

Зозуля Євген Вікторович,
 доктор юридичних наук, професор
 (Донецький державний університет внутрішніх справ, м. Кривий Ріг)
 ORCID: <https://0000-0002-8114-1133>



СТАНОВЛЕННЯ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ (ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАХОДИ)

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

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

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

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

Отже, протидія корупції стала одним із пріоритетних завдань у діяльності як органів державної влади

й управління, органів місцевого самоврядування, так і всієї системи правоохоронних органів України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження причин, умов, особливостей запобігання та протидії корупції відображено в численних наукових працях як українських, так і зарубіжних учених. Серед досить великого загалу праць, на нашу думку, необхідно виокремити ґрунтовні праці вітчизняних правознавців, зокрема монографічні дослідження М. Мельника, присвячені вивченню соціальної сутності, поняттю, тенденцій, наслідків і заходів протидії корупції [1–2]. Поряд із цим значним науковим доробком є монографія О. Бусол, де висвітлено проблеми протидії корупційній злочинності в Україні як одній із найбільш небезпечних загроз національній безпеці держави [3]. Водночас адміністративно-правові засади протидії корупції в Україні опрацьовані в науковій праці В. Литвиненка [4], інституційна сутність і механізми подолання корупції досліджені в монографії В. Мандибури [5]. Крім того, узагальнення основних положень національного законодавства щодо запобігання корупції, характеристика напрямів антикорупційної політики й діяльності, системи спеціальних органів, завданням яких є запобігання корупції, відбито в праці М. Романова [6], у дисертації А. Кладченко увагу спрямовано на теоретико-правове обґрунтування проблем становлення й розвитку сучасного антикорупційного законодавства України [7].

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

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

Виклад основного матеріалу. Досліджуючи зазначену проблему, необхідно зазначити, що на сучасному етапі державотворення розпочата в Україні реформа державного управління, модернізація правої системи, що триває, визначили перед органами державної влади надзвичайно важливе питання про законодавче й інституційне забезпечення повноважень антикорупційних органів України та формування реальних умов для безкомпромісної боротьби із цим негативним соціально-правовим явищем.

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

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

Варто зауважити, що ефективна боротьба проти корупції в Україні потребує належного законодавчого забезпечення, формування дієвої системи державних органів, забезпечення належного координування фор-

мування й реалізації антикорупційної політики, превентивних заходів запобігання корупції. Розбудова такої інституційної системи повинна відповідати міжнародним стандартам і передовій світовій практиці.

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

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

Досліджуючи генезу створення й розвитку національного складника системи нормативно-правових актів, які стали основою формування антикорупційної системи України на етапі її становлення й розвитку, необхідно виділити ті публічно-правові акти, що на той час визначали державну політику й стратегію, регулювали питання боротьби з корупцією. До таких необхідно зарахувати Конституцію України, засновані на конституційних засадах нормативно-правові акти практично всіх трьох гілок державної влади (законодавчої, виконавчої та судової): закони й постанови Верховної Ради України; укази й розпорядження Президента України; постанови й розпорядження Кабінету Міністрів України; постанови Пленуму Верховного Суду України, а також вищих спеціалізованих судів, які здійснювали правосуддя в Україні до 15 грудня 2017 року. Їх розвиток висвітлено в нормативних актах місцевих органів самоврядування, державних адміністрацій, міністерств, відомств і їх територіальних структур.

Розпочинаючи характеристику зазначеного складника законодавчого забезпечення, маємо відзначити, що серед нормативно-правових актів, які заклали основи антикорупційної політики держави, передусім необхідно виокремити Закон України «Про боротьбу з корупцією» від 5 жовтня 1995 року. Безсумнівно, історичне значення ухвалення цього Закону полягає в тому, що в ньому вперше вжита дефініція «корупції» як «діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг» [9, ст. 1]. Законом визначено, що боротьбу з корупцією мали вести відповідні підрозділи: Міністерства внутрішніх справ України (далі – МВС), податкової міліції, Служби безпеки України (далі – СБУ), органів прокуратури України, Військової служби правопорядку у Збройних Силах

України, інші органи та підрозділи, що створюються для боротьби з корупцією згідно з чинним законодавством [9, ст. 4]. Водночас серед основних недоліків цього Закону є те, що проблему подолання корупції він фактично звів до рівня адміністративного правопорушення. За висновками вітчизняних експертів, спрямованість норм Закону на боротьбу зі скоєним корупційним правопорушенням, а не запобігання причинам та умовам та усунення причин і умов, що його породили, не давала змоги досягти суттєвого зниження рівня корупції в державі. Крім того, установлені цим Законом спеціальні обмеження, спрямовані на запобігання корупції, не виконували превентивну функцію, оскільки не були підкріплені іншими нормативними актами, які регулюють правила поведінки державних службовців [10].

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

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

Надалі намагання реалізувати окремі стратегічні напрями подолання корупції в Україні здійснені в низці антикорупційних актів, зокрема в Національній Програмі боротьби з корупцією 1997 року, відомій під назвою «Чисті руки» [12], Концепції боротьби з корупцією на 1998–2005 роки [13]. Крім того, у цьому переліку необхідно зазначити укази Президента України «Про невідкладні додаткові заходи щодо посилення боротьби з організованою злочинністю і корупцією» від 6 лютого 2003 року [14] і «Про систему заходів щодо усунення причин та умов, які сприяють злочинним проявам і корупції» від 9 лютого 2004 року [15]. У цьому переліку варто також виокремити Концепцію подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності», яку схвалено Указом Президента України від 11 вересня 2006 року. Концепція визначала стратегію дій органів державної влади в цій сфері на перспективу, ураховувала нагальні потреби того часу й забезпечувала імплементацію положень міжнародних правових документів із питань боротьби з корупцією, підписаних Україною [16].

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

Визначаючи міжнародний складник системи нормативно-правових актів, які стали основою формування антикорупційної політики й антикорупційних органів, необхідно зауважити, що Україна в зазначений історичний період приєдналася до основоположних міжнародно-правових актів, які становлять основу міжнародної антикорупційної діяльності на універсальному (глобальному) рівні. Серед них – насамперед Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31 жовтня 2003 року, ратифікована згідно із Законом України «Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції» від 18 жовтня 2006 року [17], Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією від 27 січня 1999 року № ETS 173, ратифікована згідно із Законом України «Про ратифікацію Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією» від 18 жовтня 2006 року [18], Додатковий протокол до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією від 15 травня 2003 р. № ETS 191, ратифікований згідно із Законом України «Про ратифікацію Додаткового протоколу до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією» від 18 жовтня 2006 року [19], Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією від 4 листопада 1999 року, ратифікована згідно із Законом України «Про ратифікацію Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією» від 16 березня 2005 року [20], Угода про створення групи держав по боротьбі з корупцією (далі – GRECO) [21]. Вони стали частиною національного законодавства України в цій сфері.

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

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

Наступна фаза розвитку системи антикорупційного законодавства й антикорупційних органів, на нашу думку, відбувалася протягом 2006–2013 років. Ми вважаємо, що вона може бути визначена як етап, спрямований на реалізацію конституційних положень щодо розбудови

ви антикорупційного законодавства й удосконалення діяльності органів, які вели боротьбу з корупцією.

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

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

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

Разом із тим аналіз ситуації, пов'язаної з різними проявами корупції в державі, свідчив про те, що, незважаючи на вищезазначені заходи, корупція в Україні поступово набула ознак системного явища, яке поширило свій негативний вплив на всі сфери суспільного життя. Відтак подальшим кроком стало намагання влади здійснити реформу у сфері запобігання і протидії корупції. Зазначена реформа розпочалася у 2011 році зі створення Національного антикорупційного комітету й подальшого прийняття низки законодавчих актів, серед яких ключовим став Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 7 квітня 2011 року [26]. На інституційному рівні зазначеним Законом унормовано перелік спеціально уповноважених суб'єктів, які безпосередньо здійснюють у межах своєї компетенції заходи щодо виявлення, припинення й розслідування корупційних правопорушень. Зокрема, Законом визначено, що спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції є спеціальні підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю МВС України, податкової міліції, по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю СБУ, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України. Порівняно з попереднім профільним законом із цього переліку вилучені органи прокуратури. Згідно з вищезазначеним Законом, на Генерального прокурора України та підпорядкованих йому прокурорів у межах наданих повноважень, визначених законодам, покладено здійснення координації діяльності правоохоронних органів з питань протидії корупції [26, ст. 5].

Надалі в практичній площині основні напрями державної антикорупційної політики закріплені в Національній антикорупційній стратегії на 2011–2015 роки,

схваленої Указом Президента України від 21 жовтня 2011 року [27]. До того ж форми й методи реалізації Стратегії визначені в Державній програмі щодо запобігання і протидії корупції на вказаний період, яка затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2011 року [28].

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

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

Висновки. Здійснений аналіз окресленої в статті проблеми дає змогу дійти низки висновків. Історичний досвід державотворення свідчить про те, що одразу після здобуття незалежності необхідною умовою розбудови України стала боротьба з корупцією і пов'язаною з нею організованою злочинністю. Необхідність докорінних змін у цій сфері зумовлена тим, що корупція в Україні впродовж нетривалого часу набула ознак системного явища і стала значною загрозою соціально-економічному прогресу, національній безпеці, демократії, реалізації принципу верховенства права і становленню громадянського суспільства.

Отже, в Україні органами законодавчої та виконавчої влади започатковано формування національної державної політики у сфері боротьби з корупцією, невід'ємним складником якої було створення відповідної нормативно-правової бази, організаційних та інститу-

ційних механізмів дієвої системи запобігання і протидії корупції. Разом із тим цей процес відбувався нерівномірно, унаслідок чого з часу свого створення антикорупційна система України перебувала в стані постійних змін і реформування.

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

На інституційному рівні суб'єктами безпосередньої правоохоронної діяльності, які, згідно з чинним у визначений історичний період законодавством, вели боротьбу з корупцією, були відповідні підрозділи МВС України, податкової міліції, СБУ, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, інші органи й підрозділи, що створювалися для боротьби з корупцією відповідно до чинного законодавства. Крім того, з прийняттям Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» 2011 року створено Національний антикорупційний комітет як головний орган боротьби з корупцією в Україні. Важливе місце в системі антикорупційних органів у зазначений історичний період посідала Генеральна прокуратура України. Зокрема, у редакції Закону України «Про боротьбу з корупцією» 1995 року вона була визначена як складник органів, що ведуть боротьбу з корупцією. Надалі, згідно з наступним профільними Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції» 2011 року, на неї було покладено здійснення координації діяльності правоохоронних органів з питань протидії корупції.

Разом із тим необхідно зазначити, що створена протягом 1991–2014 років система антикорупційного законодавства мала низку суттєвих недоліків, основними з яких були її фрагментарний характер; безсистемні зміни до законодавства у сфері запобігання та проти-

дії корупції; неспроможність на концептуальному рівні сформулювати стратегію запобігання та протидії корупції; декларативний зміст більшості правових норм, відсутність визначення дієвих механізмів забезпечення реального впливу громадянського суспільства на стан антикорупційної політики, спрямованість норм законодавства на покарання за скоєне корупційне правопорушення, а не запобігання причинам та умовам і усунення причин та умов, що сприяють виникненню корупції. Крім того, ефективність застосування антикорупційного законодавства стримувала наявність двох паралельних систем відповідальності за корупційні правопорушення, а саме систем кримінальної та адміністративної відповідальності, які давали можливість для уникнення справедливого притягнення до відповідальності.

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

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

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

Список використаних джерел

1. Мельник М.І. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії : монографія. Київ : Атіка, 2001. 304 с.
2. Мельник М.І. Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії). Київ : Юридична думка, 2004. 400 с.
3. Бусол О.Ю. Протидія корупційній злочинності в Україні у сучасний період : монографія. К. : Ін Юре, 2014. 564 с.
4. Литвиненко В. І. Протидія корупції в Україні: адміністративно-правові засади : монографія. Київ : «МП Леся», 2015. 491 с.
5. Мандибура В.О. Корупція: інституційна сутність та механізми подолання : монографія. Київ : Парлам вид-во, 2017. 488 с.
6. Романов М.В. Основні засади запобігання корупції. ГО «Харківська правозахисна група». Харків : ТОВ «Видавництво «Права людини», 2017. 176 с.
7. Кладченко А.О. Становлення та розвиток сучасного антикорупційного законодавства України: теоретико-правове дослідження : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Івано-Франківськ, 2018. 226 с.
8. Антикорупційна енциклопедія. Офіс доброчесності НАЗК. URL: <https://prosvita.nazk.gov.ua/encyclopedia/antukoruptsijna-systema-v-ukrayini> (дата звернення: 04.05.2023).
9. Про боротьбу з корупцією : Закон України від 05 жовт. 1995 р. № 356/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 34. Ст. 267.
10. Артем Анищенко. Стратегічні засади подолання корупції. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_7852 (дата звернення: 30.04.2023).
11. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданнями Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та 65 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 5 частини першої статті 3, абзацу третього частини третьої статті 45 Закону України «Про запобігання корупції», пункту 2 розділу II «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо особливостей фінансового контролю окремих категорій посадових осіб». Справа № 1-231/2018 (2980/18, 3728/18) від 6 червня 2019 року № 3-п/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-20#Text> (дата звернення: 30.04.2023).
12. Про Національну Програму боротьби з корупцією : Указ Президента України від 10 квіт. 1997 р. № 319/97. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/319/97#Text> (дата звернення: 09.05.2023).

13. Концепція боротьби з корупцією на 1998–2005 роки : Указ Президента України від 24 квітня 1998 року № 367/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/367/98#Text> (дата звернення: 09.05.2023).
14. Про невідкладні додаткові заходи щодо посилення боротьби з організованою злочинністю і корупцією : Указ Президента України від 6 лют. 2003 р. № 84/2003. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/84/2003#Text> (дата звернення: 08.05.2023).
15. Про систему заходів щодо усунення причин та умов, які сприяють злочинним проявам і корупції : Указ Президента України від 9 лют. 2004 р. № 175/2004. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/175/2004#Text> (дата звернення: 08.05.2023).
16. Про Концепцію подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності» : Указ Президента України від 11 верес. 2006 р. № 742/2006. *Офіційний вісник України*. 2006. № 37. URL: <http://www.gdo.kiev.ua/zmist/2006/zmist> (дата звернення: 08.05.2023).
17. Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції : Закон України від 18 жовт. 2006 р. № 251-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/251-16#Text> (дата звернення: 05.05.2023).
18. Про ратифікацію Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією : Закон України від 18 жовт. 2006 р. № 252-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/252-16#Text> (дата звернення: 05.05.2023).
19. Про ратифікацію Додаткового протоколу до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією : Закон України від 18 жовт. 2006 р. № 253-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/253-16#Text> (дата звернення: 05.05.2023).
20. Про ратифікацію Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією : Закон України від 16 берез. 2005 р. № 2476-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2476-15#Text> (дата звернення: 05.05.2023).
21. Угода про створення групи держав по боротьбі з корупцією. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_145#Text (дата звернення: 05.05.2023).
22. Стамбульський план дій з боротьби проти корупції. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/966_001-04#Text (дата звернення: 05.05.2023).
23. Біла О. Участь України в міжнародному співробітництві у сфері запобігання та протидії корупції URL: https://minjust.gov.ua/m/str_35749 (дата звернення: 08.05.2023).
24. Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень : Закон України від 11 черв. 2009 р. № 1507-VI. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2009. № 45. Ст. 692.
25. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення : Закон України від 11 черв. 2009 р. № 1508-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2009. № 46. Ст. 699.
26. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 7 квіт. 2011 р. № 3206-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 40. Ст. 404.
27. Про Національну антикорупційну стратегію на 2011–2015 роки : Указ Президента України від 21 жовт. 2011 р. № 1001/2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001/2011#Text> (дата звернення: 08.05.2023).
28. Державна програма щодо запобігання і протидії корупції на 2011–2015 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2011 р. № 1240. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1240-2011-%D0%BF#n11>.
29. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» : Закон України від 17 травня 2012 року № 4711-VI. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2013. № 14. Ст. 89.
30. Антикоррупционные реформы в Украине. 3-ий раунд мониторинга в рамках Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией. URL: <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Ukraine-Round-3-Monitoring-Report-RUS.pdf> (дата звернення: 08.05.2023).

References

- Mel'nyk M.I. (2001). *Koruptsiia: sutnist', poniattia, zakhody protydii* [*Corruption: essence, concepts, measures opposition*]. Kyiv : Atika [in Ukrainian].
- Mel'nyk, M.I. (2004). *Koruptsiia – koroziia vldy (sotsial'na sutnist', tendentsii ta naslidky, zakhody protydii)* [*Corruption is the corrosion of power (social essence, trends and consequences, countermeasures)*]. Kyiv : Yurydychna dumka [in Ukrainian].
- Busol, O.Yu. (2014). *Protydiia koruptsijnij zlochynnosti v Ukraini u suchasnyj period* [*Anti-corruption crime in Ukraine in the modern period*]. Kyiv : In Yure [in Ukrainian].
- Lytvyenko, V.I. (2015). *Protydiia koruptsij v Ukraini: administratyvno-pravovi zasady* [*Anti-corruption in Ukraine: administrative and legal principles*]. Kyiv : «MP Lesia» [in Ukrainian].
- Mandybura, V.O. (2017). *Koruptsiia: instytutsijna sutnist' ta mekhanizmy podolannia* [*Corruption: institutional essence and coping mechanisms*]. Kyiv : Parlam vyd-vo [in Ukrainian].
- Romanov, M.V. (2017). *Osnovni zasady zapobihannia koruptsij* [*Basic principles of corruption prevention*]. Kharkiv : TOV «Vydavnytstvo «Prava liudyny» [in Ukrainian].
- Kladchenko, A.O. (2018). *Stanovlennia ta rozvytok suchasnogo antykoruptsijnogo zakonodavstva Ukrainy: teoretyko-pravove doslidzhennia* [Formation and development of modern anti-corruption legislation of Ukraine: a theoretical and legal study]. *Candidate's thesis*. Ivano-Frankivsk [in Ukrainian].
- Antykoruptsijna entsyklopediia. Ofis dobrochesnosti NAZK [Anti-corruption encyclopedia. The integrity office of NAKC]. prosvita.nazk.gov.ua/encyclopedia/antycoruptsijna-systema-v-ukrayini. Retrieved from: <http://prosvita.nazk.gov.ua/entsytslopedia/antycoruptsijna-systema-v-ukrayini/> [in Ukrainian].
- Pro borot'bu z koruptsiieiu: Zakon Ukrainy vid 05 zhovt. 1995 r. [The Law of Ukraine «On the fight against corruption»]. (1995, October 05). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 34. St. 267 [in Ukrainian].
- Artem, Anyschenko. *Stratehichni zasady podolannia koruptsij* [Strategic principles of overcoming corruption]. Retrieved from: https://miniust.gov.ua/m/str_7852 [in Ukrainian].

11. Rishennia Konstutsijnoho Sudu Ukrainy u spravi za konstytutsijnym podanniamy Upovnovazhenoho Verkhovnoi Rady Ukrainy z prav liudyny ta 65 narodnykh deputativ Ukrainy schodo vidpovidnosti Konstytutsii Ukrainy (konstytutsijnosti) polozhen' punktu 5 chastyny pershoi statti 3, abzatsu tret'oho chastyny tret'oi statti 45 Zakonu Ukrainy «Pro zapobihannia koruptsiii», punktu 2 rozdilii II «Prykintsevi polozhennia» Zakonu Ukrainy «Pro vnesennia zmin do deiakykh zakoniv Ukrainy schodo osoblyvostej finansovoho kontroliu okremykh katehorij posadovykh osib» [The decision of the Constitutional Court of Ukraine in the case based on the constitutional submissions of the Commissioner for Human Rights of the Verkhovna Rada of Ukraine and 65 People's Deputies of Ukraine regarding the conformity of the Constitution of Ukraine (constitutionality) with the provisions of paragraph 5 of the first part of Article 3, paragraph three of the third part of Article 45 of the Law of Ukraine «On Prevention of Corruption», Clause 2 of Chapter II «Final Provisions» of the Law of Ukraine «On Amendments to Certain Laws of Ukraine Regarding Features of Financial Control of Certain Categories of Officials»]. Sprava № 1-231/2018 (2980/18, 3728/18) vid 6 chervnia 2019 roku № 3-r/2019. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/lavs/show/v011p710-20#Tekht> [in Ukrainian].
12. Pro Natsional'nu Prohramu borot'by z koruptsiieiu: zatverdzheno Ukazom Prezydenta Ukrainy vid 10 kvit.1997 r. № 319/97 [Decree of the President of Ukraine «About the National Anti-Corruption Program»]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/lavs/show/319/97#Tekht> [in Ukrainian].
13. Kontsepsiia borot'by z koruptsiieiu na 1998–2005 roky: zatverdzheno Ukazom Prezydenta Ukrainy vid 24 kvitnia 1998 roku № 367/98 [Decree of the President of Ukraine «The concept of combating corruption for 1998-2005»]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/lavs/show/367/98#Tekht> [in Ukrainian].
14. Pro nevidkladni dodatkovi zakhody schodo posylennia borot'by z orhanizovanoi zlochynnistiu i koruptsiieiu : Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 06 liut. 2003 r. № 84/2003 [Decree of the President of Ukraine «On urgent additional measures to strengthen the fight against organized crime and corruption»]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/lavs/show/84/2003#Tekht> [in Ukrainian].
15. Pro systemu zakhodiv schodo usunennia prychn ta umov, iaki spryiaiuť zlochynnym proiavam i koruptsii : Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 09 liut. 2004 r. №175/2004 [Decree of the President of Ukraine «About the system of measures to eliminate the causes and conditions that contribute to criminal manifestations and corruption»]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/lavs/show/175/2004#Tekht> [in Ukrainian].
16. Pro Kontsepsiuu podolannia koruptsii v Ukraini «Na shliakhu do dobrochesnosti» : ukaz Prezydenta Ukrainy vid 11 veres. 2006 r. № 742/2006. Ofitsijnyj visnyk Ukrainy. 2006, № 37 [Decree of the President of Ukraine «About the concept of overcoming corruption in Ukraine «On the way to integrity»]. Retrieved from: <http://vvv.gdo.kiev.ua/zmist/2006/zmist> [in Ukrainian].
17. Pro ratyfikatsiiu Konventsii Orhanizatsii Ob'iednanykh Natsij proty koruptsii: Zakon Ukrainy vid 18 zhovt. 2006 r. № 251-V [The Law of Ukraine «On the ratification of the United Nations Convention against Corruption»]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/lavs/show/251-16#Tekht> [in Ukrainian].
18. Pro ratyfikatsiiu Kryminal'noi konventsii pro borot'bu z koruptsiieiu: Zakon Ukrainy vid 18 zhovt. 2006 r. № 252-V [The Law of Ukraine «On the ratification of the Criminal Convention on Combating Corruption»]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/lavs/show/252-16#Tekht> [in Ukrainian].
19. Pro ratyfikatsiiu Dodatkovoho protokolu do Kryminal'noi konventsii pro borot'bu z koruptsiieiu: Zakon Ukrainy vid 18 zhovt. 2006 r. № 253-V [The Law of Ukraine «On the ratification of the Additional Protocol to the Criminal Convention on Combating Corruption»]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/lavs/show/253-16#Tekht> [in Ukrainian].
20. Pro ratyfikatsiiu Tsyvil'noi konventsii pro borot'bu z koruptsiieiu: Zakon Ukrainy vid 16 berez. 2005 r., № 2476-IV [The Law of Ukraine «On the ratification of the Civil Convention on the fight against corruption»]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/lavs/show/2476-15#Tekht> [in Ukrainian].
21. Uhoda pro stvorennia hrupy derzhav po borot'bi z koruptsiieiu [Agreement on the creation of a group of states to fight corruption]. Retrieved from: https://zakon.rada.gov.ua/lavs/show/994_145#Tekht [in Ukrainian].
22. Stambul's'kyj plan dij z borot'by proty koruptsii [Istanbul action plan to fight against corruption]. Retrieved from: https://zakon.rada.gov.ua/lavs/show/966_001-04#Tekht [in Ukrainian].
23. Bil O. Uchast' Ukrainy v mizhnarodnomu spivrobotnytstvi u sferi zapobihannia ta protydii koruptsii [Ukraine's participation in international cooperation in the field of preventing and countering corruption]. Retrieved from: https://miniust.gov.ua/m/str_35749 [in Ukrainian].
24. Pro vidpovidal'nist' iurydychnykh osib za vchynennia koruptsijnnykh pravoporushen' : Zakon Ukrainy vid 11 cherv. 2009 r. № 1507-VI [The Law of Ukraine «On the responsibility of legal entities for committing corruption offenses»] (2009, June 11). Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy [in Ukrainian].
25. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy schodo vidpovidal'nosti za koruptsijni pravoporushennia : Zakon Ukrainy vid 11 cherv. 2009 r. № 1508-VI [The Law of Ukraine «On making changes to some legislative acts of Ukraine regarding responsibility for corruption offenses»] (2009, June 11). Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy [in Ukrainian].
26. Pro zasady zapobihannia i protydii koruptsii : Zakon Ukrainy vid 07 kvit. 2011 r. № 3206-VI [The Law of Ukraine «About the principles of preventing and countering corruption»] (2011, April 07). Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy [in Ukrainian].
27. Pro Natsional'nu antykoruptsijnnu stratehiu na 2011-2015 roky: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 21 zhovt. 2011 r., № 1001/2011 [Decree of the President of Ukraine «About the National Anti-Corruption Strategy for 2011-2015»] (2011, October 21). Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/lavs/show/1001/2011#Tekht> [in Ukrainian].
28. Derzhavna prohrama schodo zapobihannia i protydii koruptsii na 2011-2015 roky: zatverdzheno postanovoiu Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 28 lystopada 2011 r. № 1240 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine «The State Program for the Prevention and Counteraction of Corruption for 2011-2015»] (2011, November 28). Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/lavs/show/1240-2011-%D0%BF#n11> [in Ukrainian].
29. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy u zv'iazku z pryjniattiam Zakonu Ukrainy «Pro zasady zapobihannia ta protydii koruptsii» : Zakon Ukrainy vid 17 travnia 2012 roku № 4711-VI [On amendments to some legislative

acts of Ukraine in connection with the adoption of the Law of Ukraine «On Principles of Prevention and Counteraction of Corruption»] (2012, May 17). Vidomosti Verkhovnoi Rady [in Ukrainian].

30. Antykorruptsyonnye reformy v Ukrainy. 3-yj raund monytorynha v ramkakh Stambul'skoho plana dejstvuj po bor'be s korruptsyej [Anti-corruption reforms in Ukraine. The 3rd round of monitoring within the framework of the Istanbul action plan to combat corruption]. Retrieved from: <https://vvv.oetsd.org/daf/anti-bribery/Ukraine-Round-3-Monitoring-Report-RUS.pdf> [in Ukrainian].

Zozulya Yevhen,

Doctor of Law, Professor

(Donetsk State University of Internal Affairs, Kryvyi Rih)

ORCID: <https://0000-0002-8114-1133>

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

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

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

Надіслано до редколегії 31.05.2023