє також говорити про її ускладнену структуру, що обумовлюється змістом антикорупційної діяльності в цілому, адже сучасне антикорупційне законодавство, також постійно розвивається та удосконалюється.

З цього приводу Р. Тучак виділяє дві групи нормативних актів, які регулюють боротьбу із корупцією. До першої він відносить нормативні акти, що видаються вищими органами державної влади України, у яких містяться, як правило, норми загального характеру. До них варто віднести: Конституцію України, закони, укази і розпорядження Президента України, постанови Верховної Ради України, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, рішення місцевих рад. Другу групу утворюють акти відомчого характеру, а також акти органів місцевого самоврядування. Вони більш конкретно регламентують діяльність окремих органів щодо боротьби з корупцією. Це, насамперед, накази міністерств та відомств. Окрему роль вчений відносить нормам Конституції України [145].

Закон України "Про засади запобігання і протидії корупції" від 7 квітня 2011 року визначав основні засади запобігання і протидії корупції в публічній і приватній сферах, відшкодування завданої внаслідок вчинення корупційних правопорушень збитків, шкоди, поновлення порушених прав, свобод чи

інтересів фізичних осіб, прав чи інтересів юридичних осіб, інтересів держави. Зміст даного закону було підготовлено з врахуванням рекомендацій, наданих Україні європейськими та міжнародними організаціями. Головною перевагою даного закону було те, що він носив, в першу чергу, превентивний характер, а репресивні заходи відходили на другий план [146]. З 2011 до 2013 років були прийняті чергові закони: «Про державні закупівлі», «Про доступ до публічної інформації», Національну антикорупційну стратегію на 2011-2015 рр., Державну програму про запобігання і протидію корупції на 2011-2015 рр. [147]. Це були перші спроби на формальному рівні розширити антикорупційну дію правових засобів у найбільш поширювані сфери, а саме: службові зловживання на об'єктах державної власності та у сфері прозорості діяльності публічних органів [148].

Фактично новітній етап розвитку антикорупційного законодавства розпочався із розробки ключових правових заходів щодо боротьби із корупцією, визначених в Розпорядженні Кабінету Міністрів України "Про затвердження плану першочергових заходів з подолання корупції" від 02.07.2014 № 647-р. В так званій "преамбулі" до антикорупційного пакету було визначено 15 першочергових завдань щодо боротьби із корупцією. Новий спеціальний антикорупційний Закон України "Про запобігання корупції" від 14.10.2014 № 1700-VII було розроблено на виконання Плану першочергових заходів щодо боротьби із корупцією. Як зазначається в Пояснювальній записці до проекту Закону № 1700-VII, основною його метою є комплексне реформування системи запобігання корупції у відповідності до міжнародних стандартів та успішних практик іноземних держав [149]. Варто погодитись з Є.В. Вандінім та звернути увагу на позитивні удосконалення та нововведення із прийняттям вищезазначеного Закону № 1700- VII:

- адаптація міжнародних стандартів в систему боротьби із корупцією;
- переорієнтування вектору боротьби із корупцією із протидії на превенцію корупційних правопорушень;

- перша спроба створення антикорупційної превентивної системи, створення першого спеціалізованого превентивного антикорупційного центрального органу виконавчої влади;

- ініціюється запровадження відомчих антикорупційних програм, в тому числі в діяльності установ та підприємств органів державної влади;

- встановлення правил етичної поведінки державних службовців та ін [148].

Отже, антикорупційне законодавство значною мірою виступає основою для якісного функціонування усієї антикорупційної системи, а також проведення антикорупційних заходів. Фактично, спираючись на нього, Національне антикорупційне бюро України може послідовно та якісно проводити заходи щодо запобігання та протидії корупційним правопорушенням, а відповідно, процесуальне керівництво в даних справах, а також нагляд за додержанням законів повинна забезпечувати антикорупційна прокуратура. Поряд із цим, система антикорупційного законодавства також формує правові передумови для налагодження співпраці в цій сфері, адже тільки спираючись на чіткі антикорупційні механізми, що визначені у відповідному законодавстві можливий результат у вигляді зменшення корупційних явищ в державі.

Практична площина взаємодії дозволяє зазначити, що вона притаманна фактично усім правоохоронним органам і в даному аспекті відрізняється тими завданнями та інтересами, на досягнення яких працює той чи інший правоохоронний орган [150, с. 125].

Взаємодія Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з іншими державними органами повинна забезпечити багатofункціональні антикорупційні процеси багатьох інституцій в галузі протидії корупції і розглядається у даній роботі саме як прикладна категорія, яка характеризує узгодження різних антикорупційних та правоохоронних заходів, що зумовлено сутністю та змістом цієї діяльності.

З огляду на теоретичні напрацювання у сфері взаємодії правоохоронних, антикорупційних органів, взаємодію САП ми визначаємо як спільну діяльність суб'єктів державно-владних повноважень в межах чинного законодавства, яка спрямована на створення необхідних умов та гарантій для належних взаємоузгоджених дій, рішень та заходів правоохоронних органів у рамках єдиного співробітництва у процесі комплексного вирішення завдань щодо протидії корупції.

Таким чином, можемо визначити наступні характерні ознаки взаємодії САП з іншими правоохоронними органами:

- спільна діяльність;
- здійснюється на нормативній основі;
- у якості сторін взаємодії виступає САП й інші правоохоронні органи;
- спрямована на створення необхідних умов та гарантій для належних взаємоузгоджених дій, рішень та заходів правоохоронних органів у рамках єдиного співробітництва;
- стратегічна спрямованість взаємодії на комплексне вирішення завдань щодо протидії корупції.

Взаємодії САП з іншими правоохоронними органами властиві наступні особливості.

По-перше, вона спрямована на вирішення суспільно значимих, спільних з іншими державними органами проблем, зокрема, пов'язаних з поширенням корупції як соціального явища.

По-друге, її основною метою є: здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування Національним антикорупційним бюро України; виконання вимог закону під час приймання, реєстрації, розгляду та вирішення заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення, своєчасне внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань; забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування Національним антикорупційним бюро України кримінальних правопорушень та оскарження незаконних судових

рішень на стадії досудового розслідування і судового розгляду; підтримання державного обвинувачення в суді у кримінальних провадженнях, розслідуваних Національним антикорупційним бюро України; забезпечення в межах компетенції відшкодування збитків, завданих кримінальними правопорушеннями; забезпечення застосування належної правової процедури до кожного учасника кримінального провадження; представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених Законом України "Про прокуратуру" і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями; здійснення у межах реалізації функцій Спеціалізованої антикорупційної прокуратури міжнародного співробітництва.

По-третє, взаємодія САП може носити як двосторонній, так і багатосторонній характер. Отже, між її учасниками виникають як двосторонні, так і багатосторонні правовідносини.

В аспекті предмета даного дисертаційного дослідження основний акцент взаємодії необхідно зробити на взаємодію Спеціалізованої антикорупційної прокуратури із іншими підрозділами прокуратури, НАБУ, НАЗК, АРМА.

Організаційна і функціональна інтеграція САП в діяльність органів прокуратури, а також юридична природа прокурорського відомства обумовлюють взаємодію САП з іншими підрозділами прокуратури.

Функціональний аспект повноважень усієї системи прокуратури регламентує Закон України "Про прокуратуру". На відміну від працівників інших органів прокуратури, прокурори САП позбавлені права нагляду за дотриманням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах. Водночас своїм рішенням САП може витребувати справи в слідчих підрозділів Генеральної прокуратури, регіональних та місцевих прокуратур, розслідування яких належить до компетенції НАБУ (відповідно до п. 4 Перехідних положень Закону України "Про прокуратуру", до початку діяльності державного бюро розслідувань, але не пізніше ніж 5 років після набрання чинності Кримінальним процесуальним кодексом України, слідчі

органів прокуратури здійснюють досудове розслідування у визначеному Кримінальним процесуальним кодексом України порядку [37]).

В режимі координації взаємодія органів прокуратури здійснюється шляхом: проведення спільних засідань колегій правоохоронних органів; видання документів організаційного та методичного характеру; обміну статистичною та іншою необхідною інформацією з питань стану протидії корупції; розробки і здійснення заходів із метою виявлення, припинення корупційних діянь та їх запобігання; вивчення та впровадження позитивного досвіду; підготовки і навчання кадрів, підвищення їхньої кваліфікації; проведення спільних навчально-практичних та наукових заходів; розробка пропозицій із питань удосконалення правового регулювання; створення міжвідомчих робочих груп; проведення міжвідомчих нарад.

Основним правоохоронним органом, з яким САП здійснює взаємодію як на організаційному, так і на функціональному рівні, є Національне антикорупційне бюро України. Відповідно до ст. 17 Закону України "Про Національне антикорупційне бюро України", на організаційному рівні взаємодія здійснюється на основі прав, необхідних для виконання покладених на НАБУ обов'язків, зокрема:

- директор НАБУ може створювати своїм рішенням комісії у складі працівників НАБУ, прокурора САП, службових осіб інших державних органів, органів місцевого самоврядування, представників громадських об'єднань (такі комісії вивчають питання щодо порушення прав осіб, які співпрацюють із НАБУ, та виносять рекомендації щодо усунення зазначених порушень. Рекомендації таких комісій є обов'язковими для розгляду державними органами, органами місцевого самоврядування);

- за рішенням директора Національного бюро, погодженим із прокурором, можна витребувати від інших правоохоронних органів оперативно-розшукові справи та кримінальні провадження, що стосуються кримінальних правопорушень, які за законом належать до підслідності НАБУ;

- за письмовим рішенням директора НАБУ або його заступника, погодженим із прокурором, можна створювати спільні слідчі групи, до складу яких входять оперативні та слідчі працівники [50].

Також відповідно до частини 5 ст. 27 Закону України "Про Національне антикорупційне бюро України", підрозділ внутрішнього контролю НАБУ негайно повідомляє Генерального прокурора чи його заступника в разі виявлення інформації про можливе вчинення працівником НАБУ кримінального правопорушення.

Між САП та НАБУ підписано Меморандум про співпрацю, яким врегульовано особливості взаємодії у сфері зовнішньої комунікації, а також у кримінальних провадженнях. Подібний підхід до врегулювання щоденної практики взаємодії між органом досудового розслідування та прокуратурою є позитивним. Водночас потребує уточнення правова природа цього документа та його узгодження з чинним кримінально-процесуальним законодавством [151].

Щодо функціональної взаємодії САП із НАБУ, то вона відбувається на стадії досудового розслідування кримінальних проваджень, підслідних НАБУ.

Відповідно до п. 5 ч. 1 ст. 17 Закону України "Про Національне антикорупційне бюро України", на підставі рішення директора НАБУ або його заступника, яке було погоджено з прокурором, НАБУ має право отримувати від банків, депозитарних, фінансових та інших установ, підприємств та організацій незалежно від форми власності інформацію про операції, рахунки, вклади, правочини фізичних та юридичних осіб, яка необхідна для виконання обов'язків Національного бюро [50].

Крім того, відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 17 ЗУ "Про Національне антикорупційне бюро України", детективи НАБУ з метою запобігання, виявлення, припинення та розкриття злочинів, які відповідно до цієї статті належать до підслідності бюро, за рішенням директора НАБУ та за погодженням із прокурором можуть також розслідувати злочини, що належать до підслідності слідчих інших органів. Реєстрацію повідомлень про вчинене

кримінальне правопорушення у Єдиному реєстрі досудових розслідувань здійснюють як детективи НАБУ, так і прокурори САП.

Варто звернути увагу і на те, що 27 липня 2017 року ухвалено спільний наказ САП та НАБУ № 157-О, яким було затверджено Єдині принципи зовнішньої комунікації між Національним антикорупційним бюро України та Спеціалізованою антикорупційною прокуратурою, що узагальнює підходи до співпраці та обміну інформацією [152]. Важливість прийняття такого документа обумовлено не тільки регламентацією процесуальної діяльності САП та НАБУ в частині досудових розслідувань, а й забезпеченням взаємоповаги та розуміння спільної відповідальності з боку прокурорів САП та працівників НАБУ. Крім цього, важливим кроком на шляху до удосконалення, оптимізації та пришвидшення координації роботи між вказаними органами стала домовленість про поступовий перехід із паперового документообігу на електронний, що також дасть можливість обом сторонам архівувати та зберігати всю документацію.

Вагому роль відіграє взаємодія САП із Національним агентством з питань запобігання корупції. Агентство забезпечує ведення Єдиного державного реєстру декларацій осіб та Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення. Серед злочинів, розслідування яких забезпечує НАБУ, є декларування недостовірної інформації (ст. 366-1 Кримінального кодексу України) та незаконне збагачення (ст. 368-2 Кримінального кодексу України). Оскільки перевіряти відомості, внесені в податкові декларації, зобов'язане Агентство, викриття та розслідування такого злочину, яке провадитимуть детективи Національного антикорупційного бюро, та відповідно здійснення нагляду за цим процесом САП будуть безпосередньо пов'язані.

Взаємодія САП із НАЗК також відбувається шляхом проведення спільних заходів (конференції, робочі групи, семінари та наради), пов'язаних з обговоренням та удосконаленням антикорупційних програм, антикорупційної політики та розв'язуванням інших спільних проблем, пов'язаних із

запобіганням та протидією корупції. При цьому право бути ініціатором із організації проведення таких заходів належить обом сторонам. Також, згідно із п. 8 ч. 1. ст. 12 Закону України "Про запобігання корупції", Агентству надано повноваження з контролю працівників антикорупційної прокуратури через надсилання приписів та отримання пояснень про порушення вимог законодавства щодо етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, інших вимог та обмежень, передбачених антикорупційним законодавством [40].

Взаємодія з Національним агентством України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів відбувається як на стадії досудового розслідування кримінальних правопорушень, так і поза ним. Відповідно до ст. 15 Закону України "Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів" від 10.11.2015 № 772-VIII, Агенство співпрацює з державними органами, у тому числі з антикорупційною прокуратурою на наступних рівнях:

- організаційному (організаційно-забезпечувальному);
- функціональному;
- методично-консультаційному [53].

На організаційному рівні взаємодія проявляється в тому, що згідно із п. 2 ч. 1 ст. 5 Закону № 772-VIII, антикорупційний прокурор потенційно може бути членом конкурсної комісії з відбору кандидата на посаду Голови Національного агенства.

До організаційно-забезпечувального рівня можна віднести сприяння антикорупційній прокуратурі та детективам Національного антикорупційного бюро в розшуку належних приміщень, майданчиків для зберігання активів, на які накладено арешт у кримінальному провадженні і щодо яких Національне агентство не здійснює управління (п. 2 ч. 1 ст. 15 Закону № 772-VIII).

Функціональний аспект полягає в реалізації функцій із розшуку, виявлення та проведення оцінки активів. Таку діяльність працівники Агентства

з управління активами здійснюють на підставі звернення антикорупційного прокурора (п. 3 ст. 9 Закону № 772-VIII).

На методично-консультаційному рівні здійснюється надання роз'яснень, методичної та консультаційної допомоги прокурорам САП із питань, пов'язаних із виявленням, розшуком, проведенням оцінки та управлінням активами, отриманими незаконними шляхами (п. 8 ст. 9, п. 3 ст. 15 Закону № 772-VIII).

Взаємодія САП з Національним агентством може відбуватися також шляхом укладення спільних угод (меморандумів) про співпрацю та обмін інформацією (відповідно до ч. 2 ст. 15 Закону № 772-VIII).

Як бачимо, взаємодія спеціалізованих правоохоронних органів має базуватись на моделі конструктивної (збалансованої) взаємодії та особливостях функціонування і структурування правоохоронної сфери. А з огляду на те, що результат від взаємодії, як правило, має стратегічний характер, то сфера та обсяг такої взаємодії повинні обмежуватися виключно цим антикорупційним напрямком роботи.

Підсумуємо.

1. Адміністративно-правовим регулюванням взаємодії слід розуміти систему нормативно-правових актів, що комплексно та різновекторно впорядковує процедури організації спільної діяльності прокурорів та інших посадових осіб Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з іншими правоохоронними органами з метою досягнення спільних цілей, а також реалізації визначених законом функцій.

Зважаючи на адміністративно-правову природу спільної діяльності, найбільш значним масивом нормативно-правових актів в цій сфері є документи, що врегулювали питання адміністративної діяльності в цьому органі. Також слід додати, що зважаючи на те, що Спеціалізована антикорупційна прокуратура є структурною частиною органів прокуратури, то в її діяльності

використовуються практично усі статусні, процесуальні та регламентні документи прокуратури.

2. Норми Конституції України для нашого дослідження мають таке значення:

По-перше, Конституція України визначає функції, а також загальне призначення органів прокуратури як частини системи правосуддя.

По-друге, система функцій обумовлює напрямки взаємодії прокуратури з іншими інституціями, включаючи правоохоронні органи.

По-третє, ґрунтуючись на положеннях Конституції України формується система законодавства про діяльність органів прокуратури, а також відомче нормативне регулювання.

По-четверте, положення Конституції України є основою не тільки для прокурорської діяльності, але є правовою основою для функціонування інших правоохоронних інституцій.

3. Аналіз закону «Про прокуратуру» в контексті предмету нашої роботи дозволяє зробити такі узагальнення:

– Формуючи загальний правовий статус і визначаючи місце прокуратури в системі кримінальної юстиції, норми закону також характеризують особливості статусу антикорупційної прокуратури.

– Норми закону прямо вказують на координуючу роль прокуратури в питаннях протидії злочинності і вимагають налагодження якісної та ефективної співпраці.

– Спеціалізована антикорупційна прокуратура постає в якості головного суб'єкта, від ефективності діяльності якого залежить результативність усієї антикорупційної діяльності.

– Адміністративні процедури налагодження взаємодії недостатньо відображені в законі, хоча в практиці діяльності інших правоохоронних структур співпраця закріплюється на рівні одного із принципів або організаційної технології, або функції.

– Зважаючи на особливу природу функціонування антикорупційної прокуратури, її статус, організаційні аспекти функціонування, інші питання повинні бути закріплені на рівні окремого розділу закону, змінивши не досить ефективну практику закріплення окремих норм в різних частинах закону.

– Норми закону корелюючись із положеннями інших законів, надають правові та організаційні можливості прокурорам Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

4. Питання функціонування Спеціалізованої антикорупційної прокуратури на підзаконному рівні практично не розкриваються.

5. Безпосередні завдання, покладені на Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру дозволяє виділити ключові напрямки і форми взаємодії. Так, зокрема, основними суб'єктами взаємодії в контексті означених повноважень виступають суди, Національне антикорупційне бюро України, інші правоохоронні органи та підрозділи, які можуть сприяти кримінальним провадженням, а також реалізації основних функцій (наприклад, Служба безпеки України, Національне агентство з питань запобігання корупції тощо); інші суб'єкти, які залучені до кримінальних проваджень, процесуальне керівництво щодо яких здійснюється прокурорами Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

Основними напрямками: координація, нагляд та процесуальне керівництво у кримінальних провадженнях; інформаційний обмін; використання технічних можливостей; залучення фахівців з різних сфер.

За формою зв'язків, взаємодія може бути налагоджена в трьох площинах: внутрішня – між структурними підрозділами самої антикорупційної прокуратури; внутрішньосистемна - між органами, які входять до системи органів прокуратури; зовнішня – між іншими учасниками спільної діяльності.

Природа налагодження спільної діяльності дещо відрізняється від класичного розуміння взаємодії, адже виключно в контексті налагодження інформаційного обміну суб'єкти в даному випадку виступають в рівних умовах, а в решті випадках – прокурори наділені ширшими повноваженнями ніж інші

суб'єкти.

Узагальнення масиву нормативно-правового регулювання питань взаємодії антикорупційної прокуратури з іншими суб'єктами, дозволяє також говорити про її ускладнену структуру, що обумовлюється змістом антикорупційної діяльності в цілому, адже сучасне антикорупційне законодавство, також постійно розвивається та удосконалюється.

6. Взаємодію САП ми визначаємо як спільну діяльність суб'єктів державно-владних повноважень в межах чинного законодавства, яка спрямована на створення необхідних умов та гарантій для належних взаємоузгоджених дій, рішень та заходів правоохоронних органів у рамках єдиного співробітництва у процесі комплексного вирішення завдань щодо протидії корупції.

Можемо визначити наступні характерні ознаки взаємодії САП з іншими правоохоронними органами:

- спільна діяльність;
- у якості сторін взаємодії виступає САП й інші правоохоронні органи;
- здійснюється на нормативній основі;
- спрямована на створення необхідних умов та гарантій для належних взаємоузгоджених дій, рішень та заходів правоохоронних органів у рамках єдиного співробітництва;
- стратегічна спрямованість взаємодії на комплексне вирішення завдань щодо протидії корупції.

7. Взаємодії САП з іншими правоохоронними органами властиві наступні особливості.

По-перше, вона спрямована на вирішення суспільно значимих, спільних з іншими державними органами проблем, зокрема, пов'язаних з поширенням корупції як соціального явища.

По-друге, її основною метою є: здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування Національним антикорупційним бюро України; виконання

вимог закону під час приймання, реєстрації, розгляду та вирішення заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення, своєчасне внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань; забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування Національним антикорупційним бюро України кримінальних правопорушень та оскарження незаконних судових рішень на стадії досудового розслідування і судового розгляду; підтримання державного обвинувачення в суді у кримінальних провадженнях, розслідуваних Національним антикорупційним бюро України; забезпечення в межах компетенції відшкодування збитків, завданих кримінальними правопорушеннями; забезпечення застосування належної правової процедури до кожного учасника кримінального провадження; представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених Законом України "Про прокуратуру" і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями; здійснення у межах реалізації функцій Спеціалізованої антикорупційної прокуратури міжнародного співробітництва.

По-третє, взаємодія САП може носити як двосторонній, так і багатосторонній характер. Отже, між її учасниками виникають як двосторонні, так і багатосторонні правовідносини.

2.3. Принципи та форми взаємодії Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з іншими правоохоронними органами

Реформування правоохоронної системи України та пов'язане з ним створення нових антикорупційних інституцій зумовлює необхідність законодавчого закріплення основних принципів їх роботи, а також взаємодії, що повинні ґрунтуватись на Конституції України та міжнародно-правових актах, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України.

Однією із таких новостворених інституцій є Спеціалізована антикорупційна прокуратура, фундаментальну основу функціонування якої складають закріплені у нормах права принципи її діяльності, що визначають її правову природу та спрямованість у теоретичному плані, а також практичну основу реалізації наданих законом повноважень.

У загальному вигляді принципи організації та діяльності прокуратури – це закріплені в Конституції та інших законах України основоположні вимоги, що виражають призначення прокуратури у державі та суспільстві, визначають завдання і повноваження прокурорів, зміст і характер правових заходів і засобів здійснення нагляду за точним й однаковим виконанням законів у державі, а також містять ознаки та якості, які допомагають відокремити органи прокуратури від інших державних органів, у тому числі від правоохоронних [153, с. 136]. У інших джерелах, принципи прокурорської діяльності розуміються як фундаментальні, вихідні положення правового характеру, засади діяльності, навколо яких групуються відповідні правові норми, інститути, основні напрями діяльності. Незнання, ігнорування цих принципів може призвести до безпринципності, аморфності, до порушення законності, прав і свобод громадян. Дійсна принциповість - це самостійна позиція та зразкове виконання своїх обов'язків. Знання принципів є основою для здібного й умілого дотримання постійної лінії поведінки та належних результатів [154, с.71].

Слід зауважити, що незважаючи на факт досить широкого висвітлення у наукових публікаціях питань принципів прокуратури та її діяльності, потрібно по-перше, мати чітке уявлення про принципи діяльності саме Спеціалізованої антикорупційної прокуратури; по-друге, сформулювати уявлення про її управлінські принципи, а в результаті – визначити принципи її взаємодії.

Отже, загальними принципами діяльності органів прокуратури є наступні:

- 1) верховенства права та визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю;
- 2) законності, справедливості, неупередженості та об'єктивності;
- 3) територіальності;
- 4) презумпції невинуватості;
- 5) незалежності прокурорів, що передбачає існування гарантій від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо прийняття ним рішень при виконанні службових обов'язків;
- 6) політичної нейтральності прокуратури;
- 7) недопустимості незаконного втручання прокуратури в діяльність органів законодавчої, виконавчої і судової влади;
- 8) поваги до незалежності суддів, що передбачає заборону публічного висловлювання сумнівів щодо правосудності судових рішень поза межами процедури їх оскарження у порядку, передбаченому процесуальним законом;
- 9) прозорості діяльності прокуратури, що забезпечується відкритим і конкурсним зайняттям посади прокурора, вільним доступом до інформації довідкового характеру, наданням на запити інформації, якщо законом не встановлено обмежень щодо її надання;
- 10) неухильного дотримання вимог професійної етики та поведінки [37].

Принагідно слід зауважити, що система загальних принципів не містить такого принципу, як принцип взаємодії, хоча він є характерним для більшості правоохоронних органів.

З цього приводу В. Г. Гриценко, серед іншого зазначає, що принципи правоохоронної системи - це вихідні, керівні, загальні, основоположні ідеї,

обумовлені прагненням суспільства до демократизації, цивілізованості та організованості, забезпечення правопорядку, які визначають напрямки діяльності органів правоохоронної системи [155]. Інший автор А.М. Кучук вважав, що під "принципами правоохоронної діяльності" слід розуміти об'єктивно властиві цьому виду суспільної діяльності відправні начала, незаперечні вимоги, що ставляться перед суб'єктами здійснення правової охорони й які виражають найважливіші закономірності і підвалини даного типу відносин та відрізняються універсальністю, вищою імперативністю, загальною значимістю та стабільністю. Крім того, він визначав систему принципів, на які спирається правоохоронна діяльність: принцип гуманізму; принцип демократизму; принцип соціальної справедливості; принцип добропорядності громадян; принцип верховенства права; принцип законності; принцип рівності всіх перед законом; принцип гласності; принцип взаємодії з органами державної влади України, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, населенням; принцип незалежності суб'єктів правоохорони; принцип професіоналізму та компетентності; принцип безперервності [156]. Значення цих принципів для нашого дослідження пов'язується із їхньою первинністю по відношенню до принципів діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Тобто принципи діяльності досліджуваного органу є спеціальними по відношенню до загальних принципів існування правоохоронної системи і детермінується ними.

Натомість, ані стаття 8-1 закону України «Про прокуратуру», ані відповідне Положення про антикорупційну прокуратуру не передбачає систему принципів діяльності цього структурного підрозділу. Важливість її існування не викликає жодних сумнівів. Тому, пропонуємо, статтю 8-1 Закону України доповнити нормою наступного змісту:

«Діяльність Спеціалізованої антикорупційної прокуратури окрім засад, визначених статтею 3 цього Закону ґрунтується на принципах: професійності; поєднання розумного балансу автономії у діяльності та прийнятті рішень у відносинах з Генеральною прокуратурою України;

взаємодії з підрозділами органів прокуратури, іншими правоохоронними органами, публічними інституціями».

На продовження розгляду питань принципів, зазначимо, що В.І. Малюга дотримується думки, що класифікація принципів організації та діяльності прокуратури має умовний характер. Усі ці принципи взаємопов'язані, взаємообумовлюють, доповнюють один одного і становлять окрему, функціонуючу, складну соціально-правову систему в галузі прокурорського нагляду [157, с. 85]. Тому справедливою є позиція С. Савранчука, що пропонувані класифікації здебільшого відображають лише зовнішню діяльність прокуратури. Тому принципи організації та діяльності прокуратури повинні бути розподілені на загальноправові, до яких належать: принципи законності, справедливості, неупередженості й об'єктивності, верховенства права; та внутрішньоорганізаційні: принципи територіальності, прозорості діяльності прокуратури, поваги до незалежності суддів [158].

Для нашого дослідження особливе значення мають принципи внутрішньоорганізаційної діяльності, адже взаємодія в якості принципу належить сам до цієї категорії.

З цього приводу М. К. Якимчук справедливо зазначає, що система принципів управління в органах прокуратури пов'язана з принципами організації діяльності та здійснення прокурорського нагляду. Дане поєднання можна тлумачити як загальну систему принципів організації і діяльності прокуратури, в які принципи управління відіграють вагому але допоміжну роль, оскільки власне саме управління покликане впорядковувати дану систему (її ланки), забезпечувати її оптимальне функціонування та розвиток для ефективного розв'язання поставлених перед нею завдань і функцій [159, с. 164].

Принципи організації та діяльності прокуратури – це базові ідеї, положення, обумовлені метою і завданнями прокуратури, які стосуються всіх напрямків її діяльності, визначають організаційні основи побудови прокурорської системи та умови її функціонування, правові і моральні норми поведінки посадових осіб при реалізації ними своїх владних повноважень.

Такими принципами є: єдність і централізація, законність, незалежність і гласність [160, с. 255].

Принципи управління забезпечують інтеграцію окремих видів управлінської діяльності в різних підрозділах системи управління, їх взаємну погодженість та загальну спрямованість на реалізацію визначених цілей. На основі принципів управління створюється єдиний комплекс управлінської діяльності. Більшість з них виявляються в діяльності різних державних органів аналогічно. Окремі ж принципи застосовуються з урахуванням особливостей кожної підсистеми державних органів, тих чи інших особливостей її об'єктів і суб'єктів управління або груп елементів процесу управління. Отже, принципи управління автор об'єднує у такі групи: 1) загальносистемні принципи управління в системі органів прокуратури; 2) спеціальні принципи управління в системі органів прокуратури: а) цільові принципи управління; б) структурні (структурно-організаційні; структурно-функціональні); в) процесуальні. Наголошується, що принципи управління в органах прокуратури є системою, в якій вони взаємопов'язані та взаємозалежні, а порушення одного з них може призвести до порушення інших [159, с. 16].

Отже, принципи організації та управління в органах прокуратури є передумовою ефективної діяльності, спрямованої на упорядкування певних відносин як управлінського, так і процесуального змісту. На фоні теоретичних напрацювань організації спільної діяльності, слід констатувати, що взаємодія – це один із принципів, якій відноситься саме до організаційно-управлінських принципів.

Поряд із цим, сам процес і організація взаємодії наділені власними принципами.

З цього приводу досить слушною є позиція Л.О. Фещенко, яка зазначає, що, „по-перше, взаємодія – це один із основних системотворюючих чинників, без якого належне функціонування елементів правоохоронної системи як цілого та існування самої системи взагалі не можливе, тому спроба звести взаємодію до „окремого” інституту не є науково обґрунтованою. По-друге, взаємні

стосунки між суб'єктами правоохоронної діяльності підпорядковані певним тенденціям, тому їх актуалізація на практиці не припускає довільності та стихійності. Поняття „принципи взаємодії” у правоохоронній діяльності уособлює в собі всі найбільш необхідні, важливі і сталі аспекти” [26, с. 79-80]. В. М. Фесюнін до загальних відносить такі принципи взаємодії: законність, науковість, гласність та системність; до спеціальних: територіально-галузевий; безперервності; цілеспрямованості; взаємодопомоги; економічної доцільності [161, с. 46-47]. О.М. Бандурка та О.В. Джафарова виділяють такі основні принципи партнерства між органами внутрішніх справ та населенням: верховенство права; відповідність законодавства України міжнародним нормам з питань охорони прав людини; забезпечення прав і свобод людини і громадянина як основний обов'язок правової демократичної держави; законність; рівність сторін перед законом; піднесення ролі громадських правозахисних організацій та їхньої участі у формуванні державної правової політики; оптимальне залучення громадськості до охорони правопорядку і боротьби зі злочинністю; забезпечення контролю суспільства за здійсненням міліцією своїх повноважень; гласність; повага до особи; соціальна справедливість [162, с. 48], [163]. Під принципами взаємодії суб'єктів боротьби з корупцією Д.Г. Заброда розуміє систему установок, керівних начал, відправних положень, які відбивають об'єктивні закономірності розвитку правоохоронних відносин у сфері боротьби з корупцією на сучасному етапі існування суспільства і визначають сутність взаємовідносин між суб'єктами, які взаємодіють з метою виконання покладених на них загальних та індивідуальних завдань [164].

Отже, спираючись на теоретичні напрацювання щодо принципів взаємодії, слід визначити таку їхню систему:

- законності;
- ініціативності;
- системності;
- відкритості;

плановості;
узгодженості спільної мети взаємодії;
раціональності рішень, використання можливостей суб'єктів, що взаємодіють.

Принцип законності передбачає обов'язкове дотримання визначених у нормативно-правових актах процедур щодо налагодження та здійснення заходів в межах спільної діяльності. Система законодавства про прокурорську діяльність досить детально розкриває адміністративні процедури пов'язані зі здійсненням власної професійної діяльності і серед іншого, передбачає систему прав та обов'язків різних суб'єктів, що прямо обумовлюють засади та правила організації спільної діяльності. Для урегулювання питань спільної діяльності та з метою здійснення її межах правового поля можуть укладатись окремі меморандуми про співпрацю, адміністративні договори, а також спільні інструкції. Тільки за умови здійснення спільних заходів на основі правових норм, така взаємодія може визнаватись такою, що організована належно.

Принцип ініціативності забезпечує правильне розуміння ініціатора спільної діяльності, та проведення суміжних заходів. Дійсно, якщо Спеціалізована антикорупційна прокуратура розглядається в якості основного (домінуючого) суб'єкта взаємодії, то ініціатива щодо проведення окремих заходів належить саме їй, адже сама природа наглядової та процесуальної діяльності вимагає формування вказівних, координаційних та паритетних зв'язків. Натомість, взаємодія ініціюється не завжди з боку прокурорів. Інші суб'єкти здійснення правоохоронної діяльності, а також публічні інституції можуть звертатись до антикорупційної прокуратури та ініціювати обмін інформації в межах власної сфери впливу. Тому, дійсно, ініціатива щодо спільної діяльності як правило належить самим прокурорам антикорупційної прокуратури, проте це положення не є основоположним, адже допускає й ініціативу інших учасників взаємодії.

Принцип системності передбачає утворення тимчасових, або стійких зв'язків між суб'єктами, що взаємодіють. Без утворення системи, взаємодія не

можлива, адже по суті, взаємодія – це процедурна форма системи. Отже, прокурори антикорупційної прокуратури формуючи відносини в межах спільної діяльності утворюють систем необхідну для вирішення конкретного завдання та ситуації. Ця система повинна бути абсолютно керованою та прогнозованою, і мати чіткі межі, мету й інші просторові характеристики (наприклад, система в якій прокурори антикорупційної прокуратури в межах здійснення нагляду за процесуальною діяльністю детективів НАБУ, надають відповідні вказівки, а також обмінюються інформацією з іншими антикорупційними структурами (наприклад, НАЗК). Така система є багатосуб'єктною, характеризується різним спрямуванням та характером зв'язків і має спільну мету, а також межі, що обумовлені досягнення результату в конкретній спільній справі).

Принцип відкритості передбачає, що там де цього не потрібно в інтересах особливої ситуації, що передбачає обов'язкову утаємниченість, процес та процедура спільної діяльності повинні бути прозорими, а інформація про них повинна бути загальнодоступною для ознайомлення та перевірки. Це обумовлено природою принципу гласності, а саме, розуміння його в якості абсолютної інформаційної відкритості. З цього приводу, О.В. Костенко, П.В. Макушев принцип гласності діяльності прокуратури України визначають як комплекс правил що закріплений у міжнародному та вітчизняному законодавстві, які відображають історично-сформовані та визначені стратегією розвитку України засади інформаційної діяльності органів прокуратури, спрямовані на максимальне інформування держави, суспільства, громадян щодо змісту та результатів діяльності цього державного органу через періодичну публічну звітність. засоби масової інформації та відповіді запити, в межах режиму інформації з вільним доступом, та надання інформації з обмеженим доступом із дотриманням законодавчо визначених процедур її оприлюднення, за порушення яких передбачена юридична відповідальність [165]. На фоні цього, наказ Генерального прокурора України «Про організацію

інформування суспільства щодо діяльності органів прокуратури України» 2015 року передбачає наступні шляхи інформування:

- 1) участь у заходах медійного характеру (брифінгах, прес-конференціях, теле- і радіоефірах, інтерв'ю тощо);
- 2) оперативне реагування на критичні публікації та повідомлення про роботу органів прокуратури;
- 3) надання офіційних коментарів щодо встановлених обставин суспільно значущих подій, чинного законодавства та вжитих органами прокуратури заходів;
- 4) проведення один раз на квартал прес-конференцій з важливих питань діяльності органів прокуратури;
- 5) постійне інформаційне оновлення офіційних веб-сайтів Генеральної прокуратури України та регіональних прокуратур тощо.

Також є слушною думка І. Козьякова, який зазначає, що виходячи із загальної мети, формування комунікаційної стратегії органів прокуратури варто здійснювати за такими напрямками: 1) досягнення цілей реформування органів прокуратури; 2) сприяння конструктивному діалогу органів прокуратури з внутрішнім і зовнішнім середовищем; 3) зміцнення демократичних засад прокурорської діяльності та розвиток прокурорського самоврядування; 4) забезпечення незалежності прокурорів; 5) посилення транспарентності прокурорської діяльності; 6) формування довіри до прокуратури; 7) налагодження діалогу з громадянським суспільством; 8) покращення взаємин із засобами масової комунікації тощо [166].

Отже, принцип гласності взаємодії – система інформаційних заходів, які формують стан обізнаності у зацікавлених суб'єктів щодо підстав, механізму, форм здійснення спільної діяльності прокурорів антикорупційної прокуратури з іншими публічними інституціями і може бути обмежений виключно в інтересах способу досягнення результату взаємодії.

Плановість як принцип взаємодії передбачає формування певної перспективи (прогнозу) потреби у спільній діяльності антикорупційної

прокуратури з іншими зацікавленими суб'єктами. З цього приводу слід вказати на існування спрогнозованого плану (потреби) у взаємодії, а також можливості разової або спонтанної спільної діяльності. Прикладом плановості взаємодії є документальний обмін між антикорупційною прокуратурою та відповідним структурним підрозділом документального забезпечення Генеральної прокуратури України у питаннях передачі відповідних справ до архівів, що повинно відбуватись відповідно до встановлених правил діловодства, процедурних регламентів та визначених строків.

Принцип узгодженості спільної мети означає, що взаємодіючи, суб'єкти формують уявлення про ключові досягнення, яких необхідно досягнути за рахунок здійснення спільних заходів. У даному контексті А. Лякішева зазначає, що діяльність учасників взаємодії під час вирішення спільного завдання постає як послідовний перехід від однієї фази до іншої: 1) орієнтування щодо спільного завдання; 2) оцінювання ходу вирішення завдання кожною із взаємодіючих сторін; 3) контроль; 4) ухвалення рішення [167]. Зважаючи на особливу роль Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та в цілому характеризуючи її як домінуючого суб'єкта взаємодії, слід відзначити, що пріоритетною метою (незалежно від її узгодження) є досягнення основних завдань Спеціалізованої антикорупційної прокуратури України (забезпечення законності в системі антикорупційного кримінального переслідування щодо дотримання процедури, забезпечення прав, свобод, гарантій та обов'язків учасників кримінальних проваджень; забезпечення швидкого, об'єктивного та неупередженого розслідування кримінальних правопорушень Національним антикорупційним бюро України, а також доведення справедливої та законної й обґрунтованої позиції держави в суді з метою притягнення винних осіб у корупційних кримінальних правопорушеннях до відповідальності). Однак, в залежності від ситуації, пріоритетність мети може змінюватись відповідно до завдань основних учасників спільної діяльності.

Принцип раціональності рішень, використання можливостей суб'єктів, що взаємодіють передбачає обґрунтування та використання найбільш вдалих

способів налагодження спільної діяльності. Слід також підкреслити, що даний принцип прямо пов'язаний із потребою у розуміння спільної відповідальності кожного із учасників спільної діяльності. З цього приводу, правильною є думка І. Козьякова про те, що в управлінському аспекті комунікативна стратегія органів прокуратури має утворюватися наступними блоками:

1. Визначення загальних цілей.
2. Формулювання цілей комунікації.
3. Аналіз передумов її здійснення.
4. Вибір стратегії досягнення цілей.
5. Розробка плану дій та моніторингу.
6. Вибір каналів комунікації [166].

Підсумовуючи, необхідно зазначити, що принципи діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури відіграють важливу роль у нормативно-правовому регулюванні діяльності даного органу кримінальної юстиції, виступають фундаментальною основою виконання покладених на нього повноважень та відображають спрямованість на утвердження верховенства права. Водночас, закріплення потребують спеціальні принципи взаємодії САП з іншими правоохоронними органами. У даному контексті пропонуємо розробити Методичні рекомендації "Забезпечення ефективної взаємодії САП з іншими правоохоронними органами у сфері протидії корупції", зазначивши серед іншого, що в основі взаємодії у сфері протидії корупції обов'язково повинні бути дотримані наступні принципи: законності - здійснення взаємодії у відповідності з нормами законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, які регулюють як спільну діяльність, так і порядок функціонування кожного органу окремо; погодження дій суб'єктів взаємодії, при якій кожна із сторін, розуміючи свою роль в даному процесі, зацікавлено долучається до діяльності іншого суб'єкта, своєчасно здійснюючи необхідні дії; самостійності кожної із сторін взаємодії в межах, встановлених законодавством України.

Важливим аспектом ефективної взаємодії органів прокуратури з іншими правоохоронними органами є правильний і своєчасний вибір форм взаємодії та використання найбільш дієвих з них.

Вчений В. В. Сухонос виділяє наступні форми взаємодії:

1) проведення міжвідомчих нарад з питань протидії злочинності та зміцнення законності (запрошуються не тільки керівники правоохоронних органів, а й інших відомств, де допущені факти зловживань або інших порушень закону);

2) надання вищими органами прокуратури допомоги іншим правоохоронним органам в організації протидії злочинності (сумісні плани заходів щодо організації допомоги з даного приводу);

3) організація і проведення міжвідомчих нарад, що присвячуються, як правило, обговоренню стану, динаміки, наслідків роботи правоохоронних органів у сфері протидії злочинності і корупції за визначений період – квартал, півріччя, рік (запрошуються, крім керівників, ще інші працівники правоохоронних органів, від яких залежить вирішення зазначених проблем, а також представників органів влади і місцевого самоврядування, вчених-юристів);

4) направлення для обговорення іншим правоохоронним органам листів і методичних рекомендацій з питань протидії злочинності та корупції, зміцнення законності.

5) обмін досвідом у сфері протидії злочинності та корупції;

6) спільне дослідження законодавства та нових методів виявлення правопорушень [168].

З огляду на важливість ефективної взаємодії спеціалізованих інституцій з іншими правоохоронними органами, виокремлюємо необхідність застосування наступних форм взаємодії: проведення міжвідомчих, координаційних нарад, спільних засідань колегій правоохоронних органів; організація постійно діючих міжвідомчих робочих груп; видання документів організаційного та методичного характеру; міжвідомчий обмін статистичною та іншою

необхідною інформацію з питань стану протидії корупції; розробки і здійснення заходів із метою виявлення, припинення корупційних діянь та їх запобігання; вивчення та впровадження позитивного досвіду; підготовки і навчання кадрів, підвищення їхньої кваліфікації; запрошення спеціалістів з числа учасників взаємодії для надання методичної, консультаційної та іншої допомоги у сфері протидії корупції; проведення спільних навчально-практичних та наукових заходів (семінарів, круглих столів, конференцій), моніторингових досліджень, соціологічних опитувань; розробка пропозицій із питань удосконалення правового регулювання; ведення переговорів щодо підписання відповідних договорів з метою виконання цілей, передбачених законодавством України.

Крім того, варто створити міжвідомчу "Інструкцію про взаємодію та розмежування повноважень правоохоронних органів щодо протидії корупції". У структурі інструкції варто передбачити положення, які б стосувалися: 1) правової основи та принципів організації взаємодії; 2) мети, завдань, напрямів та рівнів взаємодії; 3) критеріїв розмежування повноважень суб'єктів взаємодії; 4) форм взаємодії; 5) функцій, завдань, прав та обов'язків кожного учасника взаємодії; 6) організації контролю за виконанням спільних завдань; 7) порядку взаємообміну інформацією; 8) типового переліку дій учасників спільних заходів.

Також з метою формування єдиного підходу САП та іншими правоохоронними органами до розуміння і дотримання правил взаємодії у сфері протидії корупції, пропонуємо затвердити Методичні рекомендації "Забезпечення ефективної взаємодії САП з іншими правоохоронними органами у сфері протидії корупції". У цих рекомендаціях необхідно узагальнити та застосувати позитивну практику попередніх років, напрацьовану міжнародними організаціями, національними державними органами, науковими установами; на основі діючого законодавства з урахуванням міжнародного досвіду визначити базові практичні інструменти для підвищення ефективності взаємодії правоохоронних органів у сфері протидії корупції, типові приклади ситуацій,

при яких необхідно є взаємодія та приклади судової практики в зазначеній сфері.

Підсумуємо.

1. Принципи взаємодії в підрозділі розкриті крізь призму трьох систем: загальних принципів прокурорської діяльності, організаційних принципів, та принципів процедури взаємодії.

2. Загальними принципами діяльності органів прокуратури є засади, що визначені законом: 1) верховенства права та визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю; 2) законності, справедливості, неупередженості та об'єктивності; 3) територіальності; 4) презумпції невинуватості; 5) незалежності прокурорів, що передбачає існування гарантій від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо прийняття ним рішень при виконанні службових обов'язків; 6) політичної нейтральності прокуратури; 7) недопустимості незаконного втручання прокуратури в діяльність органів законодавчої, виконавчої і судової влади; 8) поваги до незалежності суддів, що передбачає заборону публічного висловлювання сумнівів щодо правосудності судових рішень поза межами процедури їх оскарження у порядку, передбаченому процесуальним законом; 9) прозорості діяльності прокуратури, що забезпечується відкритим і конкурсним зайняттям посади прокурора, вільним доступом до інформації довідкового характеру, наданням на запити інформації, якщо законом не встановлено обмежень щодо її надання; 10) неухильного дотримання вимог професійної етики та поведінки [37].

3. Система загальних принципів не містить такого принципу, як принцип взаємодії, хоча він є характерним для більшості правоохоронних органів. Принципи діяльності досліджуваного органу є спеціальними по відношенню до загальних принципів існування правоохоронної системи і детермінується ними.

Натомість, ані стаття 8-1 закону України «Про прокуратуру», ані відповідне Положення про антикорупційну прокуратуру не передбачає систему принципів діяльності цього структурного підрозділу. Важливість її існування не

викликає жодних сумнівів. Тому, пропонуємо, статтю 8-1 Закону України доповнити нормою наступного змісту:

«Діяльність Спеціалізованої антикорупційної прокуратури окрім засад, визначених статтею 3 цього Закону ґрунтується на принципах: професійності; поєднання розумного балансу автономії у діяльності та прийнятті рішень у відносинах з Генеральною прокуратурою України; взаємодії з підрозділами органів прокуратури, іншими правоохоронними органами, публічними інституціями».

4. Для нашого дослідження особливе значення мають принципи внутрішньоорганізаційної діяльності, адже взаємодія в якості принципу належить сам до цієї категорії. Отже, принципи організації та управління в органах прокуратури є передумовою ефективної діяльності, спрямованої на упорядкування певних відносин як управлінського, так і процесуального змісту. На фоні теоретичних напрацювань організації спільної діяльності, слід констатувати, що взаємодія – це один із принципів, якій відноситься саме до організаційно-управлінських принципів.

5. Процес і організація взаємодії наділені власними принципами. Їхня система на нашу думку виглядає наступним чином: законності; ініціативності; системності; відкритості; плановості; узгодженості спільної мети взаємодії; раціональності рішень, використання можливостей суб'єктів, що взаємодіють.

6. Принципи діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури відіграють важливу роль у нормативно-правовому регулюванні діяльності даного органу кримінальної юстиції, виступають фундаментальною основою виконання покладених на нього повноважень та відображають спрямованість на утвердження верховенства права. Водночас, закріплення потребують спеціальні принципи взаємодії САП з іншими правоохоронними органами. У даному контексті пропонуємо розробити Методичні рекомендації "Забезпечення ефективної взаємодії САП з іншими правоохоронними органами у сфері протидії корупції", зазначивши серед іншого, що в основі взаємодії у сфері протидії корупції обов'язково повинні бути дотримані наступні

принципи: законності - здійснення взаємодії у відповідності з нормами законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, які регулюють як спільну діяльність, так і порядок функціонування кожного органу окремо; погодження дій суб'єктів взаємодії, при якій кожна із сторін, розуміючи свою роль в даному процесі, зацікавлено долучається до діяльності іншого суб'єкта, своєчасно здійснюючи необхідні дії; самостійності кожної із сторін взаємодії в межах, встановлених законодавством України.

7. З огляду на важливість ефективної взаємодії спеціалізованих інституцій з іншими правоохоронними органами, виокремлюємо необхідність застосування наступних форм взаємодії: проведення міжвідомчих, координаційних нарад, спільних засідань колегій правоохоронних органів; організація постійно діючих міжвідомчих робочих груп; видання документів організаційного та методичного характеру; міжвідомчий обмін статистичною та іншою необхідною інформацією з питань стану протидії корупції; розробки і здійснення заходів із метою виявлення, припинення корупційних діянь та їх запобігання; вивчення та впровадження позитивного досвіду; підготовки і навчання кадрів, підвищення їхньої кваліфікації; запрошення спеціалістів з числа учасників взаємодії для надання методичної, консультаційної та іншої допомоги у сфері протидії корупції; проведення спільних навчально-практичних та наукових заходів (семінарів, круглих столів, конференцій), моніторингових досліджень, соціологічних опитувань; розробка пропозицій із питань удосконалення правового регулювання; ведення переговорів щодо підписання відповідних договорів з метою виконання цілей, передбачених законодавством України.

Висновки до розділу

1. Утворення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури Генеральної прокуратури України стало належним продовженням формування системи

антикорупційних інституцій, завершення якої пов'язана зі створенням системи антикорупційного правосуддя. Забезпечення додержання законності антикорупційної діяльності в Україні, а також правильне її спрямування прямо залежить від ефективності функціонування цього структурного елементу прокуратури. При цьому, саме якісне організаційне та адміністративне забезпечення діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури впливає на досягнення її завдань та реалізації її функцій.

2. Закон України «Про прокуратуру» не дає чіткого уявлення про основні характеристики адміністративно-правового статусу як самих прокурорів, так і прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, обмежуючись констатацією існування адміністративних посад в органах прокуратури. Однак, на нашу думку, досліджуваний статус притаманний не тільки прокурорам, які обіймають адміністративні посади в органах прокуратури, а й іншим, адже усі вони наділені визначеними законом владними повноваженнями. При цьому саме адміністративно-правовий статус створює належні передумови для здійснення адміністративної діяльності, якісної внутрішньої та зовнішньої співпраці, а також має забезпечувальну природу для реалізації визначених функцій Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

3. Практична реалізація і досягнення основних завдань прокуратури досягається через її функцій, адже саме для неї, функції визначені в статусному законі та Конституції України є визначальними. Функції Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, зважаючи на її особливе призначення корелюються із завданнями самої системи прокуратури та відображають головну її сутність в контексті антикорупційного напрямку відповідних інституцій.

Отже, функції Спеціалізованої антикорупційної прокуратури можуть бути визначені як основні напрямки її діяльності, які обумовлені її призначенням, особливим місцем в системі прокуратури України, частково автономним статусом її прокурорів, колом їх повноважень та предметом наглядового та процесуального впливу. Природньо, що функції можуть бути реалізовані тільки

в певній системі адже потребують наглядових та процесуальних дій, які є зовнішнім виразом функцій. Саме тому, взаємодія Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з іншими правоохоронними органами повинна розглядатись в якості однієї із організаційних (управлінських) технологій, спрямованих на забезпечення реалізації її основних функцій.

4. Зважаючи на досить розмите розуміння завдань досліджуваного органу, ми дійшли висновку, що його основним завданням є забезпечення законності в системі антикорупційного кримінального переслідування щодо дотримання процедури, забезпечення прав, свобод, гарантій та обов'язків учасників кримінальних проваджень; забезпечення швидкого, об'єктивного та неупередженого розслідування кримінальних правопорушень Національним антикорупційним бюро України, а також доведення справедливої та законної й обґрунтованої позиції держави в суді з метою притягнення винних осіб у корупційних кримінальних правопорушеннях до відповідальності.

5. Права прокурора Спеціалізованої антикорупційної прокуратури передбачають існування юридичних можливостей до здійснення професійної діяльності пов'язаною з забезпеченням реалізації функцій цієї прокуратури. Зважаючи на це, права прокурорів можуть також розподілятися на: загальні; адміністративні (пов'язані зі здійсненням адміністративної діяльності в прокуратурі); процесуальні (обумовлені реалізацією функцій цього органу).

6. Адміністративні обов'язки прокурорів ми пов'язуємо із системою вимог до поведінки прокурорів необхідних для якісного та своєчасного виконання ними своїх повноважень, формування внутрішнього стану дотримання норм законів, процедур та дисципліни, потрібних для ефективної діяльності всієї системи прокуратури для досягнення визначених завдань та реалізації її функцій.

7. Адміністративно-правовим регулюванням взаємодії слід розуміти систему нормативно-правових актів, що комплексно та різновекторно впорядковує процедури організації спільної діяльності прокурорів та інших посадових осіб Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з іншими

правоохоронними органами з метою досягнення спільних цілей, а також реалізації визначених законом функцій.

Зважаючи на адміністративно-правову природу спільної діяльності, найбільш значним масивом нормативно-правових актів в цій сфері є документи, що врегулювали питання адміністративної діяльності в цьому органі. Також слід додати, що зважаючи на те, що Спеціалізована антикорупційна прокуратура є структурною частиною органів прокуратури, то в її діяльності використовуються практично усі статусні, процесуальні та регламентні документи прокуратури.

8. Норми Конституції України для нашого дослідження мають таке значення:

По-перше, Конституція України визначає функції, а також загальне призначення органів прокуратури як частини системи правосуддя.

По-друге, система функцій обумовлює напрямки взаємодії прокуратури з іншими інституціями, включаючи правоохоронні органи.

По-третє, ґрунтуючись на положеннях Конституції України формується система законодавства про діяльність органів прокуратури, а також відомче нормативне регулювання.

По-четверте, положення Конституції України є основою не тільки для прокурорської діяльності, але є правовою основою для функціонування інших правоохоронних інституцій.

9. Аналіз закону «Про прокуратуру» в контексті предмету нашої роботи дозволяє зробити такі узагальнення:

– Формуючи загальний правовий статус і визначаючи місце прокуратури в системі кримінальної юстиції, норми закону також характеризують особливості статусу антикорупційної прокуратури.

– Норми закону прямо вказують на координуючу роль прокуратури в питаннях протидії злочинності і вимагають налагодження якісної та ефективної співпраці.

– Спеціалізована антикорупційна прокуратура постає в якості головного суб'єкта, від ефективності діяльності якого залежить результативність усієї антикорупційної діяльності.

– Адміністративні процедури налагодження взаємодії недостатньо відображені в законі, хоча в практиці діяльності інших правоохоронних структур співпраця закріплюється на рівні одного із принципів або організаційної технології, або функції.

– Зважаючи на особливу природу функціонування антикорупційної прокуратури, її статус, організаційні аспекти функціонування, інші питання повинні бути закріплені на рівні окремого розділу закону, змінивши не досить ефективну практику закріплення окремих норм в різних частинах закону.

– Норми закону корелюючись із положеннями інших законів, надають правові та організаційні можливості прокурорам Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

Питання функціонування Спеціалізованої антикорупційної прокуратури на підзаконному рівні практично не розкриваються.

10. Безпосередні завдання, покладені на Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру дозволяє виділити ключові напрямки і форми взаємодії. Так, зокрема, основними суб'єктами взаємодії в контексті означених повноважень виступають суди, Національне антикорупційне бюро України, інші правоохоронні органи та підрозділи, які можуть сприяти кримінальним провадженням, а також реалізації основних функцій (наприклад, Служба безпеки України, Національне агентство з питань запобігання корупції тощо); інші суб'єкти, які залучені до кримінальних проваджень, процесуальне керівництво щодо яких здійснюється прокурорами Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

Основними напрямками є: координація, нагляд та процесуальне керівництво у кримінальних провадженнях; інформаційний обмін; використання технічних можливостей; залучення фахівців з різних сфер.

За формою зв'язків, взаємодія може бути налагоджена в трьох площинах:

внутрішня – між структурними підрозділами самої антикорупційної прокуратури; внутрішньосистемна - між органами, які входять до системи органів прокуратури; зовнішня – між іншими учасниками спільної діяльності.

Природа налагодження спільної діяльності дещо відрізняється від класичного розуміння взаємодії, адже виключно в контексті налагодження інформаційного обміну суб'єкти в даному випадку виступають в рівних умовах, а в решті випадках – прокурори наділені ширшими повноваженнями ніж інші суб'єкти.

Узагальнення масиву нормативно-правового регулювання питань взаємодії антикорупційної прокуратури з іншими суб'єктами, дозволяє також говорити про її ускладнену структуру, що обумовлюється змістом антикорупційної діяльності в цілому, адже сучасне антикорупційне законодавство, також постійно розвивається та удосконалюється.

11. Взаємодію САП ми визначаємо як спільну діяльність суб'єктів державно-владних повноважень в межах чинного законодавства, яка спрямована на створення необхідних умов та гарантій для належних взаємоузгоджених дій, рішень та заходів правоохоронних органів у рамках єдиного співробітництва у процесі комплексного вирішення завдань щодо протидії корупції.

Можемо визначити наступні характерні ознаки взаємодії САП з іншими правоохоронними органами:

- спільна діяльність;
- у якості сторін взаємодії виступає САП й інші правоохоронні органи;
- здійснюється на нормативній основі;
- спрямована на створення необхідних умов та гарантій для належних взаємоузгоджених дій, рішень та заходів правоохоронних органів у рамках єдиного співробітництва;
- стратегічна спрямованість взаємодії на комплексне вирішення завдань щодо протидії корупції.

12. Взаємодії САП з іншими правоохоронними органами властиві наступні особливості.

По-перше, вона спрямована на вирішення суспільно значимих, спільних з іншими державними органами проблем, зокрема, пов'язаних з поширенням корупції як соціального явища.

По-друге, її основною метою є: здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування Національним антикорупційним бюро України; виконання вимог закону під час приймання, реєстрації, розгляду та вирішення заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення, своєчасне внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань; забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування Національним антикорупційним бюро України кримінальних правопорушень та оскарження незаконних судових рішень на стадії досудового розслідування і судового розгляду; підтримання державного обвинувачення в суді у кримінальних провадженнях, розслідуваних Національним антикорупційним бюро України; забезпечення в межах компетенції відшкодування збитків, завданих кримінальними правопорушеннями; забезпечення застосування належної правової процедури до кожного учасника кримінального провадження; представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених Законом України "Про прокуратуру" і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями; здійснення у межах реалізації функцій Спеціалізованої антикорупційної прокуратури міжнародного співробітництва.

По-третє, взаємодія САП може носити як двосторонній, так і багатосторонній характер. Отже, між її учасниками виникають як двосторонні, так і багатосторонні правовідносини.

13. Принципи взаємодії в підрозділі розкриті крізь призму трьох систем: загальних принципів прокурорської діяльності, організаційних принципів, та принципів процедури взаємодії.

Система загальних принципів не містить такого принципу, як принцип взаємодії, хоча він є характерним для більшості правоохоронних органів. Принципи діяльності досліджуваного органу є спеціальними по відношенню до загальних принципів існування правоохоронної системи і детермінується ними.

Натомість, ані стаття 8-1 закону України «Про прокуратуру», ані відповідне Положення про антикорупційну прокуратуру не передбачає систему принципів діяльності цього структурного підрозділу. Важливість її існування не викликає жодних сумнівів. Тому, пропонуємо, статтю 8-1 Закону України доповнити нормою наступного змісту:

«Діяльність Спеціалізованої антикорупційної прокуратури окрім засад, визначених статтею 3 цього Закону ґрунтується на принципах: професійності; поєднання розумного балансу автономії у діяльності та прийнятті рішень у відносинах з Генеральною прокуратурою України; взаємодії з підрозділами органів прокуратури, іншими правоохоронними органами, публічними інституціями».

Для нашого дослідження особливе значення мають принципи внутрішньоорганізаційної діяльності, адже взаємодія в якості принципу належить сам до цієї категорії. Отже, принципи організації та управління в органах прокуратури є передумовою ефективної діяльності, спрямованої на упорядкування певних відносин як управлінського, так і процесуального змісту. На фоні теоретичних напрацювань організації спільної діяльності, слід констатувати, що взаємодія – це один із принципів, якій відноситься саме до організаційно-управлінських принципів.

Процес і організація взаємодії наділені власними принципами. Їхня система на нашу думку виглядає наступним чином: законності; ініціативності; системності; відкритості; плановості; узгодженості спільної мети взаємодії; раціональності рішень, використання можливостей суб'єктів, що взаємодіють.

14. Принципи діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури відіграють важливу роль у нормативно-правовому регулюванні діяльності даного органу кримінальної юстиції, виступають фундаментальною основою

виконання покладених на нього повноважень та відображають спрямованість на утвердження верховенства права. Водночас, закріплення потребують спеціальні принципи взаємодії САП з іншими правоохоронними органами. У даному контексті пропонуємо розробити Методичні рекомендації "Забезпечення ефективної взаємодії САП з іншими правоохоронними органами у сфері протидії корупції", зазначивши серед іншого, що в основі взаємодії у сфері протидії корупції обов'язково повинні бути дотримані наступні принципи: законності - здійснення взаємодії у відповідності з нормами законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, які регулюють як спільну діяльність, так і порядок функціонування кожного органу окремо; погодження дій суб'єктів взаємодії, при якій кожна із сторін, розуміючи свою роль в даному процесі, зацікавлено долучається до діяльності іншого суб'єкта, своєчасно здійснюючи необхідні дії; самостійності кожної із сторін взаємодії в межах, встановлених законодавством України.

З огляду на важливість ефективної взаємодії спеціалізованих інституцій з іншими правоохоронними органами, виокремлюємо необхідність застосування наступних форм взаємодії: проведення міжвідомчих, координаційних нарад, спільних засідань колегій правоохоронних органів; організація постійно діючих міжвідомчих робочих груп; видання документів організаційного та методичного характеру; міжвідомчий обмін статистичною та іншою необхідною інформацією з питань стану протидії корупції; розробки і здійснення заходів із метою виявлення, припинення корупційних діянь та їх запобігання; вивчення та впровадження позитивного досвіду; підготовки і навчання кадрів, підвищення їхньої кваліфікації; запрошення спеціалістів з числа учасників взаємодії для надання методичної, консультаційної та іншої допомоги у сфері протидії корупції; проведення спільних навчально-практичних та наукових заходів (семінарів, круглих столів, конференцій), моніторингових досліджень, соціологічних опитувань; розробка пропозицій із питань удосконалення правового регулювання; ведення переговорів щодо

підписання відповідних договорів з метою виконання цілей, передбачених законодавством України.

РОЗДІЛ 3

ВДОСКОНАЛЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ СПЕЦІАЛІЗОВАНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПРОКУРАТУРИ З ІНШИМИ ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ

3.1. Міжнародні стандарти із адміністративно-правового забезпечення діяльності та взаємодії антикорупційних органів

Сьогодні першочерговим завданням євроінтеграційного курсу України є подолання корупції, яка стала проблемою світового масштабу, а не лише окремого регіону чи держави. Очевидним є те, що належне антикорупційне законодавство є базовою складовою ефективною протидією корупційним проявам. Разом із входженням України у міжнародне співтовариство та демократизацією суспільних відносин об'єктивно зростає роль та вплив міжнародних стандартів, норм і принципів міжнародного права на розвиток національного законодавства, зокрема й антикорупційного.

Попри всю важливість питання міжнародних стандартів, а також декларування їх дотримання і застосування у національному законодавстві, необхідно констатувати, що поняття «міжнародні стандарти» є недостатньо розробленим.

Поняття «стандарт» означає зразок, модель, еталон, який приймають за вихідний для порівняння з ним інших подібних об'єктів. Крім того, це - документ, який приймають в установленому порядку шляхом консенсусу задля встановлення загальних принципів, правил або характеристик, які стосуються діяльності чи її результатів, з метою оптимізації та впорядкованості в певній галузі [169, с. 47].

В. Бринцев зауважує, що під стандартами (у контексті права) розуміють установлені міжнародно-правовими актами певні мінімальні вимоги,

дотримуватися яких зобов'язані всі держави у процесі національної законотворчості [170, с. 51].

У свою чергу, під міжнародними стандартами автори юридичної енциклопедії розуміють міжнародно-правові норми і принципи, які закріплюють правила поведінки суб'єктів міжнародно-державного співробітництва. Стандарти виражають прагнення міжнародного співтовариства максимально скоординувати політику, засоби й методи діяльності та безпосередньо діяльність суб'єктів міжнародного права. І. А. Коновалова, досліджуючи дане питання, під міжнародними стандартами розуміє норми, закріплені в міжнародно-правових актах, які мають різну юридичну силу, являють собою цінність для кожної людини, держави та світової спільноти та з урахуванням цього виникає необхідність у їх додержанні всіма членами світової спільноти [169, с. 48].

У Сполучених Штатах Америки, для прикладу, стандарти прокурорської діяльності у кримінальному провадженні становлять собою уніфіковану систему норм-регуляторів, за допомогою яких сторона обвинувачення може ефективно та раціонально виконувати свої обов'язки, а сторона захисту – контролювати правомірність діяльності прокурора та обґрунтовано оскаржувати дії і рішення прокурора, якщо останні не відповідають стандартам [171, с. 51].

Отже, на нашу думку, під міжнародними стандартами адміністративно-правового забезпечення діяльності та взаємодії антикорупційних органів слід розуміти визнані міжнародною спільнотою універсальні мінімальні вимоги (правила, принципи, рекомендації, висновки, критерії, рішення), які регулюють діяльність антикорупційних органів, що спрямована на створення необхідних умов та гарантій для належних взаємоузгоджених дій, рішень та заходів в рамках єдиного співробітництва у процесі комплексного вирішення завдань щодо протидії корупції.

Беручи до уваги зазначені позиції, нами виокремлені наступні ознаки, притаманні міжнародним стандартам адміністративно-правового забезпечення взаємодії антикорупційних органів:

1) це єдині універсальні принципи й норми щодо діяльності та взаємодії антикорупційних органів, які встановлюються як в універсальних, так і в регіональних правових актах;

2) вони є обов'язковими вимогами для учасників міжнародних договорів, що включають ці правові стандарти;

3) вони слугують орієнтиром розвитку національного законодавства держав та правових систем, окрім стандартизації підходів до регламентації проблеми протидії корупції;

4) мають дозвільний, заборонний, зобов'язальний і/або рекомендаційний характер.

Розглядаючи міжнародні стандарти адміністративно-правового забезпечення діяльності та взаємодії антикорупційних органів, необхідно визначити перелік документів, у яких вони закріплені, та виокремити їхні особливості.

З-поміж міжнародних документів, якими серед найважливіших завдань визначено створення спеціалізованого підрозділу з протидії корупції, одним із перших є резолюція «Попередження злочинності та кримінальне правосуддя у контексті розвитку: реалізації та перспективи міжнародного співробітництва. Практичні заходи боротьби з корупцією», прийнята на VIII Конгресі ООН із запобігання злочинності (Гавана, 27 серпня–7 вересня 1990 року). Відповідно до положень резолюції, держави повинні: дослідити адекватність свого кримінального законодавства та процесуальні норми для реагування на всі види корупції; розробити адміністративні та регулятивні механізми попередження корупції; встановити процедури виявлення, розслідування та засудження корумпованих посадових осіб; розробити правові положення щодо конфіскації коштів та майна, набутих в результаті корупції; вжити відповідних заходів щодо підприємств, причетних до корупції [172].

Зазначимо, що важливе значення у процесі розробки міжнародних стандартів щодо діяльності антикорупційних інституцій, запобігання та протидії корупції загалом посідають такі документи ООН рекомендаційного характеру, як: резолюція Генеральної Асамблеї ООН «Боротьба з корупцією» від 12 грудня 1996 року (A/RES/51/59) [173], Декларація ООН про боротьбу з корупцією та хабарництвом у міжнародних комерційних операціях від 16 грудня 1996 року [174], Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб від 23 липня 1996 року [175], що запроваджували спеціалізацію правоохоронних органів та органів прокуратури.

Наступним міжнародним стандартом, який закріпив створення спеціалізованих превентивних антикорупційних органів, а не лише спеціалізацію правоохоронних органів, а також напрями їх взаємодії, стала Конвенція ООН проти корупції, прийнята 31 жовтня 2003 року на 58 сесії Генеральної Асамблеї ООН. Зокрема, стаття 1 встановлює основні цілі Конвенції, серед яких: сприяння вжиттю й посиленню заходів, спрямованих на більш ефективно й дієво запобігання корупції та боротьбу з нею; заохочення, сприяння та підтримка міжнародного співробітництва й технічної допомоги в запобіганні корупції та в боротьбі з нею. Відповідно до статті 36 Конвенції, кожна Держава-учасниця забезпечує, відповідно до основоположних принципів своєї правової системи, наявність органу чи органів або осіб, які спеціалізуються на боротьбі проти корупції за допомогою правоохоронних заходів. Такому органу чи органам забезпечується необхідна самостійність, відповідно до основоположних принципів правової системи Держави учасниці, щоб вони могли виконувати свої функції ефективно й без будь-якого неналежного впливу. Такі особи або працівники такого органу або органів повинні мати відповідну кваліфікацію та ресурси для виконання покладених на них завдань [176].

Відзначимо також, що Глава IV «Міжнародне співробітництво» Конвенції ООН створює належний механізм для міжнародної взаємодії антикорупційних органів при проведенні розслідувань та усунення перешкод

кримінальному переслідуванню (наприклад, ч. 8 ст. 46 даної Конвенції зазначає, що держави-учасниці не мають права відмовити у наданні взаємної правової допомоги відповідно до цієї статті на підставі банківської таємниці). Якщо ж розглядати співпрацю правоохоронних органів на міжнародному рівні, то її формами є: видача, передача засуджених осіб, взаємна правова допомога, передача кримінального провадження, спільні розслідування. Для ефективної її реалізації, відповідно до ч. 2 ст. 48 Конвенції ООН проти корупції, держави-учасниці розглядають можливість укладання двосторонніх чи багатосторонніх договорів або досягнення домовленостей про безпосереднє співробітництво між їхніми правоохоронними органами, а в тих випадках, коли такі договори або домовленості вже є, внесення змін до них [176].

Загалом відмітимо, що Конвенція ООН проти корупції є правовим та досить інноваційним базисом універсальної системи запобігання та протидії корупції. Проте, на фоні цього слід зауважити, що більшість норм повинні бути імplementовані в національне законодавство держав-учасниць, оскільки не є нормами прямої дії. Саме тому, підтримуємо позицію, що ефективність положень Конвенції буде залежати від адекватності їх трансформації у законодавство держав-учасниць та вироблення ефективних національних механізмів їх реалізації [177, с. 91].

У європейському контексті важливим джерелом «м'яких» міжнародних стандартів, які вказують на необхідність створення спеціалізованих інституцій або призначення посадових осіб, відповідальних за запобігання, розслідування і кримінальне судове переслідування злочинів, пов'язаних з корупцією, стали «Двадцять принципів боротьби з корупцією», прийняті Радою Європи у 1997 році. Відповідно до третього принципу, необхідно гарантувати, що особи, які відповідають за запобігання, розслідування, кримінальне переслідування і судовий розгляд справ про корупцію, є незалежними та автономними відповідно до їхніх функцій, не залежать від неправомірного впливу і мають у своєму розпорядженні ефективні засоби для збирання доказів, захисту осіб, які сприяють органам влади у боротьбі проти корупції, а також для забезпечення

конфіденційності розслідувань. Крім того, сьомий принцип вказує на потребу сприяння спеціалізації осіб або органів, які відповідають за боротьбу проти корупції, та забезпечення їх відповідними засобами і підвищення рівня їхньої професійної підготовки, які необхідні для виконання відповідних завдань [178].

Міжнародні стандарти щодо забезпечення спеціалізації персоналу та органів на боротьбі проти корупції містить і Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією, прийнята 27 січня 1999 року [179]. Відповідно до статті 20 «Спеціалізовані органи», кожна Сторона вживатиме таких заходів, які можуть бути необхідними для забезпечення спеціалізації персоналу та органів на боротьбі із корупцією. Для того, щоб вони могли здійснювати свої функції ефективно та без будь-якого невинного тиску, вони повинні мати необхідну самостійність відповідно до основоположних принципів правової системи Сторони. Сторони забезпечуватимуть персоналу таких органів підготовку та фінансові ресурси, достатні для виконання його завдань. Однак, зауважимо, що Пояснювальна доповідь до Кримінальної конвенції про боротьбу проти корупції вказує, що «незалежність спеціалізованих органів з боротьби проти корупції не повинна бути абсолютною. Рівень незалежності цих органів має бути достатнім для належного виконання ними своїх функцій» [180].

Звернімо увагу і на те, що дана Конвенція містить норми щодо міжнародного співробітництва. Зокрема, ст. 25 визначає, що Сторони якнайтісніше співпрацюватимуть одна з одною згідно із положеннями відповідних міжнародних договорів про міжнародне співробітництво у кримінальних справах чи домовленостей, досягнутих на основі однакового законодавства чи законодавчої взаємності, а також із дотриманням їхнього національного законодавства з метою розслідування та переслідування кримінальних злочинів, визначених у цій Конвенції. Така взаємодія здійснюється шляхом надання взаємної допомоги, екстрадиції, надання інформації за власною ініціативою [179].

У грудні 1999 року була прийнята Резолюція 54/128 Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй про заходи проти корупції. Відповідно до її положень, держави-члени розглядають необхідність боротьби з корупцією, зосереджуючись головним чином на двох аспектах:

1) забезпечення адекватності національних правових систем з точки зору захисту від корупції та забезпечення конфіскації доходів від корупції;

2) розробка глобальної стратегії посилення міжнародної співпраці, спрямованої на запобігання і покарання корупції [181].

Ще одним міжнародним стандартом, який закріпив сприяння та полегшення міжнародного співробітництва в боротьбі з корупцією, є Міжамериканська конвенція проти корупції від 29.03.1996 року. У статті 14 «Допомога і співробітництво» зазначається, що Держави-учасниці, відповідно до свого внутрішнього законодавства і договорів, що можуть бути застосовані, повинні надавати одна одній широку взаємну допомогу шляхом розгляду запитів органів, що, згідно з їхнім внутрішнім законодавством, наділені повноваженнями на проведення розслідування і підтримання звинувачення щодо актів корупції, описаних у цій Конвенції, отримання доказів і проведення інших необхідних дій для забезпечення правової процедури, а також заходи, що стосуються розслідування і підтримання звинувачення щодо актів корупції. Держави-учасниці повинні також забезпечувати одна одній широке взаємне технічне співробітництво щодо найбільш ефективних шляхів і засобів відвернення, встановлення, розслідування і покарання актів корупції. З цією метою вони повинні сприяти розвитку обміну досвідом шляхом укладення угод і організації зустрічей між компетентними органами і організаціями, а також приділяти особливу увагу методам і процедурі участі громадян у боротьбі проти корупції [182].

Варто зазначити, що Європейський Союз також приділяє увагу вирішенню проблеми взаємодії антикорупційних органів. Зокрема, Комюніке Європейської комісії щодо комплексної політики Європейського Союзу з протидії корупції від 28 травня 2003 року у п.ф Розділу 4 зазначає:

«Спеціалізовані антикорупційні органи та чиновники держав-членів, які борються з корупцією та пов'язаними з ними економічними злочинами, такими як: шахрайство, відмивання грошей, податкові та бухгалтерські правопорушення, повинні користуватися відповідною незалежністю, автономією та захистом при здійсненні своїх функцій, бути вільними від неналежного впливу та мати ефективні засоби для збору доказів та захисту тих осіб, які допомагають органам влади у боротьбі з корупцією. Необхідно посилити міжвідомчу співпрацю та спільні розслідування, а також створити мережі та національні контактні пункти, які спеціально займаються справами про корупцію, з метою сприяння міжнародному співробітництву. Окрім запропонованих ініціатив, Комісія виступає за перегляд Договору про ЄС, що дозволило б створити незалежного європейського прокурора, відповідального за виявлення, переслідування та передання в суд осіб, які вчинили злочини проти фінансових інтересів ЄС, включаючи корупцію державних службовців ЄС. Створення європейського прокурора гарантує ефективне застосування кримінальних законів, одночасно сприяючи повазі до особистих прав» [183].

Уваги заслуговує і той факт, що 23 лютого 1999 року представники ряду африканських країн зустрілися у Вашингтоні, округ Колумбія (США), під егідою Глобальної коаліції для Африки, щоб обговорити межі співпраці для подолання корупції та узгодили Двадцять п'ять принципів боротьби з корупцією. У документі зазначається, що принципи є узгодженими та спільними зусиллями для боротьби з корупційними діями і забезпечують межі для співпраці між країнами, а також їх застосування на національних рівнях. Уряди, зокрема, покликані:

- 1) продемонструвати лідерство та політичну волю для боротьби з корупцією та її викорінення у всіх секторах влади та суспільства шляхом вдосконалення державного управління, а також прагнення створити клімат, який сприятиме прозорості та підзвітності як в громадських, так і в приватних діях;

2) запроваджувати та застосовувати кримінальні та цивільні закони, які передбачають повернення, арешт, конфіскацію майна та інших активів, придбаних через корупцію;

3) досягти домовленостей про співпрацю на регіональному та/або субрегіональному рівнях, які забезпечуватимуть взаємний обмін ідеями, інформацією, найкращими практиками, знаннями та досвідом [181].

Досліджуючи міжнародні стандарти щодо адміністративно-правового забезпечення діяльності та взаємодії антикорупційних органів, варто зазначити і про міжнародні документи, які не містять власних антикорупційних стандартів, однак слугують ефективною основою для комплексної і цілеспрямованої реалізації існуючих конвенцій, інших міжнародних стандартів і передової практики.

Нами виокремлено важливу роль документів, прийнятих GRECO («Групою держав проти корупції») та OECD («Організацією економічного співробітництва та розвитку»). Зокрема, співпраця України із GRECO розпочалась у 2006 році. З приводу реалізації антикорупційних заходів GRECO проведено чотири раунди оцінювання. В останньому звіті, ухваленому на 76-ому пленарному засіданні (19-23 червня 2017 року), надано рекомендації щодо запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів. Відтак, незважаючи на реформування прокуратури, Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі необхідна додаткова підтримка. GRECO рекомендує: 1) запровадити більш детальне регулювання підвищення/кар'єрного просування прокурорів для забезпечення уніфікованих, прозорих процедур, які ґрунтуватимуться на чітких і об'єктивних критеріях, зокрема попередніх досягненнях кандидата, та забезпечити, щоб будь-які рішення стосовно підвищення/кар'єрного зросту були обґрунтовані і могли бути оскаржені; 2) належним чином заохочувати прокурорів заявляти самовідвід у справі, в якій є ризик їхньої заангажованості; 3) забезпечити можливість оскарження всіх рішень щодо відсторонення прокурора; 4) проводити для прокурорів спеціалізовані регулярні тренінги та надавати конфіденційні консультації з

питань етики та доброчесності, попередження конфліктів інтересів і корупції, а також поглиблювати знання прокурорів щодо перерахованих питань [184].

10 вересня 2003 року прийнято Стамбульський план дій з боротьби проти корупції для Вірменії, Азербайджану, Білорусі, Грузії, Російської Федерації, Таджикистану, Туркменістану та України у рамках діяльності Організації економічного співробітництва та розвитку. Зазначимо, що міжнародні рекомендації щодо діяльності антикорупційних органів у подальшому (21 січня 2004 року) були схвалені на виконання Стамбульського плану дій і містились в Узагальнених рекомендаціях для України. Відповідно до рекомендації 4 Розділу I «Національні антикорупційні інституції», запропоновано:

- створити спеціалізовані антикорупційні прокурорські служби;
- розглянути питання створення національного антикорупційного органу, що буде спеціалізуватися та матиме повноваження з виявлення, розслідування та переслідування корупційних правопорушень.

Такий орган міг би бути інтегрованим, але структурно незалежним, або окремим органом в рамках існуючого правоохоронного органу та/або прокуратури. Крім роботи над важливими корупційними справами, одним з головних завдань такого органу має бути покращення міжвідомчої співпраці між численними правоохоронними органами, органами безпеки та фінансового контролю під час розслідування корупційних порушень (наприклад, за допомогою чітких правил щодо звітування та обміну інформацією, створення слідчих груп у складних справах тощо) [185].

Міжнародні рекомендації щодо вдосконалення діяльності антикорупційних інституцій України надано у Звіті «Антикорупційні реформи в Україні: запобігання та боротьба з корупцією на державних підприємствах», прийнятому 4 липня 2018 року в рамках діяльності Антикорупційної мережі для Східної Європи та Центральної Азії (яка функціонує в межах ОЕСР). Так, рекомендація 16 зазначає про необхідність подальшого посилення ведення кримінальних справ, пов'язаних з державними підприємствами, на всіх рівнях, шляхом надання НАБУ та САП необхідних ресурсів для цього, включаючи

збільшення аналітичного потенціалу та покращення доступу до інших офіційних експертів, а також продовжувати та надалі вдосконалювати міжнародне співробітництво у справах про корупцію, які стосуються державних підприємств [186].

Отже, комплексний аналіз вищезазначених міжнародних документів, які визначають стандарти із адміністративно-правового забезпечення діяльності та взаємодії антикорупційних органів, дозволяє систематизувати їх, застосовуючи критерій походження і змісту (предмета правового регулювання), на три види:

1) міжнародні стандарти універсального та регіонального характеру щодо діяльності антикорупційних інституцій, запобігання та протидії корупції в цілому;

2) міжнародні документи (у тому числі, рекомендаційного характеру) щодо взаємодії антикорупційних органів;

3) міжнародні документи, які не містять власних антикорупційних стандартів, однак слугують ефективною основою для комплексної і цілеспрямованої реалізації існуючих конвенцій, інших міжнародних стандартів і передової практики щодо адміністративно-правового забезпечення діяльності та взаємодії антикорупційних органів.

На нашу думку, міжнародні стандарти не передбачають єдиного порядку створення, організації роботи та взаємодії спеціалізованого антикорупційного органу чи однієї максимально ефективної або універсальної моделі такого органу. Разом з тим, вищезазначені документи закріплюють основні положення, відповідно до яких мають бути створені та здійснювати співпрацю спеціалізовані інституції. А міжнародні механізми моніторингу у сфері боротьби проти корупції напрацювали великий обсяг оцінок та рекомендацій, які є корисними прикладами найкращої міжнародної практики у даній галузі.

Принагідно слід зауважити, що аналіз наведених вище актів дозволяє погодитись із твердженням І. Озерського, на думку якого, для нашої держави

надзвичайно важливим завданням є не тільки засвоєння основних міжнародних принципів і стандартів, а й вироблення специфічних заходів і засобів, необхідних саме для реформування прокуратури України [187, с. 19].

На продовження розгляду питання міжнародних стандартів зазначимо, що участь України в міжнародних антикорупційних договорах має бути чітко визначеною і базуватись в основному на внутрішніх чинниках, які, перш за все, орієнтовані на національні інтереси, а не лише на зовнішніх впливових факторах. У зв'язку із цим, ми можемо відмітити наступні чинники, за яких участь України в таких договорах є вкрай необхідною:

1) основна мета участі України в антикорупційних міжнародних договорах – це подолання корупції, яка нівелює верховенство права, перешкоджає економічному розвитку держави, знижує довіру до інститутів влади. Лише на основі нової сучасної антикорупційної правової ідеології можливо створити передумови для формування якісної практики протидії корупції;

2) потреба у розробці сучасної антикорупційної правової політики для реформування національного антикорупційного законодавства, що у свою чергу неможливе без формування в державі сучасних уявлень про корупцію;

3) участь України в антикорупційних міжнародних договорах спрямована на приведення законодавства у відповідність до міжнародних антикорупційних стандартів [188]. Так, беручи до уваги наведені чинники, національні інтереси, з метою вдосконалення міжнародної антикорупційної взаємодії, Генеральна прокуратура України уклала наступні міжвідомчі угоди про співробітництво та правову допомогу: Меморандум про взаємопорозуміння між Генеральною прокуратурою України та Міністерством юстиції Канади від 25.09.1992 р. [189]; Угоду про правову допомогу та співробітництво між Генеральною прокуратурою України і Генеральною прокуратурою Литовської Республіки від 08.12.1992 р. [190]; Угоду про співробітництво між Генеральною прокуратурою України та Федеральною прокуратурою Королівства Бельгія у

боротьбі з кіберзлочинністю, організованою злочинністю, корупцією і тероризмом від 15.10.2015 р. [191] та інші.

Відмітимо, погоджуючись з В. Лунєєвим, що утримання національної та транснаціональної злочинності на рівні соціальної прийнятності в країні потребує послідовного усунення із законодавства різних галузей права корупціогенних і криміногенних положень, які сприяють безкарному вчиненню злочинів [192]. При цьому, беручи до уваги прагнення України приєднатися до системи європейського співтовариства, завдання гармонізації українського законодавства вимагає не так формального приєднання норм міжнародно-правових документів або безпосереднього відтворення таких положень у національному законодавстві, як сприйняття методології, підходів, концепції вирішення вказаних проблем і розроблення способів імплементації міжнародних положень; необхідно продемонструвати конкретні досягнення у зниженні рівня корупції. «Уніфікація законодавства є одним з основних сучасних напрямків міжнародного співробітництва в боротьбі зі злочинністю», - зазначають автори однієї з сучасних праць з міжнародного права [188].

Варто зазначити, що сьогодні існують численні факти корупції на міжнародному рівні, що ставить під загрозу політичну стабільність і розвиток держав. «Корупція вже не є локальною проблемою, а перетворилася на транснаціональне явище, яке впливає на суспільства й економіки всіх країн», – зазначається в Конвенції ООН проти корупції [176].

Глобалізація призвела до того, що корупція набула транснаціональних ознак, а розкрадання державних коштів у країнах, що розвиваються, перетворилося у надзвичайно серйозну міжнародну проблему. Так, за даними ООН і Світового банку:

- щорічні транснаціональні прибутки від злочинної діяльності, корупції та ухиляння від сплати податків у світі оцінюються від 1 до 1,6 трлн дол. США;
- обсяг незаконних («корупційних») коштів, які пов'язані з хабарами, отриманими державними чиновниками країн, що розвиваються, та країн з перехідною економікою, оцінюється в 20–40 млрд дол. США щорічно. Це

становить 20–40% фінансування секторів економіки країн, що розвиваються, яке офіційно здійснюється відповідними агентствами США в рамках спеціальної програми розвитку (ODA – official development assistance);

- частка ВВП країн Африки, яка втрачається через корупційні діяння, становить 25%, або 148 млрд дол. США;

- збитки європейської економіки від корупції становлять 1% від ВВП Євросоюзу, тобто 120 млрд євро на рік [193].

Тому, враховуючи положення міжнародних документів, які визначають стандарти із адміністративно-правового забезпечення діяльності та взаємодії антикорупційних органів, транснаціональний характер корупції та необхідність якісної тісної співпраці, створення системи скоординованих антикорупційних комунікацій (окрім наявності відповідних міжнародних стандартів), пропонуємо створити Міжнародну платформу спеціалізованих антикорупційних інституцій, діяльність якої здійснюватиметься не виключно на регіональному, а на універсальному рівні. Крім того, у межах даної Міжнародної платформи варто забезпечити:

- можливість навчання/стажування/підвищення кваліфікації працівників спеціалізованої антикорупційної інституції однієї держави у подібних інституціях інших країн, які мають позитивний досвід протидії корупції;

- обмін інформацією про найсучасніші технології корупціонерів, оперативною інформацією, яка стосується корупційних діянь, у тому числі й такої, що має обмежений доступ.

Особливий дослідницький інтерес викликають міжнародні принципи взаємодії антикорупційних інституцій щодо боротьби з корупцією, оскільки через відмінності в правових системах, національній культурі, їхнє застосування є часто проблематичним (наприклад, в процесі збору доказів, арешті винних і т. п.). Більше того, багато правових принципів, що самостійно формуються в національній практиці, можуть призвести до конфлікту або завдати шкоди міжнародному співробітництву в ході застосування до корупційних злочинів. Однак, досліджуючи принципи взаємодії

антикорупційних інституцій двох і більше держав, ми дійшли висновку, до наразі у міжнародній практиці взагалі відсутнє їхнє визначення та виникають чималі суперечності.

На нашу думку, міжнародні принципи взаємодії антикорупційних інституцій щодо боротьби з корупцією – це основні ідеї та керівні положення нормативно врегульованої спільної діяльності декількох (не менше двох) антикорупційних інституцій, погоджена за метою, місцем, часом, методами, яка спрямована на протидію корупції.

Зазначимо, що найбільш поширеними правовими принципами, які застосовуються різними державами у процесі взаємодії антикорупційних інституцій щодо боротьби з корупцією, є:

1) принцип національного суверенітету. Оскільки міжнародна антикорупційна співпраця по суті є співпрацею між суверенними державами, принцип суверенітету є першим, який має застосовуватись при вирішенні колізій законів у сфері антикорупційної співпраці. У зв'язку з цим, принцип національного суверенітету може виявлятися в основному як специфіка судового суверенітету, дотримання міжнародних договорів, застосування імунітету і особливий захист національних інтересів;

2) принципи рівності та взаємної вигоди. Багатосторонні договори про антикорупційну співпрацю в галузі міжнародного права укладаються на основі принципів рівності та взаємної вигоди. Навіть без міжнародних договорів антикорупційна співпраця або судова допомога між країнами також потребує реалізації основних принципів рівності та взаємної вигоди. У процесі міжнародного антикорупційного співробітництва принципи рівності та взаємної вигоди можуть проявлятися, головним чином, як: рівність кваліфікації органів взаємодії, добровільність здійснення співпраці у кримінальних справах, взаємність прав та обов'язків, застосування національного режиму, застосування імунітету держави, рівних консультацій та взаємних обмежень;

3) принцип подвійної кримінальності, який впливає з національного суверенітету в міжнародному праві і стосується поведінки, що становить

злочин у відповідності до законів як запитуючої, так і запитуваної держав. Відтак, притягнення до відповідальності буде безпідставним у випадку, якщо:

- 1) дія не визнається злочином за місцем її вчинення;
- 2) вчинені дії підлягають кримінальній відповідальності за місцем їх вчинення, але не визнаються злочином в державі, на території якої виявилась особа.

Отже, при наявності колізії законів щодо боротьби із корупцією дотримання цього принципу сприяє забезпеченню національного суверенітету та законних повноважень;

4) принцип *non bis in idem*. У процесі імплементації Конвенції проти корупції низка основних прав людини повинна бути предметом особливої уваги та захисту. Наприклад, стаття 14 (7) Міжнародного пакту про громадянські і політичні права передбачає, що «ніхто не повинен бути вдруге засуджений чи покараний за злочин, за який він уже був остаточно засуджений або виправданий відповідно до закону і кримінально-процесуального права кожної країни» [194]. Відповідно, даний принцип був встановлений як основна міжнародна норма в кримінальному судочинстві для наголошення на значенні і впливі судових рішень, уникненні нових неправомірних переконань у судових процесах і, таким чином, забезпеченні захисту прав людини [195].

Загалом відмітимо, що в аспектах дослідницької сфери та академічного значення основні принципи міжнародного антикорупційного співробітництва досягли значного прогресу. Разом з тим, така співпраця повинна бути спрямована не лише на обмін інформацією про поточну операційну та слідчу діяльність, що проводиться іноземними службами, а й на обмін найкращими практиками, розширення знань про корупцію, рішення та інструменти, що застосовуються за кордоном. Крім того, прямі та неофіційні контакти між детективами та слідчими з різних країн є запорукою успішного міжнародного співробітництва та розслідування міждержавних злочинів. На нашу думку, правоохоронні органи України повинні утримуватися від делегування всього міжнародного співробітництва у кримінальних справах окремому департаменту, що виступає посередником між українськими слідчими/детективами та іноземними колегами і перешкоджає прямій співпраці

між слідчими, які працюють над цими справами. Не тільки управління, але й слідчі та детективи повинні брати участь у зустрічах із представниками правоохоронних органів з різних країн з метою встановлення персональних контактів [196].

Зважаючи на суттєві колізії, які виникають у процесі взаємодії антикорупційних інституцій декількох держав (зокрема, виникнення паралельних замість спільних розслідувань; проблеми з обміну інформацією через вимоги до конфіденційності та ін.), пропонуємо прийняти уніфіковану Глобальну концепцію взаємодії антикорупційних інституцій щодо протидії корупції, в якій передбачити:

- 1) мету та принципи організації взаємодії;*
- 2) основні форми і напрями взаємодії;*
- 3) порядок взаємообміну інформацією;*
- 4) типовий перелік дій учасників в процесі взаємодії;*
- 5) можливість навчання/стажування/підвищення кваліфікації працівників спеціалізованої антикорупційної інституції однієї держави у подібних інституціях інших країн з метою запозичення позитивного досвіду протидії корупції;*
- б) порядок надання методичної допомоги антикорупційними інституціями щодо виявлення корупціогенних ризиків і розробка планів забезпечення доброчесності;*
- 7) ресурсне забезпечення взаємодії.*

Підсумуємо.

1. Вважаємо, що під міжнародними стандартами адміністративно-правового забезпечення діяльності та взаємодії антикорупційних органів слід розуміти визнані міжнародною спільнотою універсальні мінімальні вимоги (правила, принципи, рекомендації, висновки, критерії, рішення), які регулюють діяльність антикорупційних органів, що спрямована на створення необхідних умов та гарантій для належних взаємоузгоджених дій, рішень та заходів в

рамках єдиного співробітництва у процесі комплексного вирішення завдань щодо протидії корупції.

2. Нами виокремлені наступні ознаки, притаманні міжнародним стандартам адміністративно-правового забезпечення діяльності та взаємодії антикорупційних органів:

1) це єдині універсальні принципи й норми щодо діяльності та взаємодії антикорупційних органів, які встановлюються як в універсальних, так і в регіональних правових актах;

2) вони є обов'язковими вимогами для учасників міжнародних договорів, що включають ці правові стандарти;

3) вони слугують орієнтиром розвитку національного законодавства держав та правових систем, окрім стандартизації підходів до регламентації проблеми протидії корупції;

4) мають дозвільний, заборонний, зобов'язальний і/або рекомендаційний характер.

3. Комплексний аналіз міжнародних документів, які визначають стандарти із адміністративно-правового забезпечення діяльності та взаємодії антикорупційних органів, дозволив нам систематизувати їх, застосовуючи критерій походження і змісту (предмета правового регулювання), на три види:

1) міжнародні стандарти універсального та регіонального характеру щодо діяльності антикорупційних інституцій, запобігання та протидії корупції в цілому;

2) міжнародні документи (у тому числі, рекомендаційного характеру) щодо взаємодії антикорупційних органів;

3) міжнародні документи, які не містять власних антикорупційних стандартів, однак слугують ефективною основою для комплексної і цілеспрямованої реалізації існуючих конвенцій, інших міжнародних стандартів і передової практики щодо адміністративно-правового забезпечення діяльності та взаємодії антикорупційних органів.

4. Встановлено, що міжнародні стандарти не передбачають єдиного порядку створення, організації роботи та взаємодії спеціалізованого антикорупційного органу чи однієї максимально ефективною або універсальною моделі такого органу. Разом з тим, вищезазначені стандарти закріплюють основні положення, відповідно до яких мають бути створені спеціалізовані інституції. А міжнародні механізми моніторингу у сфері боротьби проти корупції напрацювали великий обсяг оцінок та рекомендацій, які є корисними прикладами найкращої міжнародної практики у даній галузі.

5. Міжнародні стандарти також визначають основні властивості взаємодії спеціалізованих антикорупційних інституцій. Такими властивостями є:

- здійснення співпраці на міжнародному рівні у таких формах: видача, передача засуджених осіб, взаємна правова допомога, передача кримінального провадження, спільні розслідування, надання інформації за власною ініціативою;

- держави-учасниці міжнародних конвенцій повинні також забезпечувати одна одній широке взаємне технічне співробітництво щодо найбільш ефективних шляхів і засобів відвернення, встановлення, розслідування і покарання актів корупції. З цією метою вони повинні сприяти розвитку обміну досвідом шляхом: 1) укладення двосторонніх чи багатосторонніх договорів або досягнення домовленостей про безпосереднє співробітництво між їхніми правоохоронними органами; 2) організації зустрічей між компетентними органами і організаціями;

- закріплення необхідності розробки глобальної стратегії посилення міжнародної співпраці, спрямованої на запобігання і покарання корупції, а також створення мережі та національних контактних пунктів, які спеціально займаються справами про корупцію, з метою сприяння міжнародному співробітництву.

6. На продовження розгляду питання міжнародних стандартів зазначено, що участь України в міжнародних антикорупційних договорах має бути чітко визначеною і базуватись на основі наступних чинників:

1) основна мета участі України в антикорупційних міжнародних договорах – це подолання корупції, яка нівелює верховенство права, перешкоджає економічному розвитку держави, знижує довіру до інститутів влади. Лише на основі нової сучасної антикорупційної правової ідеології можливо створити передумови для формування якісної практики протидії корупції;

2) потреба у розробці сучасної антикорупційної правової політики для реформування національного антикорупційного законодавства, що у свою чергу неможливе без формування в державі сучасних уявлень про корупцію;

3) участь України в антикорупційних міжнародних договорах спрямована на приведення законодавства у відповідність до міжнародних антикорупційних стандартів.

7. Глобалізація призвела до того, що корупція набула транснаціональних ознак. Враховуючи положення міжнародних документів, які визначають стандарти із адміністративно-правового забезпечення діяльності та взаємодії антикорупційних органів, транснаціональний характер корупції та необхідність якісної тісної співпраці, створення системи скоординованих антикорупційних комунікацій (окрім наявності відповідних міжнародних стандартів), запропоновано створити Міжнародну платформу спеціалізованих антикорупційних інституцій, діяльність якої здійснюватиметься не виключно на регіональному, а на універсальному рівні. Крім того, у межах даної Міжнародної платформи варто забезпечити:

можливість навчання/стажування/підвищення кваліфікації працівників спеціалізованої антикорупційної інституції однієї держави у подібних інституціях інших країн, які мають позитивний досвід протидії корупції;

обмін інформацією про найсучасніші технології корупціонерів, оперативною інформацією, яка стосується корупційних діянь, у тому числі й такої, що має обмежений доступ.

8. Зважаючи на відсутність у міжнародній практиці тлумачення міжнародних принципів взаємодії антикорупційних інституцій щодо боротьби з

корупцією, нами запропоновано наступне визначення: це - основні ідеї та керівні положення нормативно врегульованої спільної діяльності декількох (не менше двох) антикорупційних інституцій, погоджена за метою, місцем, часом, методами, яка спрямована на протидію корупції.

Зазначимо, що найбільш поширеними правовими принципами, які застосовуються різними державами у процесі взаємодії антикорупційних інституцій щодо боротьби з корупцією, є: принцип національного суверенітету, принципи рівності та взаємної вигоди, принцип подвійної кримінальності, принцип *non bis in idem*.

9. У зв'язку із суттєвими колізіями, які виникають у процесі взаємодії антикорупційних інституцій декількох держав (зокрема, виникнення паралельних замість спільних розслідувань; проблеми з обміну інформацією через вимоги до конфіденційності та ін.), нами запропоновано прийняти уніфіковану Глобальну концепцію взаємодії антикорупційних інституцій щодо протидії корупції, в якій передбачити:

- 1) мету та принципи організації взаємодії;
- 2) основні форми і напрями взаємодії;
- 3) порядок взаємообміну інформацією;
- 4) типовий перелік дій учасників в процесі взаємодії;
- 5) можливість навчання/стажування/підвищення кваліфікації працівників спеціалізованої антикорупційної інституції однієї держави у подібних інституціях інших країн з метою запозичення позитивного досвіду протидії корупції;
- 6) порядок надання методичної допомоги антикорупційними інституціями щодо виявлення корупціогенних ризиків і розробка планів забезпечення доброчесності;
- 7) ресурсне забезпечення взаємодії.

3.2. Сучасні моделі діяльності спеціалізованих інституцій з протидії корупції

Протягом останніх двох десятиліть світова громадськість виявляє особливе зацікавлення до презентованого міжнародною неурядовою організацією Transparency International щорічного Індексу сприйняття корупції, який ще називають рейтингом «корумпованості країн світу». Індекс сприйняття корупції ґрунтується на незалежних опитуваннях, участь у яких беруть міжнародні фінансові та правозахисні експерти, у тому числі Азійського й Африканського банків розвитку, Світового банку та міжнародної організації Freedom House. Дослідженням охоплюються також оцінки, надані підприємцями, ученими й аналітиками з ризиків, щодо зловживання владою чиновниками з метою отримання особистої вигоди.

Перший Індекс сприйняття корупції був опублікований у 1994 році, до рейтингу якого увійшли 54 країни. У 2002 році дослідженням було охоплено вже 102 країни, а останніми роками - близько 180 країн світу. До рейтингу держав, де рівень корупції оцінюється громадянами як «незначний», що співзвучно з «відсутністю корупції» у 2017 році входять: Нова Зеландія, Данія, Фінляндія, Норвегія, Швейцарія, Сінгапур, Швеція, Канада, Люксембург, Нідерланди, Велика Британія та Німеччина [43]. Сполучені Штати Америки мають 75 балів, у порівнянні з 74 балами в індексі 2016 року, і зайняли 16–18-е місце разом із Австрією й Бельгією.

На основі аналізу створення та діяльності антикорупційних органів, експерти та науковці здійснили класифікацію моделей спеціалізованих інституцій з протидії корупції. Зокрема, О. О. Оніщук виділяє дві моделі побудови механізмів боротьби з корупцією: сінгапурську (азіатську) та шведську (європейську). Характерною рисою першої є суворий контроль за суб'єктами корупційних діянь (перш за все, високопосадовцями) та юридична відповідальність. Особливістю другої моделі є широкий громадський тиск на

корупціонерів, а також максимальна свобода слова та прозорість у публічних справах, зниження державою обмежень в економіці, затвердження високих етичних норм щодо чиновників [197].

Міжнародні фахівці у рамках дослідження «Спеціалізовані інституції з боротьби проти корупції: огляд моделей» ОЕСР, виділяють три моделі спеціалізованих інституцій з протидії корупції:

1) багатоцільові спеціалізовані органи. Вони наділені як превентивними, так і правоохоронними функціями та широким колом повноважень, що виходять за межі традиційного кримінального розслідування, такими, як: розроблення політики, аналітична діяльність, консультування й технічна допомога, поширення інформації, контроль дотримання етичних норм, професійна підготовка та наукові дослідження. Шляхом зосередження в компетенції одного органу всіх функцій щодо протидії корупції забезпечується комплексність підходу до вирішення проблем, пов'язаних із корупцією;

2) спеціальні підрозділи в структурі поліції або органів прокуратури. У деяких випадках такі органи поєднують у собі повноваження щодо розслідування та кримінального переслідування корупційних правопорушень. Інколи ці інституції наділяються ще й превентивними функціями, що значно ускладнює їх класифікацію за моделлю спеціальних антикорупційних органів;

3) інституції з виключно превентивними функціями. Ці органи не мають повноважень правоохоронних органів, проте вони можуть виконувати спеціальні контрольні функції й через це наділяються особливими правами. Так, відомства, які здійснюють контроль за деклараціями про доходи посадових осіб, можуть мати право доступу до конфіденційної інформації [180].

Щодо дослідження практики застосування першої моделі діяльності антикорупційних інституцій, то варто звернути увагу на Бюро з розслідування випадків корупції в Сінгапурі, Незалежну комісію проти корупції в Гонконзі, Службу спеціальних розслідувань Литовської Республіки та Бюро із запобігання та протидії корупції Латвійської Республіки. Адже їх успіхи у

протидії корупції є найбільш результативними та сприяли створенню схожих інституцій в інших країнах.

Перш за все, слід зазначити, що сінгапурська стратегія відрізняється суворістю й послідовністю, базуючись на «логіці в контролі за корупцією». Серед заходів протидії корупції тут можна назвати наступні:

1) мінімізація можливості чиновників діяти на власний розсуд, тобто зменшили кількість підписів під документами. У країні максимально спростили процедуру прийняття рішень і усунули можливість подвійного тлумачення законів, встановили для всіх зрозумілі, прозорі правила з мінімальною дозвільною системою, ліквідували зайві адміністративні бар'єри для розвитку економіки;

2) неминуче покарання за корупцію. Для контролю створили спеціальний орган - Бюро з розслідування випадків корупції щодо високопосадовців, керівник якого безпосередньо звітував перед прем'єр-міністром. Ніхто не може втрутитися у розслідування;

3) відповідність зарплати чиновника ринковому рівню. Але державні посадовці повинні щорічно звітувати про своє майно і активи. Прокурор має право перевіряти будь-які банківські рахунки осіб, підозрюваних у корупції [198].

Сьогодні Бюро з розслідування випадків корупції в Сінгапурі є найяскравішим прикладом універсального підходу до вирішення проблеми корупції – поєднання у межах однієї установи превентивної і репресивної функцій. Бюро є головним органом, який займається боротьбою з корупцією у Сінгапурі, та має політичну і функціональну самостійність, а також виконує усього дві основні функції: проведення розслідувань у приватному і державному секторах та вивчення корупційної практики з метою мінімізації можливостей для корупції [199, с. 147].

Згідно із Законом «Про запобігання корупції», Директор та спеціальні слідчі Бюро з розслідування випадків корупції наділені широким колом повноважень: 1) без рішення суду затримувати і обшукувати будь-яку особу,

підозрювану у корупційних діяннях, якщо на те є підстави відповідно до Закону, або на яку була подана обґрунтована скарга, або відносно якої було отримано надійну інформацію, або існують обґрунтовані підозри щодо її участі у вказаних діяннях; 2) обшукувати будь-яку заарештовану особу і вилучати всі знайдені при ній речі, при наявності доказів незаконної діяльності; 3) проводити розслідування випадків корупції; 4) за постановою прокурора отримувати право доступу до особистої інформації підозрюваного та входження в будь-яке приміщення, навіть силою, його обшуку, виїмки та затримання будь-яких документів або майна, пов'язаних з корупційними діями [200].

Бюро з розслідування випадків корупції є частиною системи кримінального правосуддя та працює в тісній взаємодії з Генеральною прокуратурою і судами. Крім державних установ, Бюро також має робочі відносини з різними приватними організаціями. Разом із Коледжем державної служби бере участь у різних програмах з попередження корупції для державних посадових осіб, які обіймають керівні посади. Бюро підтримує зв'язки з Міністерством освіти в межах програми «Навчальна поїздка» для навчання студентів вищих навчальних закладів стратегіям боротьби з корупцією в Сінгапурі. Бюро з розслідування випадків корупції також має доручення від уряду робити процесуальні відгуки для державних відомств, що здійснюють процедури, які можуть бути використані для корупційних дій. Для успішної діяльності бюро контактує з цивільним населенням для підвищення рівня правової культури і отримання його підтримки. Крім того, співробітники Бюро регулярно проводять лекції та семінари для державних службовців, особливо тих, які взаємодіють з громадськістю з таких питань, як приховані аспекти корупції та методи їх подолання [201, с. 115].

Такого результату вдалося досягти завдяки дотриманню чотирьох основних принципів боротьби проти корупції: ефективної правоохоронної діяльності, антикорупційному законодавству, відправлення правосуддя і адміністрації [180].

Звернімо увагу і на діяльність Незалежної комісії проти корупції - багатоцільового органу боротьби з корупцією, заснованого у Гонконзі. З моменту свого створення Комісія здійснювала діяльність в усіх трьох основних напрямках: запобігання корупції, проведення розслідування і освітня робота. Декрет про запобігання хабарництва уповноважує Незалежну комісію проти корупції виявляти незаконні фінансові операції та активи, які приховуються корумпованою особою у будь-якій формі. В межах цієї діяльності Комісія наділяється правом відслідковувати банківські рахунки, отримувати та перевіряти робочі та приватні документи та вимагати від підозрюваних надання докладної інформації про свої активи, доходи і витрати. Зазначений Декрет уповноважує Незалежну комісію проти корупції затримувати проїзні документи та обмежувати передачу майна підозрюваного, щоб завадити корупціонеру втекти з Гонконгу або перешкодити легалізації доходів, отриманих незаконним шляхом, щоб надалі уникнути конфіскації майна в судовому порядку [200].

Ще одним багатоцільовим органом боротьби із корупцією є Служба спеціальних розслідувань Литовської Республіки, яка виконує превентивні та просвітницькі функції, а також здійснює координацію й забезпечує виконання національної програми боротьби проти корупції. Проте правоохоронна функція є визначальною в її діяльності. Позитивним фактом у роботі Служби спеціальних розслідувань Литовської Республіки є приділення значної уваги превентивним заходам, зокрема, виявленню в законодавстві можливостей для корупційних дій, оскільки Служба вивчає корупційні ризики на стадії розробки законопроектів. Близько 80% її рекомендацій приймаються під час підготовки законодавства [202, с. 174].

Крім того, прагнучи відповідати міжнародним антикорупційним стандартам, покращити міжнародний обмін інформацією та адміністративний потенціал правоохоронних органів, що борються з корупцією, Литва бере участь у діяльності Міжнародної антикорупційної академії (ст. 16.3. Резолюції «Про затвердження Національної антикорупційної програми Республіки Литва на 2015-2025 роки»). Коли 21 травня 2013 року Литва стала повноправним членом

цієї Організації, з'явилися додаткові можливості для правоохоронних органів країни, які борються з корупцією, щодо набуття нових знань у цій галузі та отримання доступу до останніх наукових досліджень в інших демократичних країнах. Також відповідно до ст. 22, 24 Резолюції «Про затвердження Національної антикорупційної програми Республіки Литва на 2015-2025 роки» від 10 березня 2015 року № XII-1537, у Литві надаються наступні електронні послуги, спрямовані на прозорість, відкритість та залучення громадян до управління та демократичних процесів, а також поліпшення державної антикорупційної політики: декларація про доходи та майно, податкові декларації, пошук вакансій, видача водійських посвідчень, подання поліцейських протоколів, декларація про місце проживання, декларування внесків на соціальне страхування для працівників, створення юридичних осіб, подання митних декларацій та державних закупівель [203].

На продовження розгляду питання ефективного функціонування багатоцільових антикорупційних інституцій, зазначимо і про Бюро із запобігання та протидії корупції Латвійської Республіки, яке є незалежним органом державного управління під керівництвом Кабінету Міністрів. Бюро є досудовим слідчим органом, має типові для правоохоронних органів повноваження, а також володіє законодавчою ініціативою (може ініціювати перегляд законодавства або розробку змін до законодавства). Крім типових слідчих і превентивних функцій, Бюро із запобігання та протидії корупції також здійснює контроль за фінансуванням політичних партій. Бюро має такі повноваження у сфері запобігання корупції: розробка національної Стратегії та програми; координація діяльності інших установ щодо реалізації програми; регулювання конфліктів інтересів; розгляд скарг; надання допомоги органам влади та місцевого самоврядування для розробки заходів із запобігання корупції; підвищення громадської обізнаності та перевірка декларацій державних службовців у межах, передбачених Законом «Про Запобігання конфлікту інтересів у діях державних службовців». Про ефективність діяльності даної антикорупційної інституції свідчать статистичні дані, наведені

у Звіті за I півріччя 2016 року. Зокрема, в I півріччі 2016 року здійснено 218 відомчих перевірок (контроль над діяльністю державних посадових осіб). В ході перевірок перевірено 822 декларації. Прийнято 118 рішень у справах про адміністративні порушення. Грошовий штраф накладено на 77 державних посадових осіб. До органів прокуратури на порушення кримінального переслідування було передано 12 кримінальних процесів стосовно 31 підозрюваного. Працівниками Бюро розглянуто 103 заяви від громадян. Організовано та проведено 71 семінар (охопило 3723 особи) [204].

Таким чином, саме комплексність та різновекторність діяльності багатоцільових антикорупційних інституцій є ефективною у запобіганні та протидії корупції загрозливих масштабів. Вважаємо, що завдяки охопленню в рамках одного антикорупційного органу досить чисельних завдань (в тому числі і тих, які виходять за межі традиційного кримінального розслідування) забезпечується комбінований підхід до усунення проблем, пов'язаних з корупцією. Адже подолання високого рівня корупції є надскладним викликом для невеликого органу з вузькими повноваженнями.

Разом з тим, в контексті нашого дослідження особливої уваги потребує вивчення досвіду функціонування служб боротьби проти корупції в структурі правоохоронних органів, тобто другої моделі.

Для початку розглянемо позитивний досвід протидії корупції в Іспанії, де ще у 1995 році була створена Спеціальна прокурорська служба з припинення економічних злочинів, пов'язаних з корупцією, яка є структурним підрозділом Державної прокурорської служби. Спеціальна прокурорська служба виконує дві основні функції: безпосередньо слідчу і обвинувальну. Розслідування може бути розпочато як на підставі внутрішньої інформації, так і за заявою приватної особи або державної установи. Будь-які спори між спеціальними та звичайними прокурорськими службами щодо підвідомчості конкретних справ вирішуються Генеральним прокурором. Спеціальна прокурорська служба бере участь у процесі на всіх його стадіях – розгляді справи у першій та апеляційній інстанціях, а також на стадії виконання покарання [180].

Цікавим є те, що для здійснення кримінального переслідування за окремими провадженнями Генеральним прокурором можуть залучатися прокурори з інших прокурорських служб («делеговані прокурори спеціалізованої антикорупційної прокуратури») на тимчасовій основі. Делеговані прокурори призначаються Генеральним прокурором за поданням головного прокурора АКПО за згоди територіального головного прокурора та ради прокурорів [205].

До складу цієї Спеціальної прокурорської служби входять 13 спеціальних прокурорів, які повинні мати професійну підготовку і досвід у сфері розслідування економічних і податкових злочинів. Окрім цього, штат посилений представниками інших відомств, в тому числі і цивільної поліції і жандармерії, а також судової поліції, де також створені спеціальні відділи з надання сприяння даній Службі. Про результати роботи даної інституції саме Генеральний прокурор Іспанії, а не його заступники, кожні півроку повідомляє до Колегії судових прокурорів та Ради Генерального прокурора [206].

З огляду на зазначене, пропонуємо внести зміни до п. 5 ст. 27 Закону України «Про прокуратуру», виклавши у такій редакції: «Прокурором Спеціалізованої антикорупційної прокуратури може бути призначена особа, яка має вищу юридичну освіту, стаж роботи у сфері протидії корупції не менше п'яти років та володіє державною мовою».

Своєрідним аналогом іспанської спеціалізованої прокурорської антикорупційної служби є створений у вересні 2002 року Національний антикорупційний директорат у системі прокуратури при Вищому касаційному суді Румунії. Компетенція директорату полягає у кримінальному переслідуванні корупційних злочинів «середнього та високого рівня». Керівний склад Національного антикорупційного директорату призначається указом Президента Румунії на підставі подання міністра юстиції після отримання висновку Вищої ради магістратури. Директорат наділений значною автономією [205].

До кандидатів на посаду прокурора Національного антикорупційного директорату ставляться такі вимоги: позитивні характеристики попередньої професійної діяльності; високі моральні якості; досвід роботи на посаді прокурора або судді не менше 6 років. Незважаючи на те, що Директорат є за своєю суттю прокурорською службою, в його штаті налічується значна кількість слідчих (офіцерів судової поліції) і фахівців у різних галузях, які знаходяться в повному підпорядкуванні у прокурорів Директорату і які не пов'язані відносинами звичайної субординації, характерними для службовців правоохоронних органів. Це є додатковою гарантією незалежності досудового розслідування, а також сприяє більш ефективному збору доказів. Слідчий склад Директорату формується шляхом делегування (відрядження) співробітників. Міністр внутрішніх справ і адміністрації за поданням Головного прокурора Національного антикорупційного директорату приймає рішення про делегування співробітників, яке є підставою для видання Головним прокурором наказу про призначення на посаду слідчого Національного антикорупційного директорату. Слідчі призначаються на 6-річний строк з правом одноразового продовження строку повноважень [207, с. 368].

З точки зору матеріально-технічного забезпечення, це єдина прокурорська служба Румунії, яка має власний Відділ технічного обслуговування, якому надані повноваження і право виконувати судові дозволи на проведення прихованого спостереження та прослуховування, а також надавати необхідну технічну і логістичну підтримку офіцерам поліції та прокурорами Національного антикорупційного директорату у проведенні слідчих дій. Наразі реалізується проект створення безпечної системи обміну інформацією між центральним офісом та 15 територіальними відділеннями [180, с. 80].

Варто звернути увагу і на ефективний досвід протидії корупції у Німеччині на рівні прокуратури та децентралізованої місцевої поліції. Характерними ознаками антикорупційної політики є:

1) у зв'язку із федеральною політичною системою, відсутня єдина антикорупційна політика, а законодавча база створюється як на федеральному, так і на земельному рівнях парламентами та урядами;

2) відсутність єдиної спеціалізованої антикорупційної інституції. У структурі деяких правоохоронних органів діють спеціалізовані підрозділи боротьби з корупцією; в адміністративних органах ФРН створені відділення внутрішнього аудиту, омбудсменів або вони мають співробітника з боротьби з корупцією;

3) вертикальна підзвітність, наявність механізмів контролю в межах міністерств та адміністративних органів (усередині організації, ієрархія в системі виконавчої влади й нагляд з боку вищих рівнів влади) [208, с. 117].

Зазначимо, що дієвим антикорупційним механізмом в Німеччині є введення реєстру корумпованих фірм. Його суть полягає у тому, що фірма, яка включена до такого реєстру, позбавляється права виконувати будь-які державні замовлення, стає об'єктом більш пильної уваги з боку правоохоронних органів. Німецька стратегія боротьби із корупцією полягає, перш за все, в тому, що кінець корупційним діям намагаються покласти у свідомості членів суспільства. Крім того, поширеним є зацікавлення самих підприємств у боротьбі із корупцією, особливо в галузі будівництва, фармацевтики, торгівлі, автомобілебудування, коли йдеться про надання замовлень на конкурсній основі. У зв'язку із цим, дедалі частіше підприємства звертаються до експертів з проханням розробити для них індивідуальні антикорупційні норми (так звані «compliance»). З цього вбачається, що для ефективної боротьби з корупцією у Німеччині головним зараз є: 1) суворий фінансовий контроль; 2) проведення соціальної політики несприйняття корупції; 3) регулювання проведення тендерних закупівель; 4) залучення експертів для розробки індивідуальних антикорупційних норм [198, с. 171].

Нами вбачається, що для ефективної протидії корупції в Україні також варто ввести практику залучення експертів з метою розробки індивідуальних антикорупційних норм, але не лише для підприємств, а й державних установ.

Багаторічну історію та існуючі традиції протидії корупції має і Велика Британія. Вперше поняття «корупція» ще у 1551 році закріпив «Закон про підкуп державних службовців». У 1987 році було прийнято Закон про кримінальну юстицію, відповідно до положень якого було створено Управління боротьби з шахрайством в особливо великих розмірах - спеціалізований орган у сфері антикорупційної діяльності. Із аналізу системи запобігання корупції Великобританії можна виокремити наступну специфікацію:

1) антикорупційним законодавством встановлюється відповідальність компаній за нездатність запобігти даванню хабаря її співробітниками;

2) положення Закону про майно, отримане злочинним шляхом 2002 р. визначає право на конфіскацію майна отриманого шляхом вчинення злочинів корупційної спрямованості;

3) існує інститут заохочення доносів і створення атмосфери нетерпимості до корупції як прояву деструктивної поведінки у суспільстві;

4) заборонено старшим співробітникам держслужби, протягом 2 років, після звільнення чи виходу на пенсію займатися приватним підприємництвом, консультувати приватних підприємців, влаштовуватися на роботу до компаній, що мають суміжну діяльність з відомством, з яким пов'язана минула діяльність співробітника;

5) громадський контроль за антикорупційною діяльністю здійснюється неурядовими організаціями, а також засобами масової інформації [209, с. 195].

Зауважимо, що штат Управління боротьби з шахрайством в особливо великих розмірах складається із 150 співробітників, серед яких 35 юристів. З моменту оголошення рішення про початок слідства справа доручається слідчій бригаді. До її складу входять: юристи, слідчі з розслідування фінансових злочинів, офіцери поліції, спеціалісти в галузі інформаційних технологій та обслуговуючий персонал. Кожну бригаду очолює інспектор у справі - кваліфікований юрист, на якого покладається відповідальність за всі аспекти розслідування і пред'явлення обвинувачення. Адвокати та інші експерти

можуть залучатись до роботи слідчої бригади на початковому етапі і співпрацюють з нею до завершення слідства у справі [180, с. 100].

Із аналізу наведених вище позицій виявляється за можливе зробити висновок стосовно того, що діяльність спеціалізованого антикорупційного органу в структурі правоохоронного органу є доцільним та виправданим у державах, де рівень корупції не має всеохоплюючого характеру. При цьому, щоб створення даної інституції було результативним, необхідні їх належне кадрове та ресурсне забезпечення, інституційна незалежність, а також прозора система державного управління.

Аналізуючи ефективність діяльності третьої моделі антикорупційних інституцій, інституцій з виключно превентивними функціями, ми виокремили досвід запобігання корупції Франції та Канади.

Французькі фахівці вважають, що створення спеціалізованих служб і органів по боротьбі з корупцією має розглядатися не як головна мета, а як засіб для досягнення мети [198, с. 172]. Так, у 1993 році в структурі Міністерства юстиції Франції було утворено Центральну службу запобігання корупції. Головними напрямками діяльності є: збір інформації та консультування незалежних експертів з питань, пов'язаних із виникненням ризику корупції та справами про корупцію, за якими проводиться розслідування. Центральна служба не уповноважена розглядати справи про адміністративні або кримінальні правопорушення. У випадку з'ясування фактів, що свідчать про можливий злочин, служба негайно передає цю справу Державному прокуророві. Характерними ознаками антикорупційної політики держави є:

1) заборона урядовим чиновникам поєднувати свою посаду з депутатським або сенатським мандатом, з будь-якою іншою професійною діяльністю в громадському або приватному секторі. Після відставки міністри протягом шести місяців не мають права займати керівні посади в державних або приватних компаніях;

2) у разі вчинення корупційних дій особа позбавляється всіх привілеїв, включаючи вислугу років, відомчих пенсій тощо;

3) з метою запобігання поєднання приватних фінансових інтересів з виконанням посадових функцій державного службовця закріплена заборона непрямого «заступництва» у будь-якій формі;

4) введено обмеження на надання коштів, у тому числі на проведення виборчих кампаній політичними партіями від фізичних осіб або підприємств;

5) з метою підвищення прозорості у сфері укладення державних контрактів запроваджені суворіші та прозоріші правила;

6) Рахункова палата уповноважена контролювати процес призначення на державну службу [209, с. 197].

Представляє інтерес і досвід Канади - країни, яка, за даними Transparency International у 2017 році посідає 8 місце серед найменш корумпованих країн. Тут діє Управління з етики, підпорядковане безпосередньо Прем'єр-міністру, яке виконує консультативну та контрольну функції щодо вищих посад державної служби та членів парламенту. Управління цінностей та етики державної служби в структурі урядового органу -Агентства з управління людськими ресурсами державної служби реалізовує такі ж функції, але щодо інших категорій державних службовців. Також У Канаді розроблені і діють два кодекси: для рівня керівників відомств (Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders), інший - для службовців нижчого рівня (Values and Ethics Code for the Public Service) [210]. Крім того, в 2007 році набув чинності Закон про захист державних службовців, які повідомили інформацію щодо правопорушень на службі. Законом передбачено захист державних службовців та канадців, які повідомили про правопорушення в органах федерального уряду [209, с. 198].

Таким чином, все більшого розповсюдження набуває практика запобігання проявам корупції, яка має успіх. Для її впровадження необхідний високий рівень правосвідомості громадянського суспільства, а також спрямування такої інституції на здійснення консультативних та контрольних, а не каральних функцій.

Інший підхід до класифікації моделей суб'єктів реалізації антикорупційної політики на основі дослідження правового статусу антикорупційних інституцій країн-членів ЄС здійснили Д.Г. Заброта та О.О. Кашкаров. В основу першої – централізованої – покладено принцип зосередження основних повноважень щодо реалізації державної антикорупційної політики в одному органі, як правило, не правоохоронному. Перевагою функціонування таких установ є: залучення до обговорення нагальних проблем представників державних органів, органів місцевої влади, громадськості, міжнародних експертів, колегіальне прийняття рішень тощо. Реалізація повноважень щодо впровадження результатів діяльності цих органів здійснюється шляхом направлення пропозицій, доповідей, аналітичних матеріалів до президента держави, парламенту або уряду, а у разі отримання інформації про факти корупційних правопорушень – до уповноважених правоохоронних органів. Друга модель – децентралізована – передбачає розподіл таких повноважень серед правоохоронних та інших державних органів. За такою схемою частина повноважень у цій сфері поділяється між вищими органами державної влади (президент, парламент, уряд) та одним (декількома) державними органами, що мають правоохоронні функції [197, с. 123].

Таким чином, аналіз моделей спеціалізованих інституцій з протидії корупції дозволяє зробити висновок, що вирішуючи питання про створення тієї чи іншої моделі, необхідно враховувати фактори, які забезпечують ефективність та результативність її функціонування, зокрема: конституційні, історичні, правові, економічні, соціальні, культурні особливості країни запровадження, можливість адаптації конкретної моделі до специфіки держави, рівень корупції, наявний стан та можливості вже існуючих правоохоронних інституцій.

Таким чином, розглядаючи важливе для нашого дослідження питання моделей спеціалізованих інституцій з протидії корупції світу, нами було досягнуто таких висновкових позицій:

1. На основі аналізу створення та діяльності спеціалізованих антикорупційних інституцій з протидії корупції, експерти та науковці класифікували їх на моделі за такими критеріями:

а) за характером впливу на суб'єктів корупційних діянь:

- сінгапурська (азіатська);
- шведська (європейська).

б) за характером завдань та повноважень, якими наділені спеціалізовані антикорупційні інституції:

- багатоцільові спеціалізовані органи;
- спеціальні підрозділи в структурі поліції або органів прокуратури;
- інституції з виключно превентивними функціями.

в) за характером розподілення повноважень щодо реалізації державної антикорупційної політики:

- централізована модель;
- децентралізована модель.

2. Відмітимо, що вирішуючи питання про створення тієї чи іншої моделі спеціалізованої інституції з протидії корупції, необхідно враховувати фактори, які забезпечують ефективність та результативність її функціонування, зокрема: конституційні, історичні, правові, економічні, соціальні, культурні особливості країни запровадження, можливість адаптації конкретної моделі до специфіки держави, рівень корупції, наявний стан та можливості вже існуючих правоохоронних інституцій.

3. Досліджуючи діяльність найбільш ефективної та результативної практики моделі багатоцільових спеціалізованих органів, ми звернули увагу на Бюро з розслідування випадків корупції в Сінгапурі, Незалежну комісію проти корупції в Гонконзі, Службу спеціальних розслідувань Литовської Республіки та Бюро із запобігання та протидії корупції Латвійської Республіки, оскільки досягнення успіхів у протидії корупції цими агентствами сприяло створенню схожих інституцій в інших країнах.

Сьогодні Бюро з розслідування випадків корупції в Сінгапурі є прикладом комплексного підходу та зосередження у межах одного органу всіх основних функцій із запобігання і протидії корупції. Такого результату вдалося досягти завдяки дотриманню чотирьох основних принципів боротьби проти корупції: ефективної правоохоронної діяльності, антикорупційному законодавству, відправлення правосуддя і адміністрації.

Щодо діяльності Незалежної комісії проти корупції - багатоцільового органу боротьби з корупцією, заснованого у Гонконзі, то з моменту свого створення Комісія здійснювала діяльність в усіх трьох основних напрямках: запобігання корупції, проведення розслідування і освітня робота. Варто зазначити, що найбільшим досягненням Гонконгу в боротьбі з корупцією була фундаментальна зміна культури суспільства і ставлення до корупції.

Служба спеціальних розслідувань Литовської Республіки виконує превентивні та просвітницькі функції, а також здійснює координацію й забезпечує виконання національної програми боротьби проти корупції. Позитивним литовським антикорупційним досвідом для України є запровадження е-послуг, які запобігають появі корупції ще на початковому етапі (декларація про доходи та майно, податкові декларації, пошук вакансій, видача водійських посвідчень, подання поліцейських протоколів, декларація про місце проживання, декларування внесків на соціальне страхування для працівників, створення юридичних осіб, подання митних декларацій та державних закупівель).

Бюро із запобігання та протидії корупції Латвійської Республіки є незалежним органом державного управління під керівництвом Кабінету Міністрів. Бюро є досудовим слідчим органом, має типові для правоохоронних органів повноваження. Однак, можливим досвідом для України слугує право законодавчої ініціативи Бюро (наділеність можливістю ініціювати перегляд законодавства або розробку змін до законодавства).

4. Саме комплексність та різновекторність діяльності багатоцільових антикорупційних інституцій є ефективною у запобіганні та протидії корупції

загрозливих масштабів. Вважаємо, що завдяки охопленню в рамках одного антикорупційного органу досить чисельних завдань (в тому числі і тих, які виходять за межі традиційного кримінального розслідування) забезпечується комбінований підхід до усунення проблем, пов'язаних з корупцією. Адже подолання високого рівня корупції є надскладним викликом для невеликого органу з вузькими повноваженнями.

5. Оскільки в контексті нашого дослідження особливої уваги потребує вивчення досвіду функціонування служб боротьби проти корупції в структурі правоохоронних органів, то ми розглянули позитивний досвід протидії корупції в Іспанії, Румунії, Німеччині та Великобританії.

В Іспанії була створена Спеціальна прокурорська служба з припинення економічних злочинів, пов'язаних з корупцією, яка є структурним підрозділом Державної прокурорської служби. Спеціальній прокурорській службі надано широкі повноваження щодо розгляду справ про корупцію, незалежно від типу кримінальної відповідальності у цих справах. Досвідом, вартим уваги для України, є здійснення кримінального переслідування за окремими провадженнями із залученням прокурорів Генеральним прокурором з інших прокурорських служб на тимчасовій основі.

З огляду на аналіз вимог до кандидатів на посаду прокурора, пропонуємо внести зміни до п. 5 ст. 27 Закону України «Про прокуратуру», виклавши її у такій редакції: «Прокурором Спеціалізованої антикорупційної прокуратури може бути призначена особа, яка має вищу юридичну освіту, стаж роботи у сфері протидії корупції не менше п'яти років та володіє державною мовою».

Своєрідним аналогом іспанської спеціалізованої прокурорської антикорупційної служби є Національний антикорупційний директорат у системі прокуратури при Вищому касаційному суді Румунії. Компетенція директорату полягає у кримінальному переслідуванні корупційних злочинів «середнього та високого рівня». Звернено увагу на той факт, що незважаючи на те, що Директорат є за своєю суттю прокурорською службою, в його штаті Директорату налічується значна кількість слідчих (офіцерів судової поліції) і

фахівців у різних галузях, які знаходяться в повному підпорядкуванні у прокурорів Директорату і які не пов'язані відносинами звичайної субординації, характерними для службовців правоохоронних органів. Вважаємо, що дане положення можливе для втілення в Україні з метою більш ефективного збору доказів та додаткової гарантії незалежності досудового розслідування.

Досліджено, що дієвим антикорупційним механізмом в Німеччині є введення реєстру корумпованих фірм. Його суть полягає у тому, що фірма, яка включена до такого реєстру, позбавляється права виконувати будь-які державні замовлення, стає об'єктом більш пильної уваги з боку правоохоронних органів. Нами вбачається, що для ефективною протидії корупції в Україні також варто ввести практику залучення експертів з метою розробки індивідуальних антикорупційних норм, але не лише для підприємств, а й державних установ.

Багаторічну історію та існуючі традиції протидії корупції має і Велика Британія, де було створено Управління боротьби з шахрайством в особливо великих розмірах - спеціалізований орган у сфері антикорупційної діяльності. З моменту оголошення рішення про початок слідства справа доручається слідчій бригаді. До її складу входять: юристи, слідчі з розслідування фінансових злочинів, офіцери поліції, спеціалісти в галузі інформаційних технологій та обслуговуючий персонал. Кожну бригаду очолює інспектор у справі - кваліфікований юрист, на якого покладається відповідальність за всі аспекти розслідування і пред'явлення обвинувачення.

Із аналізу наведених вище позицій виявляється за можливе зробити висновок стосовно того, що діяльність спеціалізованого антикорупційного органу в структурі правоохоронного органу є доцільним та виправданим у державах, де рівень корупції не має всеохоплюючого характеру. При цьому, щоб створення даної інституції було результативним, необхідні їх належне кадрове та ресурсне забезпечення, інституційна незалежність, а також прозора система державного управління.

6. Аналізуючи ефективність діяльності третьої моделі антикорупційних інституцій, інституцій з виключно превентивними функціями, ми виокремили

досвід запобігання корупції Франції та Канади. Так, у 1993 році в структурі Міністерства юстиції Франції було утворено Центральну службу запобігання корупції. Головними напрямками діяльності є: збір інформації та консультування незалежних експертів з питань, пов'язаних із виникненням ризику корупції та справами про корупцію, за якими проводиться розслідування. У разі вчинення корупційних дій особа позбавляється всіх привілеїв, включаючи вислугу років, відомчих пенсій тощо, закріплена заборона непрямого «заступництва» у будь-якій формі, введено обмеження на надання коштів, у тому числі на проведення виборчих кампаній політичними партіями від фізичних осіб або підприємств та інше. Вважаємо, що дана норма потребує закріплення і у законодавстві України.

Щодо досвіду Канади, то тут діє Управління з етики, підпорядковане безпосередньо Прем'єр-міністру, яке виконує консультативну та контрольну функції щодо вищих посад державної служби та членів парламенту. Управління цінностей та етики державної служби в структурі урядового органу - Агентства з управління людськими ресурсами державної служби реалізовує такі ж функції, але щодо інших категорій державних службовців. Також у Канаді розроблені і діють два кодекси: для рівня керівників відомств та для службовців нижчого рівня. Крім того, передбачено захист державних службовців та канадців, які повідомили про правопорушення в органах федерального уряду.

Звернено увагу, що все більшого розповсюдження набуває практика запобігання проявам корупції, яка має успіх. Для її впровадження необхідний високий рівень правосвідомості громадянського суспільства, а також спрямування такої інституції на здійснення консультативних та контрольних, а не каральних функцій.

3.3. Проблеми та шляхи оптимізації адміністративно-правового регулювання та практики взаємодії Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з іншими правоохоронними органами

Сьогодні особливу важливість становить питання взаємодії новостворених антикорупційних інституцій, визначення їхньої ролі та місця в механізмі запобігання та протидії корупції. Адже саме ці аспекти є одними з визначальних в процесі оцінки успішності та результативності запровадженої антикорупційної політики.

Разом з тим, спостерігаються непоодинокі суперечності як на теоретичному, так і правозастосовному рівнях. Саме тому, вирішення законодавчих колізій, чітке розмежування повноважень антикорупційних інституцій потребують системного підходу, який дозволив би врахувати всі взаємозв'язки кожного із них.

Основним правоохоронним органом, з яким Спеціалізована антикорупційна прокуратура здійснює взаємодію у межах кримінального провадження, є Національне антикорупційне бюро України. Відповідно до ч.5 ст. 8 Закону України «Про прокуратуру», саме на Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру покладається здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування Національним антикорупційним бюро України, підтримання державного обвинувачення у відповідних провадженнях, представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених цим Законом і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями [37].

Слід зазначити, що законодавець встановив особливі вимоги щодо розташування Спеціалізованої антикорупційної прокуратури для її тісної взаємодії з Національним антикорупційним бюро України та гарантування автономії від інших органів прокуратури, зокрема: облаштування робочих

місць її працівників, розміщення необхідних для її функціонування засобів, транспорту та ін. Відповідно до ч. 3 ст. 8¹ Закону України «Про прокуратуру», антикорупційна прокуратура може розташовуватися лише: в службових приміщеннях антикорупційного бюро або в службових приміщеннях Генеральної прокуратури України (регіональної чи місцевої прокуратури), які розташовані окремо від інших службових приміщень Генеральної прокуратури України (регіональної чи місцевої прокуратури) [37]. Проблемою при цьому є те, що Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України» не встановлює достатніх гарантій щодо забезпечення Національного бюро необхідними приміщеннями; визначена структура антикорупційного бюро (створення обмеженої кількості територіальних управлінь, які поширюють свою діяльність на декілька областей) може створювати складнощі у розміщенні співробітників антикорупційної прокуратури у їхніх службових приміщеннях. Крім того, фінансування Національного антикорупційного бюро України не передбачає видатків на Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру, яка є складовою системи прокуратури. Загалом, можливість розміщення співробітників антикорупційної прокуратури у службових приміщеннях прокуратури допускається з огляду на згадані вище проблеми їх розташування у службових приміщеннях Національного бюро. В свою чергу, необхідність пошуку та облаштування для них таких приміщень створює ускладнення організаційного характеру, які в умовах необхідності фінансування антикорупційної прокуратури в межах обсягу видатків, які виділяються Державним бюджетом України на утримання органів прокуратури, покладають на прокуратуру додаткове фінансове навантаження [211, с. 150].

Відзначимо, що протягом 2017-2018 років взаємодія даних антикорупційних органів була злагодженою, ніж у попередні роки та ґрунтувалася в основному на дотриманні прав людини у сфері кримінального судочинства. Рівень довіри до цих незалежних органів є досить високим порівняно з іншими державними інституціями. Зокрема, як свідчать дані опитування Фонду демократичних ініціатив ім. Ілька Кучеріва Національне

бюро є найактивнішим антикорупційним органом (24%), а на думку 10% опитаних, найкращим державним органом у сфері протидії корупції є САП. Варто також зауважити, що процесуальні дії детективів та оперативних працівників Національного бюро в 2017-2018 роках здійснювалися за належного процесуального керівництва прокурорів САП та під судовим контролем відповідно до вимог КПК України [212]. Разом з тим, у процесі діяльності та подальшої взаємодії Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з іншими антикорупційними органами нерідко виникає дисбаланс, який потребує законодавчого врегулювання.

Відтак, за офіційними даними Національного антикорупційного бюро України, станом на 28 лютого 2019 року прокурори САП скерували до суду 314 справ, які завершені детективами Національного антикорупційного бюро України [213]. Проте, більше ніж у третині справ судовий розгляд досі не розпочато. Причинами цього є неможливість сформувати колегію суддів, проблеми із визначенням підсудності справ, значна завантаженість суддів (через участь у розгляді інших справ, хвороби, відпустки, відрядження суддів), винесення судами рішень про повернення обвинувального акту, які потім оскаржуються прокурорами САП в апеляційній інстанції протягом тривалого часу [214].

Крім того, зважаючи на таку кількість нерозглянутих справ, у штаті САП не вистачає прокурорів для ведення актуальних розслідувань, адже у ньому лише сорок осіб. Як зазначають самі прокурори САП, скоро не вистачатиме прокурорів для забезпечення участі у всіх засіданнях. Дедалі частіше виникають ситуації, коли вони змушені обирати, на яке засідання йти, а яке просити суд відкласти. До того ж, матеріали нових справ наразі накопичуються в кабінетах прокурорів [215].

Отже, у зв'язку із необхідністю пошуку додаткових гарантій забезпечення ефективної діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, пропонуємо збільшити її штат та удосконалити умови

матеріального забезпечення для належного зберігання накопичених матеріалів кримінальних проваджень.

Нагальним є і створення Вищого антикорупційного суду, відповідно до меморандуму уряду України з Міжнародним валютним фондом, у якому зазначається, що до кінця квітня 2019 року не менше 35 антикорупційних суддів повинні бути призначені у відповідності з правилами і порядком, що гарантують об'єктивність та прозорість процесу [216].

Важливим додатковим аспектом, який виникає у процесі взаємодії антикорупційної прокуратури та Національного антикорупційного бюро, є забезпечення захисту свідків, підвищення мір заходів безпеки для антикорупційних прокурорів та детективів. Позитивним фактом вважаємо затвердження наказом Генеральної прокуратури України від 13.04.2017 року № 111 Порядку організації роботи з питань внутрішньої безпеки в органах прокуратури України, яким встановлені заходи забезпечення захисту працівників, у тому числі тих, які повідомили про можливі факти корупційних і пов'язаних з корупцією правопорушень або про підбурювання до їх вчинення. Зокрема, пунктами 2, 6 розділу III Порядку передбачено, що керівниками прокуратур усіх рівнів, а також Генеральною інспекцією забезпечується функціонування телефонів довіри та електронної пошти довіри, подальше опрацювання документів, отриманих за допомогою цих засобів зв'язку, а також аналізується стан захисту інформації (крім секретної) в інформаційних системах органів прокуратури, технологія обробки інформації з метою виявлення можливих каналів витоку та інших загроз для безпеки інформації, формування моделей загроз, розроблення політики безпеки інформації, визначення заходів, спрямованих на її реалізацію [217]. Так, протягом 2017 року на телефон довіри прийнято 1 123 повідомлення. Окрім того, у зазначений період 18 працівників органів прокуратури регіонів повідомили про можливі факти корупційних і пов'язаних з корупцією правопорушень або про підбурення до їх вчинення та за наслідками розгляду вказаної інформації розпочато 15 кримінальних проваджень [218].

Серед напрямів діяльності САП передбачено також представництво інтересів держави в суді у випадках, передбачених Законом і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями. Однак, необхідно зазначити, що у реалізації цієї функції САП конкуруватиме з Національним агентством з питань запобігання корупції, серед прав якого п. 10 ч. 1 ст. 12 Закону України «Про запобігання корупції» визначено звернення до суду із позовами (заявами) щодо низки питань [40]. Водночас, ч. 3 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» допускає здійснення прокурором представництва в суді законних інтересів держави, якщо захист цих інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу [37]. Таким чином, значну частину своїх повноважень у межах розглядуваного напрямку діяльності САП зможе реалізувати лише за умови, що Національне агентство з питань запобігання корупції не здійснює або неналежним чином здійснює свої повноваження, обґрунтувавши це як підставу представництва в суді, що створює потенційний конфлікт між цими суб'єктами протидії корупції [219, с. 68].

Отже, з огляду на зазначене, акцентуємо увагу на потребі законодавчого врегулювання розмежування повноважень Національного агентства з питань запобігання корупції і САП щодо звернення до суду з відповідними позовами. Тому пропонуємо доповнити ч. 3 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» наступним змістом: «Прокурор Спеціалізованої антикорупційної прокуратури наділений правом здійснювати представництво в суді законних інтересів держави шляхом пред'явлення цивільного позову в межах кримінальних проваджень щодо корупційних злочинів, скерованих прокурорами Спеціалізованої антикорупційної прокуратури до суду...».

Наступною перешкодою ефективної міжнародної взаємодії Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з іншими правоохоронними органами є розбіжність у нормативно-правових актах щодо суб'єкта міжнародного співробітництва. Так, відповідно до ч. 5 ст. 8 Закону України

«Про прокуратуру», у Генеральній прокуратурі України на правах самостійного структурного підрозділу утворюється Спеціалізована антикорупційна прокуратура, яка у межах реалізації своїх функцій здійснює міжнародне співробітництво. Згідно із п.6.1. Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України, затвердженого наказом Генеральної прокуратури України від 12.04.2016 р. № 149, керівник САП організовує міжнародне співробітництво [94]. Натомість, розділ XI «Міжнародне співробітництво» Закону України «Про прокуратуру» передбачає право лише Генеральної прокуратури брати участь у підготовці міжнародних договорів України щодо співробітництва у сфері кримінального судочинства, укладати міжвідомчі міжнародні договори України про співробітництво з питань діяльності прокуратури з відповідними державними органами іноземних держав і міжнародними організаціями, до компетенції яких належать питання, що регулюються договорами [37].

Тому, з метою забезпечення дієвого та незалежного міжнародного співробітництва пропонуємо усунути розбіжності у даних нормативно-правових актах шляхом створення у складі Спеціалізованої антикорупційної прокуратури відділу міжнародного співробітництва, основним завданням якого буде налагодження співпраці з іншими правоохоронними та антикорупційними інституціями не лише під час кримінального провадження, а й у процесі навчання, стажування, підвищення кваліфікації, обміну працівників для вивчення позитивного іноземного досвіду діяльності.

На фоні цього слід зауважити, що перегляду потребує і відсутність конкретних положень про підвищення прокурорів, окрім переведення до органу прокуратури вищого рівня. Експерти групи GRECO (Групи держав проти корупції) неодноразово заявляли, що чіткі, конкретні та уніфіковані процедури і критерії, що включатимуть, зокрема, попередні професійні досягнення, виключатимуть будь-яку дискримінацію та забезпечать неупереджений розгляд, мають бути передбачені законом не тільки для регулювання першого призначення прокурорів, але і їх просування по службі та кар'єрного зростання.

Крім того, з метою зміцнення незалежності та неупередженості прокуратури, а також підвищення довіри громадськості до цієї антикорупційної інституції необхідно затвердити положення, які передбачатимуть можливість оскарження будь-яких рішень, прийнятих під час процесу призначення або підвищення на посаді, будь-якими неуспішними кандидатами у судовому порядку [220].

На продовження розгляду питання оптимізації адміністративно-правового регулювання та практики взаємодії Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з іншими правоохоронними органами зазначимо, що сьогодні є можливість діяльності спільних комісій у складі працівників Національного бюро, прокурора Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, службових осіб інших державних органів, органів місцевого самоврядування, представників громадських об'єднань. Відповідно до ч. 5 ст. 5 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», предметом їх діяльності є вивчення питання щодо порушення прав осіб, які співпрацюють з Національним бюро, а також надання рекомендацій щодо усунення зазначених порушень. Однак, ініціювати створення таких комісій може лише Директор Національного бюро.

У зв'язку із цим, вважаємо, що для більш ефективної взаємодії та повноцінної реалізації антикорупційною прокуратурою своїх функцій, доцільно надати таке право і керівнику Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Тому пропонуємо викласти ч. 5 ст. 5 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» у такій редакції: Директор Національного бюро або керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури може створювати своїм рішенням комісії у складі працівників Національного бюро, прокурора Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, службових осіб інших державних органів, органів місцевого самоврядування, представників громадських об'єднань. Такі комісії вивчають питання щодо порушення прав осіб, які співпрацюють з Національним бюро, та виносять рекомендації щодо усунення зазначених порушень. Рекомендації таких комісій є обов'язковими для розгляду державними органами, органами місцевого самоврядування. Порядок

діяльності комісії визначається Директором Національного бюро та керівником Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

Щодо взаємодії САП з органами прокуратури, то варто відзначити, що вона стосується питань загально-організаційного характеру чи адміністративного забезпечення діяльності САП, оскільки остання є структурним підрозділом Генеральної прокуратури України. Однак, взаємодія щодо питань процесуального керівництва справами повинна суттєво обмежуватися, що не даватиме Генеральній прокуратурі України важелів впливу на САП. Вважаємо, що адміністративний вплив Генеральної прокуратури України на САП є доволі обмежений законодавчо, що відображається і на практиці. Такий стан речей забезпечує автономність діяльності САП. При цьому, САП не має адміністративно-правових повноважень щодо протидії корупції у інших підрозділах Генеральної прокуратури України, окрім як тих, що впливають із процесуального керівництва над досудовими розслідуваннями щодо Національного антикорупційного бюро України. Саму ж адміністративну протидію корупції у межах САП, орган організовує самостійно [221, с. 65]. Також погоджуємось із дослідником А. Лапкіним, що не є коректним окремо встановлювати функції САП у ч. 5 ст. 8 Закону України «Про прокуратуру», оскільки як структурний підрозділ Генеральної прокуратури України вона априорі не може здійснювати інші функції, ніж ті, які покладені на прокуратуру Конституцією України та Законом. Тому у цьому випадку може йтися лише про конкретизацію компетенції САП, особливу предметну сферу її діяльності як спеціалізованої прокуратури, але не про якісь самостійні функції [219, с. 66].

Отже, Спеціалізована антикорупційна прокуратура наділена достатнім обсягом функцій для повноцінної взаємодії з іншими правоохоронними органами у процесі реалізації державної антикорупційної політики. Однак деякі напрями діяльності потребують додаткової формалізації. Відтак, необхідно вирішити питання, що стосуються: організаційних складнощів у пошуку, облаштуванні та розміщенні співробітників антикорупційної прокуратури у службових

приміщеннях Національного антикорупційного бюро України; збільшити штат Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та удосконалити умови матеріального забезпечення для належного зберігання накопичених матеріалів кримінальних проваджень; законодавчого врегулювання розмежування повноважень Національного агентства з питань запобігання корупції та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури щодо звернення до суду з відповідними позовами; створення у складі Спеціалізованої антикорупційної прокуратури відділу міжнародного співробітництва, основним завданням якого буде налагодження співпраці з іншими правоохоронними та антикорупційними інституціями не лише під час кримінального провадження, а й у процесі навчання, стажування, підвищення кваліфікації, обміну працівників для вивчення позитивного іноземного досвіду діяльності; надання права керівнику Спеціалізованої антикорупційної прокуратури своїм рішенням також створювати комісії у складі працівників Національного бюро, прокурора Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, службових осіб інших державних органів, органів місцевого самоврядування, представників громадських об'єднань та інші.

Підсумуємо.

1. Аналіз практики взаємодії Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з іншими правоохоронними органами дозволив нам встановити, що основним правоохоронним органом, з яким Спеціалізована антикорупційна прокуратура здійснює взаємодію у межах кримінального провадження, є Національне антикорупційне бюро України.

Саме на Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру покладається здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування Національним антикорупційним бюро України, підтримання державного обвинувачення у відповідних провадженнях, представництво інтересів громадянина або держави

в суді у випадках, передбачених Законом України «Про прокуратуру» і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями.

2. Відмітимо, що протягом 2017-2018 років взаємодія Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та Національного антикорупційного бюро України була злагожденішою, ніж у попередні роки та ґрунтувалася в основному на дотриманні прав людини у сфері кримінального судочинства. Рівень довіри до цих антикорупційних органів є досить високим порівняно з іншими державними інституціями.

Зважаючи на велику кількість нерозглянутих справ у суді, у штаті Спеціалізованої антикорупційної прокуратури не вистачає прокурорів для ведення актуальних розслідувань, адже у ньому лише сорок осіб. У зв'язку із необхідністю пошуку додаткових гарантій забезпечення ефективної діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, запропоновано збільшити її штат та удосконалити умови матеріального забезпечення для належного зберігання накопичених матеріалів кримінальних проваджень.

Нагальним є створення Вищого антикорупційного суду, відповідно до меморандуму уряду України з Міжнародним валютним фондом, у якому зазначається, що до кінця квітня 2019 року не менше 35 антикорупційних суддів повинні бути призначені у відповідності з правилами і порядком, що гарантують об'єктивність та прозорість процесу.

3. Серед напрямів діяльності САП передбачено також представництво інтересів держави в суді у випадках, передбачених Законом і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями. Однак, необхідно зазначити, що у реалізації цієї функції САП конкуруватиме з НАЗК, серед прав якого п. 10 ст. 12 Закону України «Про запобігання корупції» визначено звернення до суду із позовами (заявами) щодо низки питань. З огляду на зазначене, акцентуємо увагу на потребі законодавчого врегулювання розмежування повноважень Національного агентства з питань запобігання корупції і САП щодо звернення до суду з відповідними позовами. Тому пропонуємо доповнити ч. 3 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру»

наступним змістом: «Прокурор Спеціалізованої антикорупційної прокуратури наділений правом здійснювати представництво в суді законних інтересів держави шляхом пред'явлення цивільного позову в межах кримінальних проваджень щодо корупційних злочинів, скерованих прокурорами Спеціалізованої антикорупційної прокуратури до суду...».

4. Досліджуючи умови ефективної міжнародної взаємодії Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з іншими правоохоронними органами, нами виявлено розбіжність у нормативно-правових актах щодо суб'єкта міжнародного співробітництва. Тому, з метою забезпечення дієвого та незалежного міжнародного співробітництва Спеціалізованої антикорупційної прокуратури як самостійного структурного підрозділу Генеральної прокуратури України пропонуємо створити відділ міжнародного співробітництва у складі Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, основним завданням якого буде налагодження співпраці з іншими правоохоронними та антикорупційними інституціями не лише під час кримінального провадження, а й у процесі навчання, стажування, підвищення кваліфікації, обміну працівників для вивчення позитивного іноземного досвіду діяльності.

5. Для більш ефективної взаємодії та повноцінної реалізації антикорупційною прокуратурою своїх функцій, вважаємо за доцільне надати право ініціювати створення спільних комісій не лише Директору НАБУ, а і керівнику Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Запропоновано викласти ч. 5 ст. 5 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» у такій редакції: "Директор Національного бюро або керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури може створювати своїм рішенням комісії у складі працівників Національного бюро, прокурора Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, службових осіб інших державних органів, органів місцевого самоврядування, представників громадських об'єднань. Такі комісії вивчають питання щодо порушення прав осіб, які співпрацюють з Національним бюро, та виносять рекомендації щодо

усунення зазначених порушень. Рекомендації таких комісій є обов'язковими для розгляду державними органами, органами місцевого самоврядування. Порядок діяльності комісій визначається Директором Національного бюро та керівником Спеціалізованої антикорупційної прокуратури".

6. Щодо взаємодії САП з органами прокуратури, то варто відзначити, що вона стосується питань загально-організаційного характеру чи адміністративного забезпечення діяльності САП, оскільки остання є структурним підрозділом Генеральної прокуратури України.

Погоджуємось із дослідником А. Лапкіним, що не є коректним окремо встановлювати функції САП у ч. 5 ст. 8 Закону України «Про прокуратуру», оскільки як структурний підрозділ Генеральної прокуратури України вона априорі не може здійснювати інші функції, ніж ті, які покладені на прокуратуру Конституцією України та Законом. Тому у цьому випадку може йтися лише про конкретизацію компетенції САП, особливу предметну сферу її діяльності як спеціалізованої прокуратури, але не про якісь самостійні функції.

Висновки до розділу

1. Вважаємо, що під міжнародними стандартами адміністративно-правового забезпечення діяльності та взаємодії антикорупційних органів слід розуміти визнані міжнародною спільнотою універсальні мінімальні вимоги (правила, принципи, рекомендації, висновки, критерії, рішення), які регулюють діяльність антикорупційних органів, що спрямована на створення необхідних умов та гарантій для належних взаємоузгоджених дій, рішень та заходів в рамках єдиного співробітництва у процесі комплексного вирішення завдань щодо протидії корупції.

Нами виокремлені наступні ознаки, притаманні міжнародним стандартам адміністративно-правового забезпечення діяльності та взаємодії антикорупційних органів:

1) це єдині універсальні принципи й норми щодо діяльності та взаємодії антикорупційних органів, які встановлюються як в універсальних, так і в регіональних правових актах;

2) вони є обов'язковими вимогами для учасників міжнародних договорів, що включають ці правові стандарти;

3) вони слугують орієнтиром розвитку національного законодавства держав та правових систем, окрім стандартизації підходів до регламентації проблеми протидії корупції;

4) мають дозвільний, заборонний, зобов'язальний і/або рекомендаційний характер.

2. Комплексний аналіз міжнародних документів, які визначають стандарти із адміністративно-правового забезпечення діяльності та взаємодії антикорупційних органів, дозволив нам систематизувати їх, застосовуючи критерій походження і змісту (предмета правового регулювання), на три види:

1) міжнародні стандарти універсального та регіонального характеру щодо діяльності антикорупційних інституцій, запобігання та протидії корупції в цілому;

2) міжнародні документи (у тому числі, рекомендаційного характеру) щодо взаємодії антикорупційних органів;

3) міжнародні документи, які не містять власних антикорупційних стандартів, однак слугують ефективною основою для комплексної і цілеспрямованої реалізації існуючих конвенцій, інших міжнародних стандартів і передової практики щодо адміністративно-правового забезпечення діяльності та взаємодії антикорупційних органів.

3. Встановлено, що міжнародні стандарти не передбачають єдиного порядку створення, організації роботи та взаємодії спеціалізованого антикорупційного органу чи однієї максимально ефективною або універсальною моделі такого органу. Разом з тим, вищезазначені стандарти закріплюють основні положення, відповідно до яких мають бути створені спеціалізовані інституції. А міжнародні механізми моніторингу у сфері боротьби проти

корупції напрацювали великий обсяг оцінок та рекомендацій, які є корисними прикладами найкращої міжнародної практики у даній галузі.

4. Глобалізація призвела до того, що корупція набула транснаціональних ознак. Враховуючи транснаціональний характер корупції та необхідність якісної тісної співпраці, створення системи скоординованих антикорупційних комунікацій (окрім наявності відповідних міжнародних стандартів), запропоновано створити Міжнародну платформу спеціалізованих антикорупційних інституцій, діяльність якої здійснюватиметься не виключно на регіональному, а на універсальному рівні. Крім того, у межах даної Міжнародної платформи варто забезпечити:

можливість навчання/стажування/підвищення кваліфікації працівників спеціалізованої антикорупційної інституції однієї держави у подібних інституціях інших країн, які мають позитивний досвід протидії корупції;

обмін інформацією про найсучасніші технології корупціонерів, оперативною інформацією, яка стосується корупційних діянь, у тому числі й такої, що має обмежений доступ.

5. У зв'язку із суттєвими колізіями, які виникають у процесі взаємодії антикорупційних інституцій декількох держав (зокрема, виникнення паралельних замість спільних розслідувань; проблеми з обміну інформацією через вимоги до конфіденційності та ін.), нами запропоновано прийняти уніфіковану Глобальну концепцію взаємодії антикорупційних інституцій щодо протидії корупції, в якій передбачити:

- 1) мету та принципи організації взаємодії;
- 2) основні форми і напрями взаємодії;
- 3) порядок взаємообміну інформацією;
- 4) типовий перелік дій учасників в процесі взаємодії;

5) можливість навчання/стажування/підвищення кваліфікації працівників спеціалізованої антикорупційної інституції однієї держави у подібних інституціях інших країн з метою запозичення позитивного досвіду протидії корупції;

б) порядок надання методичної допомоги антикорупційними інституціями щодо виявлення корупціогенних ризиків і розробка планів забезпечення доброчесності;

7) ресурсне забезпечення взаємодії.

6. На основі аналізу створення та діяльності спеціалізованих антикорупційних інституцій з протидії корупції, експерти та науковці класифікували їх на моделі за такими критеріями:

а) за характером впливу на суб'єктів корупційних діянь:

- сінгапурська (азіатська);
- шведська (європейська).

б) за характером завдань та повноважень, якими наділені спеціалізовані антикорупційні інституції:

- багатоцільові спеціалізовані органи;
- спеціальні підрозділи в структурі поліції або органів прокуратури;
- інституції з виключно превентивними функціями.

в) за характером розподілення повноважень щодо реалізації державної антикорупційної політики:

- централізована модель;
- децентралізована модель.

Відмітимо, що вирішуючи питання про створення тієї чи іншої моделі спеціалізованої інституції з протидії корупції, необхідно враховувати фактори, які забезпечують ефективність та результативність її функціонування, зокрема: конституційні, історичні, правові, економічні, соціальні, культурні особливості країни запровадження, можливість адаптації конкретної моделі до специфіки держави, рівень корупції, наявний стан та можливості вже існуючих правоохоронних інституцій.

7. Досліджуючи діяльність найбільш ефективної та результативної практики моделі багатоцільових спеціалізованих органів, ми звернули увагу на Бюро з розслідування випадків корупції в Сінгапурі, Незалежну комісію проти корупції в Гонконзі, Службу спеціальних розслідувань Литовської Республіки

та Бюро із запобігання та протидії корупції Латвійської Республіки, оскільки досягнення успіхів у протидії корупції цими агентствами сприяло створенню схожих інституцій в інших країнах.

Саме комплексність та різновекторність діяльності багатоцільових антикорупційних інституцій є ефективною у запобіганні та протидії корупції загрозливих масштабів. Вважаємо, що завдяки охопленню в рамках одного антикорупційного органу досить чисельних завдань (в тому числі і тих, які виходять за межі традиційного кримінального розслідування) забезпечується комбінований підхід до усунення проблем, пов'язаних з корупцією. Адже подолання високого рівня корупції є надскладним викликом для невеликого органу з вузькими повноваженнями.

8. Оскільки в контексті нашого дослідження особливої уваги потребує вивчення досвіду функціонування служб боротьби проти корупції в структурі правоохоронних органів, то ми розглянули позитивний досвід протидії корупції в Іспанії, Румунії, Німеччині та Великобританії.

Із проведеного аналізу виявляється за можливе запозичити досвід щодо:

здійснення кримінального переслідування за окремими провадженнями із залученням прокурорів Генеральним прокурором з інших прокурорських служб на тимчасовій основі;

пропонуємо внести зміни до п. 5 ст. 27 Закону України «Про прокуратуру», виклавши її у такій редакції: «Прокурором Спеціалізованої антикорупційної прокуратури може бути призначена особа, яка має вищу юридичну освіту, стаж роботи у сфері протидії корупції не менше п'яти років та володіє державною мовою»;

з метою більш ефективного збору доказів та додаткової гарантії незалежності досудового розслідування до штату Спеціалізованої антикорупційної прокуратури пропонується включити фахівців у різних галузях;

для результативної протидії корупції в Україні варто ввести практику залучення експертів з метою розробки індивідуальних антикорупційних норм, але не лише для підприємств, а й державних установ та інше.

Із аналізу наведених вище позицій виявляється за можливе зробити висновок стосовно того, що діяльність спеціалізованого антикорупційного органу в структурі правоохоронного органу є доцільним та виправданим у державах, де рівень корупції не має всеохоплюючого характеру. При цьому, щоб створення даної інституції було результативним, необхідні їх належне кадрове та ресурсне забезпечення, інституційна незалежність, а також прозора система державного управління.

9. Аналізуючи ефективність діяльності третьої моделі антикорупційних інституцій, інституцій з виключно превентивними функціями, ми виокремили досвід запобігання корупції Франції та Канади.

Звернено увагу, що все більшого розповсюдження набуває практика запобігання проявам корупції, яка має успіх. Для її впровадження необхідний високий рівень правосвідомості громадянського суспільства, а також спрямування такої інституції на здійснення консультативних та контрольних, а не каральних функцій.

10. Аналіз практики взаємодії Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з іншими правоохоронними органами дозволив нам встановити, що основним правоохоронним органом, з яким Спеціалізована антикорупційна прокуратура здійснює взаємодію у межах кримінального провадження, є Національне антикорупційне бюро України.

Відмітимо, що протягом 2017-2018 років взаємодія Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та Національного антикорупційного бюро України була злагожденішою, ніж у попередні роки та ґрунтувалася в основному на дотриманні прав людини у сфері кримінального судочинства. Рівень довіри до цих антикорупційних органів є досить високим порівняно з іншими державними інституціями.

11. Зважаючи на велику кількість нерозглянутих справ у суді, у штаті САП не вистачає прокурорів для ведення актуальних розслідувань, адже у ньому лише сорок осіб. У зв'язку із необхідністю пошуку додаткових гарантій забезпечення ефективної діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, запропоновано збільшити її штат та удосконалити умови матеріального забезпечення для належного зберігання накопичених матеріалів кримінальних проваджень.

12. Серед напрямів діяльності САП передбачено також представництво інтересів держави в суді у випадках, передбачених Законом і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями. Однак, необхідно зазначити, що у реалізації цієї функції САП конкуруватиме з Національним агентством з питань запобігання корупції, серед прав якого п. 10 ст. 12 Закону України «Про запобігання корупції» визначено звернення до суду із позовами (заявами) щодо низки питань. З огляду на зазначене, акцентовано увагу на потребі законодавчого врегулювання розмежування повноважень НАЗК і САП щодо звернення до суду з відповідними позовами. Тому запропоновано доповнити ч. 3 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» наступним змістом: «Прокурор Спеціалізованої антикорупційної прокуратури наділений правом здійснювати представництво в суді законних інтересів держави шляхом пред'явлення цивільного позову в межах кримінальних проваджень щодо корупційних злочинів, скерованих прокурорами Спеціалізованої антикорупційної прокуратури до суду...».

13. Досліджуючи умови ефективної міжнародної взаємодії Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з іншими правоохоронними органами, нами виявлено розбіжність у нормативно-правових актах щодо суб'єкта міжнародного співробітництва. Тому, з метою забезпечення дієвого та незалежного міжнародного співробітництва Спеціалізованої антикорупційної прокуратури як самостійного структурного підрозділу Генеральної прокуратури України пропонуємо створити відділ міжнародного співробітництва у складі Спеціалізованої антикорупційної прокуратури,

основним завданням якого буде налагодження співпраці з іншими правоохоронними та антикорупційними інституціями не лише під час кримінального провадження, а й у процесі навчання, стажування, підвищення кваліфікації, обміну працівників для вивчення позитивного іноземного досвіду діяльності.

14. Для більш ефективної взаємодії та повноцінної реалізації антикорупційною прокуратурою своїх функцій, вважаємо за доцільне надати право ініціювати створення спільних комісій не лише Директору Національного антикорупційного бюро України, а і керівнику Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Запропоновано викласти ч. 5 ст. 5 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» у такій редакції: Директор Національного бюро або керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури може створювати своїм рішенням комісії у складі працівників Національного бюро, прокурора Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, службових осіб інших державних органів, органів місцевого самоврядування, представників громадських об'єднань. Такі комісії вивчають питання щодо порушення прав осіб, які співпрацюють з Національним бюро, та виносять рекомендації щодо усунення зазначених порушень. Рекомендації таких комісій є обов'язковими для розгляду державними органами, органами місцевого самоврядування. Порядок діяльності комісій визначається Директором Національного бюро та керівником Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

ВИСНОВКИ

Проведене дослідження дає можливість зробити наступні висновки.

1. Проблематика адміністративно-правового забезпечення взаємодії Спеціальної антикорупційної прокуратури з іншими правоохоронними органами у дисертації розглянута крізь призму трьох груп наукових досліджень: наукових пошуків щодо корупції як державно-правового феномену та встановлення категорій антикорупційної політики та практики її забезпечення й реалізації; наукових розробок концепції адміністративно-правового забезпечення діяльності та адміністративної діяльності органів прокуратури; наукових праць, що характеризують теорію взаємодії публічних інституцій і правоохоронних органів.

2. Адміністративно-правове забезпечення взаємодії Спеціальної антикорупційної прокуратури з іншими правоохоронними органами визначається як коло урегульованих нормами адміністративного права засад виконавчої та розпорядчої діяльності САП, що визначають системну спільну (погоджену) діяльність, цього органу з іншими правоохоронними антикорупційними органами, з іншими інституціями що узгоджується за цілями і співпадає за часом, ініціативно здійснюється в межах чинного законодавства та з додержанням взаємоузгоджених принципів, спрямована на здійснення нагляду за додержанням законів під час попередження, припинення, розслідування, підтримання державного обвинувачення і захисту інтересів громадянина або держави в суді щодо корупційних або пов'язаними з корупцією правопорушень.

З метою формування належного правового підкріплення процесу спільної діяльності, а також розвитку категоріального апарату, необхідного для ефективного функціонування САП, пропонується п. 1.3 Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України, затвердженого наказом Генеральної прокуратури України від 12 квітня 2016 року № 149 з подальшими змінами викласти у такій редакції:

«1.3. Адміністративно-правове забезпечення взаємодії Спеціальної антикорупційної прокуратури з іншими правоохоронними органами – коло урегульованих нормами адміністративного права засад виконавчої та розпорядчої діяльності САП, що визначають системну спільну (погоджену) діяльність, цього органу з іншими правоохоронними антикорупційними органами, з іншими інституціями що узгоджується за цілями і співпадає за часом, ініціативно здійснюється в межах чинного законодавства та з додержанням взаємоузгоджених принципів, спрямована на здійснення нагляду за додержанням законів під час попередження, припинення, розслідування, підтримання державного обвинувачення і захисту інтересів громадянина або держави в суді щодо корупційних або пов'язаними з корупцією правопорушень.

Спеціалізована антикорупційна прокуратура організовує роботу у взаємодії з іншими структурними підрозділами Генеральної прокуратури України, прокуратурами всіх рівнів, Національним антикорупційним бюро України, Національною академією прокуратури України, державними органами та органами місцевого самоврядування».

3. Взаємодія САП з іншими правоохоронними органами розглянуто в історико-правовому контексті крізь призму розвитку антикорупційного законодавства, що є логічним з огляду на поступову інституційну перебудову системи антикорупційних інституцій. Історію адміністративно-правового забезпечення антикорупційної реформи, що розпочалась у 2014 році, розподілено на такі чотири етапи:

1) прийняття базового законодавчого антикорупційного пакету 14 жовтня 2014 року і запуск Національного агентства з питань запобігання корупції та Національного антикорупційного бюро України;

2) виправлення прорахунків перших антикорупційних законів і запуск Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

3) прийняття законів про супутні до протидії корупції явища та запуск Державного бюро розслідувань, Національне агентство України з питань

виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, прийняття нових правових засад держслужби;

4) перше системне осмислення результатів антикорупційної реформи 2014 року та запуск Вищого антикорупційного суду.

Визначено основні переваги і недоліки базового пакету адміністративно-правового забезпечення антикорупційної реформи 2014 року наступним чином:

- нова система понять, пов'язаних з корупцією, є чіткішою і більш юридично виваженою, її застосування має бути більш простим, ніж попередній стан антикорупційного законодавства;

- Закон України "Про запобігання корупції" утворив нову систему антикорупційних органів. Передусім варто відмітити Національне агентство з питань запобігання корупції та Національне антикорупційне бюро України. Перше отримало коло повноважень із запобігання корупції та формування антикорупційної політики у державі безпосередньо за змістом Закону України "Про запобігання корупції", друге – окремий закон про свою діяльність із протидії корупції високопосадовців кримінально-процесуальними методами;

- невиокремлення правових положень щодо діяльності НАЗК у окремому законі призвела до уможливлення пасивної позиції цієї інституції, а численні зміни у антикорупційне законодавство ще більше ускладнили формування НАЗК антикорупційної політики та відповідну правозастосовну роботу. Для реновації НАЗК на вірних адміністративно-правових засадах вважаємо за доцільне прийняти окремий закон про його діяльність;

- численні прогалини Закону України "Про Національне антикорупційне бюро України" стосувалися його взаємодії з нормами кримінально-процесуального і адміністративного законодавства. Лише прийняття групи змін до цього закону, а також до Кримінального процесуального кодексу щодо підслідності та негласної кримінально-процесуальної діяльності; Кримінального кодексу України щодо кола злочинів, підслідних НАБУ; Закону України "Про оперативно-розшукову діяльність" щодо допуску працівників

НАБУ до такої роботи та ряду інших дозволили мати чітке коло повноважень Національного бюро та забезпечити незалежність його діяльності.

4. Закон України «Про прокуратуру» не дає чіткого уявлення про основні характеристики адміністративно-правового статусу як самих прокурорів, так і прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, обмежуючись констатацією існування адміністративних посад в органах прокуратури. Однак, на нашу думку, досліджуваний статус притаманний не тільки прокурорам, які обіймають адміністративні посади в органах прокуратури, а й іншим, адже усі вони наділені визначеними законом владними повноваженнями. При цьому саме адміністративно-правовий статус створює належні передумови для здійснення адміністративної діяльності, якісної внутрішньої та зовнішньої співпраці, а також має забезпечувальну природу для реалізації визначених функцій Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

Функції Спеціалізованої антикорупційної прокуратури можуть бути визначені як основні напрямки її діяльності, які обумовлені її призначенням, особливим місцем в системі прокуратури України, частково автономним статусом її прокурорів, колом їх повноважень та предметом наглядового та процесуального впливу. Природньо, що функції можуть бути реалізовані тільки в певній системі адже потребують наглядових та процесуальних дій, які є зовнішнім виразом функцій. Саме тому, взаємодія Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з іншими правоохоронними органами повинна розглядатись в якості однієї із організаційних (управлінських) технологій, спрямованих на забезпечення реалізації її основних функцій.

Зважаючи на досить розмите розуміння завдань досліджуваного органу, робиться висновок, що його основним завданням є забезпечення законності в системі антикорупційного кримінального переслідування щодо дотримання процедури, забезпечення прав, свобод, гарантій та обов'язків учасників кримінальних проваджень; забезпечення швидкого, об'єктивного та неупередженого розслідування кримінальних правопорушень Національним антикорупційним бюро України, а також доведення справедливої та законної й

обґрунтованої позиції держави в суді з метою притягнення винних осіб у корупційних кримінальних правопорушеннях до відповідальності.

Права прокурора Спеціалізованої антикорупційної прокуратури передбачають існування юридичних можливостей до здійснення професійної діяльності пов'язаною з забезпеченням реалізації функцій цієї прокуратури. Зважаючи на це, права прокурорів можуть також розподілятися на: загальні; адміністративні (пов'язані зі здійсненням адміністративної діяльності в прокуратурі); процесуальні (обумовлені реалізацією функцій цього органу).

Адміністративні обов'язки прокурорів ми пов'язуємо із системою вимог до поведінки прокурорів необхідних для якісного та своєчасного виконання ними своїх повноважень, формування внутрішнього стану дотримання норм законів, процедур та дисципліни, потрібних для ефективної діяльності всієї системи прокуратури для досягнення визначених завдань та реалізації її функцій.

5. Під адміністративно-правовим регулюванням взаємодії розуміється система нормативно-правових актів, що комплексно та різновекторно впорядковує процедури організації спільної діяльності прокурорів та інших посадових осіб Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з іншими правоохоронними органами з метою досягнення спільних цілей, а також реалізації визначених законом функцій.

Безпосередні завдання, покладені на Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру дозволяє виділити ключові напрямки і форми взаємодії. Так, зокрема, основними суб'єктами взаємодії в контексті означених повноважень виступають суди, Національне антикорупційне бюро України, інші правоохоронні органи та підрозділи, які можуть сприяти кримінальним провадженням, а також реалізації основних функцій (наприклад, Служба безпеки України, Національне агентство з питань запобігання корупції тощо); інші суб'єкти, які залучені до кримінальних проваджень, процесуальне керівництво щодо яких здійснюється прокурорами Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

Основними напрямками спільної діяльності є: координація, нагляд та процесуальне керівництво у кримінальних провадженнях; інформаційний обмін; використання технічних можливостей; залучення фахівців з різних сфер.

За формою зв'язків, взаємодія може бути налагоджена в трьох площинах: внутрішня – між структурними підрозділами самої антикорупційної прокуратури; внутрішньосистемна - між органами, які входять до системи органів прокуратури; зовнішня – між іншими учасниками спільної діяльності.

6. З огляду на важливість ефективної взаємодії спеціалізованих інституцій з іншими правоохоронними органами, виокремлюємо необхідність застосування наступних форм взаємодії: проведення міжвідомчих, координаційних нарад, спільних засідань колегій правоохоронних органів; організація постійно діючих міжвідомчих робочих груп; видання документів організаційного та методичного характеру; міжвідомчий обмін статистичною та іншою необхідною інформацією з питань стану протидії корупції; розробки і здійснення заходів із метою виявлення, припинення корупційних діянь та їх запобігання; вивчення та впровадження позитивного досвіду; підготовки і навчання кадрів, підвищення їхньої кваліфікації; запрошення спеціалістів з числа учасників взаємодії для надання методичної, консультаційної та іншої допомоги у сфері протидії корупції; проведення спільних навчально-практичних та наукових заходів (семінарів, круглих столів, конференцій), моніторингових досліджень, соціологічних опитувань; розробка пропозицій із питань удосконалення правового регулювання; ведення переговорів щодо підписання відповідних договорів з метою виконання цілей, передбачених законодавством України.

Система загальних принципів не містить такої засади, як взаємодія, хоча він є характерним для більшості правоохоронних органів. Принципи діяльності досліджуваного органу є спеціальними по відношенню до загальних принципів існування правоохоронної системи і детермінується ними.

Зазначено, що ані стаття 8-1 закону України «Про прокуратуру», ані відповідне Положення про антикорупційну прокуратуру не передбачають

систему принципів діяльності цього структурного підрозділу. Важливість її існування не викликає жодних сумнівів. Тому, пропонується, статтю 8-1 Закону України доповнити нормою наступного змісту:

«Діяльність Спеціалізованої антикорупційної прокуратури окрім засад, визначених статтею 3 цього Закону ґрунтується на принципах: професійності; поєднання розумного балансу автономії у діяльності та прийнятті рішень у відносинах з Генеральною прокуратурою України; взаємодії з підрозділами органів прокуратури, іншими правоохоронними органами, публічними інституціями».

7. Комплексний аналіз міжнародних документів, які визначають стандарти із адміністративно-правового забезпечення діяльності та взаємодії антикорупційних органів, дозволив систематизувати їх, застосовуючи критерій походження і змісту (предмета правового регулювання), на три види:

1) міжнародні стандарти універсального та регіонального характеру щодо діяльності антикорупційних інституцій, запобігання та протидії корупції в цілому;

2) міжнародні документи (у тому числі, рекомендаційного характеру) щодо взаємодії антикорупційних органів;

3) міжнародні документи, які не містять власних антикорупційних стандартів, однак слугують ефективною основою для комплексної і цілеспрямованої реалізації існуючих конвенцій, інших міжнародних стандартів і передової практики щодо адміністративно-правового забезпечення діяльності та взаємодії антикорупційних органів.

8. Аналіз моделей спеціалізованих інституцій з протидії корупції дозволив зробити висновок, що вирішуючи питання про створення тієї чи іншої моделі, необхідно враховувати фактори, які забезпечують ефективність та результативність її функціонування, зокрема: конституційні, історичні, правові, економічні, соціальні, культурні особливості країни запровадження, можливість адаптації конкретної моделі до специфіки держави, рівень корупції, наявний стан та можливості вже існуючих правоохоронних інституцій.

У зв'язку із суттєвими колізіями, які виникають у процесі взаємодії антикорупційних інституцій декількох держав (зокрема, виникнення паралельних замість спільних розслідувань; проблеми з обміну інформацією через вимоги до конфіденційності та ін.), пропонується прийняти уніфіковану Глобальну концепцію взаємодії антикорупційних інституцій щодо протидії корупції, в якій передбачити: 1) мету та принципи організації взаємодії; 2) основні форми і напрями взаємодії; 3) порядок взаємообміну інформацією; 4) типовий перелік дій учасників в процесі взаємодії; 5) можливість навчання/стажування/підвищення кваліфікації працівників спеціалізованої антикорупційної інституції однієї держави у подібних інституціях інших країн з метою запозичення позитивного досвіду протидії корупції; 6) порядок надання методичної допомоги антикорупційними інституціями щодо виявлення корупціогенних ризиків і розробка планів забезпечення доброчесності; 7) ресурсне забезпечення взаємодії.

9. Аналіз практики взаємодії Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з іншими правоохоронними органами дозволив сформулювати наступні пропозиції:

збільшити штат та удосконалити умови матеріального забезпечення для належного зберігання накопичених матеріалів кримінальних проваджень;

з метою законодавчого врегулювання розмежування повноважень НАЗК і САП щодо звернення до суду з відповідними позовами;

створити відділ міжнародного співробітництва у складі Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, основним завданням якого буде налагодження співпраці з іншими правоохоронними та антикорупційними інституціями не лише під час кримінального провадження, а й у процесі навчання, стажування, підвищення кваліфікації, обміну працівників для вивчення позитивного іноземного досвіду діяльності;

надати право ініціювати створення спільних комісій не лише Директору Національного антикорупційного бюро України, а і керівнику Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Вандін Є. В. Організаційно-правові засади діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури України : дис. канд. юрид. наук : 12.00.10. Одеса, 2017. 205 с.
2. Курко Н. М. Адміністративно-правове регулювання антикорупційної діяльності прокуратури України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07. Дніпро, 2016. 20 с.
3. Дем'янчук В. А. Адміністративно-правові засади реалізації антикорупційної політики в Україні : дис. д-ра. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2018. 489 с.
4. Линник А. В. Роль прокуратури у забезпеченні державної антикорупційної політики в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.10. Харків, 2014. 20 с.
5. Пилип Я. Ю. Інституційні гарантії забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупції : дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. Ужгород, 2016. 222 с.
6. Грабець І. Н. Адміністративно-правові засади діяльності прокурора щодо протидії адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2015. 24 с.
7. Бусол О. Ю. Протидія корупційній злочинності в Україні в контексті сучасної антикорупційної стратегії : дис. д-ра. юрид. наук : 12.00.08. Київ, 2015. 479 с.
8. Скомаров О. В. Адміністративно-правові основи діяльності Національного антикорупційного бюро України : дис. канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2017. 214 с.
9. Кушнар'ов І. В. Антикорупційна політика сучасної держави: загальнотеоретична і порівняльно-правова характеристика : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2013. 20 с.

10. Панфілов О. Є. Адміністративна відповідальність за корупційні правопорушення в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2013. 20 с.

11. Сюсяйло О. М. Державний механізм запобігання та протидії корупції : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. управ. : 25.00.02. Донецьк, 2012. 20 с.

12. Яковенко Г. Б. Удосконалення державного механізму запобігання та протидії корупції: особливості транзитивних систем : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. управ. : 25.00.02. Донецьк, 2013. 20 с.

13. Яцків І. І. Адміністративно-правові засади протидії корупції в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2011. 20 с.

14. Баранова Ю. О. Методологічні правила порівняльно-правових досліджень : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.01. Одеса, 2015. 24 с.

15. Краснояров Ф. Ф. Щодо поняття адміністративно-правового забезпечення форм і методів управління органами внутрішніх справ. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія "Юриспруденція". 2014. № 9. С. 87-88.

16. Великий тлумачний словник сучасної української мови / гол. ред. В.Т. Бусел. Ірпінь: ВТФ «Перун», 2003. 1440 с.

17. Юридична енциклопедія: в 6 т. / Ю. С. Шемшученко та ін. Київ: «Українська енциклопедія», 1998. Т.1. 669 с.

18. Галай А. О. Недержавні організації юридичного спрямування як учасники публічного управління : монографія. Київ: КНТ, 2015. 408 с.

19. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник. Харків: Консум, 2001. 656 с.

20. Кравчук С. Й. Основи теорії держави теорії держави і права : навчальний посібник. Хмельницький: ХДУ, 2016. 177 с.

21. Ігонін Р. В. Поняття адміністративно-правового забезпечення функціонування системи судів загальної юрисдикції. *Адвокат*. 2011. № 1 (124). С. 36–40.
22. Колесников Є. Є. Поняття та особливості адміністративно-правового забезпечення захисту прав споживачів. *Форум права*. 2011. № 2. С. 432–438.
23. Гумін О. М., Пряхін Є. В. Адміністративно-правове забезпечення: поняття та структура. *Наше право*. 2014. № 4. С. 46-50.
24. Словник української мови: в 11 т. / П. Й. Горещкий, А. А. Бурячок, Г. М. Гнатюк, Н. І. Швидка. Київ: Наукова думка, 1970. Т. 1. 799 с.
25. Безуса Ю. О. Поняття та сутність взаємодії в діяльності поліції (міліції) країн СНД. *Науковий вісник Публічного та приватного права*. 2016. № 6. URL: <http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/handle/123456789/1803?locale-attribute=en>
26. Фещенко Л. О. Взаємодія органів внутрішніх справ з державною податковою службою у здійсненні правоохоронної діяльності: дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 / Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ, 2007. 217 с.
27. Кожушко С. Взаємодія як філософське й психологічне поняття. *Український науковий журнал "Освіта регіону. Політологія психологія комунікації"*. 2013. №4. URL: <http://social-science.com.ua/article/1221>
28. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ: Підручник / за ред. Ю.Ф. Кравченка. Київ: Національна академія внутрішніх справ України, 1999. 702 с.
29. Гречанюк С. К. Теорія та практика взаємодії органів та установ державної пенітенціарної служби України з державними та неурядовими інституціями : автореф. дис. д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Нац. ун-т держ. податк. служби України. Ірпінь, 2011. 39 с.
30. Куліш А. М. Щодо визначення поняття «правоохоронні органи. *Право і безпека*. 2005. № 4-5. С. 90-93. URL: <http://www.irbis-nbu.gov.ua/cgi->

bin/irbis_nbuvcgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN
&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Pib_2005_4_5_26.pdf

31. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL:
<http://zakon.rada.gov.ua>

32. Термін «Правоохоронні органи». URL:
<http://zakon.rada.gov.ua/laws/term/22996>

33. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>

34. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон України від 23.12.1993 № 3781-XII. URL:
<http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3781-12>

35. Руденко М., Шайгуро О. Щодо визначення поняття «органи правопорядку». Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія «ПРАВО». Випуск 23, 2017. С. 158-160.

36. Ярмиш Н. Зміст терміна «органи правопорядку», використаного у статті 131-1 Конституції України. Вісник Національної академії прокуратури України. 2016. № 4 (46). С. 79-84.

37. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18/print>

38. Система антикорупційних органів в Україні : буклет. 2016. URL:
http://www.center.gov.ua/component/k2/item/download/523_818d97920a2a28cb6adcf5b0543b69ed

39. Галай А., Деркач С. Потреби професійної підготовки Спеціалізованої антикорупційної прокуратури : експертний висновок. Київ: Антикорупційна ініціатива Європейського Союзу в Україні, 2017. 64 с.

40. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>

41. Проневич О. С. Інститут спеціалізованої антикорупційної прокуратури в європейській державно-правовій традиції. Форум права. 2015. № 1. С. 261–268. URL: http://nbuv.gov.ua/jpdf/FP_index.htm_2015_1_44.pdf

42. Оновлення влади та антикорупційна реформа. URL: <http://reformsguide.org.ua/ua/analytics/the-governance-renovation-and-anti-corruption-reform/>

43. Індекс сприйняття корупції 2017. URL: <https://ti-ukraine.org/research/indeks-koruptsiyi-cpi-2017/>

44. Про невідкладні заходи щодо боротьби з організованою злочинністю і корупцією : Постанова Верховної Ради України від 07.05.1993 № 3207-XII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>

45. Про боротьбу з корупцією : Закон України від 05.10.1995 № 356/95-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>

46. Національна програма боротьби з корупцією, схвалена Указом Президента України від 10 квітня 1997 року № 319/97. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/319/97>

47. Концепція подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності», схвалена Указом Президента України від 11.09.2006 № 742/2006. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>

48. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 07.04.2011 № 3206-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>

49. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки : Закон України від 14.10.2014 № 1699-VII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>

50. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>

51. Про очищення влади : Закон України від 16.09.2014 № 1682-VII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>

52. Про Державне бюро розслідувань : Закон України від 12 листопада 2015 року № 794-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19>

53. Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів : Закон України від 10 листопада 2015 року № 772-VIII. URL: <https://arma.gov.ua/en/n/1>

54. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1702-VII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-18#n119>

55. Про Вищий антикорупційний суд : Закон України від 7 червня 2018 року № 2447-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2447-19>

56. Мініч Р. Антикорупційна реформа: Стан справ. Як оцінити успіх? URL: <https://medium.com/@euukrainecoop/anticorruption-ukraine-8d5ae4fedbc1>

57. Калмиков Д., Марчук А., Хавронюк М. Боротьба з корупцією навпомацки, або чому в Україні досі немає Антикорупційної стратегії на 2018–2020 роки. URL: <http://www.pravo.org.ua/ua/news/20873157-borotba-z-koruptsiyu-navpomatski,-abo-chomu-v-ukrayini-dosi-nemaie-antikoruptionsiynoi-strategiyi-na-20182020-roki>

58. Сайт Національного антикорупційного бюро України. URL: <https://nabu.gov.ua/>

59. Сайт Національного агентства з питань запобігання корупції. URL: <https://nazk.gov.ua/>

60. Сайт Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів. URL: <https://arma.gov.ua/files/general/2018/02/22/20180222170051-21.pdf>

61. В Україні надзвичайно високий рівень толерування корупції, – експерт.

URL:https://zik.ua/news/2017/03/17/v_ukraini_nadzvychayno_vysokyy_riven_tolervannya_koruptsii_ekspert_1062589

62. Калмиков Д. Антикорупційна реформа в цифрах. А так гарно розповідали... URL: https://reforms.censor.net.ua/columns/3027919/antikoruptsiyina_reforma_v_tsyfrah_a_tak_garno_rozpovidaly

63. Альтернативний звіт з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики / за заг. ред. М.І. Хавронюка. Київ, 2017. 445 с.

64. Беззуб І. Антикоруційна політика в Україні. URL: <http://gmc.uzhgorod.ua/AK/APU.docx>

65. Державна програма щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015-2017 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 р. № 265. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>

66. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII. Перша редакція. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18/ed20141014>

67. Печенкін І. Антикоруційна реформа в Україні: місце і роль органів прокуратури як координатора протидії злочинності та корупції. Журнал "Віче". 2015. № 4. URL: <http://veche.kiev.ua/journal/4593/>

68. Горган Л. О. Прокурорська діяльність щодо боротьби із корупцією в контексті реформи органів прокуратури. Право і суспільство. 2015. № 5-2. С. 40-47.

69. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро та Національного агентства з питань запобігання корупції : Проект Закону № 1660-д від 30.01.2015. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53755

70. Віктор Шокін підписав наказ про утворення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_t=rec&id=162533

71. Нормативно-правові акти України щодо діяльності Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами. URL: <https://arma.gov.ua/npa>

72. Крапивін Є. ДБР: як обирають кадри та чи все готово до запуску. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2018/08/29/pogljad/polityka/dbr-yak-obyrauyut-kadry-ta-chy-vse-hotovo-zapusku>

73. Нормативно-правові акти України щодо діяльності Державного бюро розслідувань. URL: <https://dbr.gov.ua/normativno-pravovi-akti>

74. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>

75. Україна 2017-2018: нові реалії, старі проблеми (аналітичні оцінки). Київ: Центр ім. Разумкова, 2018. С. 141. URL: http://razumkov.org.ua/uploads/article/2018_Pidsumky_ukr_eng.pdf

76. Петровець О. І перемога, і зрада: антикорупційний суд таки створили. URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2018/06/14/7183299/>

77. Експертна дискусія щодо проведення конкурсу на зайняття посад суддів Антикорупційному суді. URL: https://censor.net.ua/ua/video_news/3080126/ekspertna_dyskusiya_schodo_proveden_nya_konkursu_na_zayinyattya_posad_suddiv_antikoruptsiyinomu_sudi

78. Відбулась експертна дискусія щодо початку конкурсу до Вишого антикорупційного суду. URL: <https://www.vkksu.gov.ua/ua/news/widbulas-iekspiertna-diskusiiia-shtchodo-potchatku-konkursu-do-wishtchogo-antikorupcijnogo-sudu/>

79. Савранчук С. Л. Правовий статус Спеціалізованої антикорупційної прокуратури України: поняття та елементи. Юридичний науковий електронний журнал. 2016. № 6. С. 248-250.

80. Александров Н. Г. Право и законность в период развернутого строительства коммунизма. Москва: Госюриздат, 1961. 271 с.

81. Сокуренок В. Г., Савицкая А.Н. Право, свобода, равенство. Львов: Вища школа, 1981. 231 с.

82. Общая теория государства и права. Академический курс : в 2 т. / отв. ред. М. Н. Марченко. Москва: Издательство «Зерцало», 1998. Т. 1. Теория государства. 416 с.

83. Бойко І. В. Правовий статус громадян у сфері виконавчої влади : дис. канд. юрид. наук : 12.00.07 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2000. 200 с.

84. Окунєв І. С. Загально-теоретичні засади правового статусу суб'єкта права : дис. канд. юрид. наук : 12.00.01 / Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ, 2009. 222 с.

85. Марченкова С. О. Адміністративно-правовий статус прокуратури України : дис. канд. юрид. наук : 12.00.07 / Національний університет біоресурсів і природокористування. Київ, 2013. 217 с.

86. Якимчук М. К. Проблеми управління в органах прокуратури України теорія і практика : монографія. Київ: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького; НАН України, 2001. 440 с.

87. Шуба В. В. Адміністративно-правові відносини в діяльності органів прокуратури: загальнотеоретичні аспекти : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2007. 20 с.

88. Сухонос В. В. Поняття і сутність правового статусу прокуратури. Держава і право : збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Випуск 51. Київ: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. 2011. С. 209-213.

89. Івчук М. Ю. Адміністративно-правовий статус органів прокуратури України : дис. канд. юрид. наук : 12.00.07 / Державний науково-дослідний інститут МВС України. Київ, 2011.

90. Угровецький П. О. Адміністративні акти органів прокуратури : дис. канд. юрид. наук : 12.00.07 / Державний науково-дослідний інститут Міністерства внутрішніх справ України. Київ, 2011. 195 с.

91. Савранчук С. Л. Повноваження Спеціалізованої антикорупційної прокуратури як підрозділу Генеральної прокуратури України. Науковий вісник публічного та приватного права. 2017. Випуск 6. Т. 2. С. 126-130.

92. Агєєв О. В. Про функції прокуратури в адміністративному процесі. Вісник Національного університету внутрішніх справ. 2005. Вип. 30. С. 121-125.

93. Рибалка Н. О. Мета, завдання та функції управління органами прокуратури України. Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. 2013. № 2. С. 211-215. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/uazt_2013_2_34

94. Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України: наказ Генеральної прокуратури України від 12 квітня 2016 р. № 149. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0149900-16>

95. Мацелик Т. О. Суб'єктивне публічне право як юридичний феномен. Юридичний вісник. Повітряне і космічне право. 2011. №3. С. 67-71.

96. Савранчук С. Л. Права та обов'язки Спеціалізованої антикорупційної прокуратури України: адміністративно-правовий аспект. Науковий вісник публічного та приватного права. 2017. Випуск 5. Т. 2. С. 150-153.

97. Мартинюк О. Г. Адміністративна діяльність органів прокуратури : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук (доктора філософії) : 12.00.07. Тернопіль, 2018. 20 с.

98. Миколенко В. А. Прокуратура України як суб'єкт адміністративного права : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2011. 20 с.

99. Мельник О. М. Правове регулювання та шляхи підвищення його ефективності : дис. канд. юрид. наук : 12.00.01 / Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ, 2004. 208 с.

100. Права громадян у сфері виконавчої влади / за ред. В. Б. Авер'янова. Київ: «Наукова думка», 2007. 588 с.

101. Бурбика М. М. Робота з персоналом в органах прокуратури України: організаційно-правові питання: дис. канд. юрид. наук : 12.00.07 / Харківський національний ун-т внутрішніх справ. Харків, 2007. 191 с.

102. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про прокуратуру». URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=48935

103. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР). 2015. № 40-41. С. 379.

104. Про Службу безпеки України : Закон України від 25 березня 1992 року № 2229-ХІІ. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 27. С. 382.

105. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю : Закон України від 30.06.1993 № 3341-ХІІ. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1993. № 35. С. 358.

106. Про боротьбу з тероризмом : Закон України від 20 березня 2003 року № 638-IV. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2003. № 25. С. 180.

107. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18.02.1992 № 2135-ХІІ. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1992. № 22. С. 303.

108. Про Державну кримінально-виконавчу службу України : Закон України від 23.06.2005 № 2713-IV. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2005. № 30. С. 409.

109. Про попереднє ув'язнення : Закон України від 30 червня 1993 року № 3352-ХІІ. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1993. № 35. С. 360.

110. Про Державну прикордонну службу України : Закон України від 03.04.2003 № 661-IV. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2003. № 27. С. 208.

111. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1996. № 47. С. 256.

112. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2011. № 32. С. 314.

113. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 року "Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів" : Указ Президента України від 8 квітня 2008 року № 311/2008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/311/2008>

114. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 листопада 2005 року «Про утворення Міжвідомчої комісії Ради національної безпеки і оборони України з комплексного вирішення проблем у сфері боротьби з корупцією» : Указ Президента України від 8 грудня 2005 року № 1865/2005. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1865/2005>

115. Про Єдину комп'ютерну інформаційну систему правоохоронних органів з питань боротьби зі злочинністю : Указ Президента України від 31 січня 2006 року № 80/2006. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80/2006>

116. Про затвердження Порядку обчислення стажу державної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 № 229. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/229-2016-%D0%BF>

117. Про умови оплати праці працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування, у 2016 році : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.04.2016 № 268. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/268-2016-%D0%BF/ed20160501>

118. Про затвердження Порядку функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків : Постанова Кабінету Міністрів України від 24.02.2016 № 166. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/166-2016-%D0%BF>

119. Деякі питання надання інформації про зареєстровані транспортні засоби та їх власників : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 № 260. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/260-2016-%D0%BF>

120. Мартинюк О. Г. Адміністративна діяльність органів прокуратури : дис. канд. юрид. наук (доктора філософії) : 12.00.07 / Тернопільський національний економічний університет. Тернопіль, 2018. 222с.

121. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : у 2 т. / гол. ред. В. Б. Авер'янов. Київ: Юрид. думка, 2007. Т. 1. 592 с.

122. Про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції : Наказ Генерального прокурора України 1/1гн від 16.01.13. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0001900-13>

123. Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України : Наказ Генерального прокурора України 2 гн 15.09.14. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v_002900-11

124. Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні : Наказ Генерального прокурора України 4 гн від 19.12.12. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id

125. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність : Наказ Генерального прокурора України 4/1 гн 03.12.12. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0004900-12>

126. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів спеціальними підрозділами та іншими органами, які ведуть боротьбу з організованою злочинністю : Наказ Генерального прокурора України 4/2 гн від 21.03.13. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&%20_t=rec&id=94102

127. Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень : Наказ Генерального прокурора України 6 гн від 28.05.15. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0006900-15>

128. Про організацію роботи з питань правового аналізу, систематизації та обліку актів законодавства в органах прокуратури : Наказ Генерального прокурора України №119 від 15.03.16. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0119900-16>

129. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян : Наказ Генерального прокурора України №161 від 20.04.16. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0161900-16>

130. Про організацію роботи органів прокуратури України у галузі міжнародного співробітництва : Наказ Генерального прокурора України №223 від 18.09.15. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id&s=print

131. Про організацію взаємодії органів прокуратури України з Національною академією прокуратури : Наказ Генерального прокурора України №148 від 11.04.16. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/preview.html?_m=publications&_t=rec&_c=view&id=93996&s=print

132. Про організацію діяльності органів прокуратури України з особистого прийому, розгляду звернень та забезпечення доступу до публічної інформації : Наказ Генерального прокурора України №430 30.12.15. URL: https://tern.gp.gov.ua/ua/terndoc.html?_m=publications&_t=rec&id=168521

133. Про організацію діяльності органів прокуратури у сфері запобігання і протидії корупції : Наказ Генерального прокурора України №10 гн від 25.06.13. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id

134. Про особливості діяльності військових прокуратур : Наказ Генерального прокурора України №12 гн від 29.08.14. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0012900-14>

135. Про організацію діяльності органів прокуратури з питань ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань, статистики та її аналізу : Наказ Генерального прокурора України №275 від 16.10.15. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id

136. Про організацію діяльності органів прокуратури щодо захисту прав і свобод дітей : Наказ Генерального прокурора України №16 гн від 06.12.14. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0016900-12>

137. Про організацію роботи з питань внутрішньої безпеки в органах прокуратури України : Наказ Генерального прокурора України №17 гн від 22.09.14. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/va017900-14>

138. Про затвердження Порядку організації діяльності органів прокуратури у зв'язку з тимчасовою окупацією території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя : Наказ Генерального прокурора України № 414 від 23.12.15. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0102-16>

139. Положення про Генеральну інспекцію Генеральної прокуратури України: Наказ Генерального прокурора України від 16 червня 2016 року №

204. URL: [https://www.gp.gov.ua/userfiles/3_Polojennja_pro_Gen_inspekciyu_-_nakaz_204_vid_16_06_2016\(1\).doc](https://www.gp.gov.ua/userfiles/3_Polojennja_pro_Gen_inspekciyu_-_nakaz_204_vid_16_06_2016(1).doc)

140. Положення про управління забезпечення охорони державної таємниці Генеральної прокуратури України: Наказ Генеральної прокуратури України від 18 квітня 2016 року № 158. URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/polstr.html?s=print>

141. Положення про управління зв'язків із громадськістю та засобами масової інформації Генеральної прокуратури України : Наказ Генеральної прокуратури України 27 жовтня 2015 року № 297. URL: http://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=175241

142. Положення про управління організації прийому громадян, розгляду звернень та запитів Генеральної прокуратури України : Наказ Генеральної прокуратури України від 15 грудня 2015 року № 394. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/z0065-18>

143. Положення про управління організаційного забезпечення Єдиного реєстру досудових розслідувань та інформаційно-аналітичної роботи Генеральної прокуратури України : Наказ Генеральної прокуратури України від 18 листопада 2015 року № 349. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/z0680-16>

144. Положення про Департамент забезпечення діяльності керівництва Генеральної прокуратури України : Наказ Генеральної прокуратури України від 03 березня 2016 року № 114. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/ndvch.html?_m=publications&_t=rec&id=200584

145. Тучак Р. М. Адміністративно-правові засади боротьби з корупцією : дис. канд. юрид. наук : 12.00.07 / Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2007. 198 с.

146. Антикорупційна інфраструктура. Громадська організація Інститут прикладних гуманітарних досліджень. URL: http://www.iahr.com.ua/./works_docs/122.pdf

147. Потенціал застосування новітніх інформаційних технологій у посиленні антикорупційних журналістських розслідувань в Україні : аналітична записка Українського інституту публічної політики. URL: <http://ti-ukraine.org/what-we-do/research/5215.html>

148. Вандін Є. В. Правове регулювання антикорупційної діяльності в Україні. National law journal : theory and practice. 2016. № 3 (19). С. 72-79.

149. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про запобігання корупції» від 06 жовтня 2014 року. URL: http://wl.cl.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52247

150. Скомаров О. В., Рибалка Н. О. Діяльність Національного антикорупційного бюро України: адміністративно-правові аспекти : монографія. Київ: Видавничий дім «АртЕк», 2017. 209 с.

151. Звіт за результатами дослідження «Роль прокурора Спеціалізованої антикорупційної прокуратури на досудовій стадії». URL: http://www.irf.ua/content/files/prokurorsapukr_upd.pdf

152. Єдині принципи зовнішньої комунікації між Національним антикорупційним бюро України та Спеціалізованою антикорупційною прокуратурою : Наказ САП та НАБУ № 157-О. URL: <https://nabu.gov.ua/yedyni-pryncypu-zovnishnoyi-komunikaciyi-mizh-nacionalnym-antukorupciynym-byuro-ukrayiny-ta>

153. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України : навчальний посібник / гол. ред. Я. Кондратьєв. Київ: Юрінком Інтер, 2002. 320 с.

154. Михайленко О. Р. Прокуратура України : підручник. Вид. 2-ге, переробл. і допов. Київ: Юрінком-Інтер, 2011. 336 с.

155. Гриценко В. Г. Принципи правоохоронної системи. Форум права. 2014. № 3. С. 462–465. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index

156. Кучук А. М. Теоретико-правові засади правоохоронної діяльності в Україні : дис. канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ: 2007. 213 с.

157. Малюга В. І. Принципи організації та діяльності прокуратури України: дис. канд. юрид. наук: 12.00.10 / Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ, 2002. 205 с.

158. Савранчук С. Засади діяльності органів прокуратури. URL: http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2018/1/part_2/15.pdf

159. Якимчук М. К. Організаційно-правові основи управління в органах прокуратури України : дис. д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ, 2002. 396 с.

160. Косюта М. В. Проблеми та шляхи розвитку прокуратури України в умовах побудови демократичної правової держави: дис. д-ра. юрид. наук: 12.00.10. Харків, 2002. 467с.

161. Фесюнін В. М. Організаційно-правові засади взаємодії Державної податкової служби з населенням : дис. канд. юрид. наук : 12.00.07 / Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2007. 187 с.

162. Бандурка О. М., Джафарова О. В. Міліція і населення: теорія і досвід населення: монографія. Харків: Вид-во нац. ун-ту внутр. справ, 2004. 199 с.

163. Гречанюк С. К. Теорія та практика взаємодії органів та установ Державної пенітенціарної служби України з державними та неурядовими інституціями: дис. д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Національний університет державної податкової служби України. Ірпінь, 2011. 462 с.

164. Заброда Д. Г. Основні принципи організації взаємодії суб'єктів боротьби з корупцією : зб. НПК "Проблеми взаємопорозуміння, співпраці та взаємодії органів охорони правопорядку". Донецьк: ДІВС, 2000. С.79-83.

165. Костенко О. В., Макушев П. В. Принцип гласності в діяльності органів прокуратури України та його обмеження. Право і суспільство. 2015. № 5-2. URL: file:///C:/Users/User/Downloads/Pis_2015_5.2_13.pdf

166. Козьяков І. Концептуальні основи комунікаційної стратегії органів прокуратури. URL: file:///C:/Users/User/Downloads/urykr_2016_9-10_9.pdf

167. Лякішева А. Взаємодія студентів як узгоджена діяльність по досягненню спільної мети (аналіз зарубіжного досвіду). Психолого-педагогічні

проблеми сільської школи. 2013. Випуск 47. URL: file:///C:/Users/User/Downloads/Ppps_2013_47_26.pdf

168. Сухонос В. В. Правові та організаційні аспекти розвитку прокуратури України в сучасних умовах : монографія. Суми: Університетська книга, 2010. 328 с.

169. Владишевська В. Поняття міжнародних стандартів у сфері правосуддя: особливості термінології та класифікації. Юридичний вісник. 2016. № 3. С. 47. URL: http://www.yurvisnyk.in.ua/v3_2016/8.pdf

170. Бринцев В. Д. Стандарти правової держави: втілення у національну модель організаційного забезпечення судової влади : монографія. Харків: Право, 2010. С. 51. URL: http://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/MONOGRAFIJ_2011 /Brincev_2010.pdf

171. Луцик В. В. Стандарти діяльності прокурора у кримінальному процесі США. Вісник кримінального судочинства. 2016. № 3. С. 51. URL: https://vkslaw.knu.ua/images/verstka/3_2016_Lytsuk.pdf

172. Попередження злочинності та кримінальне правосуддя у контексті розвитку: реалізації та перспективи міжнародного співробітництва. Практичні заходи боротьби з корупцією : Резолюція від 07.09.1990. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_785

173. Резолюція Генеральної Асамблеї ООН «Боротьба з корупцією» від 12 грудня 1996 року (A/RES/51/59). URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/51/59>

174. Декларація ООН про боротьбу з корупцією та хабарництвом у міжнародних комерційних операціях від 16 грудня 1996 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_369

175. Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб від 23 липня 1996 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_788

176. Конвенція ООН проти корупції від 31 жовтня 2003 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16

177. Петрашко С. Я. Конвенція ООН проти корупції: універсалізація стандартів у сфері протидії корупції. Науковий вісник Ужгородського університету. Серія ПРАВО. 2011. Випуск 15. С. 91.

178. Резолюція (97) 24 Комітету міністрів Ради Європи "Про двадцять принципів боротьби з корупцією" від 06.11.1997. URL: https://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_845

179. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією від 27 січня 1999 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_101

180. Спеціалізовані інституції з боротьби проти корупції: огляд моделей. URL: <https://www.oecd.org/corruption/acn/39972270.pdf>

181. Recommendations and other documents addressing corruption. URL: https://www.unodc.org/documents/treaties/10_commission/3eann22.pdf

182. Міжамериканська конвенція проти корупції від 29.03.1996 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_089

183. Комюніке Європейської комісії щодо комплексної політики Європейського Союзу з протидії корупції від 28 травня 2003 року. URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0317:FIN:EN:PDF>

184. Четвертий раунд оцінювання GRECO. Запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів. URL: <https://rm.coe.int/grecoeval4rep-2016-9-p3-76-greco-19-23-2017-/1680737206>

185. Стамбульський план дій з боротьби проти корупції для Вірменії, Азербайджану, Білорусі, Грузії, Російської Федерації, Таджикистану, Туркменістану та України. URL: <https://www.oecd.org/countries/ukraine/43846543.pdf>

186. Звіт «Антикорупційні реформи в Україні: запобігання та боротьба з корупцією на державних підприємствах», прийнятий 4 липня 2018 року. URL: <http://www.spfu.gov.ua/userfiles/files/OECD-ACN-Ukraine-4th-Round-Bis-Report-SOE-Sector-2018-UKR.pdf>

187. Колеснік Т. Є. Міжнародно-правові стандарти забезпечення незалежності прокуратури та можливості їх використання в Україні. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія : Юридичні науки. 2015. Вип. 1 (4). С. 19. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvkhdu_jur_2015_1%284%29__4

188. Побережний В. В. Місце та значення міжнародних антикорупційних договорів у системі запобігання корупції в органах державної влади. Теорія та практика державного управління. 2011. Вип. 2. С. 420-425. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpu_2011_2_68

189. Меморандум про взаємопорозуміння між Генеральною прокуратурою України та Міністерством юстиції Канади від 25.09.1992 р. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MU92363.html

190. Угода про правову допомогу та співробітництво між Генеральною прокуратурою України і Генеральною прокуратурою Литовської Республіки від 08.12.1992 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/440_008

191. Угода про співробітництво між Генеральною прокуратурою України та Федеральною прокуратурою Королівства Бельгія у боротьбі з кіберзлочинністю, організованою злочинністю, корупцією і тероризмом від 15.10.2015 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/card/056_017?lang=uk

192. Дунаєва Т. Є. Гармонізація законодавства України та Європейського Союзу у сфері запобігання корупції. URL: http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/5064/1/%D0%A0%D0%95%D0%90%D0%9B%D0%86%D0%97%D0%90%D0%A6%D0%86%D0%AF%20%D0%94%D0%95%D0%A0%D0%96%D0%90%D0%92%D0%9D%D0%9E%D0%87%20%D0%90%D0%9D%D0%A2%D0%98%D0%9A%D0%9E%D0%A0%D0%A3%D0%9F%D0%A6%D0%86%D0%99%D0%9D%D0%9E%D0%87%20%D0%9F%D0%9E%D0%9B%D0%86%D0%A2%D0%98%D0%9A%D0%98%20%D0%92%20%D0%9C%D0%86%D0%96%D0%9D%D0%90%D0%A0%D0%9E%D0%94%D0%9D%D0%9E%D0%9C%D0%A3%20%D0%92%D0%98%D0%9C%D0%86%D0%A0%D0%86_p224-226.pdf

193. Соловійов В. Корупція в державному управлінні як феномен глобалізованого світу. Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. 2012. Вип. 4. С. 33-34. URL: <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2012-4-6.pdf>
194. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16.12.1966. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043
195. Na JIANG. International Anti-Corruption Cooperation: Main Features and Trends. URL: <https://www.omicsonline.org/open-access/international-anti-corruption-cooperation-main-features-and-trends-ipr.1000121.php?aid=29839>
196. Рекомендації Третьої міжнародної конференції «Повернення украдених активів корумпованої політичної еліти України: арешт, конфіскація, управління». Форум із повернення активів у Вашингтоні. 2017. URL: <http://ti-ukraine.org/wp-content/uploads/2017/02/Recommendations-ukr.docx>
197. Заброда Д. Г. Кашкаров О. О. Основні моделі державних інституцій, відповідальних за реалізацію державної антикорупційної політики. Форум права. 2013. № 4. С. 121–126. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2013_4_23
198. Коруля І. В. Зарубіжний досвід у сфері протидії корупції та можливість його використання в Україні. Порівняльно-аналітичне право. 2014. №1. С. 170-173. URL: http://www.pap.in.ua/1_2014/Korulia.pdf
199. Ярмиш О. Спеціалізовані антикорупційні інституції: світовий досвід та національна модель. Науковий часопис Національної академії прокуратури України. 2015. № 2. С. 144–155.
200. Скомаров О. Досвід Сінгапуру та Гонконгу щодо функціонування спеціальних антикорупційних органів та можливість його застосування в Україні. Актуальні проблеми правознавства. 2016. Вип. 4. С. 90-96. URL: <http://appj.tneu.edu.ua/index.php/appj/article/download/105/105>
201. Шмаль Л. Сінгапурська модель протидії корупції: досвід для України. Науковий часопис Національної академії прокуратури України. 2015. № 2. С. 110-118.

202. Пилип Я. Ю. Інституційні гарантії забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупції за законодавством Литовської Республіки. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія ПРАВО. 2015. Випуск 35. Частина II. Том 2. С. 173-177.

203. Resolution 'On the Approval of the National Anti-Corruption Programme of the Republic of Lithuania for 2015-2025', 10 March 2015 No XII-1537. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/e42b7360100211e5b0d3e1beb7dd5516?jfwid=-fxdp8swm>

204. Міжнародний досвід створення та функціонування спеціалізованих антикорупційних правоохоронних органів. URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29299.pdf>

205. Проневич О. Інститут Спеціалізованої антикорупційної прокуратури в європейській державно-правовій традиції. Форум права. 2015. № 1. С. 261–268. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/FP_index.htm_2015_1_44.pdf

206. Баганець О. Боротьба з корупцією по-європейськи. URL: <http://bastion.tv/news/borotba-z-korupciyeyu-po-yevropejski/>

207. Шимон І. П., Лемак В. В. Протидія політичній корупції в Румунії: можливий досвід для України. Часопис Київського університету права. 2015. № 3. С. 366-370.

208. Савранчук С. Зарубіжний досвід визначення адміністративно-правового статусу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Visegrad Journal on Human Rights. URL: http://vjhr.sk/archive/2018_1/part_2/19.pdf

209. Трепак В. Система заходів антикорупційної діяльності у розвинутих країнах світу. Публічне право. 2016. № 1 (21). URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/pp_2016_1_27.pdf

210. Етика та етикет державної і муніципальної служби. URL: https://stud.com.ua/46831/etika_ta_estetika/etika_ta_etiket_derzhavnoyi_i_munitsipalnoyi_sluzhbi

211. Лапкін А. В. Деякі аспекти організації та діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Профілактика корупційних правопорушень: зб. тез доп. учасн. наук.-практ. конф. Харків: ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2015. С. 145-151.

212. Права людини в діяльності антикорупційних органів. URL: <https://helsinki.org.ua/prava-lyudyny-v-diyalnosti-antykoruptsiynih-orhaniv-2017/?fbclid=IwAR350kLPg5rKgxKqUhwgjsXGYkmUYfrbkaT9wYA8awPVCN4HKYqajXDo9qY>

213. 314 обвинувачених та 149 підозрюваних у топ-корупції - підсумки лютого 2019 року. URL: <https://nabu.gov.ua/novyny/314-obvynuvachenyh-ta-149-pidozryuvanyh-u-top-korupciyi-pidsumky-lyutogo-2019-roku>

214. Звіт з моніторингу справ НАБУ-САП у судах (березень-квітень). URL: https://rgk-nabu.org/uk/courts/monitoring-sudiv/zvit-z-monitoringu-sprav-nabu-sap-u-sudakh?fbclid=IwAR1qpbeSzKTd6AOlcjs96dD6RGnxXQXCgy3HozizMi_vmKW2D88A5S5GTjc

215. У САП прогнозують складнощі в роботі Антикорупційного суду. URL: <https://www.rbc.ua/ukr/news/sap-prognoziruyut-slozhnosti-rabote-antikorruptsionnogo-1539341311.html>

216. Україна пообіцяла МВФ запустити Антикорупційний суд. URL: <https://www.rbc.ua/ukr/news/ukraina-memorandume-mvf-obyazalas-zapustit-1545298601.html>

217. Порядок організації роботи з питань внутрішньої безпеки в органах прокуратури України : Наказ Генеральної прокуратури України від 13.04.2017 року № 111. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0623-17?lang=ru>

218. Звіт про проведену оцінку результатів виконання заходів, передбачених антикорупційною програмою Генеральної прокуратури України

на 2017 рік. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/adminkor.html?_m=publications&_t=rec&id=218720&download_af=2036

219. Лапкін А. Спеціалізована антикорупційна прокуратура: проблеми організації та діяльності. Право України. 2017. № 1. С. 63-70. URL: http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/14831/1/Lapkin_63-70.pdf

220. Звіт за результатами четвертого раунду оцінювання «Запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів від 23 червня 2017 року. URL: <https://rm.coe.int/grecoeval4rep-2016-9-p3-76-greco-19-23-2017-/1680737206>

221. Подоляк С.А. Особливості функціонування системи суб'єктів протидії корупції в органах прокуратури України. Наукові записки. Серія: право. 2018. Випуск 5. С. 63-67. URL: https://www.cuspu.edu.ua/images/nauk_zapiski/pravo/5_2018/63-67.pdf

ДОДАТКИ

Додаток А.

Список публікацій здобувача

1. Проблемні аспекти кадрового забезпечення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. – Актуальні проблеми правознавства. - №3 (11). – С. 56-60.
2. Іванюк В., Демків Д. Міжнародні моделі спеціалізованих антикорупційних інституцій. - Україна в умовах реформування правової системи: сучасні реалії та міжнародний досвід: [Матеріали III Міжнародної науково-практичної конференції, м. Тернопіль, Тернопільський національний економічний університет, 20-21 квітня 2018 р.]. – Тернопіль: Економічна думка. – 2018. – С. 104-106.
3. Ефективність діяльності спеціалізованих антикорупційних органів як запорука економічної стабільності України. - Наукові записки. Серія: Право – Випуск 4. – Кропивницький : ТОВ «Полімед-Сервіс», 2018. – С. 117-122.
4. Denys Demkiv. International legal cooperation of law -enforcement bodies in the field of crime resistanc// Revue Internationale des Sciences humaines et naturelles 2018 Numéro 1. (Ed. Stanislaw Gulak) Zürich - Schweiz : Internationale Stiftung Schulung, Kunst, Ausbildung, 2018, s. 113 – 124.
5. Взаємодія Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з Національним антикорупційним бюро України// Вісник Маріупольського державного університету. Серія: Право, 2017, Вип. 14. – С. 263-269.
6. Міжнародні стандарти адміністративно-правового забезпечення діяльності спеціалізованих антикорупційних органів// Порівняльно-аналітичне право. - №2. – 2018. – С.196-198.

Додаток Б.

Таблиця 1. Система і повноваження антикорупційних органів України

Державне бюро розслідувань (ДБР)	- правоохоронна діяльність з метою запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів
Національне антикорупційне бюро України (НАБУ)	- оперативно-розшукові заходи - досудове розслідування - перевірка на доброчесність осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування - розшук та арешт коштів та іншого майна
Прокуратура України	- підтримання державного обвинувачення в суді - нагляд за додержанням законів
Спеціалізована антикорупційна прокуратура	- нагляд за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності досудового розслідування НАБУ - підтримання державного обвинувачення у відповідних провадженнях - представництво інтересів громадянина або держави в суді
Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів	- формування та реалізація державної політики у сфері виявлення та розшуку активів - формування та ведення Єдиного державного реєстру активів, на які накладено арешт у кримінальному провадженні - участь у забезпеченні представництва прав та інтересів України у закордонних

- юрисдикційних органах у справах, пов'язаних з поверненням в Україну активів, одержаних від корупційних та інших злочинів
- Національна поліція України - розслідування дрібних корупційних злочинів, не віднесених до підслідності НАБУ чи ДБР, та корупційних адміністративних правопорушень
- ведення бази (банків) даних стосовно зареєстрованих кримінальних та адміністративних корупційних правопорушень
- Служба безпеки України (СБУ) - попередження, виявлення, припинення та розкриття корупції та організованої злочинної діяльності
- Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) - формування та реалізація антикорупційної політики
- аналіз стану запобігання та протидії корупції в Україні
- розроблення проектів Антикорупційної стратегії
- контроль та перевірка декларацій
- ведення Єдиного державного реєстру декларацій та Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення
- затвердження правил етичної поведінки
- організація підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації з питань, пов'язаних із запобіганням корупції

- Національна рада з питань антикорупційної політики - підготовка та подання Президентові України пропозицій щодо формування та реалізації державної антикорупційної політики
- аналіз стану запобігання і протидії корупції в Україні
- Комітет Верховної Ради України з питань запобігання і протидії корупції - антикорупційна експертиза законопроектів
- правове регулювання діяльності НАБУ та НАЗК
- правове регулювання діяльності інших органів у сфері запобігання та протидії корупції
- Міністерство юстиції України (Мін'юст) - антикорупційна експертиза нормативно-правових актів
- проведення перевірки, передбаченої Законом України "Про очищення влади"
 - формування та ведення Єдиного державного реєстру люстрованих осіб
- Урядовий уповноважений з питань антикорупційної політики - формування та забезпечення реалізації державної антикорупційної політики в органах виконавчої влади

Додаток В.

Табл. 1. Індекс сприйняття корупції Transparency International

Рік	Місце України в рейтингу	Кількість держав у рейтингу
1998	69	85
1999	75	99
2000	87	90
2001	83	91
2002	85	102
2003	106	133
2004	122	146
2005	107	159
2006	99	163
2007	118	180
2008	134	180
2009	146	180
2010	134	178
2011	152	183
2012	144	174
2013	144	175
2014	142	175
2015	130	168
2016	131	176
2017	130	180