

**МАРІУПОЛЬСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ЕКОНОМІКО-ПРАВОВИЙ ФАКУЛЬТЕТ
КАФЕДРА ПРАВА ТА ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ**

До захисту допустити:

В. о. зав. кафедри
к.ю.н., доцент Черних Є. М.

« ___ » _____ 2020 р.

Кваліфікаційна робота
за освітнім ступенем «Магістр з державного управління»
на тему: «**Механізми запобігання корупції в органах публічного
управління**»

Студента економіко-правового
факультету
спеціальності 281 Публічне
управління та адміністрування
освітнього ступеня «Магістр»
Комишана Сергія Олександровича

Науковий керівник:

Філіпенко Т.В. доктор наук з
державного управління, професор
Маріупольського державного
університету

Рецензент: Мердова О.М.

кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри адміністративно-
правових дисциплін Донецького
юридичного інституту

Кваліфікаційна робота захищена

з оцінкою _____

Секретар ЕК _____

« ___ » _____ 2020 р.

Маріуполь – 2020

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ	7
1.1. Сутність та наслідки корупції в органах публічного управління.....	7
1.2. Причини корупції в органах публічного управління.....	16
1.3. Поняття та класифікація корупційних ризиків у системі публічного управління	21
Висновки до розділу 1.....	40
РОЗДІЛ 2. ХАРАКТЕРИСТИКА СУЧАСНИХ МЕХАНІЗМІВ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ	43
2.1. Поняття та зміст організаційно-правових механізмів запобігання корупції в органах публічного управління.....	43
2.2. Спеціальна перевірка щодо кандидатів на зайняття посад державних службовців як превентивний захід запобігання корупції	54
2.3. Антикорупційні обмеження та заборони на державній службі.....	64
Висновки до розділу 2.....	73
РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ	76
3.1. Міжнародний досвід запобігання корупції та можливості його застосування в Україні.....	76
3.2. Напрями удосконалення антикорупційної політики в системі органів публічного управління в Україні.....	91
3.3. Розвиток механізмів громадського контролю за оцінкою і мінімізацією корупційних ризиків у системі публічного управління.....	101
Висновки до розділу 3.....	111
ВИСНОВКИ	114
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	120

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Нині в Україні корупція вважається однією з головних гальмівних сил, що здатна звести нанівець усі демократичні досягнення незалежної України, а також спотворити результати, проведених за останні роки реформ у нашій державі. Тому формування ефективної державної антикорупційної політики є одним із найважливіших завдань всієї системи публічного управління.

Сьогодні корупція становить реальну небезпеку для ефективного функціонування та розвитку кожної держави, дотримання прав і свобод громадян, підриває авторитет країни на міжнародному рівні, сповільнює економічне зростання, деформує конкуренцію, підриває довіру суспільства до політичної системи та механізмів публічного управління.

Нагальна проблема необхідності запобігання та ефективної протидії корупції в органах публічного управління в Україні визначає актуальність теми дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні та практичні аспекти запобігання корупції в органах державної влади досліджувались у працях таких, як: Л. Білинська, С. Задорожний, О. Ленкевич, М. Мельник, Є. Невмержицький, П. Пономарьов, О. Стогова, В. Тімашов, В. Трепак, К. Фрідріх та інші. Але незважаючи на значну кількість напрацювань у цьому напрямку, питання щодо створення ефективних механізмів запобігання корупції в органах публічного управління залишаються відкритими.

Об'єктом дослідження є корупційні відносини, що складаються в процесі взаємодії громадян і інституцій громадянського суспільства з органами публічного управління.

Предмет дослідження – механізми запобігання корупції в органах публічного управління.

Мета і завдання дослідження. мета роботи полягає у виявленні сучасних тенденцій, причин та наслідків корупційних відносин в публічній

сфері, розробці підходів до удосконалення механізмів запобігання корупції в органах публічного управління в Україні.

Досягнення поставленої мети передбачає розв'язання таких **завдань**:

- визначити сутність та наслідки корупції в органах публічного управління;
- з'ясувати причини корупції в органах публічного управління;
- визначити поняття корупційних ризиків у системі публічного управління й ознаки їх класифікації;
- охарактеризувати поняття та зміст організаційно-правових механізмів запобігання корупції в органах публічного управління;
- вивчити порядок проведення спеціальної перевірки щодо кандидатів на зайняття посад державних службовців і її вплив на запобігання корупції;
- провести аналіз антикорупційних обмежень та заборони на державній службі;
- дослідити міжнародний досвід запобігання корупції та окреслити можливості його застосування в Україні;
- визначити напрями удосконалення антикорупційної політики в системі органів публічного управління;
- обґрунтувати необхідність розвитку механізмів громадського контролю за оцінкою і мінімізацією корупційних ризиків у системі публічного управління.

Методи наукового дослідження. Для вирішення поставлених завдань в процесі дослідження було застосовано комплекс загальнонаукових і спеціальних методів. Так, історичний і логічний методи були використані в процесі вивчення теоретичних основ формування механізмів запобігання корупції в органах публічного управління (розділ 1). Системний підхід, методи дедукції та індукції, статистичний метод використовувалися при дослідженні сучасних механізмів запобігання корупції в органах публічного управління (розділ 2). При вивченні міжнародного досвіду запобігання корупції використовувалися методи аналізу та синтезу (підрозділ 3.1).

Прогностичні методи використовувалися при визначенні шляхів удосконалення механізмів запобігання корупції в органах публічного управління (розділ 3).

Наукова новизна отриманих результатів полягає у виявленні нових тенденцій і закономірностей корупційних відносин в публічній сфері та розробці підходів до удосконалення механізмів запобігання корупції в органах публічного управління в Україні. Виходячи з цього, у роботі:

удосконалено:

- поняття «корупція в системі органів публічної влади», під яким розуміється зловживання публічною владою посадовою особою, а також керівником чи службовцем органу публічного управління для одержання будь-яких незаконних вигод для себе чи інших осіб, пов'язаних із проходженням публічної служби;

- перелік причин й умов поширення корупції в органах публічного управління, серед яких визначені: політичні, економічні, соціально-психологічні, правові, організаційно-управлінські;

- визначення форм корупційних ризиків у системі публічного управління;

дістало подальшого розвитку:

- застосування критеріїв для визначення форм та видів корупційних ризиків, серед яких: за сферою публічного управління; за поширеністю; за наслідками; за факторами виникнення; за характером прояву у часі; за формами корупційної дії; за суб'єктами корупційних відносин; за характером державних повноважень тощо;

- характеристика факторів корупційного ризику, у структурі якого виділено: фактори-загрози та фактори-можливості;

- поняття організаційно-правового механізму запобігання корупції в органах публічного управління;

- роль антикорупційних обмежень і заборон в запобіганні корупції на державній службі;

– шляхи удосконалення механізмів запобігання корупції в органах публічного управління в Україні.

Практичне значення отриманих результатів. Основні положення та результати дослідження можуть бути використані у науково-дослідній сфері, як теоретична основа для практичної реалізації антикорупційної діяльності в органах публічного управління; в практичній управлінській діяльності, а також у навчальному процесі в межах викладання таких навчальних дисциплін, як: «Правові засади та інституційні механізми запобігання та протидії корупції», «Концептуальні засади публічного управління та адміністрування».

Апробація дослідження. Основні положення, результати дослідження, висновки і рекомендації були представлені у вигляді тез доповіді: «Сутність та причини корупції в органах публічного управління». *Актуальні питання адміністративного права та процесу: VI Всеукраїнська наукова конференція молодих вчених* (м. Кривий Ріг, 27 листопада 2020 р.). Криворізький навчально-науковий інститут Донецького юридичного інституту МВС України. Кривий Ріг, 2020.

Структура дослідження визначена метою і завданнями. Робота складається зі вступу, трьох розділів, які включають 9 підрозділів, висновків, списку використаних джерел (105 найменувань). Обсяг основної частини роботи становить 119 сторінок.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

1.1. Сутність та наслідки корупції в органах публічного управління

Корупція є невід’ємним атрибутом будь – якої держави, вона завжди присутня там, де існує публічна влада. Жодна з країн світу не має повного імунітету від корупції – вони відрізняються лише її обсягами, характером проявів та масштабом впливу на соціально – економічну та політичну ситуації.

У тих країнах, де корупція поширена значною мірою, вона із соціальної аномалії перетворюється на правило і виступає звичним засобом вирішення проблем, стає нормою функціонування влади і способом життя значної частини членів суспільства. В країнах, де вона зустрічається порівняно рідко, корупція у громадській свідомості асоціюється з великим злом для держави та її громадян і не справляє суттєвого впливу на суспільне життя [1, с. 3].

Корупція гальмує ефективний розвиток економіки держави та громадянського суспільства. Вона є однією із основних причин політичної і соціальної нестабільності в Україні, на що звертається увага у виступах Президента України, керівників Кабінету Міністрів України, Верховної Ради України та Генеральної прокуратури України.

Корупція негативно впливає на усі сфери життя українського суспільства, є серйозною перешкодою для реформ в економіці, гальмує становлення ринкових інститутів, перешкоджає надходженню інвестицій та становить загрозу національній безпеці України.

Корупція має загальнонаціональний системний характер і значно впливає на українську політику, економіку та інші сфери суспільного життя. Висока вартість життя та низький рівень правової і політичної культури в

Україні обумовлюють поширення корупції як соціального явища. Вона є найсуттєвішою причиною падіння рівня суспільної довіри до всіх інституцій державної влади та органів публічного управління.

Корупція, спотворюючи суспільні відносини, порушує нормальний порядок речей державі, починаючи із порушення службового обов'язку, і тягне за собою порушення інших суспільних відносин. Вона є однією з основних причин умовного поділу суспільства на офіційне і неофіційне.

Основні елементи корупції – це підкуп, зловживання службовим становищем, неправомірне надання (отримання) пільг і переваг, використання влади для незаконного заволодіння чужим майном та ін. Корупція є однією із найактуальніших проблем сучасності. Окремі дослідники вважають, що корупція стала основною політичною проблемою кінця ХХ – початку ХХІ століття. Проте за будь-яких підходів та оцінок, корупція є проблемою, розв'язання якої для багатьох країн є вкрай необхідною справою. Проблема корупційних проявів є однією з найважливіших і найактуальніших, пов'язаних з функціонуванням Української держави і розвитком суспільства.

Згідно з визначенням корупції, розробленим Експертною групою Інтерполу з питань корупції (Interpol Group of Experts on Corruption (IGEC)), «корупція - це будь-який акт дії або бездіяльності, вчинений окремою особою або державною чи приватною організацією в порушення законодавства або в результаті зловживання довірою (тобто зловживання наданими законом повноваженнями) заради одержання доходу або вигоди» [2, с. 25]. Це визначення відноситься до дій як окремих осіб, так і груп осіб, що в рамках даного дослідження має на увазі окремих державних службовців і органи публічного управління.

Проблеми ефективної протидії корупції вивчаються як українськими науковцями так і світовою науковою спільнотою. При цьому висловлюється надзвичайно широке розмаїття думок щодо використання терміну «корупція» та розуміння суті цього явища. Деякі науковці висловлюють надзвичайно

загальні, нечіткі формулювання, які інколи виключають одне одного. Недоліком значної кількості визначень корупції є те, що як суб'єкт корупційних дій розглядається лише особа, наділена державною владою – чиновник. Не завжди враховується роль іншої сторони, яка часто добровільно для конкретної вигоди пропонує хабар, розуміючи, що подібні дії і їх результат незаконні й мають негативні наслідки.

М. Тихомиров визначає корупцію як злочинну діяльність у сфері політики чи державного управління, використання посадовими особами наданих їм прав і владних повноважень з метою особистого збагачення. Найбільш типовими виявами корупції він виокремлює підкуп чиновників і громадсько-політичних діячів; хабарництво за законне чи незаконне надання благ чи переваг; протекціонізм – висування працівників за ознаками родинності, земляцтва, особистої відданості й приятельських стосунків [3, с. 215]. У цьому визначенні корупція розглядається як злочинна діяльність, що не повною мірою відображує сутність цієї категорії, оскільки злочини – це сфера кримінального права, проте корупція перебуває також у площині й права адміністративного. Тому доцільніше визначати корупцію не як злочинну діяльність, а як протиправну, що значно розширює предмет її правового регулювання.

Є. Невмержицький під корупцією розуміє соціально небезпечне явище, змістом якого є система негативних поглядів, настанов і діянь службових осіб інститутів влади та управління, державних і недержавних підприємств, організацій і установ, політичних партій і громадських організацій, спрямованих на задоволення особистих, групових або корпоративних інтересів шляхом використання свого службового становища, усупереч інтересам суспільства й держави [4]. У цьому визначенні виокремлюється три групи інтересів, яким слугує корупція: особисті, групові та корпоративні.

П. Пономарьов під корупцією розуміє дії юридичних і фізичних осіб із підкупу публічних службовців, які посягають на нормативно встановлені суспільні відносини у сфері публічної служби. Викликана підкупом

діяльність цих службовців на користь осіб, котрі їх підкупили, здійснюється шляхом використання свого статусу, вимагання публічними службовцями за свої дії чи бездіяльність на користь зацікавлених осіб незаконної матеріальної чи іншої винагороди, а також посередництва в їх підкупі [5, с. 48].

Інші науковці визначають корупцію як соціальне явище, яке охоплює всю сукупність діянь, пов'язаних із неправомірним використанням особами наданої їм влади та посадових повноважень з метою задоволення особистих інтересів чи інтересів третіх осіб, а також інших правопорушень, що створюють умови для вчинення корупційних діянь або їх приховування. Сутність корупції полягає в тому, що вона має: соціальну зумовленість; свою «ціну», що платить суспільство за її існування; негативний вплив на всі сфери суспільного життя; транснаціональний характер; економічні, політичні, правові, психологічні й моральні аспекти; здатність постійно пристосовуватися до нових реалій життя.

Тому корупція вимагає не обмежуватись у боротьбі з нею лише правовими заходами, переважно у формі юридичної відповідальності за корупційні діяння, а застосувати комплекс економічних, політичних, організаційних та інших заходів протидії [6].

Таким чином, серед науковців немає одностайності у визначенні категорії «корупція». Наукові погляди в цьому напрямі постійно змінюються, наповнюючи вказане поняття новим змістом. На нашу думку, все розмаїття наукових розумінь корупції, як явища, можна згрупувати за ідентифікуючими ознаками у п'ять основних груп:

1. Корупція розглядається як особливий вид державно - управлінських відносин й зосереджує увагу на процесах взаємодії органів публічної влади та посадових осіб з громадянами в ході надання адміністративних послуг. Першочергова увага тут приділяється різного типу зловживанням службовим положенням у вигляді хабарництва, "кришування" бізнесу, тендерних махінацій, "продажу" й "купівлі" посад на публічній службі тощо. Є

предметом досліджень, насамперед, фахівців науки державного управління, правознавців, економістів та політологів. Характерним для такого ракурсу є дослідження відомих італійських науковців Донателли Порта та Альберто Вануччі, які зосереджуються на аналізі прихованого порядку корупції, латентних її механізмів, структурі та неофіційних правилах і нормах, що формують тип взаємодії корупціонерів з представниками й інститутами бізнесу та громадянського суспільства [7].

2. Корупція трактується як правова категорія – відхилення від норм службової етики, нормативно-правових приписів, процедур, загальноприйнятих в суспільстві моральних принципів. Відтак корупція, насамперед, – це здійснення злочину в сфері публічної служби, правопорушення, службового або морального проступку. Досліджується переважно в рамках юридичної науки. Типовим в цьому випадку є підхід Л. Білінської, яка характеризує корупцію як "зловживання владою або службовим становищем, перевищення влади або службових повноважень та інші службові злочини, що вчиняються для задоволення корисливих чи інших особистих інтересів або інтересів інших осіб; розкрадання державного, колективного або приватного майна з використанням службового становища; хабарництво; здійснення безпосередньо та через посередників або підставних осіб підприємницької діяльності з використанням влади чи службових повноважень, а також пов'язаних з ними можливостей" [8, с. 139].

3. Корупція розглядається як соціально-політичний інститут, певне системне явище, що містить в собі велику сукупність різноманітних видів і форм зловживання службовим становищем та являє собою нелегітимну альтернативу формально-правової державно-управлінської системи суспільства. Характерним для такого ракурсу є підхід О. Стогової, яка розглядає корупцію як "політичний інститут – сталий тип політичної поведінки, який виражається у певній системі колективних дій, – правилах гри для владних еліт, що визначають принципи взаємодії держави і груп інтересів" [9, с. 169] або визначення ідентифікуючих ознак корупції В.

Трепака, який виокремлює "системність; дисфункцію процесів соціального управління в усіх сферах життя суспільства як наслідок корупції; прояв як множинність корисливих зловживань службовими повноваженнями в державному, муніципальному та приватному секторах, різних форм підкупу-продажності службовців" [10, с. 191]. Такий підхід характерний для досліджень філософів, державних управлінців, юристів, соціологів, політологів, психологів.

4. Корупція вбачається як культурно-психологічний феномен індивідуумів. Дослідження тут зосереджуються на антропологічних та психологічних витоках корупції як невід'ємної частини характеру *Homo sapiens*, його генетично обумовлених потреб та інтересів, задоволення яких в силу рівня й стану культурного розвитку та громадянської зрілості індивіда відбувається або відповідно до існуючих морально-етичних та нормативно-правових приписів або в нелегітимний спосіб. Досліджується переважно в рамках психологічної та соціологічної науки. Характерним тут є визначення корупції як способу "мислення, який обумовлює спосіб життя... Найбільш небезпечним наслідком такого стану речей у суспільстві є те, що в результаті витіснення корумпованими відносинами правових та етичних відносин відбувається значний злам у суспільній психології – люди у своїй поведінці з самого початку психологічно вже налаштовані на протиправні способи вирішення питань" [8, с. 138]. В цьому ж ракурсі К. Фрідріх вбачає у корупції форму девіантної поведінки, що відхиляється від тих, що превалюють в існуючому політичному контексті норм та обумовлюються мотивацією отримання приватної вигоди за рахунок суспільних витрат [11, с. 15].

5. Корупція трактується як відповідний набір стратегій поведінки фінансово-промислових груп, політичної еліти, лобістських формувань, різного роду соціальних груп, що прагнуть отримати незаконні переваги й преференції через використання влади та службового положення. Тут увага фокусується на "приватизації" фінансово-промисловими групами й окремими олігархами політичних партій, фальсифікаціях на виборах, "купівлі"

державних посад та запровадженні в підконтрольних корупційним групам органах публічної влади кадрової політики, заснованої та принципах неопатрімоніалізму, непотизму, кумівства та лояльності. Є предметом досліджень, насамперед, соціологів, психологів, економістів, політологів та фахівців науки державного управління. Одним з найвідоміших дослідників в зазначеній царині є Агата Стахович-Стануш, яка системно вивчає зв'язок організаційної культури та корупції, зокрема вбачає в неетичній поведінці корумпованих транснаціональних корпорацій корені сучасної глобальної економічної кризи, досліджує кращі практики підвищення організаційного імунітету як форми боротьби з організованою корупцією [12].

Згідно з ч. 1 ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції», корупція це використання особою, зазначеною в ч. 1 ст. 3 цього Закону, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних із 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 ч. 1 ст. 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 із ними можливостей [13].

З 1995 року організацією Transparency International укладається щорічний рейтинг країн світу за індексом сприйняття корупції (англ. Corruption Perceptions Index, CPI), який оцінює корупцію в державному секторі. Індекс базується на декількох незалежних опитуваннях, у котрих беруть участь міжнародні фінансові та правозахисні експерти, в тому числі з Азійського та Африканського банків розвитку, Світового банку та міжнародної організації Freedom House. Країни у рейтингу впорядковуються за показником рівня корупції за шкалою від 100 балів (свідчить про те, що корупція майже відсутня в житті суспільства) до 0 балів (означає, що корупція дуже сильна і фактично підміняє собою державу).

Таблиця 1.1

Місце України в глобальному рейтингу «Індекс сприйняття корупції»

Рік	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Індекс CPI	26	25	26	27	29	30	32	30
Місце у рейтингу	144 із 176	144 із 175	142 із 175	130 із 167	131 із 176	130 із 180	126 із 183	126 із 180

Згідно з даними Transparency International, в індексі сприйняття корупції (CPI) Україна за 2019 рік має – 30 балів і займає 126 місце серед 180 країн. За 2018 рік ці показники склали відповідно 32 бали і 126 місце, за 2017 рік – 30 балів і 130 місце (табл. 1.1). Отже за результатами Індексу сприйняття корупції-2019 Україна повернулася на рівень 2017 року. Поруч з Україною у рейтингу – Киргизстан, Азербайджан та Джибуті. З-поміж сусідів Україна випереджає Росію, яка має 28 балів і 137 місце. Серед сусідів лідирує Польща (58 балів, 41 місце) та Словаччина (50 балів, 59 місце). Білорусь має 45 балів та 66 місце. Лідерами CPI є Нова Зеландія та Данія, які набрали по 87 балів. У кінці списку знаходяться країни, у яких вже тривалий час нестабільна політична ситуація, військові конфлікти та де уряди частково контролюють територію країни — Сомалі (9 балів), Південний Судан (12 балів) і Сирія (13 балів) [14].

Наведені цифри свідчать, що проблема корупції в сучасний період набула глобального і системного характеру в зв'язку з чим для протидії, а також зниження її негативних наслідків державі необхідний комплекс правових, організаційних, технічних, інформаційних, а також фінансових інструментів. На сьогодні в руках у держави зосереджені всі необхідні ресурси для запобігання та протидії корупції, однак на шляху їх реалізації виникає багато проблем різноманітного характеру.

Суспільство в Україні уже сьогодні відчуває болючі симптоми проявів корупції. Це значні масштаби розкрадання державних коштів, зростання рівня безробіття та бідності, фактична неспроможність держави протидіяти

небезпечним хворобам, що зрештою призводить до поступового зменшення роботоспроможного контингенту і населення загалом.

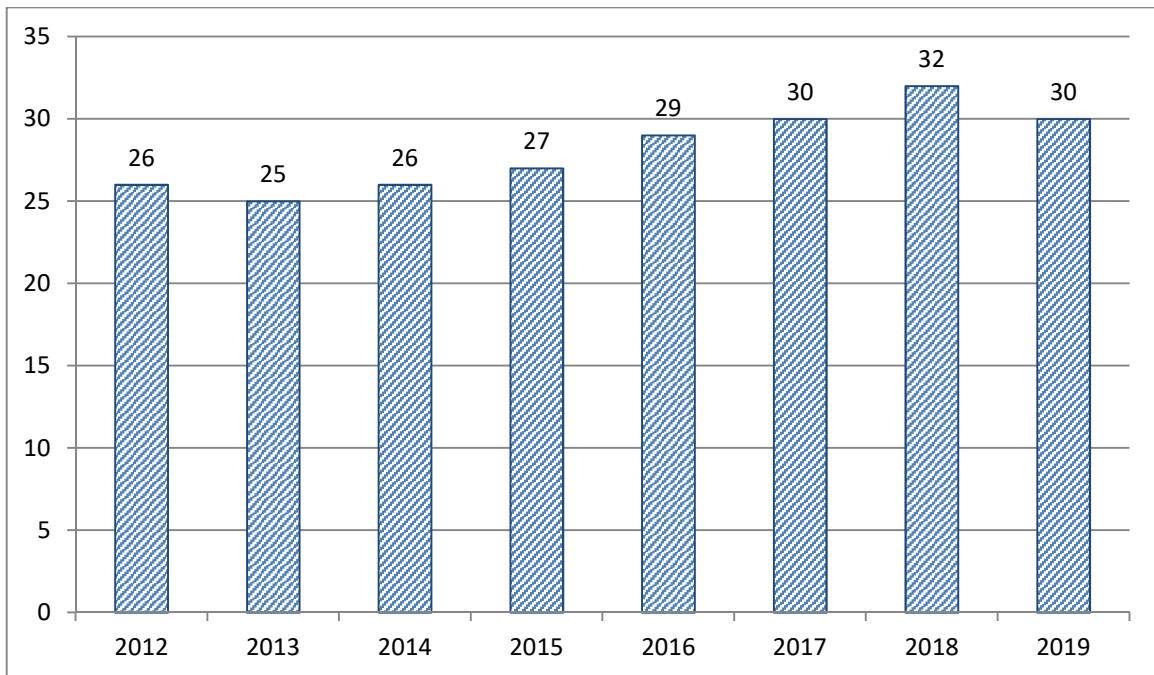


Рис.1.1. Динаміка зміни індексу сприйняття корупції в Україні

Корупція своїми наслідками завдає серйозної шкоди всьому суспільству, кожній людині, незалежно від того чи перебуває вона на державній службі чи ні, чи є учасником корупційних відносин або веде боротьбу з корупцією. Крім того, корупція є однією з головних загроз національній безпеці та демократії в Україні, зокрема, корупція:

- гальмує соціальний прогрес, перш за все, становлення демократичного громадянського суспільства;
- заважає повноцінній реалізації прав і свобод громадян;
- заперечує принцип верховенства права, а її швидке поширення й надалі обумовлене недосконалістю як правових норм, так і моральних якостей вітчизняного суспільства;
- утискає свободу слова, оскільки корумпована влада переважно зацікавлена в неадекватному, некоректному висвітленні мас-медіа корупційних процесів в країні;

- поширюється внаслідок недосконалості системи державного управління від найнижчого до найвищого рівня, яка досі дозволяє чиновникам на власний розсуд розпоряджатися національними ресурсами;
- породжує недовіру громадян до влади через зневіру населення в справедливість у вирішенні наявних проблем і потреб;
- сприймається владою й переважною більшістю населення як звичне явище, а можливість її подолання викликає великі сумніви;
- призводить до падіння міжнародних рейтингів України і небажання закордонних інвесторів вкладати свої капітали в її розвиток.

Рівень поширення корупції є одним з індикаторів розвитку суспільства, його моралі, політичного, економічного, соціального стану держави загалом. Корупція проявляє неефективність дій державної влади у економічних, політичних, правових, соціальних та інших суспільно значимих процесах.

Таким чином, корупція є складним і багатоаспектним явищем, як соціальний феномен виникає в результаті здійснення публічної влади, є продуктом неефективного функціонування владних структур. Поняття «корупція в системі органів публічного управління» можна сформулювати, як зловживання публічною владою посадовою особою, а також керівником чи службовцем органу публічного управління для одержання будь-яких незаконних вигод для себе чи інших осіб, пов'язаних із проходженням публічної служби. Основним показником суспільної небезпеки корупції, що характеризує її соціальну сутність та зміст, є негативні наслідки які вона надає всьому суспільству, кожній людині.

1.2. Причини корупції в органах публічного управління

Корупція в Україні має особливості, які відрізняють її від корупції в розвинених країнах. Виявлення їх дозволяє розробити комплекс адекватних проти корупційних заходів. Корупція в Україні – це корупція кризового типу. Тобто така, що породжується кризою сучасного українського суспільства,

здатна поглиблювати цю кризу, маючи властивість зводити нанівець будь-які політичні, економічні, правові й моральні реформи.

Криза українського суспільства – це наслідок кризи соціальної культури громадян, яка включає в себе, зокрема, політичну, економічну, правову, моральну культуру громадян. Існує наступна закономірність: “Яка соціальна культура громадян – таке й суспільне життя”. Отже, корупція кризового типу, що вразила сучасну Україну, має своїм фундаментом значний прошарок громадян, позбавлених належної соціальної культури і тому уражених сваволею та ілюзіями, що проявляються у вигляді корупції. Саме соціальне безкультур’я, тобто відсутність у громадян належної політичної, економічної, правової, моральної культури, яку мають, наприклад, шведи чи громадяни Німеччини, є живильним середовищем для корупції кризового типу в Україні сьогодні. Така корупція являє собою основну загрозу українській нації, зокрема політичним, економічним, правовим, моральним, культурним засадам її розвитку [15].

Корупція кризового типу в Україні, яка вражає не лише державу, а й громадянське суспільство та саму українську націю, зумовлює те, що для ефективної протидії їй мають бути розроблені адекватна саме цьому типові корупції (а не корупції взагалі) механізми.

І тут варто звернутися до світового досвіду. Зокрема, до технології протидії корупції кризового типу, використаної Ф. Рузвельтом у рамках так званого «Нового курсу», який був застосований для виведення США зі стану Великої депресії 1929-1933 років. Згідно з Програмою боротьби з організованою злочинністю Федеральним урядом було створено об’єднання – “Ударні сили”, що діяли під загальним керівництвом Міністерства юстиції США та в тісному контакті з правоохоронними органами штатів. Їх головним завданням було виявлення груп організованої злочинності, а також пошук доказів злочинної діяльності учасників незаконного підприємництва та корумпованих чиновників. З метою виконання поставлених завдань кожна ударна група мала у своєму складі державних обвинувачів і оперативних

співробітників ФБР, Адміністрації по застосуванню законів про наркотики (АПЗН), Бюро внутрішніх доходів, Служби еміграції і натуралізації, представників Берегової охорони та Митної служби США. Таким чином, кожний підрозділ володів можливостями тих служб, співробітники яких входять до його складу. Ефективність діяльності зазначених федеральних формувань базувалася на об'єднанні зусиль найбільш досвідчених співробітників правозастосовних органів. Правовий режим діяльності ударних груп визначався кримінально-процесуальним законодавством і спеціальними інструкціями Міністерства юстиції США. Подібного підходу в Україні немає.

Нинішня антикорупційна діяльність Української влади зводиться до маніпулювання змінами в законодавстві (що має вигляд його вдосконалення) й хаотичних дій з «вдосконалення» антикорупційних органів. Вже досить тривалий досвід такої протидії в Україні свідчить про її малу результативність.

Аналіз практики протидії корупції в Україні показує, що вона не заснована на адекватних уявленнях про причини та ключові проблеми поширення корупції. Зокрема, не враховується фактор корупційної активності громадян, і тому все зводиться до корупційної активності посадових (службових) осіб. Це означає, що із стратегії і тактики протидії корупції випадає такий потенціал як “діяльність, спрямована на зменшення корупційної активності громадян”, що має вирішальне значення для протидії корупції кризового типу.

Отже, з'ясування причин поширення корупції, є необхідною умовою ефективної профілактики цих діянь, а також дає можливість зрозуміти зумовленість такого антисоціального явища, як корупція і, відповідно, визначити її поширеність і характер [16].

Причини корупції слід відшукувати в самій суспільній організації людського співіснування, котра безперервно відтворює різноманітні чинники управлінського, ідеологічного, політичного, економічного, соціального,

культурного, етнонаціонального, психологічного тощо характеру, які й породжують це ганебне явище.

Серед науковців існують визначення причин корупції описового так і систематизованого характеру. До групи описового характеру відносяться роботи О. Ленкевич, в яких причинами виникнення корупції визначаються:

1) зловживання владними повноваженнями з боку посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування, зумовлене:

– відсутністю реальних механізмів дієвого контролю за прийняттям державно-управлінських і адміністративних рішень;

– незадовільним станом координації та контролю за діяльністю державних органів щодо запобігання та протидії корупції.

2) Низький рівень участі суб'єктів громадянського суспільства в антикорупційних заходах, відсутність реального контролю з боку громадськості за діяльністю інститутів публічної влади та посадових осіб [17, с. 35].

До цієї ж групи можна віднести соціальні чинники корупції, визначені І. Валюшко:

– незавершеність оновлення політичної та економічної стратегії суспільного розвитку внаслідок переходу до демократії; – недоліки у системі державного управління;

– формування «корупційної ментальності» населення [18, с. 71].

До представників групи систематизованого характеру належить Л. Білинська, яка виділяє такі групи безпосередніх причин розвитку корупції:

– політичні (замкнутість системи управління, її повільний розвиток, відсутність системи виховання патріотичних почуттів, моральних якостей, поверховість при проведенні антикорупційної політики, відсутність державної ініціативи щодо створення громадських формувань, незалежних недержавних структур для зростання активності населення у боротьбі з корупцією);

– економічні (несприятливий режим діяльності підприємств; відсутність прозорості багатьох економічних процесів; на тлі багатих державні службовці не мають навіть помірною достатку);

– правові (відсутність цілісної системи антикорупційних засобів, невизначеність відповідальності за корупційні діяння, формальний характер чинної системи декларування доходів, неповне визначення суб'єктів, нецілеспрямованість правоохоронних органів щодо виконання правових вимог при виявленні корупційних діянь, викритті винних у їх учиненні);

– організаційно-управлінські (відсутність чіткої регламентації діяльності посадових осіб, поширеність у кадровій політиці випадків заміщення посад через знайомство, відсутність механізмів унеможливлення прийняття на службу лідерів і членів злочинних угруповань та здійснення ними кар'єри, відсутність окремих працівників, які контролювали б цю сферу);

– соціально-психологічні (нерозвиненість громадянської свідомості, корислива спрямованість державних службовців, професійна та моральна деформація частини керівників, що виявляється у поблажливому ставленні до корупції) тощо [8, с. 140].

Причини корупції для кожної із країн світу можуть відрізнятися, але головні серед них мають типовий характер, а саме:

- невдало побудована система державного управління (або незакінчені реформи в системі органів державного управління);

- непрофесійність топ-менеджерів в державі;

- відверто недосконала судова система;

- політична корупція в парламенті;

- брак політичної волі національних лідерів щодо ефективного протистояння проявам корупції, насамперед проявам політичної корупції;

- слабкість інститутів громадянського суспільства.

Більшість фахівців сходяться на тому, що основними причинами високої корупції є недосконалість політичних інститутів, які забезпечують

внутрішні і зовнішні механізми заборони. Крім цього, можна виокремити наступні причини:

1) Двозначні закони: просте, недвозначне, лаконічне і зрозуміле законодавство скорочує потреби у великому апараті чиновників і полегшує розуміння законів громадянами.

2) Незнання або нерозуміння законів населенням, що дозволяє посадовим особам довільно перешкоджати здійсненню бюрократичних процедур або завищувати належні виплати.

3) Залежність стандартів і принципів, що лежать в основі роботи бюрократичного апарату, від політики правлячої еліти.

4) Професійна некомпетентність бюрократії.

5) Кумівство та політичне заступництво, внаслідок чого формуються таємні домовленості, що ослабляють механізми контролю та запобігання корупції.

6) Відсутність єдності в системі виконавчої влади, тобто, регулювання однієї і тієї ж діяльності різними інстанціями.

7) Нерозвинене громадянське суспільство, в наслідок чого громадяни не мають достатнього впливу щодо ефективного контролю за діями законодавчої, виконавчої та судової гілок державної влади [19].

В Україні особливою ознакою традиційно високого рівня корупції у різних сферах життя суспільства є те, що населення сприймає корупцію як закономірне явище [20].

У соціологічних опитуваннях серед основних причин корупції в Україні її громадяни відзначають: відсутність адекватного покарання за корупцію – 80,1%; нечесність політиків та державних службовців – 58,1%; звичка населення вирішувати все за допомогою корупції – 39,6%; відсутність чітких процедур і правил діяльності державних органів – 31,7%; низький рівень поінформованості населення про існуючі процедури та правила роботи державних інституцій – 23,9%.

Обираючи між актуальністю різних типів корупції (політична корупція на найвищому рівні, повсякденна побутова корупція і корупція в бізнесі), 92,5% опитаних громадян називають політичну корупцію на найвищому рівні дуже або скоріше серйозною. Повсякденну побутову корупцію, з якою можуть безпосередньо стикатися опитувані, вони вважають менш серйозною проблемою (81,6%). Корупцію у бізнесі вважають дуже та скоріше серйозною проблемою 72,4% опитаних [21, с. 13].

Згідно з даними стандартного опитування щодо рівня корупції, найбільш пріоритетним напрямом боротьби з корупцією і для бізнесу (57% респондентів), і для населення України (52% респондентів) є очищення від корупції судової системи. Для населення України наступними за пріоритетністю (у порядку спадання) є охорона здоров'я (38%), поліція і прокуратура (37%), державний сектор економіки (27%), податкова і митна сфери (25%), а також фінансування партій та передвиборчих кампаній (21%). На думку представників бізнесу, найбільш пріоритетними напрямами у протидії корупції є: поліція і прокуратура (41%), податкова і митна сфери (32%), фінансування партій та передвиборчих кампаній (25%), охорона здоров'я (24%), оборона і безпека (23%) [22, с. 5].

Ставлення до хабарів у населення неоднозначне. Зокрема, лише 49% населення оцінюють хабарі як неприпустиме явище, тоді як 44% знаходять для них часткове або цілковите виправдання: як «негативне явище, але в деяких випадках може бути виправдане» (35%) або навіть як «нормальний спосіб швидкого і ефективного вирішення проблем» (9%). У регіональному вимірі жорсткіше оцінюють хабарі мешканці Центру та Донбасу (тут вважають це неприпустимим явищем 58% та 57%), тоді як найбільш поблажливі оцінки дають мешканці Півдня (серед яких 59% тим чи іншим чином виправдовують це явище) [23].

На нашу думку, таке ставлення громадян до корупції є наслідком багаторічної відсутності довіри населення до представників влади. Крім того, український менталітет впливає на застосування громадянами корупційної

практики для задоволення своїх потреб, вирішення повсякденних проблем. Також ускладненість і непрозорість значної кількості нормативно закріплених процедур щодо отримання документів також сприяють розповсюдженню корупції.

Науковці звертають увагу на те, що причини та умови поширення корупції у країні перебувають у тісному взаємозв'язку з такими явищами, як криза і незбалансованість економічних відносин, високі податки, падіння продуктивності праці, зростання безробіття, бюджетний дефіцит, правовий нігілізм, погіршення виконавчої дисципліни [24, с. 11-12].

Деякі дослідники стверджують, що різке зростання корупції завжди спостерігається за зміни фундаментальних умов життя [25, с. 2-3]. Вони стверджують, що передумовою зростання масштабів корупції є не самі по собі реформи, не фундаментальні зміни, а їхній характер, порядок здійснення тощо [26, с. 35].

В Україні особливе місце серед причин поширення корупції мають низький економічний рівень життя населення та недосконалість законодавства. Перша причина мотивує осіб, котрі мають певні повноваження й засоби впливу на суспільні та державні процеси, отримувати неправомірну вигоду. Для осіб зацікавлених в отриманні якогось результату від першої категорії осіб, корупція дає змогу задовольняти власні потреби. Необгрунтовані заборони, укладені процедури, затягування часу прийняття важливих для людини рішень, створення інших адміністративних бар'єрів змушують особу відшукувати вихід із ситуації за допомогою корупційної практики.

Найчастіше корупційні відносини відбуваються за двосторонньої зацікавленості сторін, що призводить до зміцнення цієї системи, тим самим із обох сторін створюються ідентичні духовно-моральні принципи, які суперечать загальноприйнятим нормам. Саме такого системного характеру набула корупція в Україні, яка вже фактично сприймається як елемент суспільної реальності, як форма своєрідного «суспільного договору» [27].

Отже треба враховувати, що в корупції беруть участь, з одного боку, державний чиновник, з другого – підприємець або просто громадянин. Тому небезпечним залишається зрощування державного апарату та органів публічного управління з підприємницькими і комерційними структурами, формування їхніх ділових відносин поза межами правового поля. За даними аналітиків, нині не існує жодної підприємницької структури, яка б для пом'якшення такого тиску систематично не сплачувала чиновникам і рекетирам значні грошові суми [28, с. 111].

Причиною виникнення корупції в публічному управлінні також визначають мізерні посадові оклади, що спонукають державних службовців розраховувати на «приховані можливості» посади [29].

Значною мірою виникненню та процвітанню корупції сприяють недоліки законодавчих та інших нормативно-правових актів, які й створюють «приховані можливості» посад, недоліки існуючого стану контролю за виконанням цих нормативно-правових актів, коли акценти в контрольній діяльності зміщені в бік додержання термінів опрацювання завдань, а не в бік якості цього опрацювання; відсутність гнучкої ефективної системи контролю у сфері державної служби, яка охоплювала б не тільки питання термінів переміщення звітності по опрацьованій документації між виконавцями та між різними державними установами, але й питання трудової дисципліни, питання аналізу корупційних «прихованих можливостей» посад та розробки дієвих методів боротьби з цим явищем [30].

Суттєвим підґрунтям для корупції в органах публічного управління є відсутність в Україні легалізованих, законодавчо визначених і врегульованих «каналів», форм і процедур представництва інтересів (лобізму, клієнтелізму та корпоративізму). Внаслідок цього процес ухвалення багатьох адміністративних рішень в Україні здійснюється у фактично недоступному режимі, кулуарно, без належного аналізу й оцінки можливих впливів приймаються важливі політичні й соціально-економічні рішення і навіть цілі державні програми.

Як зазначають М. Камлик та Є. Невмержицький, значною мірою корупцію стимулює наявність значних залишків старої командно-адміністративної системи як надмірно великого управлінського апарату з необґрунтовано широкими повноваженнями, зокрема розпорядчо-дозвільного змісту, та переважання в ньому, передусім за рахунок керівних посад, службовців старої генерації з консервативною психологією, які не сприймають потреби демократичних перетворень [31, с. 62].

Серед причин корупції в Україні часто згадується так званий «бюрократичний апарат». До певної міри це твердження не суперечить дійсності. Сприятливі умови для корупції виникають там, де відбувається завищення ролі регулюючих органів і втручання державних бюрократичних органів у економіку [32]. Якщо уряд запроваджує велику кількість правил та інструкцій, державні посадові особи отримують більше можливостей для використання їх у своїх інтересах або для їх порушення.

С. Коненко зазначає, що причинами процвітання корупції в Україні є переоцінка цінностей у суспільстві та недостатньо ефективна діяльність керівництва, що може стати негативним прикладом для підлеглих, фінансові проблеми, недостатній відомчий контроль, недостатній ступінь сприйняття до дій, що можуть спровокувати корупційну поведінку, легковажність, наївність, лабільність (нестійкість) [33, с. 5].

М. Мельник факторами корупції визнає явища, процеси, інші чинники, які здійснюють будь-який детермінуючий вплив на корупцію, обумовлюючи корупцію як явище та породжуючи її конкретні прояви [34, с. 16].

О. Кальман стверджує, що існує один основний чинник, який сприяє поширенню корупції в країні і зумовлює прояви всіх інших чинників. Це відсутність жорсткого соціально-правового контролю за діяльністю посадових осіб та їх відповідальністю в умовах демократизації суспільного життя і переходу до ринкових відносин [35, с. 149].

Отже, фактором, який значно впливає на рівень корупції, є якість правової системи держави, особливо забезпечення нею можливості

затримання та належного покарання за вчинення корумпованих діянь. Правовий фактор, у свою чергу, безпосередньо пов'язується з існуванням ефективних антикорупційних законів, які, наприклад, регулюють питання конфлікту інтересів чи фінансування виборчої кампанії. Нарешті, ефективність законів залежить від надійності правоохоронних органів і судів та їх спроможності протидіяти корупції. Без забезпечення цих умов корупція має тенденцію до швидкого розповсюдження.

Виходячи з викладеного, можна виділити такі основні причини поширення корупції в органах публічного управління:

1) політичні (закритість політичної системи, непрозорість прийняття управлінських рішень, занадто повільний розвиток політичної структури й свідомості суспільства, насамперед його громадських інституцій, непослідовність у проведенні антикорупційної політики);

2) економічні (непрозорість економічних процесів);

3) соціально-психологічні (несформованість антикорупційної свідомості);

4) правові (недостатня правова база для ефективної протидії корупції; відсутність на нормативному рівні цілісної системи засобів попереджувального впливу на причини й умови, які сприяють корупції й корупційним діянням);

5) організаційно-управлінські (неналежна регламентація діяльності посадових осіб, так зване «кумівство»).

Виходячи з означених причин, основні напрямки й завдання протидії корупції в органах публічного управління України повинні бути сформовані в систему механізмів правового, економічного, організаційного, виховного характеру відносно профілактики корупційних дій державних службовців, включаючи розвиток загальної культури в публічній сфері українського суспільства.

У сучасних українських умовах виключне значення мають питання становлення нової моральності державних службовців. Необхідно створювати такі моральні орієнтири, які повною мірою сприяли б

недопущенню розвитку негативних процесів у суспільстві в цілому й в окремих соціально-професійних категоріях, які можуть бути залучені до корупційних дій. У першу чергу це відноситься до керівних кадрів вищої ланки публічного управління

1.3. Поняття та класифікація корупційних ризиків у системі публічного управління

У січні 2017 року набуло чинності та вступило в дію рішення Національного агентства з питань запобігання корупції, яким було затверджено Методологію оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади та вперше нормативно було надано роз'яснення терміну «корупційний ризик» [36], в якій під корупційним ризиком розуміється ймовірність того, що відбудеться подія корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією, яка негативно вплине на досягнення органом влади визначених цілей та завдань.

Отже, ризик у публічному управлінні повинен характеризуватися наявністю певної міри ймовірності виникнення (або реалізації) негативних подій, що створять небезпеку настання несприятливих наслідків. При цьому ризик завжди носить об'єктивно-суб'єктивний характер, він притаманний усім процесам публічного управління і піддається певному управлінню, а також не може розглядатися ізольовано від системи, у рамках якої він існує та на яку він впливає.

Останнім часом питання визначення та класифікації корупційних ризиків почали досить активно досліджуватися науковцями й громадськими діячами в різних сферах публічного управління.

Так, в аналітичному звіті «Корупційні ризики надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності в Україні», підготовленого Центром політико-правових реформ і Фондом «Демократичні ініціативи» за підтримки Ради Європи, під корупційними ризиками

запропоновано розуміти правові, організаційні та інші фактори та причини, які породжують, стимулюють корупцію у сферах надання адміністративних послуг і контрольно-наглядової діяльності держави [37, с. 8].

Г. О. Сатаров визначає, що ризик корупції – це шанс опинитися в корупційній ситуації, увійшовши в контакт з посадовими особами, що представляють нашу державу. Ризик корупції визначається корупційним ентузіазмом хабарників, які створюють дефіцит державних послуг та вибудовують бюрократичні бар'єри для примітивного вимагання хабарів [38].

Наведені визначення обмежують застосування цього поняття лише сферами надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності, не розглядаючи корупційні ризики в інших сферах публічного управління.

Іноді стосовно державної служби деякими авторами корупційні ризики розглядаються як обставини, фактори та явища, що виникають у процесі функціонування органів державної влади, здійснення службової діяльності державними службовцями та створюють ситуацію можливого скоєння корупційного правопорушення [39].

У даному випадку корупційний ризик розглядається лише як фактор, що безпосередньо виникає під час здійснення управлінської діяльності, а отже поза увагою залишається характеристика ризику як умов, що вже закладені в системі публічного управління та існують незалежно від поведінки державного службовця.

В. В. Астанін розглядає корупційні ризики як імовірність виникнення корупційної поведінки, яка може бути викликана недотриманням обов'язків, заборон і обмежень, установлених для державних службовців у зв'язку із проходженням державної служби або реалізацією повноважень при здійсненні професійної діяльності державного службовця [40]. Дане визначення більше вказує саме на причини виникнення корупційних ризиків, можливі способи їх прояву, при цьому недостатньо розкриваючи його зміст і структуру.

Окремі вітчизняні науковці визначають корупційні ризики як сукупність причин та умов, які сприяють проявам корупції в органах державної влади [41, с. 120; 42]. Автори пов'язують можливість виникнення корупційних діянь з позиції недотримання встановлених заборон та обмежень на державній службі, зосереджуючи увагу на розкритті економічних і соціальних передумов корупційної поведінки публічної особи, при цьому вони не враховують інші організаційні, правові, політичні причини прояву корупційних ризиків у системі публічного управління.

А. В. Волошенко розглядає корупційний ризик в економічному розумінні і визначає його як імовірне відхилення фінансових параметрів й економічного процесу від загальнодержавних інтересів [43]. На його думку, в основі корупційних ризиків повинні лежати загальноекономічні поняття «небезпека» і «суспільні втрати», а підґрунтям даного явища є тінізація економіки й відсутність відповідальності. Таке визначення корупційного ризику є доречним, але повинно бути дещо відмінним у публічному управлінні й розкривати зміст процесів публічного управління.

Українські політики і громадські діячі досить часто ототожнюють поняття «корупційний ризик» та «корупціогенний фактор». Такий підхід суттєво обмежує поняття корупційного ризику, зміст його структури та сфери виникнення. Адже, корупціогенний фактор (у широкому розумінні) – це здатність нормативно-правової конструкції (окремого нормативного припису чи їх сукупності) самостійно чи у взаємодії з іншими нормами права сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією [44].

Таким чином, корупційні ризики в нормотворчій діяльності законодавчо визначені як корупціогенні фактори й обмежені законодавцем рамками конкретної нормативно-правової норми (конструкції), здатної містити положення щодо ймовірності виникнення корупційних дій. Тому можна стверджувати, що наявність у нормативних документах, які в той або інший спосіб регламентують діяльність державного органу або публічної

особи, корупціогенних факторів буде сприяти виникненню корупційних ризиків при виконанні такою особою владних повноважень і прийнятті державно управлінських рішень.

На віднесення корупціогенних факторів лише до категорії чинників, що сприяють виникненню (проявленню) корупційного ризику прямо вказується в Розділі 3 пункті 2 Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції, де передбачено, що ідентифікація корупційних ризиків проводиться шляхом виявлення чинників корупційних ризиків у нормативно-правових актах [36]. Отже підміна чи ототожнення цих двох понять не допустима.

Аналіз наявних у наукових та законодавчих джерелах різних трактувань поняття «корупційний ризик» свідчить про схожість більшості з них, а відмінності полягають переважно в обраному авторами підході до розуміння сутності та структури ризику в цілому, а також сфери його застосування і наслідків зокрема.

Більшість науковців схильні зводити його до переліку чинників та причин, що породжують і стимулюють можливість державного службовця вступити у корупційні відносини, залишаючи поза увагою обов'язкові характеристики, притаманні ризику в публічному управлінні, а саме: наявність певної міри ймовірності його прояву та наявність можливості виникнення негативних наслідків від його дії (або бездіяльності).

Треба підкреслити, що, на відміну від інших ризиків, характерною ознакою саме корупційних є завжди негативні наслідки. Корупційний ризик, за своєю суттю та зоною впливу, є завжди деструктивним і породжує відчутний негативний суспільний ефект.

Водночас, можна погодитися з тими авторами, які однією з ознак ризику розглядають наявність обов'язкової альтернативної поведінки, яка надає можливість запобігти або мінімізувати наслідки прояву ризику.

Виходячи з аналізу наведених визначень, можна запропонувати під корупційним ризиком у системі публічного управління розуміти сукупність причин та факторів, що закладені в системі публічного управління і

визначають можливість виникнення корупційної поведінки особи, створюючи небезпеку негативних наслідків для життєво важливих інтересів особистості, суспільства, держави.

При цьому корупційні ризики можуть мати найрізноманітніші детермінанти – організаційні, правові, економічні, політичні, соціальні та навіть технічні. Водночас структура корупційних ризиків буде однаковою у генезисі – вони насамперед обумовлені недоліками організаційного забезпечення і нормативного-правового регулювання питань, пов'язаних зі здійсненням публічного управління, але можуть проявлятися по-різному.

В одному випадку, ризики можуть виражатися у формі недотримання встановлених законодавством заборон і обмежень, у зв'язку із проходженням публічної служби. В іншому випадку, – у зв'язку із виконанням владних повноважень під час здійснення публічного управління.

Поняттям, що безпосередньо пов'язане зі структурою ризику та характеризує його, є категорія – «фактор ризику», що вживається як у гуманітарних, так і в технічних науках, при цьому найчастіше розкриваючи його зміст і визначаючи системні складові цього явища.

У загальному вигляді можна погодитися з дефініцією «фактора ризику», наданою Н.С. Краснокутською, яка вважає, що:

- «причини» виступають джерелом ризику, тобто це явища, що призводять до виникнення ризику (відповідають на питання чому?);

- «фактор ризику» – це умови прояву причин (джерел) ризику або це чинники ризику, які впливають на ймовірність реалізації ризику та вагу наслідків (відповідають на питання коли? як? де?);

- «види впливу» – це дії, пов'язані із виникненням ризику (відповідають на питання що? що саме?);

- «наслідки ризику» визначають конкретні результати відхилення від цілей (відповідають на питання що очікувати?) [45, с. 10-11].

Схожим є визначення «фактора ризику», що надається європейськими експертами під час розгляду та оцінки факторів корупційного ризику. Так, у

Методології оцінки корупційних ризиків у державних установах Південно-Східної Європи, ними зазначається: «фактор ризику означає будь-яку ознаку, характеристику або вплив окремої установи, або процесу, що збільшує імовірність корупційної поведінки, порушує цілісність, сприяє неетичній поведінці або іншій поведінці, яка може мати негативний вплив на цілі та завдання державної установи (її повноваження, обов'язки, процеси)». При цьому європейські експерти вказують: «Ризик та фактор ризику є двома сторонами однієї монети, тому їх неможливо чітко розрізняти, оскільки кожен ризик є наслідком або впливає з одного або більше факторів ризику, які можуть бути дуже різними за своєю природою та змістом. У літературі поняття корупційні ризики і фактори корупційних ризиків часто змішуються» [46].

Виходячи з вищезначеного, під фактором корупційного ризику в системі публічного управління пропонується розуміти чинники та інші обставини, які породжують, стимулюють або іншим чином сприяють реалізації (або прояву) корупційної поведінки публічної особи.

У науковій літературі у структурі корупційного ризику прийнято виділяти дві основні категорії факторів: фактори-загрози та фактори-можливості.

Під факторами-загрозами треба розуміти корупційні чинники, які заважають належному функціонуванню системи публічного управління та/або інші обставини, що послаблюють основи та загрожують виникненням корупційної поведінки у публічної особи.

Факторами-можливостями можуть бути певні управлінські рішення і дії, що спрямовані на усунення (або мінімізацію) прояву корупційних ризиків у системі публічного управління.

Такий підхід до розуміння факторів ризику орієнтує керівництво державної установи не лише на захист від негативних наслідків, але й на пошук шляхів для реалізації можливостей, щодо протидії ним.

Таким чином, сутність корупційних ризиків полягає в тому, що будь-яка управлінська діяльність, а насамперед та, яка тісно пов'язана з розпорядженням бюджетними коштами і (або) державним майном, наданням адміністративних послуг, встановленням пільг і преференцій, може бути схильна до корупційних проявів, оскільки потенційно надає корупціонерам можливість набуття додаткових матеріальних благ, привілеїв і переваг, а отже, завжди буде продуктом їхнього усвідомленого вибору.

Можна виділити об'єктивні та суб'єктивні складові корупційних ризиків у системі публічного управління.

Серед об'єктивних складових корупційних ризиків можна виділити зовнішні обставини й умови (правові, політичні, соціальні тощо), а також внутрішні організаційні чинники (обіймана посада, зміст посадових обов'язків, ступінь і форми контролю тощо), за яких публічна особа стикається з варіативністю обрання корупційної або антикорупційної поведінки.

До суб'єктивних складових корупційних ризиків можливо віднести психологічне ставлення публічної особи до корупційних проявів, особисті риси характеру, а також особистісні та сімейні обставини, завдяки яким ця особа може бути схильна до порушення законності та обрання корупційної поведінки.

На сьогоднішній день також недостатньо дослідженою залишається класифікація корупційних ризиків у системі публічного управління. Деякі автори вивчають корупційні ризики в окремих галузях публічного управління, при цьому не роблячи їх загальної систематизації. Так, розглядаючи види корупційних ризиків у сфері надання адміністративних послуг та здійснення контрольно-наглядової діяльності в Україні, в аналітичному звіті Центра політико-правових реформ і Фонду «Демократичні ініціативи» автори виділяють основні корупційні ризики інституційно-функціонального характеру, властиві всій системі публічної

адміністрації України. До цієї категорії експерти віднесли такі корупційні ризики:

- поєднання в одному органі виконавчої влади функцій з вироблення політики та нормотворчості з функціями поточного адміністрування;
- поєднання в одній інституції (одному органі) функцій з надання адміністративних послуг і контрольних-наглядових (інспекційних) функцій;
- невпорядкованість системи органів публічної адміністрації і відсутність чіткого розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;
- слабкість внутрішнього адміністративного контролю та неефективність зовнішнього контролю за діяльністю публічної адміністрації;
- неналежна якість законодавства, зокрема нерозвиненість адміністративно-процедурного законодавства тощо [37, с. 12-35].

А. М. Михненко, Р. П. Марчук, А. М. Мудров пропонують корупційні ризики поділяти на інституційні та загальносистемні [47]. На їх думку інституційні корупційні ризики – це чинники, що негативно впливають на поведінку державного службовця, перетворюючи її на корупційну, та усунення яких належить до компетенції адміністративного органу, в якому працює (або який очолює) такий службовець. Загальносистемні (або «зовнішні») корупційні ризики, ними визначаються як ризики, пов'язані із загальними недоліками створення і функціонування публічної адміністрації, аналізуються лише в частині рівня корупції при підготовці, прийнятті та виконанні управлінських рішень. НАЗК, у затвердженій Методології оцінювання, також поділяє корупційні ризики на внутрішні та зовнішні [36].

Розглядаючи механізми попередження корупції у державному секторі, експерти Організації економічного співробітництва та розвитку (OECD) виділяють два самостійні види корупційних ризиків, які потребують вжиття превентивних заходів з метою запобігання корупції, а саме:

- корупційні ризики у законодавстві (що потребує усунення норм і практики, які створюють сприятливі умови для виникнення корупції або недопущення прийняття таких правил);

- корупційні ризики в державних установах і секторах, схильних до прояву ризику (що потребує аналізу процесів і функцій з метою визначення уразливих елементів для виникнення корупційної поведінки) [48].

Поширеною в міжнародній практиці є класифікації корупційних ризиків залежно від сфери публічного управління, у якій проявляється корупція, і причин її виникнення [49]. Міжнародні експерти рекомендують розглядати та оцінювати корупційні ризики в бюджетній сфері, у сфері прийняття державних управлінських рішень, у сфері управління кадровими ресурсами та здійснення дисциплінарних проваджень, у сфері доступу до інформації, прозорості й звітності діяльності державних інституцій, механізмів оскарження рішень і дій тощо.

Залежно від передумов виникнення корупції, Міністерством юстиції України у своїх роз'ясненнях «Корупційні ризики в діяльності державних службовців» пропонує корупційні ризики, за поширеністю, розподіляти на:

- недоброчесність державних службовців;
- виникнення конфлікту інтересів;
- безконтрольність з боку керівництва;
- наявність дискреційних повноважень [50].

А. В. Аксьонова пропонує класифікувати корупційні ризики залежно від основних негативних наслідків, до яких призводять прояви цих ризиків [51]. Вона виділяє корупційні ризики, що породжують негативні соціальні, економічні, політичні та психологічні наслідки.

До соціальних несприятливих наслідків, у свою чергу, відносяться:

- якісна зміна кадрового складу;
- звільнення кваліфікованих співробітників;
- підрив довіри суспільства до державної служби;
- суттєве зміцнення корумпованої організаційної злочинності;

- зайве витрачання ресурсів на протидію проявам корупції тощо.

Економічні негативні наслідки можуть містити:

- зниження ефективності використання бюджетних коштів;
- підвищення собівартості та ціни вироблених товарів і наданих послуг, їх не конкурентоспроможність;
- загальний економічний спад у державі.

Неефективна державна політика, відсутність якісного законодавства є, на думку А. В. Аксьонової, негативними політичними наслідками проявів корупційних ризиків [51].

Зниження психологічної стійкості та готовності протистояти впливу корумпованих співробітників характеризує негативні психологічні наслідки.

Проведений аналіз вище розглянутих класифікацій корупційних ризиків дає нам можливість стверджувати, що вони мають фрагментарний характер, не містячи при цьому системного та узагальнюючого підходів, а також вказують лише на окремі сфери виникнення та (або) наслідки прояву корупційних ризиків у системі публічного управління. Автори не завжди розкривають зміст і сутність того чи іншого корупційного ризику, що сприяло би його коректному ототожненню з певною групою ризиків.

Також не достатньо забезпечується систематизація множини ризиків на підставі певних ознак і критеріїв, що дозволило б об'єднати підмножини ризиків у більш загальні групи, з метою подальшого використання для розробки механізмів та засобів усунення або мінімізації їх впливу.

Таким чином, нам доцільним вбачається класифікацію корупційних ризиків у системі публічного управління на основі врахування наявних видів корупції і можливих сфер її виникнення (або реалізації), оскільки саме поява реальних корупційних відносин є негативним наслідком прояву корупційного ризику (рис.1.2).

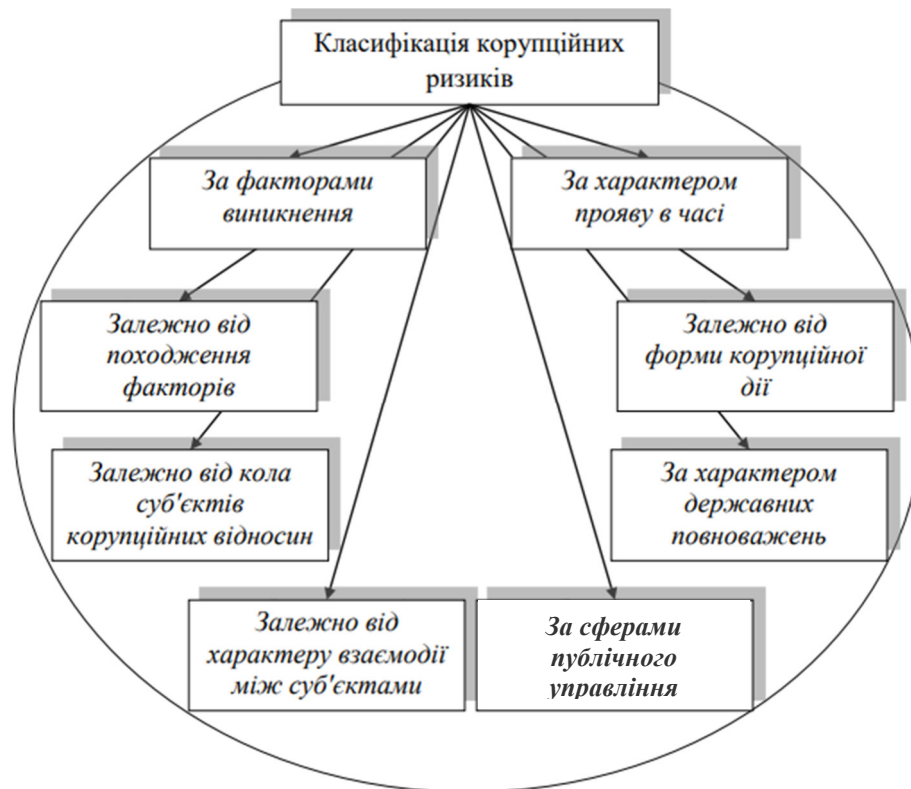


Рис. 1.1. Класифікаційні ознаки корупційних ризиків у системі публічного управління

За факторами виникнення корупційні ризики можуть поділятися на зовнішні та внутрішні ризики. При цьому зовнішні ризики тісно пов'язані із загальними недоліками функціонування системи публічного управління і можуть бути обумовлені дією різних зовнішніх чинників: правові; економічні; політичні; соціальні тощо.

Внутрішні ризики безпосередньо пов'язані з діяльністю в середині самого органу публічного управління:

- неформальний характер відносин службовців;
- безконтрольність підлеглих з боку керівництва;
- неправомірне використання посадовими особами широкого кола дискреційних повноважень при прийнятті рішень та вчиненні управлінських дій тощо.

Залежно від походження факторів, що лежать в основі корупційного ризику, можна їх поділяти на:

- ризики, обумовлені факторами організаційного характеру;

- ризики, обумовлені факторами правового характеру;
- ризики, обумовлені факторами економічного характеру;
- ризики, обумовлені факторами соціального характеру;
- ризики, обумовлені факторами політичного характеру тощо.

Залежно від кола суб'єктів корупційних відносин ризики можна поділити на такі групи:

- ризики у верхівкових органах публічного управління
- ризики у низових органах публічного управління.

До першої групи ризиків відносяться вищі та середні державні посади, безпосередньо пов'язані з прийняттям відповідальних управлінських рішень, що мають високу ціну (розподіл бюджетних коштів і спонсорської допомоги, розміщення державних замовлень, розпорядження державним майном тощо).

Друга група охоплює середні та нижчі державні посади, що пов'язані з постійною взаємодією чиновників з підприємствами, організаціями та громадянами.

Слід зазначити ситуацію, коли обидві зацікавлені в корупційній угоді сторони можуть належати до одного органу публічного управління, це також вид корупції, яку зазвичай називають «вертикальною». Вона, як правило, виступає мостом між верхівковою та низовою корупцією.

Залежно від характеру взаємодії між суб'єктами корупційних відносин ризики можуть бути: децентралізовані; централізовані «знизу вверх»; централізовані «зверху вниз».

При децентралізованій корупційній поведінці кожен суб'єкт діє на власний розсуд і за власною ініціативою, а відносини при цьому найчастіше носять хаотичний характер. При централізованій корупції взаємодія суб'єктів корупційних відносин носить пряму підпорядкованість «знизу вверх» або навпаки.

За сферами публічного управління корупційні ризики можна розділити на:

- ризики у сфері фінансового управління та бюджету;

- ризики у сфері управління майном;
- ризики у сфері освіти, охорони здоров'я;
- ризики у сфері соціального захисту населення та інші.

За характером державних повноважень, що покладені в основу корупційного ризику, класифікацію можна представити як:

- ризики, пов'язані з повноваженнями щодо видачі (анулюванні, зупиненні) дозвільних документів;
- ризики пов'язані з повноваженнями щодо здійснення державного нагляду та контролю;
- ризики, пов'язані з повноваженнями щодо розпорядження бюджетними коштами, проведенням тендерних процедур й іншими фінансовими повноваженнями;
- ризики, пов'язані з повноваженнями щодо управління майном і наданням адміністративних послуг;
- ризики, пов'язані з використанням процесуальних повноважень та розпорядженням інформацією з обмеженим доступом тощо.

Можна розрізняти ризики також залежно від форми прояву корупційної дії, зокрема це ризики, пов'язані з:

- хабарництвом (або одержанням неправомірної вигоди);
- зловживанням службовим становищем;
- легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом; – незаконним збагаченням;
- нецільовим використанням та/або шахрайством з державними коштами та майном;
- незаконною участю у підприємницькій діяльності;
- незаконному лобізму, протекціонізму тощо.

За характером прояву у часі корупційні ризики можуть бути: постійні або тимчасові. Постійний корупційний ризик характерний для всього періоду здійснення публічно-управлінської діяльності та пов'язаний з дією постійних (незмінних у часі) факторів і причин. Тимчасовий корупційний ризик має

перманентний характер і виникає лише на окремих етапах або в окремий період здійснення державно-управлінської діяльності.

Запропонована класифікація корупційних ризиків покликана забезпечити чітке й повне уявлення щодо суті та структури корупційних ризиків. У той же час вона не є вичерпною, постійно змінюється та розширюється. Розвиток суспільних відносин, запровадження нових механізмів публічного управління, розвиток інформаційних технологій і практично відсутність реальної протидії корупції в країні сприяє появі нових форм і методів корупційної поведінки, а отже, кількість і розмаїття корупційних ризиків в Україні має тенденцію до їх прогресивного зростання.

Висновки до розділу 1

Вивчення теоретичних основ формування механізмів запобігання корупції в органах публічного управління дозволяє зробити наступні висновки:

1. Корупція є невід'ємним атрибутом будь – якої держави, вона завжди присутня там, де існує публічна влада. Серед науковців немає одностайності у визначенні категорії «корупція». Наукові погляди в цьому напрямі постійно змінюються, наповнюючи вказане поняття новим змістом. Все розмаїття наукових розумінь корупції, як явища, можна згрупувати за ідентифікуючими ознаками у п'ять основних груп: корупція як особливий вид державно - управлінських відносин; корупція як правова категорія; корупція як соціально-політичний інститут; корупція як культурно-психологічний феномен індивідуумів; корупція як відповідний набір стратегій поведінки фінансово-промислових груп, політичної еліти, лобістських формувань, різного роду соціальних груп, що прагнуть отримати незаконні переваги й преференції через використання влади та службового положення.

Корупція своїми наслідками завдає серйозної шкоди всьому суспільству, кожній людині, незалежно від того перебуває вона на державній

службі чи ні, є учасником корупційних відносин або веде боротьбу з корупцією. Рівень поширення корупції є одним з індикаторів розвитку суспільства, його моралі, політичного, економічного, соціального стану держави загалом. Вона виявляє неефективність дій державної влади у економічних, політичних, правових, соціальних та інших суспільних процесах.

2. Причини корупції для кожної із країн світу можуть відрізнятися, але головні серед них мають типовий характер, а саме: невдало побудована система публічного управління (або незакінчені реформи в системі органів публічного управління); непрофесійність топ-менеджерів в державі; недосконала судова система; політична корупція в парламенті; брак політичної волі національних лідерів щодо ефективного протистояння проявам корупції, насамперед проявам політичної корупції; слабкість інститутів громадянського суспільства.

В Україні особливою ознакою традиційно високого рівня корупції у різних сферах життя суспільства є те, що населення сприймає корупцію як закономірне явище. Суттєвим підґрунтям для корупції в органах публічного управління є відсутність в Україні легалізованих, законодавчо визначених і врегульованих «каналів», форм і процедур представництва інтересів (лобізму, клієнтелізму та корпоративізму). Фактором, який значно впливає на рівень корупції, є якість правової системи держави.

Виходячи з вивченого матеріалу виділено такі основні причини поширення корупції в органах публічного управління: політичні; економічні; соціально-психологічні; правові; організаційно-управлінські.

3. На основі аналізу літературних джерел запропоновано під корупційним ризиком у системі публічного управління розуміти сукупність причин та факторів, що закладені в системі публічного управління і визначають можливість виникнення корупційної поведінки особи, створюючи небезпеку негативних наслідків для життєво важливих інтересів особистості, суспільства, держави. Під фактором корупційного ризику в

системі публічного управління пропонується розуміти чинники та інші обставини, які породжують, стимулюють або іншим чином сприяють реалізації (або прояву) корупційної поведінки публічної особи. При цьому у структурі корупційного ризику виділено дві основні категорії факторів: фактори-загрози та фактори-можливості. Корупційні ризики у системі публічного управління за факторами виникнення поділяються на зовнішні та внутрішні.

Корупційні ризики можуть бути обумовлені різними факторами, у тому числі організаційного, правового, економічного, соціального, політичного характеру тощо.

Розвиток суспільних відносин, запровадження нових механізмів публічного управління, розвиток інформаційних технологій і практично відсутність реальної протидії корупції в країні сприяє появі нових форм і методів корупційної поведінки, а отже, кількість і розмаїття корупційних ризиків в Україні має тенденцію до їх прогресивного зростання.

РОЗДІЛ 2

ХАРАКТЕРИСТИКА СУЧАСНИХ МЕХАНІЗМІВ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

2.1. Поняття та зміст організаційно-правових механізмів запобігання корупції в органах публічного управління

Запобігання корупції в діяльності органів публічного управління становить собою частину загальнодержавної антикорупційної політики, яка об'єднана національною ідеєю подолання цього негативного явища, включає стратегію розвитку публічно-правових відносин щодо усунення, нейтралізації чи обмеження дії посадових осіб органів публічного управління (детермінант корупції) та цілеспрямованому впливі за допомогою комплексу правових інструментів для досягнення поставлених цілей, що складаються у сфері реалізації завдань та функцій державних органів [52, с. 431].

Для запобігання корупції в органах публічного управління необхідно передбачити вирішення питань пов'язаних з організацією запобігання корупції, а також інформаційного та методичного забезпечення даного процесу. Всі ці моменти знаходять своє відображення при здійсненні правового регулювання запобігання корупції в системі органів публічного управління.

На думку Т. В. Хабарової, заходи запобігання корупції можна класифікувати за такими критеріями як:

1) залежно від процесуально-правової форми реалізації антикорупційних заходів:

- правові, що спрямовуються на попередження вчинення корупційних діянь, виявлення таких фактів та застосування адміністративного впливу до порушників;

- організаційні – спрямовані на забезпечення організаційних умов реалізації діяльності щодо запобігання корупції;

2) залежно від суб'єкту реалізації заходів запобігання корупції:

- вчинені владними суб'єктами, до яких належать, визначені чинним законодавством спеціальні суб'єкти запобігання корупції, а також інші органи державної влади та місцевого самоврядування, які мають обов'язки та наділені повноваженнями в означеній сфері;

- суб'єктами не наділеними повноваженнями у сфері запобігання корупції, до яких, зокрема, належать фізичні особи, юридичні особи та громадські об'єднання;

3) залежно від змісту запобіжних антикорупційних заходів:

- політичні заходи, спрямовані на формування та реалізацію виваженої та обґрунтованої державної антикорупційної політики та організацію усіх політичних сил на протидію корупції;

- економічні заходи, спрямовані на встановлення обґрунтованого рівня заробітної плати публічних службовців, запровадження ефективних систем матеріального та нематеріального стимулювання, створення ефективної системи конкуренції та оцінки їх діяльності;

- виховні заходи, спрямовані на формування у свідомості громадськості нетерпимого ставлення до проявів корупції та підвищення рівня правової культури та правової свідомості суспільства;

- правові заходи, спрямовані на нормативно-правове забезпечення сфери запобігання корупції, встановлення механізмів реалізації антикорупційної діяльності та притягнення, осіб винних у вчиненні корупційних правопорушень та правопорушень, пов'язаних з корупцією до відповідальності;

- ідеологічні заходи, які передбачають формування у населення моральної установки, орієнтованої на повагу та збереження загальнолюдських цінностей;

4) залежно від об'єкту застосування:

- ті, що застосовуються до кандидатів на зайняття посади в органах державної влади або місцевого самоврядування;

- ті, що застосовуються до посадових осіб в момент їх перебування на посаді; ті, що застосовуються до осіб, які залишили відповідну посаду;

5) залежно від предметної спрямованості антикорупційних заходів:

- вдосконалення та позбавлення корупційних факторів проекти та чинні нормативно правові акти;

- виявлення порушень у діях посадових осіб;

- залучення громадськості та захист осіб, що сприяють виявленню та запобіганню корупційних діянь, тощо [53, с. 71].

Застосування заходів запобігання корупції в системі органів публічного управління повинно відбуватися на основі принципів, які можна поділити на загальні принципи, які містяться в законодавстві й побічно стосуються окресленої проблеми, і спеціальні принципи, які, виходячи зі своєї функціональності, прямо спрямовані на запобігання корупції.

До кола першочергових принципів запобігання корупції в системі органів публічного управління відноситься визнання, забезпечення і захист основних прав і свобод людини і громадянина. Цей принцип має, по-перше, міжгалузеве значення, по-друге, він безпосередньо закріплений в Конституції України, де сказано, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю [54].

Головним суб'єктом забезпечення захисту прав і свобод громадян від корупційного впливу є держава, проте в умовах системної корупції наявні в держави засоби не завжди використовуються в повному обсязі. Значна частина громадян нашої країни, в цілому розуміючи загрозу корупції в тому числі і для себе особисто, ставиться до неї досить терпляче. При такому толерантному ставленні суспільства до корупції в органах державної влади і управління ефективно здійснювати заходи щодо запобігання корупції практично неможливо.

Проведення заходів, пов'язаних із запобіганням корупції в системі органів публічного управління, має здійснюватися тільки на правовій основі,

а також з використанням законних засобів. У зв'язку з цим принцип законності в питаннях запобігання корупції в системі органів публічного управління також є одним з ключових. Що підтверджується, в першу чергу, його закріпленням як одного з основних принципів діяльності державних службовців.

Законність як принцип запобігання корупції може проявляти себе в цілому ряді аспектів.

По-перше, під законністю можна розуміти певну сукупність законів, а також інших нормативно-правових актів, предметом регулювання яких є питання запобігання корупції.

По-друге, законність це метод впливу на відповідні суспільні відносини, а саме відносини пов'язані із запобіганням корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням, що вчиняються державними службовцями.

Режим законності – це результат цілеспрямованої роботи спеціальних державних структур, тому мінімізувати рівень корупції в системі органів публічного управління можна за допомогою реалізації комплексу адміністративно-примусових, а також стимулюючих засобів.

Одним з принципів запобігання корупції в системі органів публічного управління є принцип невідворотності відповідальності за вчинення корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень. Наразі за корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення передбачена кримінальна, адміністративна, цивільно-правова та дисциплінарна відповідальність.

Державні службовці є суб'єктами на яких розповсюджуються вимоги, обмеження і заборони встановлені законом, яких вони зобов'язані дотримуватися і виконувати, показуючи приклад доброчесності всьому суспільству. Проходження державної служби характеризується необхідністю дотримання антикорупційних обмежень на всіх її етапах відповідно до Закону України «Про Державну службу», зокрема:

- особа, яка бажає взяти участь у конкурсі, подає у визначеному порядку письмову заяву про участь у конкурсі, у якій також зазначається про надання особою згоди на проведення спеціальної перевірки відповідно до Закону України «Про запобігання корупції»; декларацію, визначену Законом України «Про запобігання корупції»;

- не може бути державним службовцем особа, яка піддавалася адміністративному стягненню за правопорушення, пов'язане з корупцією, - протягом трьох років з дня набрання відповідним рішенням суду законної сили;

- державна служба припиняється у разі набрання законної сили рішенням суду щодо притягнення державного службовця до адміністративної відповідальності за пов'язане з корупцією правопорушення, яким на особу накладено стягнення у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, що пов'язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування.

О. П. Мусієнко зазначає, що для запобігання та протидії корупції в органах публічного управління необхідно здійснити такі організаційно-правові заходи:

- вдосконалити механізм доступу громадян до публічної інформації, особливо що стосується суспільно важливих питань, які впливають на добробут населення, таких як виділення земельних ділянок у відповідній місцевості або існування вакантної посади в органі виконавчої влади чи інших органах державної влади;

- забезпечити доступ зацікавлених осіб до державних закупівель, так як він є обмеженим через домінування непрозорих та неконкурентних процедур закупівель при витрачанні бюджетних коштів;

- залучати громадські організації до процедури затвердження місцевих бюджетів, а також до формування антикорупційної політики;

- посилити контроль за цільовим ефективним використанням бюджетних коштів;

- запровадити реальні інструменти громадського контролю за виконанням антикорупційної політики органами виконавчої влади, в тому числі шляхом заслуховування затверджених планів-заходів та звітів виконавців даних заходів;

- визначити нормативно чіткі процедури фіксування та класифікацій звернень до посадових осіб органів виконавчої влади від громадян та організацій, їх класифікації та звітування щодо реагування на них;

- звертати увагу на публікації засобів масової інформації щодо ознак корупційних правопорушень та публічні звернення;

- керівникам органів виконавчої влади подавати позитивний приклад несприйняття корупційних проявів під час здійснення службових повноважень та дотримання правил етичної поведінки державного службовця, пропагувати високоморальні якості, прозорість, гласність, справедливість, неупередженість при прийнятті рішень;

- запровадити використання інформаційно-комунікаційних технологій (запровадження електронної черги, попереднього запису телефоном чи через електронну скриньку), встановлення зручного для громадян графіку роботи, наявність інформаційних стендів та поширення інформації про порядок надання послуг у засобах масової інформації, забезпечення належних побутових умов для відвідувачів, забезпечення вільного доступу до необхідних бланків тощо;

- вдосконалити законодавство щодо дискреційних повноважень посадових осіб органів виконавчої влади;

- перед прийняттям будь-якого важливого рішення керівною посадою органу виконавчої влади, необхідно погоджувати свої наміри з вищестоящими органами [55, с. 134].

В механізмі запобігання корупції мають бути задіяні різні соціальні засоби і регулятори, центральне місце серед яких займають правові норми.

Суттєвою перешкодою на шляху формування організаційно-правового механізму запобігання корупції в органах влади є недотримання з боку ряду

державних службовців етичних стандартів службової поведінки, що в кінцевому підсумку призводить до різного роду посадовим зловживанням.

Запобігання корупції – це загально юридична проблема, тому норми усіх галузей права повинні бути задіяні в цьому процесі.

Механізм запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією повинен носити системний характер. Даний механізм має включати комплекс систематично здійснюваних дій, спрямованих на розробку і прийняття конкретних заходів запобігання корупційним проявам.

Механізм організаційно-правового регулювання запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, являє собою спосіб організації відповідної діяльності, а також наділення уповноважених суб'єктів необхідним обсягом прав і обов'язків.

Організаційно-правовий механізм запобігання проявам корупції являє собою самостійну систему правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин. Він має певні елементи, комплексне використання яких може привести до необхідного результату.

Кожен елемент механізму правового регулювання в даній сфері виконує свою специфічну роль у регулюванні суспільних відносин, що виникають у зв'язку із організацією запобігання корупції в органах публічного управління.

В юридичній літературі механізм правового регулювання розглядається з наступних позицій:

- сукупність засобів за допомогою яких здійснюється вплив на відносини, що виникають у процесі реалізації виконавчої влади [56, с. 686];
- правове регулювання окремої сфери нормами права, що є комплексним й спрямованим на досягнення конкретної мети [57, с. 491];
- сукупність правових засобів, за допомогою яких здійснюється упорядкування правовідносин та яким притаманні органічні та функціональні складові частини. Відповідно органічними складовими

механізму правового регулювання є норми права, акти реалізації права та правовідносини, а функціональними складовими можуть вважатися ті, які впливають на механізм правового регулювання, але не є його обов'язковими елементами [58, с. 64-66];

- механізм імперативно-нормативного регулювання організації та діяльності в сфері управління та формування стійкого правового порядку їх функціонування [59];

- способи впливу, реалізації права, а також проміжні ланки - правосуб'єктність, юридичні факти та правовідносини, які переводять нормативність права в регулювання суспільних відносин [60, с. 190];

- впорядкована за стадіями регулювання система правових засобів впливу на суспільні відносини у сфері організації і здійснення державного управління [61].

Правовий механізм запобігання корупції в органах публічного управління є частиною загального механізму правового регулювання. Але цей механізм має свої специфічні особливості, які дозволяють виділити його в самостійний напрям правового регулювання.

За думкою О. В. Ткаченко, однією зі складових частин механізму правового регулювання протидії корупції є норми права, в яких закріплено порядок (правила, вимоги), що регулює та встановлює визначені державою критерії поведінки осіб, наділених владно-розпорядчими функціями [62, с. 14].

М. Ю. Бездольний, враховуючи законодавчі положення щодо визначення окремих елементів державно-правового механізму протидії корупції, пропонує до його структури віднести:

- мету та завдання протидії корупції; принципи протидії корупції;
- об'єкти та рівні протидії корупції;
- суб'єкти корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних із корупцією;
- органи протидії корупції; заходи та засоби протидії корупції;

- напрямки протидії корупції;
- систему забезпечення протидії корупції [63, с. 38].

С. А. Задорожний визначає поняття «механізм запобігання та протидії корупції» як систему цілеспрямованих дій посадових осіб органів центральної та місцевої публічної влади, службовців силових структур та представників громадянського суспільства, спрямованих на забезпечення конституційних прав і свобод людини та укріплення демократичних європейських цінностей, виховання громадянської нетерпимості до проявів корупції, попередження й невідворотне покарання корупційних державно-владних відносин [64, с. 122].

В. А. Завгородній до структури правового механізму протидії корупції відносить такі елементи:

- норми права, що закріплюють права й обов'язки учасників взаємодії в протидії корупції;
- правові відносини, що складаються в процесі спільної діяльності суб'єктів взаємодії у сфері протидії корупції;
- акти реалізації прав і обов'язків учасників взаємодії, що виражаються у втіленні приписів правових норм в процесі взаємодії суб'єктів протидії корупції [65, с. 12].

Д. В. Гудков під механізмом запобігання корупції розуміє визначену законом сукупність взаємопов'язаних правових засобів, за допомогою яких здійснюється регулюючий вплив на суспільні відносини, в рамках яких існують ризики вчинення корупційних діянь. У цілому механізм правового запобігання корупції автор характеризує такими рисами:

- спрямований на врегулювання суспільних відносин у процесі запобігання корупції;
- запобігання корупції – це недопущення, відвертання завчасно корупційних діянь;

- протидія корупції – це скеровування діяльності спеціально визначених суб'єктів публічної адміністрації проти будь-яких розпочатих корупційних проявів;

- являє собою процес, що містить визначені стадії реалізації [66, с. 72].

Отже, організаційно-правовий механізм запобігання корупції в органах публічного управління являє собою сукупність правових засобів, за допомогою яких знижується потенційна корупційна загроза.

В. Тімашов до основних складових елементів правового механізму протидії корупції відносить:

- правовідносини у сфері протидії корупції як різновид суспільних відносин, що регламентуються правовими нормами і забезпечують взаємодію останніх із відповідними суб'єктами протидії корупції;

- норми права, що визначають права та обов'язки суб'єктів протидії корупції;

- нормативно-правові акти, які регламентують різноманітні сторони протидії корупції і формують комплексне й універсальне антикорупційне законодавство;

- державні органи, які покликані протидіяти корупції у процесі своєї повсякденної діяльності;

- юридичну відповідальність, що застосовується до суб'єктів корупційних правопорушень за умови порушення ними чинного законодавства України [16, с. 341].

В. Д. Гвоздецький до правового механізму протидії корупції включає сукупність взаємопов'язаних елементів: управлінських, організаційних, правових, контрольних, виховних, культурних, інформаційних, економічних та інших, які утворюють його структуру і спрямовані на удосконалення сфери управління, захист прав та свобод людини, громадянина, юридичних осіб, формування ефективного і чесного державного апарату, децентралізацію влади, передачу значної частини державних функцій приватному сектору, впровадження в сферу управління електронних засобів,

реформування судових та правоохоронних органів, протидію зрощування влади і бізнесу, удосконалення виборчого законодавства і діяльності політичних партій та громадських організацій, створення реальних умов для свободи бізнесу, вільної конкуренції, залишивши за державою лише створення правил для функціонування суспільних відносин і контроль за їх виконанням [67, с. 11].

О. З. Захарчук розглядає механізм правового забезпечення протидії корупції як цілісну систему правових засобів, за допомогою яких спеціально уповноважені державні органи впливають на суспільні відносини у сфері протидії корупції, спрямовані на боротьбу з нею, шляхом притягнення винних осіб до відповідальності, та профілактику корупційних правопорушень [68, с. 13].

Для підвищення ефективності правового механізму запобігання корупції велике значення має чітке визначення змісту та спрямованості організаційно-правових заходів протидії корупції, проведення яких і повинен забезпечувати згаданий механізм. Важливо, щоб цей механізм не тільки забезпечував протидію, яка би перешкоджала корупції, але й створювала умови для подальшого розвитку нових вимог антикорупційного законодавства, апробованих світовою спільнотою.

Виходячи з того, що корупційні правопорушення можуть проявлятися у різних галузях і сферах суспільного життя, система організації протидії корупції повинна мати міжгалузевий характер [69, с. 119].

Отже, виходячи з теоретичних напрацювань, пропонується під організаційно-правовим механізмом запобігання корупції в органах публічного управління розуміти врегульовану нормами права систему антикорупційних вимог, заборон та обмежень, які висуваються до державних службовців, а також сукупність організаційно-правових заходів спрямованих на їх практичну реалізацію з метою запобігання вчиненню корупційних правопорушень та правопорушень, пов'язаних з корупцією, та створення потенційно несприятливих умов для вчинення таких діянь.

До елементів організаційно-правового механізму запобігання корупції в органах публічного управління треба віднести: правові норми; антикорупційні вимоги, заборони та обмеження, які висуваються до державних службовців; організаційно-правові заходи спрямовані на практичну реалізацію встановлених вимог, заборон та обмежень; юридичну відповідальність як засіб запобігання корупційних правопорушень та правопорушень, пов'язаних з корупцією.

2.2. Спеціальна перевірка щодо кандидатів на зайняття посад державних службовців як превентивний захід запобігання корупції

З корупцією можна боротися, використовуючи різні заходи: суто репресивні, які полягають у розкритті корупційних правопорушень і притягненні винних осіб до відповідальності, або превентивні, серед яких підвищення прозорості та доброчесності державних структур, забезпечення рівного доступу осіб до державної служби, проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на заняття посад в органах державної влади й місцевого самоврядування, тощо.

Одним з основних механізмів запобігання корупції є запровадження добору висококваліфікованих кадрів на публічній службі, які б одночасно відповідали вимогам доброчесної поведінки.

Стаття 19 Закону України «Про державну службу» визначає, що право на державну службу мають повнолітні громадяни України, які вільно володіють державною мовою та яким присвоєно ступінь вищої освіти не нижче: магістра – для посад категорій «А» і «Б»; бакалавра, молодшого бакалавра – для посад категорії «В».

На державну службу не може вступити особа, яка:

- 1) досягла шістдесяти п'ятирічного віку;
- 2) в установленому законом порядку визнана недієздатною або дієздатність якої обмежена;

3) має судимість за вчинення умисного кримінального правопорушення, якщо така судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку;

4) відповідно до рішення суду позбавлена права займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, або займати відповідні посади;

5) піддавалася адміністративному стягненню за пов'язане з корупцією правопорушення – протягом трьох років з дня набрання відповідним рішенням суду законної сили;

6) має громадянство іншої держави;

7) не пройшла спеціальну перевірку або не надала згоду на її проведення;

8) підпадає під заборону, встановлену Законом України «Про очищення влади».

Законом також визначається, що під час реалізації громадянами права на державну службу не допускаються будь-які форми дискримінації, визначені законодавством [70].

Завданням загальнодержавного значення, на реалізацію якого спрямовано зусилля широкого кола органів державної влади та державних установ, є прийняття на публічну службу високоморального досвідченого фахівця, здатного сумлінно та неупереджено виконувати функції держави, а також запобігання прийняттю на службу осіб, у яких у разі призначення виникатиме конфлікт інтересів.

З метою організації такого добору кадрів при працевлаштуванні на посади, пов'язані з виконанням функцій держави, кандидат зобов'язаний подати необхідні відомості та документи і пройти спеціальну перевірку, що дає можливість керівнику державного органу отримати всебічну інформацію про кандидата та прийняти об'єктивне рішення про його призначення або відмовити у призначенні.

Нині наявні всі юридичні підстави для реалізації механізму проходження спеціальної перевірки, визначеного відповідними положеннями

Закону України «Про запобігання корупції» [13] та Порядку проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, та посад з підвищеним корупційним ризиком [71].

Як зазначається у ст. 56 Закону України «Про запобігання корупції», стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, що передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, а також посад з підвищеним корупційним ризиком, перелік яких затверджується Національним агентством з питань запобігання корупції, проводиться спеціальна перевірка, у тому числі щодо відомостей, поданих особисто. Зокрема, до цього переліку належать держслужбовці категорій «А» та «Б», а також керівники державних підприємств, установ, організацій, інших суб'єктів господарювання державної форми власності та їх заступники, призначення яких здійснюється державними органами [13].

При цьому рішення про призначення (обрання) або відмову у призначенні (обранні) на посаду, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, приймається лише після проведення спеціальної перевірки.

Водночас передбачено п'ять випадків, у яких спецперевірка не проводиться:

1) щодо кандидатів на пост Президента України, кандидатів у народні депутати України, кандидатів у депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та на посади сільських, селищних, міських голів, старост;

2) щодо громадян, які призиваються на військову службу за призовом осіб офіцерського складу та на військову службу за призовом під час мобілізації, на особливий період, або залучаються до виконання обов'язків за посадами, передбаченими штатами воєнного часу;

3) щодо претендентів, які перебувають на посадах в державних органах, органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого

самоврядування та призначаються в порядку переведення чи просування по службі на посади в межах того ж органу або призначаються в порядку переведення на посади в інших державних органах, органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування;

4) щодо претендентів, які перебувають на посадах в державних органах, органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування, що припиняються, та призначаються в порядку переведення на роботу до інших органів, до яких переходять повноваження та функції органів, що припиняються;

5) щодо осіб при розгляді питання про включення їх до списку народних засідателів або присяжних.

Спеціальній перевірці підлягають відомості про особу щодо:

- притягнення її до кримінальної відповідальності, наявності судимості, її зняття, погашення;

- застосування до кандидата адміністративних стягнень за корупційні правопорушення;

- достовірності відомостей, зазначених у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування за минулий рік;

- наявності у неї корпоративних прав;

- відношення її до військового обов'язку;

- наявності у неї допуску до державної таємниці, якщо такий допуск необхідний згідно з кваліфікаційними вимогами до певної посади;

- стану здоров'я кандидата, освіти, наявності у кандидата наукового ступеня, вченого звання, підвищення кваліфікації.

Додаткова спеціальна перевірка проводиться щодо поширення на особу заборони займати відповідну посаду, визначеної положеннями Закону «Про очищення влади» [72]. Відповідно до цього Закону особа, яка претендує на зайняття посади в органах влади, подає власноручно написану письмову заяву, у якій повідомляє про те, що до неї не застосовуються заборони,

визначені цим Законом, і дає згоду на проходження перевірки та на оприлюднення відомостей стосовно неї.

Відповідно до частини першої статті 1 Закону України «Про очищення влади», очищення влади (люстрація) – це встановлена цим Законом або рішенням суду заборона окремим фізичним особам обіймати певні посади (перебувати на службі) (крім виборних посад) в органах державної влади та органах місцевого самоврядування.

Органом, уповноваженим на забезпечення проведення люстраційної перевірки є Міністерство юстиції України. Саме це Міністерство веде Єдиний державний реєстр осіб, щодо яких застосовано положення зазначеного Закону. Цей реєстр містить 928 позицій з прізвищами громадян, щодо яких застосовано процедуру люстрації [73].

За загальним правилом організація проведення спеціальної перевірки покладається на керівника (його заступника) державного органу, органу місцевого самоврядування або їх апарату, на зайняття посади в якому претендує особа. При цьому для забезпечення організації проведення такої перевірки керівник органу може визначити відповідальний структурний підрозділ.

Водночас кандидат на посаду, стосовно якого спеціальна перевірка вже проводилася, при призначенні в порядку переведення на посаду до іншого державного органу або органу місцевого самоврядування повинен письмово повідомити про це відповідний орган, який в установленому порядку запитує копію довідки про результати спеціальної перевірки з органу, де проводилася така перевірка. Питання про призначення претендента на посаду розглядається лише після отримання копії такої довідки.

До проведення перевірки відомостей стосовно претендента на посаду залучаються як мінімум десять державних органів:

- Державна судова адміністрація України – щодо наявності відомостей про притягнення особи до кримінальної відповідальності;
- МВС України – щодо наявності судимості, її зняття, погашення;

- Мін'юст України та Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку – щодо наявності в особи корпоративних прав;

- Національне агентство з питань запобігання корупції – щодо наявності відомостей про вчинення претендентом на посаду корупційного правопорушення, а також щодо достовірності відомостей, зазначених ним у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;

- Мінохорони здоров'я України та відповідний орган виконавчої влади – щодо відомостей про стан здоров'я претендента на посаду (в частині перебування на обліку в психоневрологічних або наркологічних закладах охорони здоров'я);

- МОН України та відповідний орган виконавчої влади – щодо освіти, наявності у претендента на посаду наукового ступеня, вченого звання;

- СБУ – щодо наявності в особи допуску до державної таємниці;

- Міноборони України та військові комісаріати – щодо відношення особи до військового обов'язку;

- Служба зовнішньої розвідки — щодо відношення особи до виконання військового обов'язку (у разі перебування військовозобов'язаного на персонально-якісному обліку в Службі зовнішньої розвідки);

- Мін'юст України – щодо наявності відомостей про застосування до претендента на посаду положень Закону про очищення влади.

Крім того, законодавцем надано право керівнику державного органу, що проводить спеціальну перевірку, у разі необхідності перевірки відомостей про особу або достовірності поданих нею документів залучати до проведення такої перевірки інші центральні органи виконавчої влади або спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції.

Загальний алгоритм проведення спеціальної перевірки, крім прямо передбачених винятків стосовно окремих категорій осіб, включає декілька складових:

- надання кандидатом на посаду письмової згоди на проведення спеціальної перевірки та необхідних документів (автобіографії; копії паспорта; копій документів про освіту, вчені звання, наукові ступені; декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за минулий рік; медичної довідки про стан здоров'я; копії військового квитка; довідки про допуск до державної таємниці (за наявності); заяву, передбачену частиною першою ст. 6 Закону про очищення влади). При цьому у разі ненадання згоди кандидатом спеціальна перевірка не проводиться і питання про призначення на відповідну посаду не розглядається;

- надсилання органом, на посаду в якому претендує особа, запиту про проведення спеціальної перевірки до відповідних державних органів, які таку перевірку проводять (запит надсилається з копіями наданих документів не пізніше наступного дня після одержання згоди кандидата);

- проведення спеціальної перевірки, що фактично полягає у перевірці достовірності поданих кандидатом відомостей, та надання органу, який надіслав запит, інформації за результатами перевірки (надається не пізніше семи днів з дати надходження запиту);

- підготовка відповідальним структурним підрозділом органу, на посаду в якому претендує особа, довідки про результати спеціальної перевірки.

Спеціальна перевірка проводиться у строк, що не перевищує 25 календарних днів з дня надання претендентом на посаду згоди на її проведення. Проблемні питання щодо своєчасності проведення вказаної перевірки можуть бути пов'язані з організаційними недоліками її здійснення, що мають місце в окремих державних структурах.

Кандидат, щодо якого проведено спеціальну перевірку, має право на ознайомлення з довідкою про її результати. У разі незгоди кандидата з результатами перевірки він може подати свої зауваження у письмовій формі до відповідного органу. Органи (підрозділи), які проводили спеціальну

перевірку, у разі надходження від кандидата зауважень стосовно результатів спеціальної перевірки надають йому письмову відповідь протягом семи днів з дати надходження зауважень. Інформація про результати спеціальної перевірки та документи щодо її проведення є конфіденційними, якщо вони не містять відомостей, які становлять державну таємницю.

Слід зауважити, що законодавством визначено особливості реагування на виявлені розбіжності заявлених та фактичних даних про особу, встановлені під час спеціальної перевірки, у таких випадках:

- у разі встановлення розбіжностей у поданих претендентом на посаду автобіографії та/або декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, посадовою особою, яка організовує проведення спеціальної перевірки, надається можливість претенденту на посаду протягом п'яти робочих днів надати письмове пояснення за таким фактом та/або виправити таку розбіжність;

- у разі встановлення відомостей про претендента на посаду, які не відповідають встановленим законодавством вимогам для зайняття посади, посадова особа, яка здійснює призначення (обрання) на цю посаду, відмовляє претенденту у призначенні (обранні) на посаду;

- у разі встановлення факту подання претендентом на посаду підроблених документів або неправдивих відомостей посадова особа, яка здійснює призначення (обрання) на цю посаду, повідомляє протягом трьох робочих днів про виявлений факт правоохоронні органи та відмовляє претенденту у призначенні (обранні) на посаду.

Слід зазначити, що виникають окремі проблеми при опрацюванні результатів спеціальної перевірки. Зокрема, зустрічаються випадки різного розуміння терміна «неправдиві відомості», подання яких є перешкодою для прийняття на роботу (службу). Особливо це є актуальним з огляду на поширені випадки виявлення фактів подання таких відомостей (як правило, внаслідок помилки) у деклараціях про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру претендентів на зайняття посади.

Наприклад, достатньою для відмови у прийнятті на службу підставою можна розглядати виявлення суттєвих розбіжностей між поданими кандидатом відомостями в декларації та фактичними його доходами або ж наявністю даних, які б підтверджували їх умисне приховування.

Тому в разі встановлення за результатами спеціальної перевірки факту подання кандидатом на зайняття посади у вказаній декларації неправдивої інформації, насамперед, має враховуватися характер виявлених розбіжностей. При цьому незначні описки чи технічні помилки в декларації не варто розцінювати як недостовірні відомості.

У той же час кандидат, щодо якого проведена спеціальна перевірка, має право на ознайомлення з довідкою про результати спеціальної перевірки. У разі незгоди кандидата з результатами перевірки він може подати свої зауваження у письмовій формі стосовно її результатів до відповідного органу.

Таким чином, у разі виявлення за результатами спеціальної перевірки в деклараціях розбіжностей між відомостями про доходи, зазначеними кандидатом, та відомостями, наявними в органах державної податкової служби, кандидат має право звернутися до відповідного органу державної податкової служби з поясненням причин виникнення такої розбіжності та/або з доданням копій наявних у кандидата документів, які підтверджують відомості, зазначені ним у декларації.

При визначенні недостовірності наданої інформації необхідно виходити з її свідомого приховування чи перекручування претендентом на посаду. Також з метою з'ясування наявності чи відсутності правопорушень, у тому числі корупційних, які могли стати причиною подання підроблених документів або неправдивої інформації, доцільно надсилати таку інформацію до спеціально уповноважених суб'єктів, які безпосередньо здійснюють у межах своєї компетенції заходи щодо виявлення, припинення та розслідування корупційних правопорушень.

Претендент на посаду, щодо якого за результатами спеціальної перевірки встановлено обставини, які є підставою для відмови у призначенні (обранні) на посаду, вважається таким, що не пройшов спеціальної перевірки.

При цьому рішення про відмову у призначенні (обранні) на посаду за результатами спеціальної перевірки може бути оскаржено в суді у порядку адміністративного судочинства.

Слід зазначити, що аналіз складу державних органів, які залучаються до проведення перевірки, та перелік відомостей, які перевіряються, дає можливість дійти висновку, що проведення спеціальної перевірки є комплексним вивченням інформації про особу, яка бажає обіймати посади, пов'язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, та одночасно є дієвим механізмом запобігання корупції у владі, недопущення потрапляння на публічну службу осіб, які можуть бути схильними до неправомірної поведінки та зловживання службовим становищем.

Свого часу визначний китайський державний діяч та реформатор Ван Аньши (1021 - 1086) називав два джерела корупції: погані закони і погані люди. Обґрунтовуючи цей висновок, він писав: «Але що я хочу тепер особливо підкреслити – це те, що історія доводить неможливість забезпечення необхідного управління, якщо покладатися лише на владу закону, призначеного для контролю посадових осіб. Якщо останні не є людьми, які відповідають їх роботі» [74].

Отже, подолати корупцію, а ще краще – запобігти їй, стане можливо, коли до виконання функцій держави залучатимуться висококваліфіковані та добросчесні спеціалісти, відбір яких проводитиметься за наявності висновку обов'язкової спеціальної перевірки.

2.3. Антикорупційні обмеження та заборони на державній службі

Вступаючи на державну службу, особа, крім прав та основних обов'язків державного службовця, свідомо й добровільно приймає встановлені законодавством обмеження і заборони.

За своєю юридичною природою обмеження дуже близьке до заборони, але не співпадає з нею, адже обмеження направлено не на повне «витіснення» будь-яких суспільних відносин, а на утримання їх в певних, чітко визначених межах. З цього приводу слушно наголошує Ф.Н. Фаткулін, що при визначенні співвідношення обмеження та заборони по-перше обмеження є результатом заборони, а по-друге, говорити про часткове обмеження не є коректно, адже заборона це завжди певне обмеження, однак обмеження – не завжди заборона [75, с. 156-158].

По суті обмеження – це встановлені рамки, в межах яких суб'єкти повинні діяти. Їх визначають як певні випадки, коли певні права та свободи зберігаються, але обмежується їхня реалізація на певній території, у певний, точно позначений відрізок часу або стосовно до якого-небудь кола суб'єктів [76, с. 369].

Отже, правове обмеження – це встановлений законодавством спеціальний порядок реалізації прав і свобод, спрямований на утримання відповідних суспільних відносин в суворо обмежуваних рамках, за межі яких не дозволено виходити, а, відтак і порушувати їх [77, с. 167].

Правові обмеження державних службовців зумовлені специфікою виконуваних ними державних функцій і службових повноважень. Головна мета правових обмежень – це забезпечення ефективного функціонування державної служби, встановлення правових бар'єрів перед можливими зловживаннями державних службовців, створення умов для належного виконання посадових повноважень і реалізація встановлених Конституцією прав і свобод службовців. Правові обмеження й заборони стосуються осіб, які мають намір стати на державну службу, і діють протягом усього часу

проходження цими особами державної служби, а деякі починають діяти після припинення чи звільнення з державної служби.

Світова практика до антикорупційних обмежень як найбільш важливих елементів адміністративно-правового механізму запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією відносить: обмеження щодо роботи за сумісництвом; декларацію про особисті доходи; декларацію про доходи сім'ї; декларацію особистого майна; декларацію сімейних активів; декларацію подарунків; декларацію приватних інтересів, що мають відношення до управління контрактами; декларацію приватних інтересів, що мають відношення до прийняття рішень; декларацію приватних інтересів, що мають відношення до участі в підготовці або наданні рекомендацій з питань політики; публічне розкриття декларацій про доходи та майно; обмеження і контроль після закінчення трудової діяльності; обмеження і контроль подарунків та інших форм допомоги; обмеження і контроль зовнішніх надходжень (наприклад, з неурядових організацій або державної корпорації); особисті та сімейні обмеження прав власності приватних компаній тощо [78, с. 55].

В кожній цивілізованій країні свій набір антикорупційних обмежень. Не є виключенням й Україна, де перелік антикорупційних обмежень визначений законодавчо. Зокрема, Законом України «Про запобігання корупції», а саме статтями 22-27 встановлено спеціальні обмеження стосовно діяльності осіб уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування [13].

Відповідно до ст. 22 вищезазначеного Закону особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, забороняється використовувати свої службові повноваження або своє становище та пов'язані з цим можливості з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб, у тому числі використовувати будь-яке державне чи комунальне майно або кошти в приватних інтересах.

Службові повноваження – це офіційно покладені на певну особу обов'язки здійснювати яку-небудь службову діяльність, а також окремі переваги, надані їй для максимально ефективного здійснення зазначених обов'язків. Службові повноваження повинні бути передбачені відповідним нормативно-правовим актом: Конституцією, законом, міжнародним договором, указом, постановою, статутом, положенням, правилами, інструкцією тощо. При цьому межі повноважень посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підстави та способи їх здійснення повинні бути передбачені Конституцією, законом і міжнародним договором, згоду на обов'язковість якого надано Верховною Радою України та можуть бути розвинуті у підзаконних актах, і такі повноваження здійснюються виключно в інтересах народу України.

Становище особи та її повноваження можуть бути як службовими, так і не службовими.

У різних статтях Кримінального кодексу України також використовуються різні словосполучення для визначення відповідного діяння:

- «використання службового становища» (ст.ст. 149, 157, 158, 169, 176, 177, 201, 206, 206-2, 229, 248, 258-1, 298, 298-1, 303, 332, 332-1 ККУ);
- «використання влади або службового становища» (ст.ст. 158-2, 368, 369 ККУ);
- «використання наданих повноважень» (ст.ст. 368-3, 368-4 ККУ);
- «використання становища, яке займає працівник на підприємстві, в установі чи організації» (ст. 354 ККУ);
- «використання свого становища, наданих повноважень, влади, службового становища» (п. 5 примітки до ст. 354 ККУ) [79].

Слід вважати, що терміни «використання влади» («використання наданої влади») та «використання службового становища» є синонімами: представник влади, використовуючи публічну владу, одночасно

використовує своє службове становище представника влади; в інших випадках він використовує лише своє службове становище.

Але в жодній статті Кримінального кодексу на відміну від статей 1 і 22 Закону України «Про запобігання корупції», не йдеться про використання можливостей, пов'язаних із наданою владою, службовим становищем чи службовими повноваженнями. Тому, виходячи із принципу законності, відповідно до якого злочинність діяння визначається тільки Кримінальним кодексом (ч. 3 ст. 3 ККУ), використання зазначених можливостей саме по собі не може бути ознакою складу злочину. Тому, якщо службова особа, наприклад, одержала неправомірну вигоду за вчинення в інтересах того, хто її надав, будь-якої дії не з використанням наданої їй влади чи службового становища, а з використанням пов'язаних з ними можливостей (скажімо, можливості керівника ЦОВВ схилити не підпорядковану, не підконтрольну та не підзвітну йому службову особу державного підприємства до прийняття певного рішення), то під кутом зору Закону «Про запобігання корупції» ця особа вчиняє корупційне правопорушення, але під кутом зору Кримінального кодексу – ні.

Закон (так само як відповідні антикорупційні конвенції) не вимагає, щоб дії чи бездіяльність публічної службової особи були незаконними або порушували її службові обов'язки. Іншими словами, прийняття нею неправомірної вигоди в обмін на вчинення дії чи бездіяльності, які не суперечать закону, однак буде вважатися злочином, адже від такої особи взагалі очікують прозорості, неупередженості і лояльності.

Проте у приватному секторі в аналогічних ситуаціях порушення визначених законом або контрактом обов'язків службової особи є обов'язковою ознакою.

У ст. 22 Закону «Про запобігання корупції» згадується про заборону лише однієї конкретної форми використання своїх службових повноважень або свого становища та пов'язаних з цим можливостей – використання будь-якого державного чи комунального майна або коштів у приватних інтересах.

Таке «використання» державного чи комунального майна або коштів означає як тимчасове користування ним самою відповідною особою або передачу його нею в тимчасове користування іншим особам, так і дії, пов'язані з привласненням нею такого майна, коштів або незаконну передачу їх нею ж у власність інших осіб. Отже, йдеться про одну з двох форм корупції (другою формою корупції слід вважати так зване «хабарництво». Цей вже дещо застарілий термін, за відсутністю іншого, застосовується тут для позначення дій, пов'язаних з обіцянкою, пропозицією, наданням або з прийняттям обіцянки, пропозиції чи одержанням неправомірної вигоди).

Форм використання службових повноважень, становища, можливостей може бути більше. В яких саме формах воно здійснюється, можна судити з тексту відповідних статей Кримінального кодексу, Кодексу України про адміністративні правопорушення, дисциплінарних статутів та інших законів, що визначають зміст дисциплінарних проступків тощо.

Згідно зі ст. 25 Закону «Про запобігання корупції» службовим особам забороняється займатись іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю, а також входити до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли особи здійснюють функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі чи територіальній громаді, та представляють інтереси держави чи територіальної громади в раді (спостережній раді), ревізійній комісії господарської організації) [13].

Обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності не застосовуються до депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад (крім тих, які здійснюють свої повноваження у відповідній раді на постійній основі), присяжних. Така заборона також не поширюється на викладацьку, наукову і творчу діяльність, медичну практику, інструкторську та суддівську спортивну практику.

Суміщення слід відрізняти від сумісництва, оскільки це різні поняття. Частиною 2 ст. 21 Кодексу законів про працю України встановлено, що працівник має право реалізувати свої здібності до продуктивної і творчої праці шляхом укладення трудового договору на одному або одночасно на декількох підприємствах, установах, організаціях, якщо інше не передбачено законодавством, колективним договором або угодою. Таким чином, працівник підприємства має право укласти, крім трудового договору за основним місцем роботи, трудові договори на інших підприємствах за умови, що за основним місцем роботи не встановлені обмеження на роботу за сумісництвом. Частина 1 ст. 105 КЗпП також передбачає суміщення професій (посад), тобто можливість виконання працівником на тому ж підприємстві, в установі, організації поряд зі своєю основною роботою, обумовленою трудовим договором, додаткової роботи за іншою професією (посадою) або обов'язків тимчасово відсутнього працівника без звільнення від основної роботи [80]. Суміщення професій (посад) допускається в тих випадках, коли працівник за своєю кваліфікацією може забезпечити якісне виконання як основної, так і суміщеної (додаткової) роботи.

Актуальним на сьогодні є також питання щодо заборони особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, мати у прямому підпорядкуванні близьких їм осіб або бути прямо підпорядкованими у зв'язку з виконанням повноважень близьким їм особам.

У статті 1 Закону «Про запобігання корупції» докладно визначено зміст понять «пряме підпорядкування» та «близькі особи».

Пряме підпорядкування – відносини прямої організаційної або правової залежності підлеглої особи від її керівника, в тому числі через вирішення (участь у вирішенні) питань прийняття на роботу, звільнення з роботи, застосування заохочень, дисциплінарних стягнень, надання вказівок, доручень тощо, контролю за їх виконанням.

Близькі особи – члени сім'ї суб'єкта, зазначеного у частині 1 статті 3 Закону, а також чоловік, дружина, батько, мати, вітчим, мачуха, син, дочка, пасинок, падчерка, рідний та двоюрідний брати, рідна та двоюрідна сестри, рідний брат та сестра дружини (чоловіка), племінник, племінниця, рідний дядько, рідна тітка, дід, баба, прадід, прабаба, внук, внучка, правнук, правнучка, зять, невістка, тесть, теща, свекор, свекруха, батько та мати дружини (чоловіка) сина (дочки), усиновлювач чи усиновлений, опікун чи піклувальник, особа, яка перебуває під опікою або піклуванням зазначеного суб'єкта.

Членами сім'ї, відповідно до Закону є:

а) особа, яка перебуває у шлюбі із суб'єктом, зазначеним у ч. 1 ст. 3 Закону, та діти зазначеного суб'єкта до досягнення ними повноліття - незалежно від спільного проживання із суб'єктом;

б) будь-які особи, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом, мають взаємні права та обов'язки із суб'єктом, зазначеним у ч. 1 ст. 3 Закону (крім осіб, взаємні права та обов'язки яких не мають характеру сімейних), у тому числі особи, які спільно проживають, але не перебувають у шлюбі.

Таким чином, діти незалежно від спільного проживання відносяться до членів сім'ї.

Особи, які мають намір стати на державну службу зобов'язані повідомити керівництво органу, на посаду в якому вони претендують, про працюючих у цьому органі близьких їм осіб. У разі виникнення обставин, що порушують вимоги щодо обмеження спільної роботи близьких осіб, відповідні особи, близькі їм особи вживають заходів щодо усунення таких обставин у п'ятнадцятиденний строк. Якщо в зазначений строк ці обставини добровільно не усунуто, відповідні особи або близькі їм особи в місячний строк з моменту виникнення обставин підлягають переведенню в установленому порядку на іншу посаду, що виключає пряме підпорядкування. У разі неможливості такого переведення особа, яка

перебуває у підпорядкуванні, підлягає звільненню із займаної посади. (ст.27 Закону).

Обмеження щодо одержання подарунків визначено антикорупційним законодавством як ще одне дієве обмеження під час проходження державної служби. Забороняється одержувати подарунки, вартість яких перевищує один прожитковий мінімум для працездатних осіб, встановлений на день прийняття подарунка, одноразово, а сукупна вартість таких подарунків, отриманих від однієї особи (групи осіб) протягом року не може перевищувати двох прожиткових мінімумів, встановлених для працездатної особи на 1 січня того року, в якому прийнято подарунки, крім подарованих близькими особами та які одержуються як загальнодоступні знижки на товари, послуги і загальнодоступні виграші, призи, премії, бонуси. Подарунки, одержані як подарунки державі, Автономній Республіці Крим, територіальній громаді, державним або комунальним підприємствам, установам чи організаціям, є відповідно державною або комунальною власністю і передаються органу, підприємству, установі чи організації у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України (ст. 23 Закону).

У відповідності із ст. 24 Закону, особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняні до них особи у разі надходження пропозиції щодо неправомірної вигоди або подарунка, незважаючи на приватні інтереси, зобов'язані невідкладно вжити таких заходів:

- 1) відмовитися від пропозиції;
- 2) за можливості ідентифікувати особу, яка зробила пропозицію;
- 3) залучити свідків, якщо це можливо, у тому числі з числа співробітників;
- 4) письмово повідомити про пропозицію безпосереднього керівника (за наявності) або керівника відповідного органу, підприємства, установи, організації, спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції.

Якщо особа, на яку поширюються обмеження щодо використання службового становища та щодо одержання подарунків, виявила у своєму службовому приміщенні чи отримала майно, що може бути неправомірною вигодою, або подарунок, вона зобов'язана невідкладно, але не пізніше одного робочого дня, письмово повідомити про цей факт свого безпосереднього керівника або керівника відповідного органу, підприємства, установи, організації. Про виявлення майна, що може бути неправомірною вигодою або подарунка складається акт, який підписується особою, яка виявила неправомірну вигоду або подарунок, та її безпосереднім керівником або керівником відповідного органу, підприємства, установи, організації. У разі якщо майно, що може бути неправомірною вигодою або подарунок виявляє особа, яка є керівником органу, підприємства, установи, організації, акт про виявлення майна, що може бути неправомірною вигодою, або подарунка підписує ця особа та особа, уповноважена на виконання обов'язків керівника відповідного органу, підприємства, установи, організації у разі його відсутності.

Предмети неправомірної вигоди, а також одержані чи виявлені подарунки зберігаються в органі до їх передачі спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції.

Іншим превентивним механізмом запобігання корупції є обмеження щодо осіб, які звільнилися або припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, що передбачені ст. 26 вищезгаданого Закону:

- заборона протягом року з дня припинення відповідної діяльності укладати трудові договори (контракти) або вчиняти правочини у сфері підприємницької діяльності з юридичними особами приватного права або фізичними особами-підприємцями, якщо протягом року до дня припинення виконання функцій держави або місцевого самоврядування ці особи здійснювали повноваження з контролю, нагляду або підготовки чи прийняття

відповідних рішень щодо діяльності цих юридичних осіб або фізичних осіб – підприємців;

- заборона розголошувати або використовувати в інший спосіб у своїх інтересах інформацію, яка стала їм відома у зв'язку з виконанням службових повноважень, крім випадків, встановлених законом;

- заборона протягом року з дня припинення відповідної діяльності представляти інтереси будь-якої особи у справах (у тому числі в тих, що розглядаються в судах) , в яких іншою стороною є орган, підприємство, установа, організація, в якому (яких) вони працювали на момент припинення зазначеної діяльності.

Таким чином, вагомими засобами запобігання корупційним правопорушенням та правопорушенням, пов'язаним з корупцією, є антикорупційні обмеження. Їх слід розглядати як правові стримування пов'язаних з корупцією діянь, що створюють умови для задоволення інтересів людини і громадянина, суспільства в охороні й захисті від проявів корупції. Іншими словами, антикорупційні обмеження це спеціальні, встановлені в правові рамки, в межах яких повинні діяти суб'єкти, виключаючи певні можливості, що можуть мати місце під час перебування особи на державній службі, мета яких обмежити можливість використання службового становища для незаконного отримання особистої вигоди.

Антикорупційні обмежувальні заходи передбачають підвищені вимоги до державних службовців, адже їх діяльність безпосередньо спрямована на захист прав та інтересів громадян, надання їм публічних послуг. Відтак і вимоги до таких осіб мають бути значно підвищеними, що виключатиме можливість зловживання своїм службовим становищем.

Висновки до розділу 2

На основі вивчення механізмів запобігання корупції в органах публічного управління зроблено наступні висновки:

1. З'ясовано, що заходи запобігання корупції можуть бути: правові, організаційні, політичні, економічні, виховні, ідеологічні, вчинені владними суб'єктами або суб'єктами не наділеними повноваженнями у сфері запобігання корупції, застосовувані до кандидатів на зайняття посади, до посадових осіб в момент їх перебування на посаді або до осіб, які залишили відповідну посаду, тощо.

Застосування заходів запобігання корупції в системі органів публічного управління повинно відбуватися на основі загальних принципів, які містяться в законодавстві й побічно стосуються окресленої проблеми, і спеціальних принципів, які прямо спрямовані на запобігання корупції. Головним принципом запобігання корупції в органах публічного управління є визнання, забезпечення і захист основних прав і свобод людини і громадянина.

Засоби запобігання корупції реалізуються через механізм організаційно-правового регулювання запобігання корупції, до елементів якого віднесено: правові норми; антикорупційні вимоги, заборони та обмеження, які висуваються до державних службовців; організаційно-правові заходи спрямовані на практичну реалізацію встановлених вимог, заборон та обмежень; юридичну відповідальність як засіб запобігання корупційних правопорушень та правопорушень, пов'язаних з корупцією.

2. Визначено, що спеціальна перевірка щодо кандидатів на зайняття посад державних службовців є дієвим превентивним механізмом запобігання корупції. Цей механізм спрямований на запровадження добору висококваліфікованих кадрів на публічній службі, які б одночасно відповідали вимогам доброчесної поведінки. З метою організації такого добору кадрів при працевлаштуванні на посади, пов'язані з виконанням функцій держави, кандидат зобов'язаний подати необхідні відомості та документи і пройти спеціальну перевірку, що дає можливість керівнику державного органу отримати всебічну інформацію про кандидата

та прийняти об'єктивне рішення про його призначення або відмовити у призначенні.

Претендент на посаду, щодо якого за результатами спеціальної перевірки встановлено обставини, які є підставою для відмови у призначенні (обранні) на посаду, вважається таким, що не пройшов спеціальної перевірки. Рішення про відмову у призначенні (обранні) на посаду за результатами спеціальної перевірки може бути оскаржено в суді у порядку адміністративного судочинства.

Склад державних органів, які залучаються до проведення перевірки, та перелік відомостей, які перевіряються, надає можливість для комплексного вивчення інформації про особу, яка бажає обіймати посади, пов'язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування. Сама ж перевірка є дієвим механізмом запобігання корупції, недопущення потрапляння на публічну службу осіб, які можуть бути схильними до неправомірної поведінки та зловживання службовим становищем.

3. Визначено, що антикорупційні обмеження це спеціальні, встановлені в праві рамки, в межах яких повинні діяти суб'єкти, виключаючи певні можливості, що можуть мати місце під час перебування особи на службі, мета яких обмежити можливість використання службового становища для незаконного отримання особистої вигоди.

Правові обмеження державних службовців зумовлені специфікою виконуваних ними державних функцій і службових повноважень. Головна мета правових обмежень – це забезпечення ефективного функціонування державної служби, встановлення правових бар'єрів перед можливими зловживаннями державних службовців, створення умов для належного виконання посадових повноважень.

Антикорупційні обмеження застосовуються до осіб, які мають намір стати на державну службу, і діють протягом усього часу проходження цими особами державної служби, а деякі починають діяти після припинення чи звільнення з державної служби.

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

3.1. Міжнародний досвід запобігання корупції та можливості його застосування в Україні

Міжнародне співтовариство приділяє значної уваги питанням попередження корупції, що сьогодні стала світовою проблемою. За останні роки ці питання розглядалися на багатьох європейських форумах. При цьому, за умов масштабної корупції акцент робиться на усуненні причин, а не на боротьбі з конкретними проявами. Для правових систем деяких розвинутих країн узагалі не характерне використання в законодавстві терміну «боротьба» - законодавці закладають в нормативно-правовому акті принципи попередження правопорушень, які стосуються певної сфери діяльності.

Однією з головних складових формування і реалізації ефективної системи боротьби з корупцією є чітка взаємодія держав, у першу чергу їх правоохоронних органів, на регіональному і міжнародному рівнях, участь у заходах боротьби з цим негативним явищем, запроваджених у межах Організації Об'єднаних Націй, Радою Європи, Інтерполом, Міжнародним валютним фондом, Світовим банком та іншими міжнародними інституціями.

Світова співдружність розглядає корупцію на сучасному етапі як одну з найбільших загроз правопорядку, демократії, правам людини, чесності та соціальній справедливості. Загально визнано, що вона заважає економічному розвитку і становить реальну загрозу устоям суспільства. Тому пропонується для всіх країн загальний принцип – це доброчесність державного службовця.

Корупція призводить до системних та глибоких втрат як для суспільства, так і для держав. Корупція як непередбачуваний, не прогнозований фактор відохочує ділових людей від інвестицій, породжує надлишкові витрати для бізнесу та гальмує економічне зростання. Вона

робить вкрай неефективними функції судів, представницьких та виконавчих органів державної влади і місцевого самоврядування, підриваючи довіру громадян до інститутів публічної влади. Крім того, корупція завдає нищівного удару по іміджу країни.

Світовий досвід надає можливість порівняти національне законодавство із законодавством провідних країн світу з питання запобігання корупції. У зарубіжних країнах важливе значення займають інститути громадянського суспільства, особливо в процесі контролю за діями влади. Проводиться активна антикорупційна позиція громадян, їхніх громадських об'єднань щодо неприйнятності корупції як риса ментальності. Особливо активну роль у протидії зловживання владою відіграють засоби масової інформації [81, с. 200].

Світовий досвід доводить, що позитивних результатів у протидії корупції досягають ті країни, де влада перебуває під сильним тиском опозиції, яка контролює її, що вигідно і самій владі. Однак, за наявності загальних підходів, кожна держава розробляє власні національні механізми протидії корупції з урахуванням менталітету народу, історії, культури, рівня матеріального забезпечення тощо, оскільки підґрунтя корупції у країнах Азії, Африки та Європи досить різні. До країн, які створили ефективний механізм протидії корупції, можна віднести: Фінляндію, Данію, Нову Зеландію, Ісландію, Сінгапур, Швецію, Канаду, Нідерланди, Люксембург, Норвегію, Австралію, Швейцарію, Великобританію, Австрію, Ізраїль, США, Чилі, Ірландію, Німеччину, Грузію та інші. Кожна із країн має свої особливості в організації антикорупційної діяльності, але спільними для них є: зусилля щодо організації активної протидії корупційним проявам; створення відповідної правової бази; залучення громадських організацій до протидії корупційним проявам [82, с. 167].

Розглянемо логіку підходу до антикорупційної політики двох держав: Сінгапуру та Грузії, які мають значні успіхи у цьому напрямі.

До незалежності 1965 року Сінгапур знаходився в умовах цілковитих злиднів. Процвітання корупції в Сінгапурі, як прояв способу життя, притаманний азійському менталітетові, призвело до того, що країна знаходилася в дуже важкому економічному становищі і була наскрізь просякнута беззаконням. Імпортували навіть питну воду, будівельний пісок і найбільш необхідні види сировини. Своїх природних ресурсів у країні практично немає. Правоохоронні органи виявилися не в змозі протистояти організованій злочинності, а більшість чиновників брала участь в корупційних схемах. Населення мало низький рівень освіти і не вміло відстоювати свої права. Третина населення симпатизувала комуністам, а з сусідніми країнами склалися досить натягнуті відносини, які треба було оздоровлювати.

Не в кращому становищі опинилася і Грузія часів Шеварднадзе. Протягом останніх двох-трьох років президентства Шеварднадзе всі державні інститути були знищені зсередини корупцією. Найважливіші сектори грузинської економіки були поділені між представниками вузького кола наближених до влади людей. Найбільш помітними фігурами в цьому клані були племінник Шеварднадзе, що контролював нафту і сигарети, зять Шеварднадзе, який очолював компанію «Magti», що працює в сфері надання послуг мобільного зв'язку, батько невістки Шеварднадзе, який був «Господарем» порту Поті, а також особистий лікар дружини, призначений державним міністром. При цьому дочка Шеварднадзе контролювала кіно і телебачення республіки.

Влада в Грузії втратила будь-який авторитет, і вищі представники влади демонстрували свій добробут, нажитий абсолютно в очевидний для людей спосіб – корупцією. У 2001 році Шеварднадзе явно продемонстрував, що не збирається розлучатися з людьми, які намагалися утриматися при владі будь-що, збагачувалися за рахунок повного зубожіння населення.

У Грузії хронічно не виконувався навіть мінімальний державний бюджет. За 10-12 місяців не виплачувалися мізерні пенсії та зарплати. Люди

перебували в злиденному стані – більшість із п'яти мільйонів жителів – були безробітні, майже мільйон людей намагалися знайти роботу в Росії. Пенсія в перерахунку становила п'ять євро на місяць. Середня заробітна плата становила 10-15 євро.

Представники нової влади, як в Сінгапурі, так і в Грузії, змушені були шукати шляхи боротьби в першу чергу з корупцією держслужбовців усіх рівнів, яка унеможлиблювала здійснення економічних перетворень. Існує декілька факторів корупції і боротьба повинна вестися в комплексі заходів. Дуже суттєвими чинниками, які дозволяють існування корупції – є надмірне державне втручання в економіку, монополізація окремих секторів економіки, контроль держави над ресурсною базою.

Лідери як Сінгапуру, так і Грузії зрозуміли, що одним з основних завдань є необхідність приватизації підприємств, що знаходяться в державній власності. Приватизація – це можливість відмовитися від практики, коли величезні підприємства нібито перебувають під державним контролем, а насправді відбувається розтягування можновладцями по різних кутках всього найціннішого, що є на цих підприємствах. Необхідно, щоб люди знали, хто чим володіє, чому і за яку суму та чи інша людина стала власником того чи іншого підприємства. І тільки після того можна зробити економіку відкритою для конкуренції як внутрішньої, так і міжнародної. Держава повинна мати мінімальний вплив на економіку. Рушійною силою в розвитку економічної стабільності може бути тільки приватний сектор. Для всієї країни – пенсіонерам, студентам, вчителям – буде краще, якщо більше людей зможе проявляти свою ініціативу, домагатися успіху. Такий підхід демонструє, що тільки демократія є необхідною умовою стабільного економічного зростання і перемоги над бідністю.

Нове керівництво Грузії вирішило взяти курс на максимальне відкриття економіки. Більшість найбільших державних компаній було виставлено на продаж без будь-яких обмежень для покупців. Ніяких пільг для «національного капіталу» не було. Єдина перевага, якою могли

користуватися місцеві бізнесмени, - відсутність мовного бар'єру і можливість першими дізнатися про приватизацію того чи іншого об'єкта з газетних публікацій. Основними покупцями дрібних об'єктів стали місцеві компанії, великих – іноземні.

За приватизацією пішли інвестиції. Сукупні прямі іноземні інвестиції в економіку Грузії у 2004-2009 роках склали \$ 6.5 млрд. За привабливістю для іноземних інвесторів і за обсягами отриманих зовнішніх інвестицій Грузія зрівнялася з новими членами ЄС. У розмірах грузинського бюджету кошти, отримані від приватизації та інвестицій, були дуже суттєвими і сягали від 10% до 30% від ВВП (за кожним показником), що перевищує подібні індекси у всіх країнах колишнього ССРСР.

Які ж саме реформи дозволили Грузії здійснити такий «антикорупційний прорив»? Насамперед, це – радикальне скорочення державного апарату: з 18 міністерств залишилось 13 (відбулося скорочення персоналу на 35 %), із 52 державних служб залишилось 34 (50 % скорочення персоналу). Прикладом реформи інституції влади стала ліквідація влітку 2004 року дорожньої поліції. Всі працівники (14 тис.) були звільнені. Замість двох структур - дорожньої поліції та дільничних поліцейських була створена патрульна поліція. Нових співробітників набирали на конкурсній основі, серед них колишні працівники склали менше 10 %. Новим співробітникам збільшили зарплату, вона стала у 15-20 разів вища за зарплату до реформи і є вищою ніж деінде в державному апараті, та забезпечили гарним матеріальним оснащенням. Нині рівень довіри населення до цієї структури складає 85 %. Реформа ДАІ виявилася для Грузії ключовою. Вона породила суспільну довіру до урядових реформ. Суттєвих змін зазнала дозвільна та податкова системи Грузії. Для поліпшення умов ведення бізнесу були скасовані: ліцензійні і реєстраційні збори; державні мита; консульські, тендерні, виконавчі збори; збори з відстрочки обов'язкової військової служби; збори за користування природними ресурсами; збори за очистку житлової території; збори з дозволів на будівництво і перевезення тощо.

Існує законодавча заборона на збільшення кількості ліцензій і дозволів та на створення нових регуляторних органів. Кількість державних ліцензій, які потрібно було отримати в Грузії для початку будь-якого виду економічної діяльності, зменшилася увосьмеро, кількість податків – з 22-х до 7. Нині податкова система Грузії складається з: податку на доходи фізичних осіб; податку на додану вартість; соціального податку; податку на прибуток підприємств; акцизів; майнового податку; податку на гральний бізнес.

Два останні складають власні джерела місцевих бюджетів. Стабільність податкового режиму гарантується тим, що ухвалення рішень про збільшення податкового навантаження за наявними податками чи запровадження нових вирішується виключно на загальнонаціональних референдумах.

Грузія в односторонньому порядку поетапно зменшила імпорتنі мита. 2006 року спектр мит звели до трьох можливих – 12 % (для товарів, які виробляються в Грузії), 5 % і 0 %. Також не існує квотування імпорту. Приєднання до системи технічних стандартів Організації економічної співпраці і розвитку відкрило доступ на внутрішній ринок Грузії всім товарам, які відповідають сертифікаційним вимогам Євросоюзу, а ліцензування та сертифікація товарів і послуг перестала бути обов'язковою та носить добровільний характер.

Грузія надала «зелене світло» для роздержавлення колишньої «загальнонародної» власності. Ще з 1996 року вільно продається земля сільськогосподарського призначення, а з 1998 року – жоден об'єкт державної власності не продається без земельної ділянки під ним. На землю сільськогосподарського призначення існує обмеження – іноземець не може її придбати, але має право взяти її в оренду. Не підлягають приватизації надра, водні ресурси, морський шельф, ліси, повітряний простір, заповідники, об'єкти, що мають культурно-історичну цінність, музеї, театри, архіви, держрезерв, у т. ч. дорогоцінних металів, лінії електропередач (окрім експортних і транзитних), наукові установи і ВНЗ (які фінансуються із держбюджету), пристані, маяки, акваторія, залізниця, газопроводи, дороги,

посадкові смуги (лише ті з цих об'єктів, які мають державне значення), майно силових структур, частоти, урядовий зв'язок, цвинтарі, водогони, життєво важливі медичні заклади (з особливого переліку), підприємства, які виробляють радіоактивні речовини. Решту майна держава або вже приватизувала, або планує зробити це найближчим часом. При цьому працівники компанії, яка приватизується, мають визначений законодавством зиск: у разі продажу 10 % державних акцій розподіляються між працівниками, а також пенсіонерами компанії і тими, хто звільнився з неї за рік до продажу.

До безумовних здобутків Грузії належить докорінна зміна суспільної толерантності до фактів корупції. Завдяки новинам на всіх телеканалах постійно висвітлюються факти затримання злодія в законі чи чиновника-хабарника. А все почалося 2005 року, коли в телеефірі стали з'являтися відеозйомки та аудіозаписи, що фіксували моменти отримання хабара посадовцями. Більшість громадян країни перестали вважати корупцію прийнятним сервісом і почали сприймати її як гріх.

Суттєвим чинником розгулу корупції є слабкість закону, відсутність прозорості і чіткої законодавчої бази і занадто часта зміна економічного законодавства, неадекватні міри покарання за корупційні правопорушення, можливість впливу на судові рішення, наявність норм в законах, що дозволяють суб'єктивне трактування нормативних актів.

У Сінгапурі першою проблемою, з якою зіштовхнувся новий уряд у боротьбі з корупцією, був саме закон, що регулює боротьбу з корупцією. Він був занадто слабкий. Багато корупційних злочинів виявилися поза сферою його дії, а працівники правозахисних органів не мали повноважень, які б давали їм можливість ефективно виконувати свої функції. Більше того, знайти докази злочинів було вкрай складно через неефективність законодавства та залучення величезної кількості держслужбовців до корупційної практики.

Тому скорочення можливості для вчинення корупційних дій було здійснене вжиттям цілої низки заходів, які були закріплені в Законі про запобігання корупції. Сталося спрощення процедур прийняття рішень, була усунена будь-яка двозначність у законах у результаті видання простих і зрозумілих правил. Відбулося скасування дозволів і ліцензування. Дії держслужбовців були повністю регламентовані, бюрократичні процедури спрощені, був забезпечений суворий нагляд за дотриманням високих етичних стандартів.

У Сінгапурі виділяють два етапи протидії корупції. Перший пов'язаний зі змінами законодавства – прийняття Акта про запобігання корупції з чітким переліком корупційних діянь і встановленням відповідальності за їх учинення, а також створення спеціального органу з протидії корупції – Бюро з розслідування випадків корупції з розширеними повноваженнями. Цей орган розслідує і прагне запобігати випадкам корупції в державному і приватному секторі економіки Сінгапура. Бюро перевіряє випадки зловживань серед державних чиновників і повідомляє про них відповідні органи для вживання необхідних заходів. Бюро вивчає методи роботи потенційно схильних до корупції державних органів з метою виявлення можливих слабкостей в системі управління та у випадку необхідності рекомендує вжити відповідних заходів главам цих відділів.

Кримінальне законодавство Сінгапуру передбачає, що за умов доведення вини в отриманні хабаря до винного застосовують позбавлення волі або штраф (відповідно п'ять років ув'язнення або 100 тис. доларів США). Якщо ж стосовно держслужбовця надійшло завідомо неправдиве повідомлення щодо вчинення відповідних незаконних діянь, то особі, яка вчинила поширення недостовірної інформації, за завідомо неправдиві свідчення загрожує покарання у виді одного року ув'язнення або штраф у 10 тис. доларів США. Іноземні особи, яких викрили в корупції, позбавляють права здійснювати господарську діяльність на території Сінгапуру [83].

Другий етап полягав у підвищенні якості підбору кадрового державного апарату. Реалізація таких заходів була пов'язана із застосуванням жорстких, репресивних методів у сфері боротьби з корупцією, що мало прояв у численних звільненнях працівників митниці та інших державних служб.

В Сінгапурі запроваджена програма адміністративних заходів («Державна служба в XXI столітті»), спрямована на поступове скорочення бюрократичної тяганини. В рамках впровадження електронних послуг стало створення ще у 1999 році порталу «електронний громадянин», що дозволив дистанційно отримувати доступ до державних послуг [84, с. 55]. Запровадження елементів електронного урядування дало змогу забезпечити функціонування органів влади в режимі реального часу та зробило максимально простим і доступним щоденне спілкування з громадянами, юридичними особами, організаціями. Зокрема, у Сінгапурі на основі активного використання інформаційно-комунікаційних технологій надається 1600 видів послуг населенню [85, с. 65].

Підґрунтям для розвитку корупційного середовища великою мірою є громіздкий і неефективний бюрократичний апарат та відносно низька оплата праці державних службовців.

Державні службовці в Сінгапурі мали куди менший достаток порівняно з працівниками комерційного сектору. Багато хто з них використовував посадове становище в особистих цілях. У результаті хабарі стали єдиним способом отримання доступу до ресурсів. Тому оплата праці держслужбовців – дуже важливий аспект. Висока зарплатня не гарантує того, що корупції не буде, але вона значно скорочує мотивацію хабарників. Уряд вирішив: і поліцейський, і клерк повинні отримувати такий дохід, щоб спокуса брати хабарі зникла. Держслужбовцям, що займають відповідальні посади, були підняті зарплати до рівня, характерного для топ-менеджерів приватних корпорацій. Міністрам та суддям у Сінгапурі встановили астрономічну платню – 100 тис. дол США на місяць. Проте ніяких пільг, охорони, автомобіля з водієм та службової дачі міністру не надають – тільки за

особисті гроші. Але це не означає щорічного автоматичного збільшення платні можновладцям, тому що доходи приватного сектора то підвищуються, то знижуються. То ж зарплатню держслужбовців на всіх рівнях державної ієрархії уряду Сінгапуру прив'язали до рівня зарплатні у приватному секторі та в залежності від нього щороку переглядають. І якщо люди в країні починають отримувати менші доходи – відповідно скорочуються заробітні плати й урядовців.

При перегляді в 1989 і 1994 рр. зарплати вищим державним службовцям Сінгапуру підвищили до такої міри, що вони стали найбільшими в світі. Та все ж, коли 1995 році доходи в приватному секторі знизилися, то було відповідно зменшено і платню всіх міністрів і вищих посадових осіб.

Отже, головна ідея антикорупційної політики Сінгапура полягає в "прагненні мінімізувати або виключити умови, що створюють як стимул, так і можливість особи здійснення корумпованих дій". Це досягається за рахунок цілого ряду антикорупційних принципів, зокрема:

1) оплата праці державних службовців згідно формулі, прив'язаній до середньої заробітної платні успішно працюючих в приватному секторі осіб;

2) контрольована щорічна звітність державних посадовців про їх майно, активи і борги; прокурор має право перевіряти будь-які банківські, акціонерні і розрахункові рахунки осіб, підозрюваних в порушенні Акту про запобігання корупції;

3) велика строгість в справах про корупцію саме відносно високопоставлених урядовців для підтримки морального авторитету непідкупних політичних лідерів;

4) ліквідація зайвих адміністративних бар'єрів для розвитку економіки.

Боротьба з корупцією вважається одним з ключових чинників економічного успіху Сінгапура.

У Грузії лідери нової формації також вирішили почати з законодавчої бази. Відмовившись від прийняття традиційного антимонопольного законодавства, грузинська влада прийняла Закон «Про вільну і конкурентну

торгівлю», який був спрямований у першу чергу не стільки на унеможливлення монополізації різних сфер бізнесу, скільки на відмову від обмеження конкурентного середовища.

Повноваження державних органів були істотно скорочені, кількість контрольованих ними процесів зменшена, а самі вони поставлені в жорсткі рамки щодо планування своєї діяльності і за часом реагування на запити бізнесу і населення. Все це скоротило регулювання як ринку, так і інших сфер діяльності до мінімуму. Так, кількість ліцензій, які видаються держслужбовцями, та дозвільних процедур, контрольованих ними, скоротилася майже з тисячі до 140 штук, а Держстандарти були відмінені практично всі.

У Грузії зі скороченням бюрократичного апарату одночасно було значно підвищено заробітні плати держслужбовцям і поліцейським. У країні з 2003 року середня заробітна плата збільшилася у 8 разів. У той же час, зарплата в армії або поліції набагато перевищує цей рівень. Так, дільничний заробляє від \$ 400 до \$ 500 на місяць, патрульний – до \$ 1000, а керівники відділів та фахівці-професіонали ще більше. Але висока заробітна плата і суспільне становище повинні накладати на держслужбовців і велику відповідальність, насамперед – перед законом.

У Сінгапурі кожен держслужбовець при прийомі на службу і далі щорічно зобов'язаний декларувати своє майно та інвестиції в бізнес, включаючи вкладення дружини і залежних від нього дітей. Невідповідність багатства і одержуваної платні веде, як мінімум, до адміністративного розслідування. Якщо держслужбовець володіє частками в приватних компаніях, йому можуть запропонувати продати паї та акції, щоб уникнути конфлікту інтересів.

Окрім того, держслужбовці кожен рік зобов'язані подавати спеціальну декларацію про відсутність у них боргів. Вважається, що держслужбовець, який нарабив боргів, швидше знехтує своїми посадовими обов'язками заради власної вигоди, тобто, скоріше буде залучений до корупційних схем. Надання

держслужбовцем неправдивих відомостей у такій декларації призводить до звільнення його зі служби.

З метою відстежити «ліві» доходи чиновників, у Сінгапурі заснована спеціальна контора — *Corrupt Practices Investigation Bureau*, у перекладі — «Бюро з розслідування корупції». Агенти Бюро перевіряють банківські рахунки і майно не лише держслужбовців, а й їхніх дітей, дружин, родичів і навіть друзів. Якщо чиновник і його сім'я живуть невідповідно до своїх статків, Бюро автоматично, не чекаючи команди згори, починає розслідування. Коли міністр у декларації про доходи вказує, що у нього у володінні одна іржава машина, це лише в нашій країні нікого не дивує. У Сінгапурі після такого звіту автоматично стартує перевірка – і міністру не поздоровиться. Кожен громадянин має право звертатися до Бюро зі скаргою на дії держслужбовців і вимагати відшкодування збитків. Але надання неправдивих відомостей і наклеп, у свою чергу, також карається тюремним ув'язненням.

Та чи не найголовнішим у боротьбі з корупцією є принцип рівності закону, однакового для всіх. Бюро очолюється директором, який безпосередньо підпорядковується главі держави. Агентство не залежить від поліції та інших урядових відомств, включаючи держслужбовців у ранзі міністрів. А тому має право притягнути до суду будь-якого громадянина, незалежно від його статусу, рангу або віросповідання. Винятків для вищих держслужбовців не робиться. То ж кожен працівник, щодо якого є інформація про участь у корупційних діях, повинен бути покараний. Розслідування були ініційовані навіть проти близьких родичів прем'єр-міністра Сінгапуру. Ряд міністрів, викритих у корупції, були засуджені до різних термінів ув'язнення, або покінчили життя самогубством, або втекли з країни. Так були знищені механізм кланових структур, експлуатація «дружніх зв'язків», блат, традиція «дарування» подарунків-хабарів.

Грузія свого часу також оголосила війну хабарникам у держструктурах, що керували державою. Нова влада не шкодувала нікого, і ранг

підозрюваного не був перешкодою. З моменту приходу до влади Саакашвілі за корупцію були заарештовані декілька міністрів і шість членів пропрезидентської більшості у парламенті. Був заарештований колишній керівник залізниці за нецільове використання коштів. Головний футбольний керівник країни був заарештований після того, як у пресі з'явилася інформація про те, що на особистих рахунках Жорданія у швейцарських банках осідали суми, одержувані при переході грузинських футболістів у закордонні клуби. Він був відпущений на свободу, заплативши до бюджету держави 742 тисячі ларі (приблизно 350 тис. дол). На борту літака Тбілісі — Париж був заарештований зять Шеварднадзе, який провів/ у в'язниці два місяці за звинуваченням генпрокуратури Грузії в приховуванні від податків. Гроші, перераховані родиною Шеварднадзе для звільнення засновника компанії стільникового зв'язку «Магтіком» Георгія Джохтаберидзе в розмірі \$ 15,5 мільйона, були використані для фінансування поточних платежів по зарплатах і пенсіях, а \$ 2 мільйони, що залишилися, — спрямовані в грузинські збройні сили. «Це гроші, які вкрала сім'я Шеварднадзе, і мені вже набридло кривляння цієї сім'ї щодо їх порядності», — сказав Саакашвілі.

Через деякий час був закритий потужний конгломерат в Аджарії. У вересні 2004 року Верховний суд Аджарської автономної республіки за клопотанням місцевої прокуратури оголосив особисте майно Аслана Абашидзе і більше 20 його родичів нажитим незаконно. Після цього аджарське бюро виконавчого департаменту міністерства юстиції Грузії заарештувало майно клану Абашидзе – будинки і дачі на березі моря, земельні ділянки, дорогі автомобілі, твори мистецтва, банківські рахунки і автозаправні станції. Майно сім'ї Абашидзе, яке оцінюється у \$ 55 млн, конфісковано відповідно до постанови Верховного суду Аджарії. Це більше ста об'єктів рухомого і нерухомого майна, а також частка у ряді підприємств автономної республіки. Всі ці гроші було направлено в бюджет країни і використано для здійснення реформ.

У німецькому фонді Бертельсманна боротьбу з корупцією у Грузії ставлять у приклад іншим державам, але визнають, що на елітному рівні проблему подолати так і не вдалося.

Як вважає експерт Фонду Бертельсманна Сільвія Штебер, Міхеїлу Саакашвілі і його команді фактично вдалося покласти край всьому тому, що називають побутової корупцією. За її словами, дорожня поліція, яка збирає хабарі від водіїв, чиновники, що вимагають "на лапу" при наданні державних послуг на кшталт видачі довідок - усе це в минулому.

Але водночас, відзначається, що на вищому рівні, наприклад, при розміщенні державних замовлень, корупція в країні явно посилилася. Адже Саакашвілі з цими проблемами недостатньо боровся, і в роки правління "Грузинської мрії" Іванішвілі вони посилювалися. При цьому Штебер посилається на інтерв'ю Міхеїла Саакашвілі, в яких експрезидент сам визнавав, що зробив помилки в антикорупційній політиці, особливо в сфері правосуддя, яку так і не реформував. Йому не вдалося забезпечити незалежність суддів, у підсумку політики, як і раніше, впливають на систему судочинства і продовжують просувати свої бізнес-інтереси. Це є дуже серйозною проблемою сьогоденної Грузії [86].

Незважаючи на означене, Грузія у міжнародному рейтингу простоти і зручності ведення бізнесу, що розробляється Світовим банком, піднялася з 150-го місця, яке вона займала у 2004 р. на 11-е місце, випередивши такі поважні країни, як Швеція та Фінляндія. У міжнародному рейтингу сприйняття корупції, який складається Transparency International, за період 2004 - 2019 рр. Грузія піднялася з 124-го на 44-е місце. Грузія випередила в цьому рейтингу успіхів антикорупційної політики таких членів ЄС, як Мальта, Словаччина, Греція, Хорватія, Румунія, Угорщина і Болгарія, не кажучи вже про дві інших держави Південного Кавказу - Вірменію (77 місце) і Азербайджан (126), а також про Білорусь (66), Україну (126) і Росію (137).

Сінгапур організація Transparency International помістила на третє місце у своєму рейтингу. Тобто країна перебуває на одному рівні з Норвегією

та Данією, в числі п'яти найменш корумпованих держав світу. Хабарництво тут відсутнє як таке: чиновники не беруть плату, суди ефективні, а бізнесмени нікому не платять відкатів.

Отже, боротьба з корупцією має ґрунтуватися на розумінні конкретних проблем країни і враховувати стадію її політичного розвитку. Водночас, досвід засвідчує, що є універсальні для світової співдружності умови, без яких домогтися успіху в подоланні корупції фактично неможливо.

По-перше - це політична воля уряду. Жодні законодавчі або адміністративні заходи не можуть бути ефективними, якщо немає політичної волі уряду.

По-друге - це реальна, гарантована незалежність судової та слідчої систем країни.

По-третє - це те, що правові реформи лише частково розв'язують проблему. Щоб отримати результат, необхідно, аби реформи були поєднані з іншими формами боротьби з корупцією - економічними, фінансовими, соціальними та організаційними.

І, зрештою, велику роль у протидії корупції відіграє громадськість, особливо об'єднання громадян, які сприяють виявленню порушень законодавства про боротьбу з корупцією особами, уповноваженими на виконання функцій держави. Постійна поінформованість громадськості є ключовим елементом. Обізнана громадська організація може бути найефективнішим рушієм будь-якої антикорупційної компанії. Це підтверджує досвід боротьби з корупцією в європейських державах.

Отже, чинниками успішної протидії корупції апробованими міжнародною спільнотою є, насамперед, відкритість влади, прозорість та зрозумілість процедур прийняття державних рішень, дієві механізми контролю за діяльністю державних органів з боку громадянського суспільства, свобода слова, свобода та незалежність засобів масової інформації.

3.2. Напрями удосконалення антикорупційної політики в системі органів публічного управління в Україні

У всьому світі корупція визнається великою проблемою для держави та її розвитку, хоча завжди була притаманна майже всім суспільствам. Незалежно від статусу та рівня розвитку країни, наявність в публічній сфері корупційних проявів підриває легітимність влади, загрожує фундаментальним цінностям суспільства та її суверенітету, викликає недовіру з боку інших держав та унеможливує їх співпрацю. Майже в кожній країні публічна сфера є показником її розвитку та безпосередньо «обличчям» держави. Здатність державної служби ефективно протидіяти корупційним проявам спонукає її до вдосконалення своїх інститутів, що стає прикладом перманентності змін у суспільстві та адекватною відповіддю на суспільні виклики, є важливою основою реалістичної перспективи членства України в ЄС. Ефективне запобігання та протидія корупції, розробка та впровадження заходів антикорупційного спрямування є одним із першочергових завдань державної влади в Україні, що вимагає формування й реалізації дієвої антикорупційної політики в системі органів публічного управління.

Ефективних кроків у сфері формування антикорупційної політики від України очікують Міжнародний валютний фонд, Європейський Союз, низка інших впливових міжнародних організацій. У зв'язку з цим, сучасні завдання публічного управління, євроінтеграційний курс України та політика євроатлантичного співробітництва потребують зваженого та ефективного теоретико-методологічного забезпечення формування антикорупційної політики в Україні [87, с. 40].

Успішна протидія корупції можлива за умови наявності належного антикорупційного законодавства, ефективного його застосування відповідними органами державної влади та координованості, поінформованості громадськості про здійснення заходів із запобігання та

протидії корупції, взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами державної влади у сфері формування та реалізації державної антикорупційної політики, підтримки антикорупційних заходів громадянським суспільством.

Для успішної боротьби з корупційними проявами як на центральному так і на місцевому рівнях публічної влади необхідне подальше удосконалення вітчизняного законодавства в частині заходів щодо запобігання та протидії корупції, приведення національної нормативно-правової бази у відповідність до міжнародних норм та рекомендацій.

В Україні за роки незалежності було ухвалено більше ста нормативних актів антикорупційної спрямованості, основними з яких є такі:

- Конвенція ООН проти корупції (ратифікована Законом України від 18 жовтня 2006 року № 251-V) [88];
- Цивільна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією (ратифікована Законом України від 16 березня 2005 року № 2476-IV) [89];
- Кримінальна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією (ратифікована Законом України від 18 жовтня 2006 року № 252-V) [90];
- Закон України "Про очищення влади" [72];
- Закон України "Про Національне антикорупційне бюро України" [91];
- Указ Президента України від 25 січня 2012 року № 33 "Про Порядок проведення спеціальної перевірки відомостей щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування" [92];
- Положення про Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні правопорушення, затверджене наказом Міністерства юстиції України від 11 січня 2012 року № 39/5 [93].

Наразі основним нормативним документом в сфері запобігання корупції є Закон України "Про запобігання корупції" від 14.10.2014 р. [13].

Окремої уваги заслуговує Закон України "Про очищення влади" від 16.09.2014, який визначає правові та організаційні засади проведення очищення влади (люстрації) для захисту та утвердження демократичних цінностей, верховенства права та прав людини в Україні. Очищення влади (люстрація) здійснюється з метою недопущення до участі в управлінні державними справами осіб, які своїми рішеннями, діями чи бездіяльністю здійснювали заходи (та/або сприяли їх здійсненню), спрямовані на узурпацію влади корумпованими чиновниками, підрив основ національної безпеки і оборони України або протиправне порушення прав і свобод людини, і ґрунтується на принципах: верховенства права та законності; відкритості, прозорості та публічності; презумпції невинуватості; індивідуальної відповідальності; гарантування права на захист.

Важливе значення також має Закон України "Про відкритість використання публічних коштів" від 11 лютого 2015 р. [94], яким визначаються умови й порядок забезпечення доступу до інформації про використання публічних коштів, які визначаються як кошти державного та місцевих бюджетів, кредитні ресурси, надані під державні й місцеві гарантії, кошти Національного банку України, державних банків, державних цільових фондів, Пенсійного фонду України, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, а також кошти суб'єктів господарювання державної та комунальної власності, отримані ними від їх господарської діяльності.

Виходячи з правових норм, закріплених у вищевказаних актах, на посадовців органів публічного управління поширюється заборона використовувати свої службові повноваження і пов'язані з цим можливості з метою отримання неправомірної вигоди або у зв'язку з прийняттям обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб. Посадовим особам юридичних осіб публічного права забороняється безпосередньо або через інших осіб отримувати дарунки (пожертви) від юридичних або фізичних осіб.

Важливе значення має Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції № 2 від 10.06.2016 р. "Про початок роботи системи подання та оприлюднення декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування", яке сприяло безпрецедентній відкритості системи публічної влади України в частині електронного декларування високопосадовцями своїх статків [95].

З метою перевірки достовірності задекларованих відомостей Рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції №56 від 10.02.2017 р. затверджено Порядок проведення контролю та повної перевірки декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування [96].

Оприлюднені декларації свідчать про значні невідповідності між статками й офіційними доходами окремих високопосадовців та службових осіб органів публічного управління. За результатами проведеного НАЗК контролю щодо своєчасності подання декларацій у 2019 році було складено та направлено до суду 371 протокол про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, за ст. 172-6 КпАП України, що в 1,2 рази перевищує показник 2018 року (309). У цей же період було підготовлено 269 обґрунтованих висновки про виявлення ознак кримінального правопорушення у діях суб'єктів декларування за статтею 366-1 КК України, що в 1,6 рази перевищило показник 2018 року (163) [97].

З позицій імплементації зарубіжного досвіду формування основ антикорупційної політики доцільно підкреслити, що корупція розуміється як складне, багатоаспектне явище, що виявляється не тільки в конкретних діях посадових осіб органів влади, а й простежується в ігноруванні такими особами усталених норм соціальної поведінки, моральних, культурних цінностей суспільства. Тому, як зазначає В. Галуцько, антикорупційна політика України повинна стати постійною складовою частиною державної політики. Антикорупційні заходи повинні мати цілісну узгоджену систему правових, організаційних, управлінських заходів, які

мають поширюватися на всі сфери діяльності держави та ґрунтуватися на науковому розумінні природи корупції, аналізі причин, що сприяють її існуванню відповідно до розвитку суспільних відносин у державі [98, с. 88].

Відповідно до статті 5 Конвенції ООН проти корупції кожна держава-учасниця розробляє і здійснює або проводить ефективну скоординовану політику протидії корупції. Ця політика має сприяти участі суспільства і відображати принципи правопорядку, належного управління державними справами й майном, чесності й непідкупності, прозорості та відповідальності.

Конвенція ООН передбачає основні заходи щодо запобігання корупції, які включають:

- формування скоординованої політики, а саме – встановлення й заохочення ефективних практик для запобігання і протидії корупції, які періодично переглядаються;

- створення органу або органів із запобігання корупції, які формують та імплементують таку політику;

- формування доброчесної публічної служби – це включає прозорі конкурси, достатнє фінансове забезпечення, фокусування на таких критеріях, як бездоганність роботи, справедливість і здібності;

- етичні стандарти поведінки на державній службі, а саме – заохочення непідкупності, чесності та відповідальності серед держслужбовців, створення визначених стандартів поведінки;

- прозорі державні закупівлі й управління фінансами, а це – публічне поширення інформації про закупівельні процедури, зрозумілі та прозорі критерії участі та відбору, ефективні механізми контролю.

- державну звітність, що дозволяє суспільству отримувати інформацію про механізм прийняття рішень у державі, спрощення адміністративних процедур, публікацію інформації про корупційні ризики в держсекторі;

- незалежність судових органів та органів прокуратури, що передбачає забезпечення незалежності, зміцнення чесності та непідкупності, запобігання корупції в середині органів;

- добросовісність приватного сектору, що виражається в співпраці бізнесу та правоохоронних органів, розробці стандартів добросовісності для бізнесу, запобіганні конфлікту інтересів у випадку колишніх держслужбовців, які приходять у бізнес;

- участь суспільства, а саме – посилення прозорості та залучення громадян у процес прийняття рішень, доступ до інформації, формування атмосфери несприйняття корупції, повага, заохочення та захист свободи пошуку й поширення інформації про корупцію;

- запобігання відмиванню коштів – регулювання та моніторинг банків та небанківських фінансових установ, щоб запобігти відмиванню коштів у всіх формах.

Сутність державної антикорупційної політики в системі органів публічного управління як складного правового і суспільно-політичного явища, має певні ознаки:

– відповідно до форм, напрямів, завдань, сфер впливу антикорупційної політики вона розглядається як скоординована взаємодія діяльності всіх державних органів, органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства, громадян, спрямована на протидію будь-яким корупційним проявам у суспільстві;

– в адміністративно-правовому значенні – є різновидом державної політики;

– реалізується шляхом здійснення цілеспрямованої, вольової діяльності конкретних людей, що є посадовими особами органів державної влади (суб'єктів антикорупційної політики);

– має системний характер, оскільки здійснюється виключно в межах складної соціальної системи; ця системність є внутрішньою характеристикою антикорупційної політики держави, що забезпечує погодженість, координацію, субординацію, необхідну цілеспрямованість, раціональність та ефективність вказаного процесу; реалізація антикорупційної політики є постійним щоденним процесом;

–здійснюється виключно на основі чинного законодавства певної держави на певному конкретно історичному відрізку;

–полягає в здійсненні регулятивного та організаційного практичного впливу на об'єкти публічного управління, якими є суспільні відносини в будь-якій сфері життєдіяльності суспільства, при цьому відбувається взаємодія суб'єктів та об'єктів у межах єдиної складної системи;

– загальним завданням антикорупційної політики в системі органів публічного управління є реалізація антикорупційної функції держави в правовій, політичній, соціальній, економічній, культурній та інших соціально важливих сферах регулятивного впливу [99, с. 138].

Відповідно до цього можна надати таке узагальнене визначення: антикорупційна політика в системі органів публічного управління – це особливий різновид державної політики, що системно та комплексно здійснюється шляхом цілеспрямованої, вольової діяльності належних суб'єктів державної влади виключно на підставі чинного законодавства з метою запобігання та протидії корупції як негативному соціальному явищу і полягає у впровадженні конкретних заходів впливу на об'єкти правових відносин у системі публічного управління, створенні нормативних актів, проведенні організаційних заходів, спрямованих на реалізацію антикорупційної функції держави.

Антикорупційна політика в системі публічного управління – це система офіційно визнаних цілей, завдань, пріоритетів і принципів діяльності держави з організації та регулювання процесів запобігання та протидії корупції. У світі, на всіх рівнях публічного управління, у сфері запобігання та протидії корупції значна увага приділяється формуванню системи цінностей стосовно стандартів сектору публічних послуг і поведінкової етики, створенню етичних норм публічного управління, застосуванню передового досвіду корпоративного управління в системі публічної адміністрації та унормуванню виборчого законодавства й фінансування політичних партій, які є найбільш уразливими для проявів корупції.

Велику увагу на протидію корупції в усіх сферах публічного управління звертає ЄС. На всій його території особливо наголошується на реалізації антикорупційних механізмів: правового, інституційного, інформаційного та політичного. Інститути ЄС прагнуть виробити єдині правові стандарти у вигляді комунітарних актів та спільні для країн-членів ЄС інституції зі здійснення координації та інформаційно-аналітичного забезпечення антикорупційних заходів на міждержавному рівні.

Міжнародні організації визначають, що для ефективної антикорупційної політики в системі публічного управління необхідні єдині підходи та має бути забезпечена тісна й чітка співпраця між органами, відповідальними за формування й реалізацію антикорупційної політики, також обов'язкова співпраця з громадськістю та міжнародними організаціями.

В Україні майже в кожному державному органі існують відділи з боротьби з корупцією, але вони проводять здебільшого просвітницьку роботу, не існує єдиної ієрархії, підзвітності Національному агентству з питань запобігання корупції.

Вбачається за необхідне здійснення невідкладних заходів щодо вдосконалення формування й реалізації антикорупційної політики в системі публічного управління в Україні. Цілями антикорупційної політики в Україні має стати зниження рівня корупції та забезпечення захисту прав і законних інтересів громадян, суспільства і держави від загроз, пов'язаних із корупцією.

Замовником подолання корупції в системі органів публічного управління в Україні є суспільство, а тому воно не може залишатися поза увагою та за межами здійснення антикорупційної політики. Водночас необхідно забезпечити стратегічну комунікацію, а саме урахування громадської думки в прийнятті певних рішень, які будуть обмежуватися в умовах прозорості та відкритості діяльності посадових осіб у системі органів публічного управління; усі рішення повинні прийматися не за принципом

«свій або чужий», а бути економічно обґрунтованими, виваженими, ухвалюватися тільки після детального вивчення всіх запропонованих варіантів.

Треба погодитись з науковцями, які вважають, що в публічному управлінні існує об'єктивна необхідність державного регулювання адміністративних, економічних та інших відносин. Державні органи, які виконують у суспільстві контрольні й розподільні функції, змушені делегувати державним службовцям повноваження для надання цих послуг. Залежно від моральних якостей державних службовців виникає проблема щодо відносин суспільства та державних службовців. Такий вид діяльності для державних службовців, з позиції максимізації власної корисності, дає можливість збільшити частку сукупного доходу, яка набувається в результаті обіймання певної посади в структурі державного апарату [100, с. 28].

Такі дії підривають довіру суспільства до легітимного виконання державними службовцями своїх функцій та провокують подальше поширення корупції в органах публічного управління, що спричиняє недовіру суспільства в дієвість головного принципу державної влади – верховенства права.

Як вважає П. Гаман, рівень корупції можна знизити лише шляхом реалізації таких завдань:

- попередження корупційних правопорушень;
- створення правового механізму, який перешкоджає підкупу осіб, що мають публічний статус;
- забезпечення відповідальності за корупційні правопорушення в усіх випадках, безпосередньо передбачених нормативно-правовими актами;
- відшкодування збитків, заподіяних корупційними правопорушеннями;
- моніторинг корупційних факторів та ефективності заходів антикорупційної політики;
- формування антикорупційної суспільної свідомості;

- сприяння реалізації прав громадян і організацій на доступ до інформації про факти корупції, а також на їх вільне висвітлення в засобах масової інформації;

- створення стимулів для заміщення державних посад, посад державної і муніципальної служб непідкупними особами [101, с. 6].

Основною метою державної політики в галузі протидії корупції є створення ефективної системи запобігання і протидії корупції, виявлення та подолання її соціальних передумов і наслідків, викриття корупційних діянь, обов'язкової відповідальності винних.

Тому ефективність реалізації заходів щодо запобігання корупції не може бути досягнута шляхом поодиноких і несистемних дій на різних рівнях, необхідні довгострокові соціально-економічні, політичні та правові перетворення. Ця діяльність має ґрунтуватися на поєднанні низки запобіжних і репресивних заходів.

Враховуючи зазначене, вважаємо, що найбільш ефективним засобом подолання корупції є прагнення зробити її ризикованою та не вигідною. Допоки державному службовцю буде вигідно брати хабарі й зловживати владою, а ризик покарання буде мінімальним, жодні вжиті заходи не матимуть позитивного результату.

Основою антикорупційної політики в системі органів публічного управління слід вважати збільшення їх соціального значення (престиж, матеріальна забезпеченість) і ризикованість учинення корупційних злочинів.

Отже, для вдосконалення формування й реалізації антикорупційної політики в системі органів публічного управління доцільно здійснити такі антикорупційні заходи:

- розробити концепцію державної антикорупційної політики та затвердити антикорупційну програму;

- прийняти закон «Про лобіювання» та кодекс етичної поведінки державного службовця;

- забезпечити виконання принципу рівності всіх перед законом;

- забезпечити відсутність імунітету для посадових осіб будь-якого рівня;
- створити дієвий інститут викривачів корупції в органах державної влади, а також законодавчий захист таких осіб;
- сприяти розвитку активної громадської діяльності та залученню громадських організацій у сфері протидії корупції;
- забезпечити звітування політичних партій про фінансування передвиборчої кампанії та безперешкодне висвітлення проблем корупції в засобах масової інформації.

Доцільно виробити механізми цільового вивчення та впровадження передового міжнародного досвіду формування й реалізації антикорупційної політики в системі публічного управління, удосконалити та підвищити ефективність інституційної бази запобігання і протидії корупції шляхом оптимізації системи та функцій центральних та місцевих органів державної влади, здійснення процесів подальшого реформування й модернізації органів публічного управління.

3.3. Розвиток механізмів громадського контролю за оцінкою і мінімізацією корупційних ризиків у системі публічного управління

Корупція – це проблема яка має соціальний характер й вимагає активної участі в її вирішенні окремих громадян, суспільних інститутів і суспільства в цілому. При цьому реальне та системне попередження і протидія корупції залежать від політичної волі керівництва держави, її бажання й здатності залучати до цього завдання інститути громадського суспільства.

О. Г. Кальман зазначає, що можливо назвати не один десяток чинників, що зумовлюють поширення корупційної діяльності в країні і низьку ефективність заходів протидії їй, але відсутність ефективного громадського

контролю, на його думку, є єдиним чинником, що сприяє прояву всіх інших чинників корупційної поведінки [35, с. 150].

Таким чином, тісна взаємодія органів влади з інститутами громадянського суспільства у сфері формування та реалізації антикорупційної політики є необхідною умовою їхньої ефективної і прозорої діяльності. Для запобігання корупції можна використовувати різні адміністративно-попереджувальні заходи, проте жоден з них не буде успішним, якщо під час їх реалізації не буде безумовної підтримки з боку суспільства.

Досвід багатьох демократичних країн свідчить про те, що саме активність громадян, зацікавлених у боротьбі з корупцією, є головною передумовою її реальної мінімізації та подолання. Тому участь громадськості в заходах запобігання корупції визначається у низці міжнародних договорів як ключовий аспект у взаємодії з державними органами.

Про обов'язкову участь громадськості в боротьбі з корупцією зазначено і в Конвенції ООН проти корупції [88]. У положеннях цієї Конвенції підкреслюється, що ефективна реалізація антикорупційної політики держави повинна ґрунтуватись на комплексному застосуванні попереджувальних, просвітницьких і примусових заходів, що може бути забезпечено винятково за умови спільної участі в цьому процесі органів влади та громадськості. Основним міжнародно-правовим стандартом у цьому аспекті є положення статті 13 Конвенції ООН проти корупції, якими передбачено: «Кожна Держава вживає належних заходів у межах своїх можливостей і згідно з основоположними принципами свого внутрішнього права для сприяння активній участі окремих осіб і груп за межами державного сектора, таких як громадянське суспільство, неурядові організації та організації, що функціонують на базі громад, у запобіганні корупції й боротьбі з нею та для поглиблення розуміння суспільством факту існування, причин і небезпечного характеру корупції, а також загроз, що

створюються нею». Таку участь громадянського суспільства, згідно з Конвенцією ООН, варто за допомогою наступних заходів:

- 1) посилення прозорості й сприяння залученню населення до процесів прийняття рішень;
- 2) забезпечення населення ефективним доступом до інформації;
- 3) проведення заходів щодо інформування населення, які сприяють створенню атмосфери неприйняття корупції, а також реалізація програм державної освіти, зокрема навчальних програм у школах й університетах;
- 4) повага, заохочення та захист свободи пошуку, отримання, опублікування і поширення інформації про корупцію.

Згідно з Конвенцією ООН, Держава зобов'язана вживати належних заходів для забезпечення того, щоб відповідні державні органи з протидії корупції були відомі населенню, а також повинна забезпечити доступ до таких органів для надання їм повідомлень, у тому числі анонімно, про будь-які випадки, які можна розглядати як корупційний злочин.

Вбачається, що наведені принципи антикорупційної діяльності, у разі їх належної імплементації до національного законодавства, передбачать гарантію того, що державні інституції при функціонуванні та прийнятті владних рішень будуть брати до уваги суспільну потребу боротьби з корупцією, при цьому гарантуючи прозорість своєї діяльності, сумісну з потребою досягнення її ефективності.

Треба зазначити, що винятки з наведених стандартів Конвенції ООН щодо обмеження громадського контролю за системою публічного управління є можливими, однак за умови, що вони є необхідними, передбаченими національним Законом і застосовуються з метою:

- 1) для поваги прав або репутації інших осіб;
- 2) для захисту національної безпеки, або публічного порядку, або охорони здоров'я чи моральності населення.

Зміцнення та розширення співробітництва органів державної влади та місцевого самоврядування з громадянським суспільством у сфері протидії

корупції правомірно вимагають від керівництва нашої держави і Узагальнені рекомендації для України, затверджені Стамбульським планом дій щодо боротьби з корупцією [102]. Так, третій принцип Стамбульського плану передбачає підтримку державою активної участі громадськості в антикорупційних реформах через сприяння суспільному обговоренню проблеми корупції й участі громадян, їх об'єднань у попередженні її проявів шляхом:

- ініціювання на різних рівнях кампаній щодо підвищення проінформованості суспільства та проведення освітніх програм, що стосуються негативних наслідків корупції;

- залучення громадських організацій до моніторингу програм і діяльності в публічному секторі, а також забезпечення таких організацій необхідними методикою та навиками допомоги в попередженні корупції;

- розширення співробітництва між урядовими структурами, неурядовими організаціями, приватним сектором, професійними організаціями, незалежними науково-аналітичними центрами в питаннях протидії корупції;

- прийняття законів і підзаконних актів, що гарантують громадським організаціям необхідні права для забезпечення їх активної участі в антикорупційній роботі;

- забезпечення доступу громадськості до інформації, зокрема тієї, що має відношення до сфери протидії корупції.

Наразі національне антикорупційне законодавство декларативно запровадило ряд елементів механізму громадського контролю з метою попередження корупційних проявів на публічній службі, які передбачають участь інститутів громадянського суспільства в розробці та реалізації державної антикорупційної політики. Так, відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» громадські об'єднання, їх члени або уповноважені представники, а також окремі громадяни мають право:

- брати участь у формуванні складу Національного агентства з питань запобігання корупції;
- повідомляти державні інституції та громадськість про виявлені факти вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, реальний, потенційний конфлікт інтересів;
- запитувати та одержувати від державних органів та органів місцевого самоврядування, в установленому порядку, інформацію про діяльність щодо запобігання корупції;
- проводити, замовляти проведення громадської антикорупційної експертизи нормативно-правових актів і проектів нормативно-правових актів, подавати за результатами такої експертизи обов'язкові для розгляду пропозиції;
- брати участь у парламентських слуханнях та інших заходах з питань запобігання корупції, у т.ч. під час розгляду Національної доповіді щодо стану справ з корупцією в країні;
- вносити пропозиції суб'єктам права законодавчої ініціативи щодо вдосконалення законодавчого регулювання відносин, що виникають у сфері запобігання корупції;
- проводити, замовляти проведення досліджень, зокрема наукових, соціологічних тощо, з питань запобігання корупції;
- проводити заходи щодо інформування населення з питань запобігання корупції;
- здійснювати громадський контроль за діяльністю державної інституції та за виконанням законів у сфері запобігання корупції з використанням при цьому таких форм контролю, які не суперечать законодавству тощо.

Сьогодні Громадські ради створюються і функціонують при міністерствах, центральних органах виконавчої влади та держадміністраціях, забезпечуючи проведення громадської експертизи діяльності органу й

громадської антикорупційної експертизи нормативно-правових актів і проектів нормативно-правових актів, які розробляє державний орган [103].

Відповідно до Типового положення, Громадська рада є постійним колегіальним виборним консультативно-дорадчим органом, що передбачає її вплив на формування публічної політики через постачання знань та інформації, створених громадським сектором, необхідних для ухвалення владних рішень.

Отже, на сьогодні національним законодавством запроваджені певні правові підстави для забезпечення організації здійснення механізму громадського контролю в системі публічного управління. Сучасні елементи механізму громадського контролю, можна об'єднати та систематизувати за групами, з метою пристосування їх до здійснення контролю за ефективністю оцінки й мінімізації корупційних ризиків (рис. 3.1).

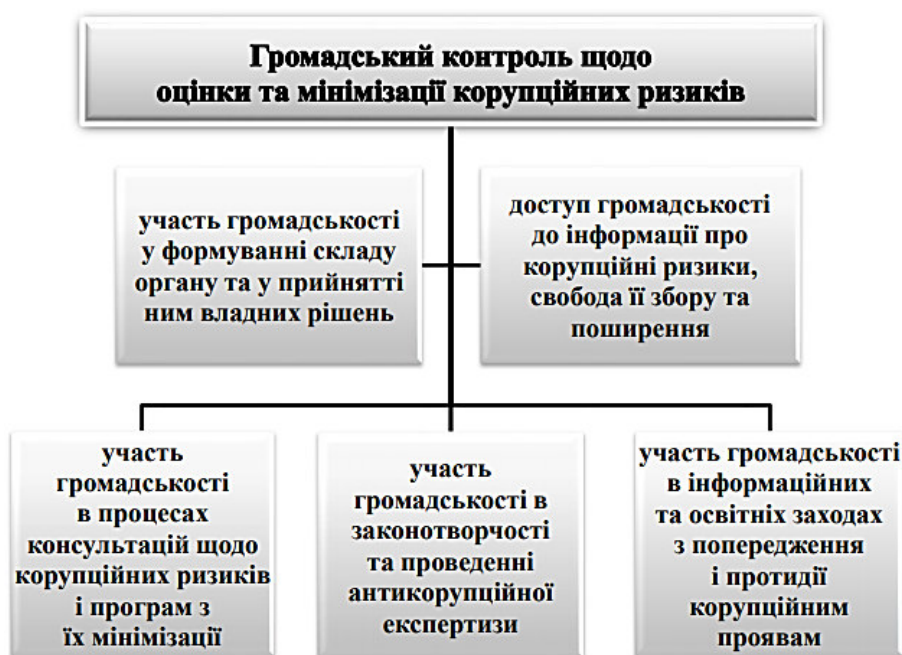


Рис. 3.1. Нормативно визначені елементи механізму громадського контролю щодо оцінки та мінімізації корупційних ризиків

Але, на жаль, на сьогодні реальна участь громадянського суспільства у заходах протидії корупції та її попередження повною мірою не реалізується. На практиці, наявні у законодавстві елементи механізму громадського

контролю, зокрема і фактична діяльність Громадських рад при державних інституціях, зводяться суто до виконання наступних функцій і завдань:

- збір та оприлюднення доступної інформації щодо стану протидії корупції та аналіз форм її прояву, проведення громадських розслідувань фактів корупційної поведінки;

- заслуховування інформації про діяльність, виконання планів і завдань публічної інституції, а також іноді розгляд і затвердження її звітів;

- участь представників громадськості у діяльності дисциплінарних та конкурсних комісій публічної інституції, як правило, з правом дорадчого голосу;

- проведення (або організація проведення) громадського обговорення нормативно-правових актів і проектів нормативно-правових актів, що розробляються державним органом або регламентують його діяльність.

Поза увагою та реальною діяльністю Громадських рад і неурядових організацій залишаються такі елементи механізму громадського контролю, як:

- повний доступ і дослідження стану запобігання та протидії корупційній поведінки в публічній інституції;

- дослідження та аналіз функцій (повноважень), організаційно-розпорядчих документів державної інституції з метою ідентифікації та оцінки наявних (або можливих) корупційних ризиків;

- участь у розробці й контролі заходів з мінімізації корупційних ризиків у системі публічного управління тощо.

Проблемою для України є те, що в країні на сьогодні відсутнє належним чином сформоване та розвинуте правосвідоме громадянське суспільство, а також законодавчо недостатньо визначені шляхи і форми його можливого сталого розвитку та становлення. При цьому в українському законодавстві відсутнє єдине визначення поняття «громадянське суспільство».

Тому, під громадянським суспільством пропонується розуміти визначення, надане О. Ю. Бусол, яка зазначає, що громадянське суспільство – це політичний простір між особистістю та урядом, виражений через членство особи в неурядових організаціях, соціальних групах, асоціаціях та інших організаціях і мережах [104, с. 348].

Визначення громадянського суспільства, також наведено в одному з документів Генеральної Асамблеї ООН як такого, що включає асоціації громадян (поза межами сім'ї, друзів, уряду й бізнесу), що зв'язали себе добровільними відносинами задля просування своїх інтересів, ідей та ідеологій [105].

Сьогодні в Україні зареєстрована значна кількість громадських організацій, які декларують здійснення моніторингу дій влади, слідкування за виконанням обіцянок і задекларованих планів щодо протидії корупції. Проте фактична діяльність з протидії корупції більшістю з них не ведеться.

Але, в останній час, почали з'являтися громадські організації антикорупційного спрямування, які, з одного боку, демонструють прогрес у розвитку громадянської свідомості, а з іншого – виступають ініціативними центрами законодавчих змін у сфері протидії корупції та активно звертають увагу суспільства на питання, щодо яких державні органи не вживали належних заходів. Серед таких громадських організацій можна виділити: Центр протидії корупції, фонд «Демократичні ініціативи», Лабораторію законодавчих ініціатив, Центр політико-правових реформ, Український незалежний центр політичних досліджень, Центр імені Разумкова, ТОРО (контактна група Трансперенсі Інтернешнл в Україні) тощо.

Суттєвим чинником, який гальмує використання можливостей громадянського суспільства щодо реалізації превентивних антикорупційних механізмів є відсутність комплексного наукового обґрунтування та належного законодавчого врегулювання форм і методів залучення громадськості до здійснення контролю за оцінкою та мінімізацією корупційних ризиків у системі публічного управління України.

Вважаємо, що, крім розглянутих вище нормативно визначених елементів механізму громадського контролю, ефективним для системи публічного управління було б використання таких додаткових елементів участі громадськості в реалізації державної антикорупційної політики, як:

- участь недержавних експертних організацій під час проведення аналізу та оцінки корупційних ризиків в діяльності конкретного органу публічного управління;

- розробка та вжиття заходів щодо мінімізації корупційних ризиків;

- участь громадськості у здійсненні заходів з контролю за їх виконанням.

Участь недержавних експертних організацій або окремих громадських діячів під час проведення аналізу та оцінки корупційних ризиків в діяльності конкретного органу публічного управління може здійснюватися шляхом введення представників громадськості до складу комісії (внутрішньої або зовнішньої), з метою їх участі в процесі виявлення та аналізу умов і факторів, що містяться в системі управління (або функціонування) цієї організації, та які потенційно мають можливість створити небезпеку настання негативних наслідків і (або) виникнення корупційної поведінки публічної особи.

Форма участі представників громадськості має передбачати можливість ознайомлення експертів недержавних організацій з внутрішньою організаційною документацією публічної установи, реєстром і змістом прийнятих владних рішень та наданих адміністративних послуг, спілкуванні з клієнтами цієї установи та її співробітниками, ознайомлення з попередньо проведеними дослідженнями установи щодо наявності в її діяльності корупційних ризиків тощо.

Результатом участі громадськості в цьому процесі повинні стати підготовка й складання комісією загального реєстру корупційних ризиків органу публічного управління, із зазначенням ступеня імовірності настання кожного ризику та оцінки рівня його негативного впливу. Критерії і сам механізм прийняття такого рішення мають бути максимально прозорими та

публічними, а також потребують роз'яснення представниками громадськості, що брали в ньому участь. Доцільно б було проводити таке висвітлення із залученням представників різних ЗМІ та прес-служб відповідних державних установ.

Участь представників громадських організацій у розробці та вжитті заходів щодо мінімізації корупційних ризиків у діяльності органу публічного управління може зосереджуватися на розробці та впровадженні освітньо-виховних й інформаційних механізмів мінімізації корупційних ризиків. Такі механізми покликані забезпечити належне інформування населення про можливі типові форми та види корупційних ризиків у системі публічного управління, розкриття змісту умов і факторів, які сприяють виникненню корупційного ризику, роз'яснення можливих негативних наслідків та розміру спричинених ними збитків тощо.

Розроблені та вжиті недержавними організаціями заходи щодо мінімізації корупційних ризиків мають сприяти більш публічній і відкритій діяльності державних органів, гарантувати особі обізнаність і доступність до адміністративних послуг та інформації про функціональну діяльність публічної установи, а також будуть сприяти підвищенню дисциплінованості й особистої відповідальності посадовців під час реалізації ними повноважень держави.

Основними завданнями участі громадськості в розробці та вжитті заходів щодо мінімізації корупційних ризиків має стати виховання у пересічних громадян України власної свідомості неприйняття корупції, що повинно бути виражено у відсутності потурання будь-яким формам її прояву, а також формування навичок щодо розпізнання та виявлення корупційних ризиків у системі публічного управління.

Крім того, необхідно залучати громадськість до здійснення заходів з контролю за виконанням антикорупційних програм щодо мінімізації корупційних ризиків, що має на меті визначення ефективності розроблених та вжитих заходів. Така участь громадських організацій має полягати не

лише у здійсненні поточного контролю за порядком і строками виконання антикорупційних програм щодо мінімізації корупційних ризиків, а й повинна бути спрямована на моніторинг та оцінку ефективності вжитих заходів, досягнення мети їх запровадження, реального усунення корупційного ризику тощо.

Отже, змінити ситуацію з високим рівнем корупції в державі можливо лише за активної участі громадянського суспільства. Запорукою успішної протидії корупційним ризикам у системі публічного управління є, насамперед, відкритість влади, прозорість і зрозумілість процедур прийняття управлінських рішень, наявність дієвих механізмів контролю за діяльністю органів державної влади з боку громадянського суспільства, свобода слова, свобода й незалежність засобів масової інформації.

Громадські організації повинні використовувати такі наявні механізми протидії корупційним проявам, як консультації з громадськістю, участь у робочих групах, «круглих» столах із представниками органів публічного управління, міжнародними, зарубіжними громадськими організаціями, проводити громадські слухання з питань протидії корупції, здійснювати громадські експертизи і моніторинг відповідної інформації. Також актуальним для України є створення єдиного громадського центру, який би об'єднував і координував діяльність, а також сприяв би розвитку всіх інституцій громадянського суспільства у сфері протидії корупції в державі.

Висновки до розділу 3

На основі вивченого у розділі матеріалу зроблені наступні висновки та пропозиції щодо вдосконалення механізмів запобігання корупції в органах публічного управління:

1. На основі аналізу міжнародного досвіду запобігання корупції з'ясовано, що світова співдружність розглядає корупцію на сучасному етапі як одну з найбільших загроз правопорядку, демократії, правам людини,

чесності та соціальній справедливості. Кожна із країн має свої особливості в організації антикорупційної діяльності, але спільними для них є: зусилля щодо організації активної протидії корупційним проявам; створення відповідної правової бази; залучення громадських організацій до протидії корупційним проявам. Зарубіжний досвід антикорупційної політики показав, що боротьба з корупцією має ґрунтуватися на розумінні конкретних проблем країни і враховувати стадію її політичного розвитку. Водночас, досвід засвідчує, що є універсальні для світової співдружності умови, без яких домогтися успіху в подоланні корупції фактично неможливо, а саме: політична воля уряду; реальна, гарантована незалежність судової та слідчої систем країни; поєднання політичних реформ з іншими формами боротьби з корупцією - економічними, фінансовими, соціальними та організаційними.

2. Визначено, що ефективно запобігання та протидія корупції, розробка та впровадження заходів антикорупційного спрямування є одним із першочергових завдань державної влади в Україні, що вимагає формування й реалізації дієвої антикорупційної політики в системі органів публічного управління. Антикорупційна політика в системі публічного управління – це система офіційно визнаних цілей, завдань, пріоритетів і принципів діяльності держави з організації та регулювання процесів запобігання та протидії корупції.

Для вдосконалення формування й реалізації антикорупційної політики в системі органів публічного управління доцільно здійснити такі антикорупційні заходи: розробити концепцію державної антикорупційної політики та затвердити антикорупційну програму; прийняти закон «Про лобіювання» та кодекс етичної поведінки державного службовця; забезпечити виконання принципу рівності всіх перед законом; забезпечити відсутність імунітету для посадових осіб будь-якого рівня; створити дієвий інститут викривачів корупції в органах державної влади, а також законодавчий захист таких осіб; сприяти розвитку активної громадської діяльності та залученню громадських організацій у сфері протидії корупції;

забезпечити звітування політичних партій про фінансування передвиборчої кампанії та безперешкодне висвітлення проблем корупції в засобах масової інформації.

3. Обґрунтовано необхідність розвитку механізмів громадського контролю за оцінкою і мінімізацією корупційних ризиків у системі публічного управління України. До таких механізмів віднесено: участь громадськості у формуванні складу органу та у прийнятті ним владних рішень; участь громадськості у процесах консультацій щодо корупційних ризиків і програм з їх мінімізації; участь громадськості у законотворчості та проведенні антикорупційної експертизи; доступ громадськості до інформації про корупційні ризики, свобода її збору та поширення; участь громадськості в інформаційних й освітніх заходах з попередження та протидії корупційним проявам.

Констатовано, що на сьогодні реальна участь громадянського суспільства в заходах протидії корупції та її попередження відповідно до нормативних приписів, повною мірою не реалізується. Рекомендовані додаткові елементи механізму громадського контролю за системою управління ризиками, такі як: участь недержавних експертних організацій під час проведення аналізу та оцінки корупційних ризиків у діяльності конкретного органу публічного управління; розробка і вжиття заходів щодо мінімізації корупційних ризиків; участь громадськості у здійсненні заходів з контролю за їх виконанням.

Доведено, що запорукою успішної протидії корупційним ризикам у системі публічного управління є відкритість влади, прозорість і зрозумілість процедур прийняття управлінських рішень, наявність дієвих механізмів контролю за діяльністю органів державної влади з боку громадянського суспільства, свобода слова, свобода й незалежність засобів масової інформації.

ВИСНОВКИ

На основі проведеного дослідження у роботі зроблено наступні висновки та пропозиції:

1. Визначено, що корупція є невід'ємним атрибутом будь-якої держави, спотворюючи суспільні відносини, корупція порушує нормальний порядок речей у державі, починаючи із порушення службового обов'язку, і тягне за собою порушення інших суспільних відносин.

Наукові погляди щодо поняття «корупція» постійно змінюються і все розмаїття наукових розумінь корупції, як явища, можна згрупувати за ідентифікуючими ознаками у п'ять основних груп: корупція як особливий вид державно - управлінських відносин; корупція як правова категорія; корупція як соціально-політичний інститут; корупція як культурно-психологічний феномен індивідуумів; корупція як відповідний набір стратегій поведінки фінансово-промислових груп, політичної еліти, лобістських формувань, різного роду соціальних груп.

З'ясовано, що рівень поширення корупції є одним з індикаторів розвитку суспільства, його моралі, політичного, економічного, соціального стану держави загалом. Вона виявляє неефективність дій державної влади у економічних, політичних, правових, соціальних та інших суспільних процесах.

2. Причини корупції для кожної із країн світу можуть відрізнятися, але головні серед них мають типовий характер, а саме: невдало побудована система публічного управління (або незакінчені реформи в системі органів публічного управління); непрофесійність топ-менеджерів в державі; недосконала судова система; політична корупція в парламенті; брак політичної волі національних лідерів щодо ефективного протистояння проявам корупції, насамперед проявам політичної корупції; слабкість інститутів громадянського суспільства. В Україні особливою ознакою

традиційно високого рівня корупції у різних сферах життя суспільства є те, що населення сприймає корупцію як закономірне явище.

Виходячи з вивченого матеріалу виділено такі основні причини поширення корупції в органах публічного управління: політичні; економічні; соціально-психологічні; правові; організаційно-управлінські.

3. На основі аналізу літературних джерел запропоновано під корупційним ризиком у системі публічного управління розуміти сукупність причин та факторів, що закладені в системі публічного управління і визначають можливість виникнення корупційної поведінки особи, створюючи небезпеку негативних наслідків для життєво важливих інтересів особистості, суспільства, держави. Під фактором корупційного ризику в системі публічного управління пропонується розуміти чинники та інші обставини, які породжують, стимулюють або іншим чином сприяють реалізації (або прояву) корупційної поведінки публічної особи. При цьому у структурі корупційного ризику виділено дві основні категорії факторів: фактори-загрози та фактори-можливості. Корупційні ризики у системі публічного управління за факторами виникнення поділяються на зовнішні та внутрішні.

Корупційні ризики можуть бути обумовлені різними факторами, у тому числі організаційного, правового, економічного, соціального, політичного характеру тощо.

З розвитком суспільних відносин, запровадженням нових механізмів публічного управління, розвитком інформаційних технологій з'являються нові форми і методи корупційної поведінки, а отже, кількість і розмаїття корупційних ризиків в Україні має тенденцію до їх прогресивного зростання.

4. З'ясовано, що заходи запобігання корупції можуть бути: правові, організаційні, політичні, економічні, виховні, ідеологічні, вчинені владними суб'єктами або суб'єктами не наділеними повноваженнями у сфері запобігання корупції, застосовувані до кандидатів на зайняття посади, до

посадових осіб в момент їх перебування на посаді або до осіб, які залишили відповідну посаду, тощо.

Застосування заходів запобігання корупції в системі органів публічного управління повинно відбуватися на основі загальних принципів, які побічно стосуються окресленої проблеми, і спеціальних принципів, які прямо спрямовані на запобігання корупції. Головним принципом запобігання корупції в органах публічного управління є визнання, забезпечення і захист основних прав і свобод людини і громадянина.

Засоби запобігання корупції реалізуються через механізм організаційно-правового регулювання запобігання корупції, до елементів якого віднесено: правові норми; антикорупційні вимоги, заборони та обмеження, які висуваються до державних службовців; організаційно-правові заходи спрямовані на практичну реалізацію встановлених вимог, заборон та обмежень; юридичну відповідальність як засіб запобігання корупційних правопорушень та правопорушень, пов'язаних з корупцією.

5. Обґрунтовано, що спеціальна перевірка щодо кандидатів на зайняття посад державних службовців є дієвим превентивним механізмом запобігання корупції, який спрямований на запровадження добору висококваліфікованих кадрів на публічній службі, які б одночасно відповідали вимогам доброчесної поведінки. З метою організації такого добору кадрів при працевлаштуванні на посади, пов'язані з виконанням функцій держави, кандидат зобов'язаний подати необхідні відомості та документи і пройти спеціальну перевірку, що дає можливість керівнику державного органу отримати всебічну інформацію про кандидата та прийняти об'єктивне рішення про його призначення або відмовити у призначенні.

Склад державних органів, які залучаються до проведення перевірки, та перелік відомостей, які перевіряються, надає можливість для комплексного вивчення інформації про особу, яка бажає обіймати посади, пов'язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування. Сама ж перевірка є дієвим механізмом запобігання корупції, недопущення

потрапляння на публічну службу осіб, які можуть бути схильними до неправомірної поведінки та зловживання службовим становищем.

6. Визначено, що антикорупційні обмеження це спеціальні, встановлені в праві рамки, в межах яких повинні діяти суб'єкти, виключаючи певні можливості, що можуть мати місце під час перебування особи на службі, мета яких обмежити можливість використання службового становища для незаконного отримання особистої вигоди.

Головна мета правових обмежень – це забезпечення ефективного функціонування державної служби, встановлення правових бар'єрів перед можливими зловживаннями державних службовців, створення умов для належного виконання посадових повноважень. Антикорупційні обмеження застосовуються до осіб, які мають намір стати на державну службу, і діють протягом усього часу проходження цими особами державної служби, а деякі починають діяти після припинення чи звільнення з державної служби.

7. З'ясовано, що світова співдружність розглядає корупцію на сучасному етапі як одну з найбільших загроз правопорядку, демократії, правам людини, чесності та соціальній справедливості. У кожній країні є свої особливості в організації антикорупційної діяльності, але спільними для них є: зусилля щодо організації активної протидії корупційним проявам; створення відповідної правової бази; залучення громадських організацій до протидії корупційним проявам. Зарубіжний досвід антикорупційної політики свідчить, що боротьба з корупцією має ґрунтуватися на розумінні конкретних проблем країни і враховувати стадію її політичного розвитку. Водночас, універсальними умовами, без яких домогтися успіху в подоланні корупції фактично неможливо, є: політична воля уряду; реальна, гарантована незалежність судової та слідчої систем країни; поєднання політичних реформ з іншими формами боротьби з корупцією - економічними, фінансовими, соціальними та організаційними.

8. Визначено, що одним із першочергових завдань державної влади в Україні є формування й реалізація дієвої антикорупційної політики в системі

органів публічного управління. Антикорупційна політика в системі публічного управління – це система офіційно визнаних цілей, завдань, пріоритетів і принципів діяльності держави з організації та регулювання процесів запобігання та протидії корупції.

Для вдосконалення формування й реалізації антикорупційної політики в системі органів публічного управління запропоновано здійснити такі антикорупційні заходи: розробити концепцію державної антикорупційної політики та затвердити антикорупційну програму; прийняти закон «Про лобювання» та кодекс етичної поведінки державного службовця; забезпечити виконання принципу рівності всіх перед законом; забезпечити відсутність імунітету для посадових осіб будь-якого рівня; створити дієвий інститут викривачів корупції в органах державної влади, а також законодавчий захист таких осіб; сприяти розвитку активної громадської діяльності та залученню громадських організацій у сфері протидії корупції; забезпечити звітування політичних партій про фінансування передвиборчої кампанії та безперешкодне висвітлення проблем корупції в засобах масової інформації.

9. Обґрунтовано необхідність розвитку механізмів громадського контролю за оцінкою і мінімізацією корупційних ризиків у системі публічного управління. Серед таких механізмів виокремлено: участь громадськості у формуванні складу органу та у прийнятті ним владних рішень; участь громадськості у процесах консультацій щодо корупційних ризиків і програм з їх мінімізації; участь громадськості у законотворчості та проведенні антикорупційної експертизи; доступ громадськості до інформації про корупційні ризики, свобода її збору та поширення; участь громадськості в інформаційних й освітніх заходах з попередження та протидії корупційним проявам.

Констатовано, що на сьогодні реальна участь громадянського суспільства в заходах протидії корупції та її попередження відповідно до нормативних приписів, повною мірою не реалізується. Рекомендовані

додаткові елементи механізму громадського контролю за системою управління ризиками, такі як: участь недержавних експертних організацій під час проведення аналізу та оцінки корупційних ризиків у діяльності конкретного органу публічного управління; розробка і вжиття заходів щодо мінімізації корупційних ризиків; участь громадськості у здійсненні заходів з контролю за їх виконанням.

Доведено, що запорукою успішної протидії корупційним ризикам у системі публічного управління є відкритість влади, прозорість і зрозумілість процедур прийняття управлінських рішень, наявність дієвих механізмів контролю за діяльністю органів державної влади з боку громадянського суспільства, свобода слова, свобода й незалежність засобів масової інформації.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Корупція в Україні: Причини поширення та механізми протидії. Зелена книга державної політики / За редакцією Ю.Г. Кальниша. К. : ДП "НВЦ "Пріоритети", 2010. 88 с.
2. Практичний посібник з питань боротьби з корупцією та службовими правопорушеннями в поліції. ДКЗС, 2012. 416 с.
3. Тихомирова Л. В., Тихомиров М. Ю. Юридическая энциклопедия. М.: Юринформцентр, 1997. 525 с.
4. Невмержицький Є. В. Корупція як соціально-політичне явище: особливості проявів і механізми подолання в сучасній Україні : дис. ... канд. політ. наук : спец. 23. 00. 02; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. К., 1999. 179 с.
5. Пономарев П. Г. Понятие коррупции и уголовно-правовые средства ее сдерживания. Правовые и организационные проблемы борьбы с коррупцией. М., 1993. С. 47-60.
6. Корнієнко М. В., Романюк Б. В., Мельник І. М. Курс кримінології: Особлива частина : підручник у 2 кн. / за заг. ред. О.М. Джужи. К. : Юрінком Інтер, 2001. 480 с.
7. Porta D., Vannucci A. The Hidden Order of Corruption: An Institutional Approach. Routledge, 2016. 316 p.
8. Білинська Л. В. Корупція як соціальне, психологічне і моральне явище. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Юриспруденція. 2013. Вип. 6–1 (1). С. 138-141.
9. Стогова О. В. Люстрація як передумова ефективної боротьби з корупцією. *Сучасне суспільство*. 2016. Вип. 1. С. 167-177.
10. Трепак В. М. Особливості дефініції поняття "корупція". *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2015. № 4. С. 181-196.

11. Friedrich Carl J. Corruption in Historical Perspective. Political Corruption: concepts and contexts / Arnold J. Heidenheimer and Michael Johnston, editors; Third Edition. London: Transaction Publishers, 2005. P. 15-24.
12. Stachowicz–Stanusch A. Organizational Immunity to Corruption: Building Theoretical and Research Foundation. IAP, 2010. 481 p.
13. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.
14. Індекс сприйняття корупції – 2019. Transparency International Ukraine. URL: <http://cpi.ti-ukraine.org/#/> (дата звернення 20.10.2020).
15. Костенко О. М. Корупція кризового типу: поняття і шляхи протидії. URL: file:///C:/Users/пк/Downloads/boz_2008_18_15.pdf (дата звернення 20.10.2020).
16. Тімашов В. Причини та умови корупції в Україні. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. 2017. № 865. С. 338-344.
17. Ленкевич О. Ю. Організаційно–правовий механізм боротьби з корупцією на державній службі. *Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля*. 2013. № 16. С. 34-37.
18. Валюшко І. В. Соціальні чинники протидії корупції в Україні. *Стратегічні пріоритети*. 2013. № 2. С. 69–73.
19. Основні засади запобігання та протидії корупції. URL : <https://golos.kyivcity.gov.ua/news/4937.html> (дата звернення 21.10.2020).
20. Розвиток механізмів залучення громадськості до заходів протидії корупції в Україні: Аналітична записка. URL : <http://www.niss.gov.ua/articles/266/> (дата звернення 1.10.2020).
21. Звіт Національного антикорупційного бюро України за I півріччя 2020 року. URL: <https://nabu.gov.ua/sites/default/files/reports/zvit.pdf> (дата звернення 28.10.2020).
22. Антикорупційна стратегія на 2020-2024 рр. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/09.pdf> (дата звернення 28.10.2020).
23. Корупція у повсякденному житті українців. URL: <https://dif.org.ua/article345654> (дата звернення 28.10.2020).

24. Ключков В. Г. Суть та заходи боротьби з корупцією. *Прокуратура. Людина. Держава*. 2005. № 7. С. 11-22.
25. Степашин С. В. Против криминализации России. *Российская юстиция*. 2000. № 1. С. 2-3.
26. Аналітичний звіт за результатами соціологічного дослідження : загальнонаціональне опитування. Погляд громадян на проблему корупції в Україні: підготовлено Центром “Імідж – Контроль” для програми “Партнерство за прозоре суспільство”. К., 2003. 94 с.
27. Побережний В. В. Сутність та причини корупції в системі органів державної влади. URL : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10pvvodv.pdf> (Дата звернення 21.10.2020).
28. Доля Л. М. Причини корупції в Україні та її наслідки для суспільства. Боротьба з організованою злочинністю та корупцією : матеріали наук.-практ. конф., 4-5.04.2000, Київ. К. : Ред.-вид. відділ МВС України, 2001. С. 104-111.
29. Чому потрібен новий закон про державну службу? Бюрократ: Інформ. бюл. центру сприяння інституц. розвитку держ. служби при Голов. упр. держ. служби України. 2005. № 3-4. С. 1-4.
30. Кохан С. О. Забезпечення відповідальності та запобігання корупції у державній кадровій політиці. *Державне управління: теорія і практика*. 2007. № 1. URL : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/dutp/2007-1/txts/07ksodkp.htm> (дата звернення 12.08.2020).
31. Камлик М. І., Невмержицький Є. В. Корупція в Україні. К. : Знання, 1998. 179 с.
32. Яковлев А. Организованная преступность и переход к рыночным отношениям. *Советское государство и право*. 1990. № 2. С. 84-87.
33. Коненко С. Я. Профілактика та боротьба з корупцією в поліції Німеччини: Із досвіду роботи поліції землі Нижня Саксонія. К. : Знання України, 2006. 152 с.

34. Мельник М. І. Кримінологічні та кримінально-правові проблеми протидії корупції : автореф. дис. ... д.ю.н. : 12.00.08. К. : Нац. акад. внутр. справ України, 2002. 26 с.
35. Кальман О. Г. Місце і значення соціально-правового контролю в системі заходів протидії корупції в Україні. Відповідальність посадових осіб за корупційну діяльність. Liability of Public Officials for Corruption : зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. семінару. Х. : НЮА ім. Ярослава Мудрого ; Харків. центр по вивченню організованої злочинності спільно з Амер. ун-том у Вашингтоні ; Ін-т вивчення проблем злочинності Акад. прав. наук України, 2003. С. 148–151.
36. Про затвердження Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади : Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 2.12.2016 № 126. *Офіційний вісник України*. 2017. № 4. Ст. 168.
37. Коліушко І. Корупційні ризики надання адміністративних послуг та контрольно наглядової діяльності в Україні. Центр політико-правових реформ, Фонд «Демократичні ініціативи». К. : Москаленко О. М., 2009. 196 с.
38. Сатаров Г. А. Диагностика российской коррупции: социологический анализ. М. : Фонд ИНДЕМ, 2008. 280 с.
39. Казаченкова О. В. Конфликтный потенциал государственной службы как фактор возникновения коррупционных рисков. *Административное и муниципальное право*. 2010. № 2. С. 36-42.
40. Астанин В. В. Антикоррупционная политика России: криминологические аспекты: автореф. дис. д-ра юр. наук. : спец. 12.00.08. М. : МГЮА. 2009. 37 с.
41. Визначення корупційних ризиків та запобігання їм у діяльності органів ДПС України: проблеми теорії та практики : монографія / В. В. Лисенко, П. І. Заруба, С. І. Федчук, О. С. Задорожний, О. М. Москаленко. Держ. податк. адмін. України, Нац. ун-т ДПС України, Нац. акад. прав. наук України, НДІ фін. права. К. : Алерта, 2010. 222 с.

42. Лозинська Т. М. Економічні детермінанти корупції : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. ДонДУУ. Регіональний розвиток – основа розбудови української держави. Донецьк, 2012. С. 212-219.
43. Волошенко А. В. Шляхи до своєчасного виявлення і нейтралізації корупційних ризиків. *Актуальні проблеми економіки*. 2015. № 12 (174). С. 312-321.
44. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи : Наказ Міністерства юстиції України від 24.04.2017 № 1395/5. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1395323-17#n8> (дата звернення 30.10.2020).
45. Краснокутська Н. С., Лачкова В. М. Управління комерційними ризиками підприємств роздрібною торгівлі : монографія. Харків : Вид-во ФОРТ, 2014. 145 с.
46. Regional Cooperation Council and Regional Anti-corruption Initiative for the Southeast Europe 2020 Strategy. Corruption Risk Assessment in Public Institutions in South East Europe. Comparative Study and Methodology. URL: http://rai-see.org/wpcontent/uploads/2015/10/CRA_in_public_ins_in_SEE-WEB_final.pdf (дата звернення 30.10.2020).
47. Михненко А. М., Марчук Р. П., Мудров А. М. Запобігання та протидія корупції : навч. посіб. К. : НАДУ, 2010. С. 55-81.
48. Предотвращение коррупции в государственном секторе стран Восточной Европы и Центральной Азии. Межстрановой отчет ОЭСР. URL : <http://www.oecd.org/corruption/acn/ACN-Prevention-Corruption-Report-RUS.pdf> (дата звернення 30.10.2020).
49. Руководство по методологии оценки коррупционных рисков : подготовленное Руководителем проекта РАСА Совета Европы Квентином Ридом (Quentin Reed) URL : <http://www.coe.int/t/DGHL/cooperation/economiccrime/corruption/Projects/EaPC20ru.pdf> (дата звернення 30.10.2020).
50. Корупційні ризики в діяльності державних службовців : Роз'яснення Міністерства юстиції України від 12.04.2011. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/n0026323-11> (дата звернення 30.10.2020).

51. Аксенова А. В. О коррупционных рисках, возникающих при исполнении должностных обязанностей сотрудниками учреждений и органов уголовно-исполнительной системы. *Вопросы безопасности*. 2015. № 1. С. 98-109.
52. Шатрава С. О. Запобігання корупції в діяльності органів Національної поліції як необхідна складова антикорупційної політики держави. *Форум права*. 2017. № 5. С. 427-434.
53. Хабарова Т. В. Адміністративно-процесуальні засади запобігання корупції в Україні : дис...канд. юрид. наук.: 12.00.07 . Нац. ун-т. імені В. Н. Каразіна. Харків, 2017. 216 с.
54. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
55. Мусієнко О. П. Адміністративно-правові заходи запобігання та протидії корупції в органах виконавчої влади і місцевого самоврядування в Україні : дис. ... канд. юр. наук: 12.00.07. Відкр. міжнар. у-т «Україна». К., 2017. 242 с.
56. Онищук О. О. Механізм адміністративно-правового запобігання та протидії корупції. *Форум права*. 2010. № 4. С. 686-689.
57. Головистикова А. Н. Дмитриев Ю. А. Теория государства и права. Москва, 2005. 592 с.
58. Стеценко С. Г. Адміністративне право України. Київ, 2007. 624 с.
59. Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс: полный курс. Москва, 2001. 652 с.
60. Белік В. О. Поняття та структура механізму адміністративно-правової протидії корупції прокуратурою України. *Порівняльно-аналітичне право*. 2013. № 3-2. С. 188-192.
61. Дмитрієв Ю. В. Спеціальна перевірка державних службовців як основний механізм запобігання корупції. *Вісник офіційно про податки*. 2015. №27-28. URL : <http://www.visnuk.com.ua/ua/pubs/id/8612> (дата звернення 1.11.2020).
62. Ткаченко О. В. Адміністративно-правові засади протидії корупції в органах внутрішніх справ: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2008. 208 с.

63. Бездольний М. Ю. Державно-правовий механізм протидії корупції. *Форум права*. 2009. №2. С. 38-43.
64. Задорожний С. А. Механізми запобігання та протидії корупції в органах місцевої влади : дис...канд. наук з держ. управ.: 25.00.02 / Нац. акад. держ. управл. при Президентові України.. Київ, 2016. 251 с.
65. Завгородній В. А. Адміністративно-правове регулювання взаємодії органів внутрішніх справ та громадських організацій у протидії корупції: автореф. дис. ... канд. юр. наук: спец. 12.00.07 / Дніпропетровськ, 2010. 19 с.
66. Гудков Д. В. Адміністративно-правові засоби запобігання і протидії корупції : дис...канд. юрид. наук.: 12.00.07 / Держ. ун-т. Суми, 2018. 249 с.
67. Гвоздецький В. Д. Адміністративно-правові та організаційні засади запобігання і протидії корупції в Україні : автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07 / Держ. наук.-дослід. ін-т МВС України. Київ, 2015. 42 с.
68. Захарчук О. З. Використання досвіду органів влади зарубіжних країн у боротьбі з корупційними правопорушеннями в Україні: адміністративно-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Нац. ун-т «Львівська політехніка». Львів, 2012. 20 с.
69. Йосифович Д. І. Адміністративно-правове регулювання протидії корупції. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2015. № 3. С. 115-123.
70. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19/card2#Card> (дата звернення 31.10.2020).
71. Порядок проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, та посад з підвищеним корупційним ризиком : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2015 № 171. *Офіційний вісник України*. 2015. № 28. Ст. 812.
72. Про очищення влади : Закон України від 16.09.2014 № 1682-VII. *Офіційний вісник України*. 2014. № 82. Ст. 2317.

73. Єдиний державний реєстр осіб, щодо яких застосовано положення Закону України «Про очищення влади». URL : <https://ustration.minjust.gov.ua/register> (дата звернення 31.10.2020).
74. Дмитрієв Ю. Спеціальна перевірка державних службовців як основний механізм запобігання корупції. URL: <http://www.visnuk.com.ua/ua/pubs/id/8612> (дата звернення 31.10.2020).
75. Фаткулин Ф. Н. Проблемы теории государства и права: курс лекций. Казань : Изд-во Казанского гос. ун-та. 1987. 336 с.
76. Черданцев А. Ф. Толкование права и договора: учебн. пособие. Москва. : ЮНИТИ. 2003. 381 с.
77. Луговий В. О. Дотримання поліцейськими антикорупційних обмежень. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Випуск 1 (22). Том 3. С. 167-171.
78. Діденко І. В. Співвідношення корупції та конфлікту інтересів як правопорушення, пов'язаного з корупцією. *Вісник Чернівецького фак-ту Нац. університету «Одеська юридична академія»*. 2016. № 4. С. 48-58/
79. Кримінальний Кодекс України від 5.04.2001 № 2341-III. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>. (дата звернення 2.11.2020).
80. Кодекс законів про працю України : Закон України від 10.12.1971 № 322-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text> (дата звернення 2.11.2020).
81. Супрун Т. М. Зарубіжний досвід запобігання та протидії корупції. *Міжнародний юридичний вісник: актуальні проблеми сучасності (теорія та практика)*. 2017. Вип. 2-3. С. 199-204.
82. Топчій В. В., Шкелебей В. А., Супрун Т. М. Публічно-правова протидія корупції : навчальний посібник. Ірпінь : УДФС, 2016. 206 с.
83. Трепак В. М. Міжнародний досвід запровадження системи заходів антикорупційної спрямованості. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2015. №2 (10). С. 233-246.
84. Астафьева Е. М. Борьба с коррупцией в Сингапуре: стратегия и практика. *Азия и Африка сегодня*. 2016. № 1. С. 52-59.

85. Обухов Д. П. Исследование опыта зарубежных стран в сфере борьбы с коррупцией. *Журнал правовых и экономических исследований*. 2011. № 4. С. 65-69.
86. Гурков А., Голубов О. Борьба с коррупцией в Грузии. Чого не встиг зробити Саакашвілі. URL : <https://www.dw.com/uk/borotba-z-koruptsiieiu-v-hruzii-choho-ne-vstyh-zrobyty-saakashvili/a-55402643> (дата звернення 3.11.2020).
87. Лупало О. А., Яценко Т. О. Порядок формування антикорупційної політики в Україні: нотатки до наукової дискусії. *Журнал східноєвропейського права*. 2020. № 72. С. 38-45.
88. Конвенція ООН проти корупції : ратифікована Законом України від 18.10.2006 № 251-V. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_c16. (дата звернення 22.10.2020).
89. Цивільна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією : ратифікована Законом України від 16.03.2005 № 2476-IV. URL: <http://hsc.gov.ua/anti-1.php>. (дата звернення 22.10.2020).
90. Кримінальна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією : ратифікована Законом України від 18.10.2006 № 252-V. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2321-11>. (дата звернення 22.10.2020).
91. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14.10.2014. URL: <http://hsc.gov.ua/anti-1.php>. (дата звернення 2.11.2020).
92. Про Порядок проведення спеціальної перевірки відомостей щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування: Указ Президента України від 25.01.2012 № 33. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/33/2012>. (дата звернення 2.11.2020).
93. Положення про Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні правопорушення: наказ Міністерства юстиції України від 11.01.2012 № 39/5. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0028-12> (дата звернення 2.11.2020).

94. Про відкритість використання публічних коштів : Закон України від 11.02.2015 № 183-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 16. Ст. 109.
95. Про початок роботи системи подання та оприлюднення декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування : Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 10.06.2016 № 2. *Офіційний вісник України*. 2016. № 55. Ст. 1930.
96. Про затвердження Порядку проведення контролю та повної перевірки декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування : Рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 10.02.2017 № 56. *Офіційний вісник України*. 2017. № 14. Ст. 422.
97. Звіт про діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції за 2019 рік/ URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/04/Zvit-NAZK-za-2019-rik-15.04.2020.pdf> (дата звернення 8.11.2020).
98. Галуцько В. Державна політика України в сфері боротьби з корупцією. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2015. Серія «Право». №35. Частина II. Том 2. С. 86-88.
99. Кустова Т. Формування й реалізація антикорупційної політики в системі державної служби України: сучасний стан та шляхи вдосконалення. Державне управління та місцеве самоврядування, 2019, вип. 3(42). С. 137-143.
100. Западинчук О. П., Гончарук Н. Т. Механізми мінімізації корупції в системі державної служби. *Стратегічні пріоритети*. 2014. № 4(33). С. 26-33.
101. Гаман П. І. Антикорупційна державна політика: проблеми та перспективи розвитку. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2018. № 10. URL: http://www.dy.nauka.com.ua/pdf/10_2018/3.pdf. (дата звернення 7.11.2020).
102. Узагальнені рекомендації для України Стамбульського плану дій по боротьбі з корупцією мережі боротьби проти корупції для країн Східної

Європи і Центральної Азії, схвалені 21.01.2004. URL: http://crimecor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article;jsessionid=2A19E620124AEE6A1FAD8314513B6B61?art_id=47610&cat_id=46352 (дата звернення 8.11.2020).

103. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 3.11.2010 № 996. *Офіційний вісник України*. 2010. № 84. Ст. 2945.

104. Бусол О. Ю. Протидія корупційній злочинності в Україні у контексті сучасної антикорупційної стратегії : дис. ... док. юр. наук : спец. 12.00.08. К. : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького, НАНУ, 2015. 479 с.

105. United National General Assembly, We the Peoples: Civil Society, the United Nations and Global Governance: Report of the Panel of Eminent Persons on United Nations. Civil Society Relations, A/58/817. N. Y., 2004. 11 June.