

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
НАЦІОНАЛЬНИЙ АВІАЦІЙНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ НЕПРЕРЕВНОЇ ОСВІТИ  
Кафедра публічного управління та адміністрування

ДОПУСТИТИ ДО ЗАХИСТУ  
Завідувач випускової кафедри  
\_\_\_\_\_ Н.М. Грущинська  
«\_\_» \_\_\_\_\_ 2020 р.

**ДИПЛОМНА РОБОТА  
(ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА)**

ВИПУСКНИКА ОСВІТНЬОГО СТУПЕНЯ «МАГІСТР»  
За освітньо-професійною програмою «Менеджмент в органах  
публічного управління»

**Тема: «АНТИКОРУПЦІЙНА ПОЛІТИКА В СИСТЕМІ  
ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ СУСПІЛЬНИМ РОЗВИТКОМ»**

Виконавець: студентка групи МУ-201м Сьоміна Наталія Анатоліївна  
студент, група, П.І.Б.

Керівник: кандидат наук з державного управління, доцент кафедри  
публічного управління та адміністрування М.Л.Ніжніков

Консультанти з окремих розділів

пояснювальної записки: \_\_\_\_\_ М.Л.Ніжніков



Нормоконтролер \_\_\_\_\_

Київ 2020

# НАЦІОНАЛЬНИЙ АВІАЦІЙНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Навчально–науковий інститут неперервної освіти  
Кафедра публічного управління та адміністрування  
спеціальність: 281 Публічне управління та адміністрування

ЗАТВЕРДЖУЮ:  
Завідувач випускової кафедри  
\_\_\_\_\_ Н.М. Грущинська  
«\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2020 р.

## **ЗАВДАННЯ** **на виконання дипломної роботи** **Сьоміної Наталії Анатоліївни** (прізвище, ім'я, по батькові випускника в родовому відмінку)

1. Тема роботи: «Антикорупційна політика в системі публічного управління суспільним розвитком»  
затверджена наказом ректора від «\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2020 р. № \_\_\_\_.
2. Термін виконання роботи: з 6.10.2020 р. по 8.12.2020 р.
3. Вихідні дані до роботи: теоретичні відомості щодо дослідження механізму стимулювання бізнес-процесів
4. Зміст пояснювальної записки: аналітичний огляд літературних джерел з тематики антикорупційна політика в системі публічного управління суспільним розвитком.
5. Перелік обов'язкового ілюстративного матеріалу:  
147 с., 9 рис., 1 табл., 62 літературних джерела

### 6. Календарний план–графік

№ з\п	Завдання	Термін виконання	Підпис керівника
1	Вибрати тему дипломної роботи	06.10.2020	
2	Затвердити тему і план роботи у наукового керівника, завідувача кафедри	08.10.2020	

3	Визначити статистичну, інформаційну базу дослідження, скласти бібліографію	12.10.2020	
4	Оформити і обговорити з науковим керівником перший розділ роботи	20.10.2020	
5	Оформити і обговорити з науковим керівником другий розділ роботи	03.11.2020	
6	Оформити і обговорити з науковим керівником третій розділ роботи	18.11.2020	
7	Доопрацювати роботу, оформити її кінцевий варіант	07.12.2020	
8	Підготуватися та взяти участь у попередньому захисті роботи	25.11.2020	
9	Отримати відгук керівника та рецензію	8.12.2020	
10	Підготувати доповідь на захист	12.12.2020	

#### 7. Консультанти з окремих розділів

Назва розділу	Консультант (посада, П.І.Б)	Дата, підпис	
		Завдання видав	Завдання прийняв
СУТНІСТЬ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ	Ніжніков М.Л.	20.10.2020	
СИСТЕМНІСТЬ ДІЇ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ ЩОДО ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ У ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ	Ніжніков М.Л.	03.11.2020	
СТРАТЕГІЧНІ ПРІОРИТЕТИ ТА ДЕРЖАВНІ ПРОГРАМИ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ	Ніжніков М.Л.	18.11.2020	

8. Дата видачі завдання: 20.10.2020 р.

**Керівник дипломної роботи:**

кандидат наук з державного управління, доцент кафедри публічного управління та адміністрування



М.Л.Ніжніков

Завдання прийняв до виконання \_\_\_\_\_ Н.А.Сьоміна

(підпис випускника) (П.І.Б)

## РЕФЕРАТ

Пояснювальна записка до дипломної роботи «Антикорупційна політика в системі публічного управління суспільним розвитком»:

147 с., 9 рис., 1 табл., 62 літературних джерела, 5 додатків.

**Об'єкт дослідження:** антикорупційна політика в системі публічного управління в Україні.

**Мета роботи:** розглянути теоретико-методологічні аспекти та надати рекомендації щодо виконання державних програм та вдосконалення реалізації антикорупційної політики в системі публічного управління України.

**Методи дослідження:** аналіз та синтез, графічний, індукції та дедукції; статистичні та аналітичні методи, порівняльного аналізу.

**Результати дипломної роботи** рекомендується використовувати під час проведення наукових досліджень та в практичній діяльності фахівців з публічного управління та адміністрування.

АНТИКОРУПЦІЙНА ПОЛІТИКА, КОРУПЦІЯ, ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ, ОРГАНИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ, ДЕРЖАВНІ СЛУЖБОВЦІ.

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП.....</b>	<b>6</b>
<b>РОЗДІЛ 1. СУТНІСТЬ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ.....</b>	<b>8</b>
1.1. Сутність, причини виникнення та вплив корупції на розвиток системи публічного управління та суспільний розвиток.....	8
1.2. Закономірності формування та реалізації державної антикорупційної політики: світовий досвід.....	11
1.3. Нормативно-правове забезпечення боротьби з корупцією в системі публічного управління України.....	20
<b>РОЗДІЛ 2. СИСТЕМНІСТЬ ДІЇ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ ЩОДО ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ У ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ.....</b>	<b>45</b>
2.1. Структура та повноваження органів боротьби з корупцією в Україні.....	45
2.2. Механізми виявлення та оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів публічного управління в Україні.....	58
2.3. Відповідальність державних службовців в Україні за скоєння корупційних правопорушень .....	79
<b>РОЗДІЛ 3. СТРАТЕГІЧНІ ПРІОРИТЕТИ ТА ДЕРЖАВНІ ПРОГРАМИ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ.....</b>	<b>92</b>
3.1. Державні та галузеві програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні.....	92
3.2. Роль громадських організацій у виявленні корупційних дій та запобіганні корупції в органах публічного управління в Україні.....	98
3.3. Пріоритети впровадження державної антикорупційної політики та реалізації антикорупційної стратегії в Україні на період до 2020 р. та на подальшу перспективу.....	110
<b>ВИСНОВКИ.....</b>	<b>136</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....</b>	<b>139</b>
<b>ДОДАТКИ.....</b>	<b>147</b>

## ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Досліджується корупція в системі публічного управління. Розглядаються методологічні основи та практичні аспекти запобігання та протидії корупційним проявам у системі публічної влади сучасної України. Особливості утворення і розвитку національної антикорупційної діяльності характеризуються. Опиняється це в розвитку антикорупційної діяльності в Україні, важливе завдання - визначити, що стратегія, тактика і специфіка зважена антикорупційної діяльності.

Основу національної політики анти-корупції визначає удосконалення законодавства анти-корупції, поширення громадського негативного відношення до корупції, причини для його появи і поширення. Встановлено, що ефективність національної політики, щоб запобігти і бойова корупція в Україні, на додаток до наявності відповідає політичний буде, вимагає належного законодавства, утворення ефективного системи уряду, гарантуючи належну координацію політики анти-корупції, попереджувальний зважений, щоб запобігти корупції і здолати вони.

Теоретичною основою дослідження у статті стали наукові доробки вітчизняних вчених, зокрема: В. Б. Авер'янова, Ю. П. Битяка, І. Л. Бородіна, А. С. Васильєва, І. П. Голосніченка, Є. В. Додіна, С. В. Ківалова, Л. В. Ковалюк, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, В. І. Олефіра, О. І. Остапенка, І. М. Пахомова, В. О. Шамрая, Х. П. Ярмачі та ін.

Предмет дослідження - стратегічні пріоритети та державні програми запобігання корупції в органах публічної влади України.

Об'єкт дослідження - антикорупційна політика в системі публічного управління в Україні.

Мета роботи – розглянути теоретико-методологічні аспекти та надати рекомендації щодо виконання державних програм та вдосконалення реалізації антикорупційної політики в системі публічного управління України.

Відповідно до поставленої мети сформульовано наступні завдання:

- дослідити теоретичні основи сутності та цілей державної антикорупційної політики в системі публічного управління;
- розглянути роль, цілі та функції антикорупційних органів публічного управління у забезпеченні реалізації державної економічної політики;
- розглянути сутність, та нормативно-правове забезпечення механізмів виявлення та оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів публічного управління в Україні
- проаналізувати закономірності формування та реалізації державної антикорупційної політики;
- дослідити механізми виявлення та оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів публічного управління в Україні.
- розглянути відповідальність державних службовців в Україні за скоєння корупційних правопорушень в Україні;
- дослідити державні та галузеві програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики;
- визначити роль громадських організацій у виявленні корупційних дій та запобігання корупції в органах публічного управління.
- виявити пріоритети впровадження державної антикорупційної політики та реалізації антикорупційної стратегії в Україні на період до 2024 р. та на подальшу перспективу.

Для досягнення зазначеної мети в дипломній роботі використано наступні методи дослідження: аналізу та синтезу, графічний, індукції та дедукції; статистичні та аналітичні методи, порівняльного аналізу.

Інформаційною базою дослідження в дипломній роботі було використано нормативні та законодавчі акти в Україні, наукові статі, науково-методичні матеріали та посібники, Інтернет видання та ін. Дипломна робота складається з вступу, трьох розділів, висновків, містить додатки і список використаної літератури.



# РОЗДІЛ 1

## СУТНІСТЬ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ

### 1.1. Сутність, причини виникнення та вплив корупції на розвиток системи публічного управління та суспільний розвиток

Корупція - негативне соціальне явище, джерело економічних, політичних і соціальних ризиків для Українських людей. В першу чергу, руйнівний ефект корупції доводиться в зниженні престижу і повноважень в усіх рівнях, деструкції моральних принципів суспільства, злиття зіпсованих державних службовців з тіньовими злочинними кругами, небезпека псевдогромадянських соціальних стосунків.

Соціальні аспекти корупції проявляються в політичній, економічній, культурній та інших сферах життєдіяльності українського суспільства в масштабах, близьких до критичного показника. Дія корупції на адміністративному і соціальному довір'ї державних службовців, перетворення їх моральних норм і цінностей, культура ведення загального бізнесу державної цивільної служби сьогодні дуже істотна.

Причин виникнення корупції в державному управлінні: держава «... встановлює мізерні посадові оклади і «закриває очі» на те, що державний службовець у такому випадку розраховує на «приховані можливості» посади. Це є основною причиною корупції та використання службового становища у власних цілях». На нашу думку, виникненню та процвітанню корупції сприяють недоліки законодавчих та інших нормативно-правових актів, які й створюють згадані вище «приховані можливості» посад, недоліки існуючого стану контролю за виконанням цих самих 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 .

Є декілька причин для процвітання корупції в Україні - і вони є загальновідомі. Вони - переоцінка цінностей в суспільстві і недостатньо ефективної діяльності управління, яке може стати негативним прикладом для підлеглих, фінансових проблем, недостатнього відомчого контролю, недостатній градус сприйняття до дій, які можуть провокувати зіпсовану поведінку, легковажність, наївність, нестійкість.

Інший чинник, сприятливий для корупції, – це громадське ставлення до неї. Сьогодні багато хто просто не уявляє будь-яку діяльність без підкупу когось і, отже, не чинить опору здирництву. Більшість підприємців схильні платити додаткові гроші, якщо від них цього вимагають.

Аналізуючи наслідки корупції і причини цього, експерти в розвинутих країнах іноді заперечують, що, корупція - частина культури багатьох країн, що розвиваються. Хабарництво виправдовує факт, що люди в специфічній країні можуть бути терплячі в платі маленьких сум за забезпеченість офіційними послугами (для випуску дозволів, ліцензій, і т.п.). Але це не означає, що вони схвалюють таких дій, тільки, що іноді це сприймається як подарунки. Але якщо подарунок виходить за традиційну гостинність, це хвилюється, тому що це спотворює масштаб людських цінностей і соціальних традицій.

Закон України «Про державну службу» серед основних обов'язків державних службовців визначає постійне вдосконалення організації своєї роботи, підвищення професійної кваліфікації, сумлінне виконання своїх службових обов'язків, ініціативу та творчість у роботі. У жодному документі не вказано на політичну заангажованість державного службовця як підставу для неналежного виконання службових обов'язків або звільнення. У вигляді конфлікту інтересів це питання залишається відкритим і невизначеним у

процедурному аспекті. Отже, виникає подвійна ситуація, в якій відбувається підміна сутності і значення ротації кадрів. На мою думку, ротація кадрів у системі державної служби не може включати звільнення з посад у зв'язку зі зміною політичного керівництва.

Підсумовуючи вище, слід зазначити, що корупція в системі громадської влади може бути визначена як зловживання громадською потужністю посадовцем, також як і голова або працівник органу державної влади отримати будь-які нелегальні виплати для себе або інші мала відношення до громадського обслуговування .

Причинами корупції в системі громадської влади можуть бути визначено: як злиття державного апарату з діловими і комерційними структурами, утворення їх ділових стосунків за межами законного поля; громадське відношення до існування корупції і просуваючи його розвиток; складність урядової структури бюрократичних процедур; лобіювання для прийняття та змін нормативно-правових актів; відсутність належного механізму для обертання кадрів; низькі заробітні плати і соціальні послуги.

Українська громадськість звертає увагу на ще і ще більше проблем у подоланні корупції. Корупція стала чинником, який дійсно погрожує державній безпеці, демократичному розвитку держави та суспільства, конституційному ладу України. Корупція підриває авторитет країни, ушкоджує функціонуванню державної апарата, обмежують конституційні права і свободи чоловіка і громадянина, порушує принципи верховенства закону, встановлену процедуру для здійснення повноважень посадовцями і державцями,, приватне управління сектора, знищує моральні та соціальні цінності, дискредитує державу на міжнародному рівні.

## **1.2. Закономірності формування та реалізації державної антикорупційної політики: світовий досвід**

Успішна протидія корупції в Україні вимагає не лише належної законодавчої підтримки, утворення ефективної антикорупційної політики, створення спеціальної системи державних тіл, гарантуючи їх належну координацію, введення попереджувального і репресивного зважених, щоб запобігти корупції. Розвиток такого механізму анти-корупції має бути ґрунтований на досвіді інших країн в цій області, повинен підкорятися міжнародним стандартам і кращим міжнародним практикам.

Убільшості робіт вчені, які переймаються проблематикою корупції, традиційно констатують важливість запозичення досвіду зарубіжних країн як серед тих, що мають як низькі, так і тих, яким притаманні високі показники протидії цьому ганебному явищу.

Отримали важливість дослідження у сфері анти-корупції, ми розглядаємо певний вектор дослідження, релевантного і гідного від поглибленого дослідження. Крім того, пріоритет гравця збірної досвідчені у сфері анти-корупції стає особливо релевантним на стадії утворення Національного антикорупційного бюро України, Національного агентства з запобігання корупції як спеціалізованих органів протидії корупції.

Україна за останні десятиліття приєдналася до міжнародного антикорупційного руху, ратифікувавши низку міжнародно-правових документів і розробивши на їхній основі національне антикорупційне законодавство.

У недавніх десятиліттях, Україна має приєднався до руху міжнародної анти-корупції, ратифікуючи ряд міжнародних законних інструментів і розвиваючи національне законодавство анти-корупції, ґрунтоване на них.

Початком розвитку міжнародно-правового регулювання у сфері боротьби з корупцією можна вважати прийняття 15 грудня 1975 року резолюції Генеральної Асамблеї ООН 3514(XXX). Вказаний документ закликає уряди

всіх країн вжити на національному рівні необхідних заходів щодо запобігання та протидії корупції, які вони вважатимуть доцільними, включаючи законодавчі.

Визначені резолюцією завдання уточнено та деталізовано в різних документах, прийнятих у рамках ООН. Зокрема:

- Резолюція Генеральної Асамблеї ООН «Боротьба з корупцією» від 12 грудня 1996 р. (A/RES/51/59);

- Декларація ООН «Про боротьбу з корупцією та хабарництвом у міжнародних комерційних операціях» (1996 р.);

- Керуючі принципи для ефективного виконання Кодексу поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку (1989 р.);

- Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб (1996 р.) містить рекомендації, дотримання яких державними посадовими особами необхідне для належного виконання ними службових обов'язків.

Однак однією з найважливіших у сфері протидії корупції можна вважати Конвенцію ООН проти корупції, прийняту на 58 сесії Генеральної Асамблеї ООН у жовтні 2003 р. Ця Конвенція визначила фундаментальні засади антикорупційної політики держав-учасниць цього міжнародного договору та встановила вектори розвитку національного законодавства у цій сфері. І це не випадково, адже у Конвенції передбачено низку базових заходів для держав-учасниць, спрямованих на запобігання корупції.

Отже, відповідно до Конвенції, кожна держава учасниця, відповідно до основних принципів своєї правової системи, розвиває і здійснює або здійснює ефективну координовану політику анти-корупції, яка просуває громадську участь і відображає принципи закону, належного управління державними справами й державним майном, чесності й непідкупності, прозорості й відповідальності.

Кожна держава-учасниця прагне встановлювати й заохочувати ефективні види практики, спрямовані на запобігання корупції, та прагне періодично проводити оцінку відповідних правових інструментів та адміністративних

заходів з метою визначення їхньої адекватності з погляду запобігання корупції та боротьби з нею.

Важливими є положення цієї Конвенції, згідно з якою, бо країни-учасника передбачають введення у національне законодавство таких областей анти-корупції, є: створення спеціального органу (органів), чия діяльність націлена у відвертанні і боротьбі з корупцією, активна громадська участь у відвертанні корупції, створення норм поведінки для працівників державного апарату, посилюючи незалежність судової влади, закріплення кримінальної відповідальності за корупційні правопорушення, встановлення відповідальності юридичних осіб.

Вказані положення вищенаведених міжнародних актів імплементовані у вітчизняне законодавство. Також не можна оминати увагою роль Ради Європи у боротьбі з корупцією. Важливим досягненням Ради Європи у боротьбі з корупцією є розробка сучасних антикорупційних стандартів, європейських антикорупційних конвенцій та створення спеціалізованого контрольного органу за дотриманням антикорупційних стандартів у державах-членах Ради Європи – Групи держав проти корупції (GRECO).

Європейські стандарти у сфері протидії корупції містяться у низці важливих міжнародних документах: Кримінальній конвенції про боротьбу з корупцією, Цивільній конвенції про боротьбу з корупцією та Додатковому протоколі до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією.

Приєднавшись до цих конвенцій та до Групи держав проти корупції (GRECO), Україна взяла на себе міжнародні зобов'язання створити ефективну антикорупційну політику, впровадити дієвий механізм протидії корупції.

Україна у сфері запобігання та протидії корупції тісно співпрацює з Організацією економічного та соціального розвитку (ОЕСР) – міжнародна організація, членами якої на сьогодні є 34 країни. За впливом ОЕСР належить до трійки провідних світових економічних установ поряд з Міжнародним валютним фондом і Світовим банком.

Отже, наведені вище міжнародні договори у сфері анти-корупції

визначають, щоб Україна виконувала наші міжнародні зобов'язання і приводила законодавство анти-корупції до міжнародних стандартів. Отже, в контексті перетворення системи анти-корупції, Україна зараз сформувала правову основу, яка загалом відповідає міжнародним нормам, що розвиваються в міжнародних договорах і практиці багатьох зарубіжних країн.

В той же час, приводячи домашнє законодавство у відповідність з міжнародними стандартами у сфері анти-корупції припускає вивчення і використання просування досвідчені інших держав в цьому полі. Вивчення досвіду здійснення міжнародних стандартів політики анти-корупції в інших країнах може бути корисне для України також.

Так, звернемо увагу на досвід Румунії у сфері протидії корупції.

Румунія характеризується найагресивнішою антикорупційною політикою в Європейському Союзі. В 2002 р. було створено Національний антикорупційний директорат Румунії (далі – НАДР) за моделлю Італії, покликаний викривати й розслідувати корупційні правопорушення. До складу НАДР входять 145 прокурорів, 220 поліцейських, 55 спеціалістів у регіонах; 197 осіб відділу технічно-оперативного забезпечення. До підслідності цього органу належать фінансове шахрайство з коштами Євросоюзу, зловживання посадовими обов'язками тощо. У 2014 р. навантаження на 145 прокурорів становило 911 кримінальних справ, до суду направлено провадження щодо 392 осіб, з яких 36 мерів, 35 суддів і прокурорів, 25 юристів, 81 поліцейський та ін. Заморожено рахунки на 200 млн. євро, 30 млн. євро конфісковано. У 2014 р. після повторного звернення Антикорупційного директорату до парламенту Румунії було знято імунітет з одного сенатора, шістьох депутатів, одного міністра та десятих колишніх міністрів [7].

Типологія корупційних злочинів є стандартною для всіх країн: незаконне заволодіння майном у результаті зловживання владою або службовим становищем; упередженість під час проведення тендерів (державних закупівель); корупційні схеми працевлаштування; провладний тиск (торгівля впливом); незаконне фінансування партій; шахрайство з державними коштами

(залучення їх до комерційної діяльності); захоплення земельних ділянок; одержання хабарів. Національний антикорупційний директорат Румунії правоохоронним органом. Його функції полягають у кримінальному переслідуванні осіб, які вчинили корупційне правопорушення. Виявлення злочину, відкриття кримінального провадження інколи блокується невизнанням вини обвинуваченим, дефамційною тактикою адвокатів, які спростовують доказову базу, ставлять під сумнів кваліфікацію слідчих та прокурорів, ініціюють призначення численних експертиз тощо. Вказані чинники призводять до зволікання у притягненні до відповідальності винних осіб, поверненні до бюджету незаконно здобутих коштів [7].

Чинне законодавство Румунії передбачає можливість перевірки спадку, залишеного особою, яка підозрювалась у вчиненні корупційних правопорушень, однак не може бути притягнута до відповідальності через її смерть. Незважаючи на те, що спадкоємці нібито є законними набувачами активів, вони не можуть перешкоджати проведенню розслідування та перевірці джерел походження статків. У разі доведення шахрайського, корупційного походження майна та коштів, воно підлягає конфіскації за загальним правилом [7].

Для вибіркової поточної перевірки державних службовців, співробітників правоохоронних органів на корупційну вразливість допускається «тестова перевірка на добросовісність» (провокація). Такий захід проводиться на підставі ордеру прокурора, його метою є оцінка (моніторинг) ризиків. Групи виконавців діють під прикриттям. Особливу ефективність тестової перевірки румунські фахівці відзначили під час кампанії, скерованої на боротьбу з корупцією на митниці. У такий спосіб були виявлені та притягнені до відповідальності співробітники митної служби на кордоні Румунії з Україною. Операція проводилась уповноваженими особами під виглядом «скеперів», що займаються контрабандою сигарет [7].

У Сінгапурі протидія корупції передбачала систему заходів, серед яких можна виокремити два етапи. Перший стосувався зміни 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. Так, кримінальне законодавство Сінгапуру передбачає, що за умов доведення вини в отриманні хабара до винного застосовують позбавлення волі або штраф (відповідно п'ять років ув'язнення або 100 тис. доларів США). Якщо ж стосовно держслужбовця надійшло місце 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 [56].

Другий етап полягав у підвищенні якості підбору кадрового державного апарату. Реалізація таких заходів була також пов'язана із застосуванням жорстких, репресивних методів у сфері боротьби з корупцією, що мало прояв у численних звільненнях працівників митниці та інших державних служб. До того ж 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 надавали 1600 видів послуг населенню [39, с. 65].

Важливим кроком в антикорупційній діяльності Японії вважають прийняття у 2001 р. Закону «Про розкриття інформації». Положення цього документа гарантують громадянам держави доступ до офіційної інформації, яку зберігають в органах влади. Передбачено можливість вимоги розкриття інформації, адресованої Раді з контролю за розкриттям інформації у разі обмеження доступу до певного її виду. В Японії існує у відкритому доступі реєстр осіб, яким висунуто обвинувачення в корупції або які причетні до

організованої злочинності, що надає можливість громадськості здійснювати контроль за притягнення винних до відповідальності. Чітко регламентовано суворі обмеження щодо джерел фінансування виборчих кампаній, політичних партій та організацій у країні [56].

В Ізраїлі антикорупційна атмосфера забезпечується системою «певного дублювання моніторингу» за можливими корупційними діями. Він здійснюється урядовими організаціями і спеціальними підрозділами поліції, відомством Державного контролера, що володіє незалежністю від міністерств і державних відомств, і громадськими організаціями типу «Відомства за чистоту уряду». Ці організації досліджують можливі корупційні точки, а у разі їх виявлення інформують органи розслідування. В Ізраїлі через значні соціальні пільги для урядовців та їхнє безжальне покарання при виявленні корупції низова корупція практично відсутня. Доведених до суду корупційних злочинів в Ізраїлі не більше 5%, проте репутація людини, замішаної в корупційному скандалі, вкрай небажана [4].

В основу боротьби з корупцією в Німеччині покладено завдання знищення матеріальної, насамперед фінансової бази злочинних угруповань. Це досягається двома шляхами: конфіскаційним (конфіскація майна) і створенням належної правової бази для унеможливлення «відмивання» «брудних» грошей. Особливо слід виділити обов'язок банківських установ надавати правоохоронним органам інформацію про операції з грошима у розмірі понад 20 тис. німецьких марок за умов, що ця інформація буде використана виключно для розслідування. Законом закріплено правило: якщо громадянин робить внесок в банк у розмірі понад 50 тис. німецьких марок, він зобов'язаний пред'явити посвідчення особи [27].

Яскравим прикладом «культури прозорості» є Південна Корея. Так, з 1999 р. в Сеулі діє програма «OPEN» – система контролю за розглядом заяв громадянами чиновників міської адміністрації, яка викликала справжню сенсацію серед національних антикорупційних програм. Програма є показником реалізованої політичної волі на боротьбу з корупцією.

Вільний доступ до інформації про стан речей виключає необхідність особистих контактів з урядовцями або пропозиції їм хабарів з метою прискорити завершення процесу ухвалення рішення. Таким чином, «OPEN» шляхом виключення особистого спілкування урядовців і громадян як необхідної умови існування корупції виконує основну свою задачу – попередження корупційних діянь і відновлення довіри громадян до міської адміністрації [4].

Проведений аналіз зарубіжного досвіду дозволяє зробити деякі висновки: корупція представляє собою глобальне наддержавне явище, боротьба з яким можлива лише у рамках тісної співпраці та взаємодії між державами. Світовий досвід протидії корупції показує, що універсальних методів проти неї не існує. Кожна країна обирає свій шлях державної антикорупційної політики, ґрунтуючись на міжнародних стандартах у цій сфері. Ефективність та впровадження у життя досвіду протидії корупції інших країн залежить від багатьох факторів.

Як зазначає В. М. Трепак, серед основних факторів, що заважають зрушити антикорупційну діяльність у напрямі мінімізації рівня корупції в Україні, є такі: 1) соціально-економічний розвиток, який передбачає безпосереднє формування умов для поширення такого явища, як корупція; 2) культурно-історичний розвиток держави, зокрема, дотримання традицій і етичних норм поведінки, особливості менталітету населення (у державах, яким притаманний патерналізм, населення переважно вірить у те, що високопосадовці самостійно вирішують усі проблеми, а також не вважає за доцільне втручатись у політичне та правове життя); 3) традиційне сприйняття представників влади як престижної привілейованої групи осіб з великими можливостями й імунітетом до відповідальності, які дбають про вузькокорпоративні та сімейні інтереси на противагу загальним інтересам громадян [57]. Тому ефективність впровадження зарубіжного досвіду багато в чому залежить від розвитку країни, зрілості суспільства, політичної волі з одного боку, а з іншого – від економічних, соціальних, політичних змін,

ментальних та культурних особливостей розвитку нашого суспільства.

Більшість заходів з протидії корупції, про які ми зазначали вище у той чи інший спосіб, присутні в Україні через систему новостворених антикорупційних органів, законів та підзаконних правових актів. Створюючи національну систему антикорупційних органів, в Україні враховано зарубіжні практики і запроваджено три відомі моделі спеціальних антикорупційних органів (багатоцільовий спеціалізований орган, наділений правоохоронними повноваженнями та превентивними функціями – НАБУ; орган протидії корупції в структурі діючого правоохоронного органу – Спеціалізована антикорупційна прокуратура у структурі Генеральної прокуратури України; інституції із запобігання корупції, розроблення політики і координації дій – Національне агентство з питань запобігання корупції), але при цьому обрано власний шлях, об'єднавши новостворені антикорупційні інституції з реформованими правоохоронними органами, зокрема, шляхом розподілу повноважень між НАБУ та ДБР в частині кримінального переслідування корупціонерів; залишення за прокуратурою координаційних та наглядових повноважень у сфері протидії корупції [63, с. 155].

Дієвість такого підходу має пройти перевірку часом.

Слід також зазначити, що ефективність державної антикорупційної політики в інших державах має високу ефективність, адже вона базується на засадах, серед яких варто виділити такі: сильна політична воля вищого керівництва в державі у протидії корупції. Як показує світовий досвід, ніякі кроки протидії корупції не будуть ефективними, якщо не буде політичної волі на всіх рівнях влади. Наявність політичної волі зумовлює ефективну дію принципу – у боротьбі з корупцією недоторканих осіб не має. У протидію корупції задіяні не лише спеціалізовані антикорупційні органи, але й громадянське суспільство. В інших країнах організовано спеціальний контроль громадськості за системою органів державної влади. Інформація про антикорупційну діяльність в державі є прозорою, відкритою і доступною. Крім того, державні службовці в інших державах є підзвітними та підконтрольними

незалежному антикорупційному органу, який здійснює моніторинг за чистотою діяльності державних службовців.

Отже, наведені положення можуть стати дієвим підґрунтям для побудови в Україні успішної антикорупційної політики.

### **1.3. Нормативно-правове забезпечення боротьби з корупцією в системі публічного управління України**

За роки незалежності відповідно до Конституції України був створений інститут державної служби, як важливий інструмент управління державою й забезпечення прав та свобод людини і громадянина. З урахуванням вітчизняного і зарубіжного досвіду була сформована система національного законодавства в даній сфері. Однак сьогодні правове регулювання державної служби не повністю відповідає вимогам ефективного виконання завдань і функцій демократичної, правової, соціальної держави та потребує удосконалення. Реформування державної служби в Україні є важливою передумовою становлення громадянського суспільства, поглиблення його демократизації та побудови правової держави [55]. Механізм реформування державної служби складний процес, що має свої нормативно-правові закономірності, послідовні етапи та відповідний порядок реалізації. Інститут державної служби України забезпечує законність політичних рішень, цілісність держави як інституту, якісний рівень реалізації конституційних гарантій громадян шляхом стабільного і безперервного надання їм публічних послуг. Державній службі притаманна особлива роль у побудові сучасної правової держави європейського типу, утвердженні демократичної моделі державного управління [56]. Саме тому проблема створення ефективної системи державної служби на сьогодні заслуговує особливої ваги.

У Концепції сталого розвитку України «Стратегія – 2020» метою реформування є досягнення європейських стандартів життя та гідного місця Україні в світі. Одним із важливих завдань стратегії визначено реформування

державного управління [44]. Розбудова України як демократичної і правової держави передбачає подальший розвиток інституту державної служби, як важливого інструменту формування та реалізації державної політики, управління державою, забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина. Адаптація державної служби до стандартів Європейського Союзу зумовлює необхідність переосмислення як цілого ряду теоретичних положень інституту державної служби, так і вдосконалення її правового регулювання. Відносини, які виникають в роцесі функціонування державної служби, не можуть бути поза увагою держави. Тому не дивно, що кожна держава на науковій основі намагається регламентуватисвоє національне законодавство у відповідності з міжнародними стандартами. Ця проблема є дуже актуальною для України, яка взяла курс на інтеграцію до Європейського Союзу. Все це дає всі підстави стверджувати, що на сьогоднішній день в Україні є нагальною потребою детальне дослідження організації, проходження, реформування системи державної служби України та вдосконалення законодавства продержавну службу взагалі [17].

Побудова демократичної правової держави в Україні зумовлює синхронне ефективне функціонування всіх її інституцій, серед яких одне з основних місць відводиться державній службі [22]. Інститут державної служби України забезпечує законність політичних рішень, цілісність держави як інституту, якісний рівень реалізації конституційних гарантій громадян шляхом стабільного і безперервного надання їм державних послуг. Державній службі притаманна особлива роль у побудові сучасної правової держави європейського типу, утвердженні демократичної моделі державного управління [43]. Саме тому проблема створення ефективної системи державної служби в контексті формування та реалізації національної антикорупційної політики на сьогодні заслуговує особливої уваги.

Аналіз проблем державної служби насамперед пов'язане із становленням нової Української держави, а разом із тим – формуванням самого інституту державної служби. Поняття державної служби повністю

охоплює професійну діяльність усіх державних службовців, які виконують повноваження усіх державних органів [59]. Загалом державна служба в органах державного управління має стандартний набір державно-службових функцій, прав і обов'язків, закріплених в основному спеціалізованому правовому акті – Законі «Про державну службу». Проте цей набір функцій у різних державних органах відзначається певною специфікою. Виконання професійної діяльності щодо забезпечення повноважень державних органів має свої особливості, які виявляють себе у відповідній компетенції та конкретних організаційно-правових формах її здійснення.

Державну службу України насамперед необхідно розглядати як систему соціальних інститутів, що є сукупністю взаємодіючих підсистем для досягнення загальної мети, де кожна окремо виконує певну функцію, але внаслідок синергетичного ефекту при їхній взаємодії сама державна служба, як система здобуває нові властивості, зокрема: цілісність, збалансованість, рівновагу, розподіл сфер і способів діяльності, єдність підходів до вирішення завдань певного рівня, використання єдиних норм, правил, стандартів. Державна служба як система соціальних інститутів включає такі інститути: державні соціальні послуги; соціальний; економічний; правовий; організаційний; культурний; інформаційно-комунікативний; інтелектуально-духовний. Таким чином, формально забезпечуючи інтереси держави і реалізуючи функцію державного управління, державна служба тим самим спрямовує своє служіння не на саму державу як таку, а на суспільство і громадян. Також цілком обґрунтованою виглядає теза, що оскільки державна служба є не лише суто управлінським чи адміністративним, але ще й соціальним інститутом, то її цінність полягає у тому, наскільки вона обслуговує потреби людини та допомагає їй у житті [40]. При цьому, вживаючи такі поняття як «внутрішній» і «зовнішній» напрями діяльності державної служби (під першим з них мається на увазі врегулювання відносин усередині системи державної служби, а під другим – врегулювання суспільних відносин поза межами державної служби [41]), ми маємо пам'ятати, що спільним для них є те,

що обидва ці напрями діяльності є, по-перше, служінням державі (у випадку України це є діяльність щодо забезпечення її існування як незалежної, демократичної, соціальної, правової держави), а по-друге, служінням суспільству [52].

Головною умовою ефективності та стабільності державної служби, а саме її існування, є професіоналізм і компетентність її службовців. Дія цього принципу полягає у сумлінному ставленні державного службовця до своєї роботи, майбутньої кар'єри, відданості справі, прагненні досягти максимально високих результатів. Разом з тим, він потребує заходів, в рівній мірі, у розумній кадровій політиці, яка б забезпечувала професійний розвиток, раціональне використання наявних людських ресурсів державної служби України та незалежність службової праці від змін суспільно-політичного спрямування державних інститутів і їх структури. Принцип політичної неупередженості державних службовців має розглядатися як гарантія стабільності й високого професіоналізму державного апарата. Суть його зводиться до недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення державного службовця, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов'язків [61].

Практична реалізація принципів організації й функціонування державної служби обумовлена низкою факторів, позитивного й негативного характеру. Позитивність підґрунтя впровадження даних принципів пов'язана з установленим державою завданням реформування системи державної служби. Тобто, актуальність реалізації принципів державної служби обумовлена, в першу чергу, необхідністю: оновлення її моделі; переорієнтації державних інститутів на функціонування нової державної ідеології пріоритету людини, її прав і свобод; приведення сучасної системи державної служби у відповідність до світових стандартів антикорупційної діяльності.

Загалом, реальність процесу запровадження демократичних принципів державної служби має стати важливим кроком на шляху набуття Україною характеристик європейської, соціальної, демократичної, правової держави.



Модернізаційні процеси вимагають часу, оскільки спрямовані на комплексне оновлення всіх державних і соціальних інститутів. Реалізація принципів державної служби в Україні ще ускладнюється негативними чинниками, зокрема:

- недооцінкою ролі державної служби в державному управлінні;
- декларативністю багатьох політичних намірів і рішень влади щодо удосконалення діяльності державного апарату;
- непослідовністю реформування державної служби;
- формальним ставленням до правил добору та просування кадрів;
- недосконалістю механізмів мотивації та стимулювання праці державних службовців;
- відсутністю чітко сформованих ціннісних орієнтирів поведінки державних службовців;
- численними порушеннями законності в галузі державного управління;
- послабленням контролю за діяльністю державних службовців;
- неефективністю механізмів притягнення до відповідальності за корупційні правопорушення.

Є глобальне завдання доопрацювання, насамперед, теоретичних та методологічних аспектів формування та розвитку державної служби в Україні, розробки керівних принципів її діяльності. Зрештою, запровадження якісно нової державної служби повинно розпочинатися з обґрунтування та законодавчого визнання її правових засад, принципів організації та функціонування. Тому ми вважаємо за доцільне вживати таких заходів у цьому напрямку. По-перше, приведення у відповідність до міжнародно-правових актів норм вітчизняного законодавства щодо впровадження принципів державної служби з урахуванням національних соціально-економічних, політичних й організаційних умов. По-друге, започаткування практики формулювання в текстах законів змісту принципів державної служби, а у правозастосовній діяльності тлумачення їх розуміння, роз'яснення сфери дії, визначення напрямків відповідної (належної) поведінки суб'єктів правовідносин тощо.

По-третє, подальше унормування дискреційних повноважень в діяльності державних органів: конкретизація їх обсягу, кола відповідних осіб;

розмежування функцій прийняття рішень, їх виконання, контролю за виконанням; регламентація адміністративних процедур, спрямованих на реалізацію принципів державної служби. По-п'яте, встановлення обов'язку мотивування посадовою особою прийнятого рішення (за необхідності письмового); поліпшення механізмів контролю й особистої відповідальності державних службовців. Саме такі напрямки реформування державної служби, на нашу думку, сприятимуть стабілізації положення службовців, відкритості добору до державної служби, гарантуванню просування по службі, належного матеріального забезпечення, захисту від організаційно-політичних перетворень, конкурентоспроможності державної служби.

Наголошуючи на ролі інституту державної служби в процесі розвитку сучасних демократичних держав, нами було вказано, що в умовах трансформаційних процесів значення цього інституту стає одним з вирішальних факторів процесу реформування. Справді, важливість державної служби у перехідний період пояснюється тим, що саме державні службовці складають основну частину «суб'єктів сучасних змін».

Водночас, крім зазначеного моменту, коли державна служба та державні службовці розглядаються одними з основних суб'єктів реформування, вони відіграють важливу роль і як стабілізатори цього процесу. Тобто реформування правових, соціально-економічних, політичних та інших відносин є не просто хаотичним процесом, який несе на собі постійний відбиток нестабільності та невпинної динаміки, але й сукупністю певних стабільних станів, що змінюють один одного на шляху до реалізації ідеалів демократичної, правової, соціальної держави. У цьому сенсі, ми можемо твердити, що стабільне державне управління та стабільна державна служба як раз і виступають тими засобами, які зрештою привносять елемент поступовості, врівноваженості та стабільності у будь-який реформаційний процес.

Реформування державної служби є обов'язковою складовою як

становлення демократичної держави, так і реалізації в ній моделі соціальної та правової державності, адже діяльність державної служби забезпечує функціонування всієї держави, що робить цей інститут одним з основних як в процесі реформування окремих гілок державної влади, так і загального державного розвитку [53]. Формування і розвиток інституту державної служби є необхідним процесом, який супроводжує генезис держави і державної влади, оскільки завдяки ньому відбувається практичне вирішення таких фундаментальних задач, як постійна реалізація функцій і цілей держави, розв'язання об'єктивно існуючих суперечностей між політикою (яка може змінюватися в залежності від ротації політичних сил та еліт) та загальною конституційною орієнтацією суспільно-політичного та соціально-економічного життя держави. Становлення і розвиток державної служби та її правове регулювання – процес складний, який не відбувається миттєво, а потребує певного часу. Керуючись цим, вважаємо за доцільне звернутися до практики зарубіжних країн і за допомогою компаративної характеристики проаналізувати основні, концептуальні положення державних служб, які можна використати в розбудові української державної служби.

У контексті формування НАП юридична відповідальність державних службовців – це врегульовані нормами права відносини між державою, в особі її компетентних органів і посадових осіб, та державними службовцями, що виникають на підставі вчинених ними службових правопорушень і виражені в застосуванні до винних осіб заходів державного примусу, а також характеризуються засудженням правопорушника та протиправного діяння з боку держави та суспільства з метою попередження та недопущення в майбутньому інших правопорушень [22, с. 125].

Відповідальність службовців ґрунтується на загальних принципах юридичної відповідальності, основними з них є такі:

- принцип законності – полягає в неухильному виконанні при визначені міри юридичної відповідальності вимог законів. З точки зору матеріальної сторони відповідальності, вона повинна мати місце лише за діяння, передбачені

законом, і тільки в межах закону. З точки зору процесуальної сторони, відповідальність особи повинна бути обґрунтованою, факт вчинення нею правопорушення має бути встановлений як об'єктивна істина;

- принцип обґрунтованості – висновки про факт і суб'єкт правопорушення, а також про інші юридично значущі факти, пов'язані з цими обставинами, повинні бути обґрунтованими відповідно до вимог правової норми;

- принцип доцільності – доцільність означає відповідність міри впливу, яка застосовується до правопорушника, цілям юридичної відповідальності. Доцільність припускає: 1) індивідуалізацію відповідальності залежно від тяжкості правопорушення, обставин його вчинення, властивостей особи правопорушника; 2) пом'якшення відповідальності або навіть звільнення від неї у випадку дрібного правопорушення, відсутності шкідливих наслідків тощо;

- принцип невідворотності – означає, що жодне правопорушення не повинно залишатися нерозкритим, перебувати поза полем зору держави та її компетентних органів, без засудження з їхнього боку;

- принцип справедливості – справедливість юридичної відповідальності полягає в наступному: 1) не можна за проступки встановлювати кримінальне покарання; 2) закон, який запроваджує відповідальність або посилює її, не може мати зворотної сили; 3) покарання повинно відповідати характеру правопорушення; 4) за одне правопорушення можливо лише одне покарання;

- принцип гуманізму – полягає в неможливості використовувати міри покарання й стягнення, що принижують честь та гідність особи.

Принцип пропорційності (стаття 2 КАСУ) стосується меж можливих обмежень основних прав людини з боку органів публічної влади. Такі обмеження мають бути адекватними конкретній ситуації, яка потребує обмеження, а отже перебуває у прийнятному співвідношенні до міри та значення основного права. Підстави для обмежень основних прав людини формулюються, як у національних конституціях, так і в міжнародно-правових документах, зокрема, в Конвенції про захист прав людини та основоположних

свобод, досить загально, у вигляді так званих оціночних понять. Таким чином, принцип пропорційності визначає пропорційність втручання державної влади у права особистості таким оціночним категоріям, як «забезпечення державних (публічних) інтересів», «невідкладна потреба», «переслідувана правомірна мета», «паритет між суспільними інтересами та інтересами окремої особи тощо. Принцип пропорційності має застосування також при вирішенні питань про відповідність злочину і покарання, праці й винагороди за неї тощо. У контексті європейських інтеграційних процесів реалізація принципу пропорційності передбачає, що національні заходи можуть бути змінені лише, якщо, по-перше, такі заходи необхідні для досягнення мети і національна держава підтримує такі заходи; по-друге, такі заходи є пропорційними, тобто, неможливо досягти цієї мети, якщо застосовувати менш суворі заходи з обмеження. Принцип пропорційності слід розуміти як вимоги щодо обмеження рішень публічної адміністрації метою, якої треба досягти, умовами досягнення, а також обов'язку публічної адміністрації зважати на наслідки своїх рішень, дій та бездіяльності.

Стримування корупції в країні може бути здійснено тільки при реальній дії певних факторів. Оскільки корупція має відношення до всієї системи публічної влади, а її агентами є державні службовці, те ці фактори повинні бути комбінованими й носити комплексний характер. У першу чергу необхідно звернути увагу на організаційні фактори функціонування державної служби як механізму здійснення публічної влади. І тут найважливіше значення мають питання, пов'язані з діяльністю персоналу державної служби. Але тільки дією організаційних факторів корупцію в системі публічної влади перебороти неможливо. Для цього потрібно насамперед воля й щире бажання керівництва країни.

Як видно з порівняння даних двох опитувань, позиції державних службовців в цілому і експертів щодо дії факторів стримування корупції в органах публічної влади практично збігаються. Наведені дані дозволяють одержати уявлення про структуру суспільної думки щодо засобів і методів

боротьби з корупцією, серед яких у першу чергу виділяються напрями вдосконалення системи державної служби, її внутрішнє впорядкування, формування відповідального, професійного кадрового складу. Інший аспект проблеми корупції в органах публічної влади – це неправомірне вигодаництво в середовищі державних службовців. Неправомірне вигодаництво сьогодні розглядається як досить відособлене й соціально розповсюджене явище, хоча в ряді протиправних дій воно за своїми ознаками порівняно з корупцією й навіть може вважатися її складовою частиною, тому що воно засновано на незаконному одержанні матеріальних і інших вигід чиновником з використанням своїх посадових повноважень (Додаток А,Б,В).

Однієї із причин розростання корупції в нашій країні є виникле гостре протиріччя між індивідуальним і суспільним інтересами, відсутність необхідної гармонії між ними, що за певних умов може придбати руйнівний конфронтаційний характер з усіма негативними наслідками, що впливають з цього. У цьому зв'язку, безсумнівно, найважливішу роль при розгляді й вивченні проблем, що стосуються корупції, відіграє соціальна оцінка цього явища. Проведення в Україні широкомасштабних змін, включаючи реформу з вдосконалення системи державної служби, не дасть бажаного результату, якщо не будуть запроваджені нові підходи до правового регулювання поведінки державних службовців. Поведінка державних службовців і сприйняття її громадянами вкрай важливі для зміцнення авторитету державної служби й довіри в цілому до державних інститутів. Тому в ході законодавчого регулювання державної служби належна увага має бути приділена питанням поведінки державних службовців та засобам її правового забезпечення.

Вважаємо, що основними етапами інституціоналізації публічно-службових відносин на сучасному етапі (що, власне, й характеризує зміст і спрямування реформування системи публічної служби) є такі:

- функціональна переорієнтація системи публічно-службових відносин в цілому та на рівні окремих структурних компонентів, що здійснюється на основі цілісної програми реформ;

- структурна перебудова системи управління згідно з новим функціональним імперативом, що означає надання нової якості діяльності інститутів управління відповідно до нових, нормативно оформлених управлінських функцій;

- формування нового соціокультурного середовища управлінської діяльності на основі ціннісних орієнтирів (норм), що закладають основу стратегії проведення модернізаційних реформ. Саме цей аспект управлінської

реформи, на думку дослідників, є найбільш складним і вимагає досить багаточасу, оскільки ціннісні зміни не можуть відбуватися надто швидко ні в рамках окремого індивіда, ні в рамках суспільства в цілому через обмежену здатність людської свідомості інтегрувати ціннісні новації в усталену систему настанов та мотивів поведінки.

Вживаний в Конституції України термін «державні справи» треба трактувати так, щоб не пов'язувати його виключно з формалізованими органами державної влади та з їх діяльністю. Це поняття має також бути віднесене до врядування у зв'язку із здійсненням місцевого самоврядування. Інакше кажучи, навіть формально розмежовуючи власне державну владу і місцеве самоврядування, «державні справи» у даному випадку треба асоціювати з діяльністю як органів державної влади, так і органів місцевого самоврядування. Саме тому на часі реформування правових засад публічно-службових відносин, що графічно доцільно зобразити у вигляді інтегрованої системи публічної служби (табл 1.1).

Певний інтерес для цілей з'ясування зв'язку, що існує між проблематикою місцевого самоврядування і сферою конституційної регламентації прав і свобод людини і громадянина, викликає зміст другої частини ст. 38 Конституції України: «Громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби і служби в органах місцевого самоврядування».

Таблиця 1.1

### **Особливості сучасного правового регулювання в системі публічної служби (проблемний підхід)**

Критерій	Зміст публічно-управлінської діяльності
Правовий	Приведення системи публічної служби у відповідність до визначених Конституцією та и засад службової діяльності
Інституціональний	Реалізація європейських принципів управління в системі публічної служби
Організаційний	Конституційно-правові засади реформи публічно-службових відносин
Функціональний	Спрощення порядку делегування повноважень від МДА до ОМС
Структурний	Удосконалення системи публічної служби

Напрацьовані наукою державного управління положення про організацію публічно-службових відносин в правовій системі, заснованій на фундаментальних цінностях свободи, демократії, верховенства права та поваги прав і свобод людини, є результатом тривалого розвитку європейських моделей організації публічного управління (публічного адміністрування). Втім, сучасний зміст та значення багатьох європейських принципів управління щодо організації публічної адміністрації (умовно – «інституційні» принципи) до цього часу не знайшли закріплення в чинному законодавстві України, потребують перегляду підходів щодо їх тлумачення та практики застосування.

Більшість із визначених принципів за своїм змістом можуть входити до складу окремих основних інституційних принципів (наприклад, принцип деволюції є спеціальним видом децентралізації, принцип делегування, в свою чергу, відображає один з видів розподілу компетенції, у т. ч. за умов застосування принципу децентралізації) або розкривати зміст певного способу організації публічної служби за іншою ознакою класифікації. З огляду на це, у даному дослідженні переважна увага зосереджується на характеристиці основних інституційних принципів, що матимуть, на наш погляд, важливе

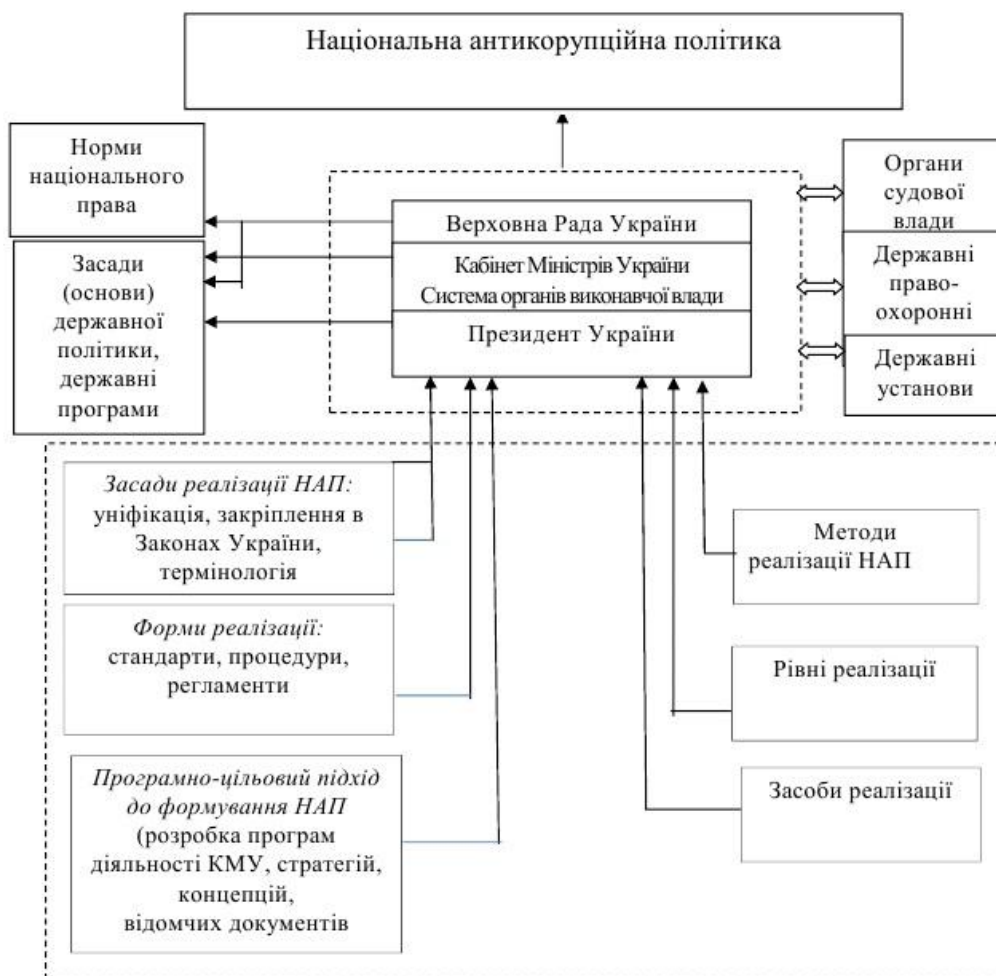


значення для удосконалення сучасної практики організації публічної служби в Україні, розвитку доктринальних положень вітчизняної науки державного управління щодо організації публічної служби та публічно-службових відносин. Отже, корупція в системі публічної служби має власні характерні ознаки: 1) історичні вона існувала завжди, коли державні службовці виконували функції розподілу ресурсів або мали вплив на цей процес); соціальні (розбіжність масштабів регуляторного впливу і особистого матеріального забезпечення є спонукою до зловживань службовим становищем чиновників); економічні (відсутність радикальних ринкових реформ в умовах нелегальної діяльності бізнесових кіл є підставою для мовчазної згоди підприємців з поборами); ментальні (до цього часу суспільство не засуджує корупцію з боку чиновників); правові (відсутність чітко визначеної правової бази для боротьби з корупцією); організаційні (не створено дієздатної системи запобігання і боротьби з цим явищем, відсутня сучасна основа формування НАП). Разом з тим, саме для системи службових відносин актуальним завданням є розробка і впровадження антикорупційних стандартів як основи реалізації НАП.

Інституціоналізація державної служби пов'язана з розвитком нової системи державного управління, яка забезпечувала б розвиток України відповідно до напрямків, встановлених Конституцією, як правової, соціальної, демократичної, цивілізованої держави, пріоритетом якої є служіння людям та суспільні інтереси. Цей процес розглядається як процедура встановлення правової основи організації служби, а також її проходження - умови вступу на службу, способи заміщення працівників, навчання, прийняття на роботу, статус конкретної особи, державне управління як конкретний державний орган чи його апарат, так і за його межами.

Вважаємо, що слід виходити із методологічного підходу до сучасної моделі державного управління, запропонованої В. Загорським, відповідно до якої системна визначеність державноуправлінського процесу забезпечується досягненням мети, сформульованої в управлінському рішенні, через

забезпечення відповідності діяльності об'єктів вимогам та приписам керуючого суб'єкта [8] (рис. 1.1). на цій основі.



**Рис. 1.1. Схема формалізації інституціонального аспекту**

Акцент на неупередженості державної служби як одному з її головних принципів є актуальним. Правильне функціонування державних органів з точки зору сучасних критеріїв організації державної служби має відповідати інтересам держави, а не окремих політичних партій чи релігійних конфесій, і не повинно залежати від політичних уподобань та релігійних переконань працівників. Тому, на наш погляд, необхідно заборонити службовцям державних органів та їх апарату, які займають посади середньої ланки державної служби, займатися активною політичною діяльністю, виявляти публічно свої політичні погляди. Водночас перебування на державній службі не виключає, а навпаки, передбачає політичну лояльність державних службовців

основним принципам конституційного ладу та правопорядку в країні. Однаковість вимог до службовців державних органів та їх апарату як один із основних принципів демократичної організації публічно-службових відносин є органічним продовженням рівного права на доступ до державної служби, закріпленого в Конституції України, юридично забезпечує право службовців на просування по службі. До рівня основних принципів публічної служби потрібно підняти стабільність кадрів та захист прав і законних інтересів службовців, що виступають основними соціально-правовими гарантіями зайнятості на державній службі та професіоналізму службовців державних органів та їх апарату.

Ось чому робота з реформування чинного законодавства про державну службу повинна бути спрямована на формування державної служби в цілому, принципово єдиної в її правових, організаційних, кадрових, а також інформаційних та ціннісно-етичних принципах. Водночас, компонент його діяльності повинен бути максимально нормативно розширений, чітко деталізуючи межі та перелік видів та видів державної служби.

Реалізація положень Закону України «Про очищення влади» у контексті формування засад національної антикорупційної політики

Прийняття у жовтні 2014 року Закону України «Про очищення влади» [44] забезпечило реалізацію принципово нового підходу до визначення змісту НАП, формуванні засад нормативного забезпечення, конкретизації форм та методів запобігання НАП. Цей закон визначив правові та організаційні засади проведення очищення влади (люстрації) для захисту та утвердження демократичних цінностей, верховенства права та прав людини в Україні. «Очищення влади (люстрація) – це встановлена цим Законом або рішенням суду заборона окремим фізичним особам обіймати певні посади (перебувати на службі) (далі – посади) (крім виборних посад) в органах державної влади та органах місцевого самоврядування. Очищення влади (люстрація) здійснюється з метою недопущення до участі в управлінні державними справами осіб, які своїми рішеннями, діями чи бездіяльністю здійснювали заходи, спрямовані на

узурпацію влади попереднім політичним режимом, 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» [44].

Загалом, процедура 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 у 2010-2013 рр. колишнім керівництвом країни, 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.

Протягом десяти років з дня набрання чинності Законом України «Про очищення влади» посади, щодо яких здійснюється очищення влади (люстрація), не можуть обіймати особи, зазначені у частинах першій, другій, четвертій та восьмій статті 3 Закону України «Про очищення влади», а також особи, які не подали у строк, визначений Законом України «Про очищення влади», заяви, передбачені частиною першою статті 4 Закону України «Про очищення влади».

Особи, зазначені у частинах третій, п'ятій - сьомій статті 3 Закону України «Про очищення влади», не можуть обіймати посади, щодо яких здійснюється очищення влади (люстрація), протягом п'яти років з дня набрання чинності відповідним рішенням суду.

Заборона, передбачена частиною третьою або четвертою цієї статті, може застосовуватися до особи лише один раз.

Застосування до особи заборони, передбаченої частиною третьою цієї статті, не є підставою для відмови від застосування заборони, передбаченої частиною четвертою цієї статті, за наявності підстав та у порядку, що визначені Законом України Про очищення влади».

Заборона, передбачена частинами третьою та четвертою цієї статті, не застосовується до осіб, зазначених у частинах другій - четвертій статті 3 Закону України «Про очищення влади», які визнані учасниками бойових дій під час проведення антитерористичної операції на сході України у встановленому законодавством порядку.

Рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень при виконанні Закону України «Про очищення влади» оскаржуються в судовому порядку [44].

Варто вказати на позицію правозахисних організацій, яка полягає у тому, що держава має право проводити люстрацію щодо вищих чиновників, які займали ключові посади і впливали на формування політики держави. Але запроваджувати звільнення лише за фактом перебування на посаді – це є неправильним, – констатує правозахисник. На необхідність дотримання демократичної та прозорої організації процесу очищення влади звертають увагу і міжнародні експерти та фахівці. Певні застереги щодо змісту Закону України «Про очищення влади» висловила у своїх висновках Європейська комісія за демократію через право (Венеціанська комісія). Комісія звернула увагу українських законодавців на те, що Закон водночас переслідує дві цілі – очищення влади від потенційно небезпечних для демократії осіб (власне люстрація), але також і чиновників, причетних до корупції. «Намагання розібратися з двома викликами в одному законодавчому акті та за допомогою ідентичних засобів не є оптимальним», – наголосили в комісії. Натомість саму мету Закону – очистити владу від «загрозливих примар режиму В. Януковича» – правники Ради Європи назвали виправданою.

Крім того, Міністерство юстиції України створило офіційний веб-сайт – «Очищення влади в Україні». Структура сайту дає змогу відстежувати різноманітні аспекти люстраційних процесів. До нього включено основні засади очищення влади; новини щодо проведення люстрації; відомості про стан проходження перевірки діючих посадовців або претендентів на державні посади; єдиний Державний реєстр осіб, щодо яких застосовано положення

Закон України «Про очищення влади»; нормативні документи, що забезпечують організацію люстрації в Україні; сторінку Громадської ради при Міністерстві юстиції України з питань люстрації; контактну інформацію з телефонами і адресами державних органів влади; відомості про осіб, що проходять перевірку; актуальні питання щодо процесу очищення влади; сторінку зворотного зв'язку з департаментом Міністерства юстиції з питань люстрації. Утім, можливості цієї практично єдиної офіційної площадки висвітлення люстрації використовуються недостатньо.

Розбудова демократичної держави соціального добробуту Україна передбачає подальший розвиток інституту державної служби як важливого інструменту формування та реалізації державної політики, управління державою, забезпечення прав, свобод та законних інтересів людини та громадянина з урахуванням вітчизняного та зарубіжного досвіду.

Запровадження принципів нового для України механізму оновлення системи державної служби через процедуру люстрації є складним і досить суперечливим процесом, який потребує досконалих процедур та правового регламентування. Публічна служба є ключовим елементом державного управління, від ефективного функціонування якого залежить послідовний і сталий розвиток держави. Саме публічна служба є важливою сполучною ланкою між державою в особі державних органів та людиною і громадянином при реалізації останніми своїх конституційних прав, свобод та законних інтересів. Тому вирішення завдань подальшого зміцнення держави, подолання кризи в усіх сферах суспільної діяльності, особливо в економіці й соціальній сфері, забезпечення стабільності та закладення основ для поживлення і прискорення розвитку економіки, задоволення потреб держави та суспільства у промисловій та сільськогосподарській продукції багато в чому залежать від діяльності державних органів, їх апарату, публічних службовців. Заходи політичного, економічного і правового характеру дадуть потрібний результат лише при поліпшенні якісного складу керівників, усіх службовців державного апарату, їх відповідальному ставленні до дорученої справи, вболіванні за

результати роботи колективу, галузі, держави. Суспільне призначення публічної служби полягає у виконанні завдань держави та реалізації її функцій. Завдання і функції держави, реалізація яких покладається на державну службу, впливають з Конституції України та її законів. Їх суть полягає у забезпеченні суверенітету, незалежності, демократичного розвитку України - соціальної, правової держави, де людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю, а права і свободи людини і їхні гарантії визначають зміст і напрям держави.

Саме тому метою та пріоритетними напрямами дослідження реформування НАП є визначення поняття та змісту державного управління в системі антикорупційних заходів, встановлення сталих динамічних тенденцій розвитку національної держави в умовах інтеграційних процесів. Мета досягається через врахування напрацювання науки державного управління, юридичної науки, політичної науки, що уможливило оновлення демократичної концепції управління, адаптацію такої концепції до умов перехідного суспільства з тим, щоб вона могла бути використана в якості теоретичної основи при підготовці нового та уточненні положень чинного законодавства. В умовах поглиблення трансформаційних процесів державне управління, державно-управлінські відносини, державно-управлінська діяльність набувають нових характерних ознак, посилюється суб'єктність такої діяльності, виокремлюються її засади та напрями.

Саме тому національна антикорупційна політика включена до числа реформ, проте за змістом така політика лише сприяє розвитку суспільства, оскільки мінімізує негативний вплив корупціогенних чинників. Разом з тим, на даному етапі розвитку країн пострадянського простору особливої ваги набуває тенденція тісного взаємозв'язку адміністративної реформи та зовнішнього виміру розвитку держави, зокрема, набуття відповідності критеріям на вступ до ЄС, впровадження інноваційних механізмів суспільно-політичних відносин, систематизованих, зокрема, й у критеріях членства країн в ЄС. Також слід виокремити питання формування системи публічного управління на рівні

національної держави, у межах якої здійснюється формування та реалізація антикорупційної політики. З метою вирішення завдань реалізації національної антикорупційної політики пропонується теоретичне обґрунтування структурної схеми функціонування органу влади в сфері НАП (рис. 1.2).



**Рис. 1.2. Схема інституціональних особливостей формування національної антикорупційної політики**

При цьому спостерігаємо виокремлення самостійних політичних підходів до проблеми управління в наднаціональних інтеграційних процесах — функціоналізму (деполітизації трансформаційного процесу, формування функціональної моделі управління, за якою структури управління формуються за функціональною ознакою), нефункціоналізму (створення системи



вертикально інтегрованих інститутів управління, делегування частини національного суверенітету на рівень інститутів ЄС.

Загалом, створення ефективної системи державних механізмів запобігання корупції, розробка та реалізація комплексу організаційно-правових заходів боротьби з цим явищем, виявлення та подолання його соціальних передумов та наслідків має бути одним із пріоритетів держави.

Можна виділити інституціональне та організаційне забезпечення заходів протидії корупції в органах публічної влади, оскільки їх реалізація є тією наріжною проблемою, від вирішення якої залежить і ефективність всіх напрямів боротьби з цим явищем. Серед державно-правових механізмів протидії корупції в органах публічної влади можна виділити загальні та спеціальні механізми, а заходи з їх реалізації поділити на стратегічні та тактичні.

Організаційні механізми реалізуються через сукупність заходів стратегічного характеру:

1) Інституціональне укріплення судової системи.

Це одне із ключових завдань при реалізації антикорупційної програми, актуальність якої навряд чи має потребу в обґрунтуванні. Тут знадобиться:

- гарантувати гідне забезпечення суддів і всієї судової системи;
- удосконалити систему підготовки й відбору кадрів;
- зміцнити арбітражні суди, увести в їхню роботу більшу процедурну й інформаційну надійність;
- розвинути адміністративну юстицію.

Одночасно необхідно різко знизити можливості для проникнення корупції в судовий корпус, про що докладніше говориться нижче.

2) Зміцнення правоохоронної системи.

Корумпованість правоохоронних органів, недостатня кваліфікація кадрів, що займаються боротьбою з корупцією, – у числі головних перешкод для реалізації антикорупційної програми. Тому вдосконалення їхньої роботи, очищення від внутрішніх зрадників – одне з першочергових завдань. При її

рішенні необхідно:

- підвищення заробітної плати в першу чергу працівників правоохоронних органів (до цієї категорії доцільно відносити, природно, податкову
- підвищення рівня технічного забезпечення правоохоронних органів, впровадження сучасних інформаційних технологій;
- кадрове відновлення правоохоронних органів, сполучене зі скороченням чисельності Збройних Сил країни за умови розгортання мережі перепідготовки військовослужбовців, що звільняються в запас, які повинні поповнювати ряди правоохоронних органів;
- створення під егідою Генеральної прокуратури України міжвідомчого наукового й навчального центра. У його завдання повинні входити аналіз і узагальнення досвіду роботи правоохоронних органів по боротьбі з корупцією й перепідготовка кадрів, зайнятих рішенням цієї проблеми в різних відомствах (включаючи внутрішні служби безпеки);
- розробка й випуск нової спеціальної й навчальної літератури по боротьбі з корупцією для юридичних вузів і факультетів;
- організація стажувань українських фахівців у країнах, у яких були успішно реалізовані програми боротьби з корупцією.

З 2014 р. проведення адміністративної реформи в Україні у нормативно-правовому сенсі пов'язано з реалізацією комплексу напрямів конституційного реформування, змістом якого виступає: переформатування балансу органів державної влади вищого рівня, тобто перерозподіл повноважень та відповідальності між Президентом України, Кабінетом Міністрів України та Верховною Радою України; мінімізація загрози владних повноважень; впровадження прозорого механізму політичної відповідальності через формування урядової коаліції.

Проведення конституційної реформи певною мірою ускладнило процес проведення адміністративної реформи, оскільки змінюються повноваження Президента України, Кабінету Міністрів України і Верховної Ради України.

Сучасна проблема ствердження суверенної, демократичної, правової

держави в Україні, на думку науковців, потребує нового підходу до встановлення особливостей, властивостей і характерних рис державного управління, що притаманні суспільству на певних етапах розвитку [22]. Одночасно важливо сформулювати розуміння сутності державного управління, що трансформується під впливом зовнішніх та внутрішніх чинників. Власне, процес публічного управління має відповідати тим принципам суспільного розвитку, які детермінують демократію у істинному її розумінні. Саме з позицій формування та реалізації НАП доцільно говорити про адміністративний зміст поняття «модернізація держави» як процесу формування нової моделі ефективної влади, здатної до впровадження системних і послідовних рішень.

Модернізація системи державної влади в Україні – процес, ініційований Президентом України, передбачає приведення системи влади в Україні до сучасних європейських стандартів публічного управління, передбачає функціонування елементів суспільного впливу на державно-управлінські рішення, у тому числі, формування механізмів суспільної підтримки процесу реформ.

## Висновки до розділу 1

В першому розділу роботи розглянуто теоретико-методологічний аспект та сутність антикорупційної політики держави в системі публічного управління в Україні, та зроблено висновки.

Взагалі, визначено, що українська громадськість повинна приділяти дедалі більше уваги проблемі подолання корупції. Корупція стала чинником, який реально загрожує національній безпеці, демократичному розвитку держави та суспільства, конституційному ладу України. Корупційні прояви підривають авторитет країни, завдають шкоди функціонуванню державного апарату, обмежують конституційні права і свободи людини та громадянина,

порушують принципи верховенства права, встановлений порядок здійснення повноважень посадовими і службовими особами органів державної влади, управлінських структур приватного сектору, руйнують моральні та суспільні цінності, дискредитують державу на міжнародному рівні.

Визначено, що ефективність державної антикорупційної політики в інших країнах є високоефективною, оскільки вона базується на принципах, серед яких такі: сильна політична воля вищого керівництва країни щодо боротьби з корупцією. Як показує світовий досвід, жодні кроки по боротьбі з корупцією не будуть ефективними без політичної волі на всіх рівнях управління. Наявність політичної волі визначає ефективну дію принципу - у боротьбі з корупцією немає недоторканих осіб.

У протидію корупції задіяні не лише спеціалізовані антикорупційні органи, але й громадянське суспільство. В інших країнах організовано спеціальний контроль громадськості за системою органів державної влади. Інформація про антикорупційну діяльність в державі є прозорою, відкритою і доступною. Крім того, державні службовці в інших державах є підзвітними та підконтрольними незалежному антикорупційному органу, який здійснює моніторинг за чистотою діяльності державних службовців.

Проведений аналіз нормативно-правового забезпечення боротьби з корупцією виявил багато ускладнень в процесі проведення конституційних та адміністративних реформ, оскільки змінюються повноваження Президента України, Кабінету Міністрів України і Верховної Ради України.

Сучасна проблема ствердження суверенної, демократичної, правової держави в Україні, на думку науковців, потребує нового підходу до встановлення особливостей, властивостей і характерних рис державного управління, що притаманні суспільству на певних етапах розвитку [10]. Одночасно важливо сформулювати розуміння сутності державного управління, що трансформується під впливом зовнішніх та внутрішніх чинників. Процес публічного управління має відповідати тим принципам суспільного розвитку, які детермінують демократію у істинному її розумінні. Саме з позицій

формування та реалізації НАП доцільно говорити про адміністративний зміст поняття «модернізація держави» як процесу формування нової моделі ефективної влади, яка буде здатна впроваджувати системні та послідовні рішення.

Модернізація системи державної влади в Україні – процес, ініційований Президентом України, передбачає приведення системи влади в Україні до сучасних європейських стандартів публічного управління, передбачає функціонування елементів суспільного впливу на державно-управлінські рішення, у тому числі, формування механізмів суспільної підтримки процесу реформ.

## РОЗДІЛ 2

# СИСТЕМНІСТЬ ДІЇ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ ЩОДО ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ У ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

### 2.1. Структура та повноваження органів боротьби з корупцією в Україні

Боротьба із корупцією в Україні є пріоритетним завданням політики держави. Розглянемо завдання та повноваження органів, які спеціально створені для боротьби із корупцією в державі. Насамперед хочемо підкреслити: зважаючи на те, що кількість «антикорупційних органів» є чималою, розкриємо питання про антикорупційні органи в цілому, а також про Національне антикорупційне бюро (НАБУ), Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру (САП), а також розглянемо органи у сфері протидії корупції, як Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) та Державне бюро розслідувань (ДБР).

Слід зауважити, що розв'язання проблеми корупції є одним із пріоритетів для українського суспільства на сьогоднішньому етапі розвитку держави, яке визначено Законом України від 10.14.14 р. № 1699-VII «Про засади державної антикорупційної політики в Україні на 2014 — 2017 роки». Мається на увазі так звана Антикорупційна стратегія.

Отже, відповідно до п. 1 розд. 2 вказаного законодавчого акта встановлено, що згідно зі ст. 5 і 6 Конвенції ООН проти корупції держави-учасниці повинні розробляти і здійснювати ефективну скоординовану роботу політики щодо протидії корупції та утворити із цією метою спеціально уповноважений орган (органи).

Відповідно до п. 2 ст. 6 і ст. 36 Конвенції ООН проти корупції та ст. 20 Кримінальної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією спеціальний антикорупційний орган має здійснювати свої функції в умовах свободи від будь-якого неналежного впливу та без будь-якого невиправданого тиску і мати

необхідну самостійність, забезпечувати персоналу підготовку та фінансові ресурси, достатні для виконання його завдань.

Ефективність протидії корупції залежить від створення єдиної і комплексної системи уповноважених суб'єктів, покликаних забезпечити виявлення, досудове розслідування і запобігання корупційним правопорушенням. Слід зауважити, що саме спеціалізованими суб'єктами в боротьбі проти корупції в Україні, які на сьогодні діють, є чотири органи, це — НАБУ, САП та НАЗК та ДБР. Більш того, існують й інші поліфункціональні органи, такі як Національна поліція, Служба безпеки України (СБУ), органи прокуратури, які охоплюють велике коло правовідносин, не обмежуючись лише антикорупційними заходами.

Відповідно до ст.1 Закону України від 14.10.14 №1700-VII «Про запобігання корупції» спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції – органи прокуратури, Національної поліції, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції

Слід наголосити, що законодавець розуміє поняття «антикорупційні органи» в широкому значенні та вважає, що такими є різні органи, які відіграють певну роль у боротьбі з корупцією. Так, наприклад, одним із цих органів є Служба безпеки України (СБУ), хоча безпосередньо Законом № 1700-VII він не віднесений до спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції.

З іншого ж боку, відповідно до ст. 2 Закону України від 25.03.92 р. № 2229-XII «Про Службу безпеки України» СБУ здійснює, зокрема, попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів проти корупції та організованої злочинної діяльності у сфері управління й економіки.

А от якщо говорити про спеціально уповноважений суб'єкт у сфері боротьби із корупцією, наприклад, про Національну поліцію, то ст. 2 Закону України від 02.07.15 р. № 580-VIII «Про Національну поліцію» до її завдань віднесено надання поліцейських послуг, зокрема, у сферах охорони прав і

свобод людини, а також інтересів суспільства і держави, протидії злочинності. Згідно зі ст. 23 Закону №580 поліція відповідно до покладених на неї завдань, зокрема:

- вживає заходів з метою виявлення кримінальних чи адміністративних правопорушень;

- припиняє виявлені кримінальні та адміністративні правопорушення.

Разом із тим необхідно зазначити, що відповідно до ст. 255 Кодексу України про адміністративні правопорушення посадовій особі Національної поліції надано право складати протоколи про вчинення адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією за такими статтями КпАП:

Стаття КпАП	Найменування статті
172 <sup>4</sup>	Порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності
172 <sup>5</sup>	Порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків
172 <sup>6</sup>	Порушення вимог фінансового контролю
172 <sup>7</sup>	Порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів
172 <sup>8</sup>	Незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень
172 <sup>9</sup>	Невжиття заходів щодо протидії корупції

Також підставами для порушення адміністративної справи є (виходячи із системного аналізу законодавства):

1) заява або повідомлення підприємств, установ, організацій, посадових осіб, представників влади, громадськості, громадян (свідків, потерпілих, інших зацікавлених осіб);

2) повідомлення, опубліковані в пресі;

3) безпосереднє виявлення правоохоронними органами ознак



правопорушення.

Крім цього, справа може бути порушена, якщо об'єктивні дані свідчать про наявність ознак адміністративного правопорушення.

До завдано та повноважень Національної поліції жодним законодавчим актом не віднесено питання проведення перевірки в частині дотримання вимог антикорупційного законодавства чи будь-яких контрольних функцій у цій сфері.

Лише за наявності конкретного факту виявлення ознак корупції або правопорушень, пов'язаних з корупцією, Національна поліція має право вимагати інформацію у державних службовців, органів місцевого самоврядування, фізичних та юридичних осіб, необхідних для виконання їх завдань.

Слід зазначити, що державна влада усвідомила, що подолання корупції як системного явища не може бути вирішене лише одним спеціалізованим антикорупційним органом. Як результат, Україна створила багатоорганізаційну модель, в якій обов'язки щодо боротьби з корупцією розподіляються між декількома органами.

Майте на увазі, що незалежність спеціалізованих антикорупційних органів повинна бути достатньою для належного виконання своїх обов'язків і що вони повинні мати у своєму розпорядженні відповідні юридичні та матеріальні засоби. Незалежно від організаційної моделі, вони повинні створюватися на основі стабільної правової бази та мати чітко визначені повноваження у сфері боротьби з корупцією.

Зважаючи на це, діяльність усіх спеціальних "антикорупційних органів" повинна відповісти міжнародним нормам, кращим міжнародним практикам, також як і беруть до уваги специфічні особливості національної законної системи. Про що й будемо говорити далі.

Національне антикорупційне бюро України (НАБУ) - державний правоохоронний орган, основне завдання якого - попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень,

вчинених вищими посадовими особами.

Основна функція: боротьба з корупцією на вищому рівні.

Основні цілі – ТОП корупціонери: міністри, депутати, судді, президенти тощо.

Права Національного бюро (згідно Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України»):

1. заводити оперативно-розшукові справи на підставі постанови, що затверджується начальником відповідного підрозділу Національного бюро, та здійснювати гласні та негласні оперативно-розшукові заходи;

2. вимагати за рішенням керівника структурного підрозділу НАБ відомості про майно, доходи, видатки, фінансові зобов'язання осіб, відомості про використання коштів Державного бюджету України, розпорядження державним або комунальним майном тощо;

3. знайомитися із документами та іншими матеріальними носіями інформації, необхідними для попередження, виявлення, припинення та розслідування кримінальних правопорушень, у тому числі такими, що містять інформацію з обмеженим доступом;

4. на підставі рішення Директора або його заступника, погодженого з прокурором, отримувати від банків, депозитарних, фінансових та інших установ, підприємств та організацій інформацію про операції, рахунки, вклади, правочини фізичних та юридичних осіб;

5. на підставі відповідного рішення суду на строк до 10 діб опечатувати архіви, каси, приміщення (за винятком жилих) чи інші сховища, брати їх під охорону, а також вилучати предмети і документи у порядку, передбаченому КПК;

6. за пред'явлення службового посвідчення входити безперешкодно до державних органів, органів місцевого самоврядування та зони митного контролю, а за письмовим розпорядженням Директора або його заступника — безперешкодно проходити до військових частин та установ, пунктів пропуску через державний кордон України;

7. здійснювати співробітництво з фізичними особами, дотримуючись умов добровільності і конфіденційності цих відносин, матеріально і морально заохочувати осіб, які надають допомогу;

8. зберігати, носити та застосовувати вогнепальну зброю і спеціальні засоби, а також застосовувати заходи фізичного впливу;

9. здійснювати правове співробітництво із компетентними органами іноземних держав, міжнародними організаціями;

10. виступати як представник інтересів держави під час розгляду у закордонних юрисдикційних органах справ про розшук, арешт, конфіскацію та повернення в Україну відповідного майна, захист прав та інтересів держави, а також залучати з цією метою юридичних радників, зокрема іноземних;

11. інші права, передбачені законом.

Відповідно до ст. 1 Закону України від 14.10.14 р. № 1698-VII «Про Національне антикорупційне бюро України». НАБУ є основним державним правоохоронним органом, на який покладаються попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень відповідно до вимог підслідності, а також запобігання вчиненню нових корупційних правопорушень, а окремі його підрозділи відповідно до чинного Кримінального процесуального кодексу України (КПК) набувають статусу самостійного органу досудового розслідування.

Як відомо, основне завдання, яке ставили перед НАБУ, це — протидія кримінальним корупційним злочинам, що загрожують національній безпеці. Серед уже звичних для правоохоронних органів функцій з оперативно-розшукових заходів та досудових розслідувань можна відзначити й перевірку на добросовісність чиновників, представників державної влади й місцевого самоврядування. Контроль за діяльністю НАБУ здійснює парламентський Комітет з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією. Водночас за оперативно-розшуковими діями НАБУ наглядає САП.

Специфіка національної моделі спеціалізованої антикорупційної структури, а саме НАБУ, обумовлена обмеженою сферою його діяльності. Так,

відповідно до ч. 2 ст. 1 Закону № 1698 особливим завданням НАБУ є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці.

Крім того, важливим питанням під час розгляду такої структури, як НАБУ, є його повноваження. Тому ми нижче в таблиці детально розберемо, які конкретно злочини Кримінального кодексу України<sup>11</sup> розслідує цей «антикорупційний орган». Отже, детективи НАБУ здійснюють досудове розслідування злочинів, передбачених такими статтями КК:

Стаття КК	Назва статті
191	Привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем
206 <sup>2</sup>	Протиправне заволодіння майном підприємства, установи, організації
209	Легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом
210	Нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням
211	Видання нормативно-правових актів, що зменшують надходження бюджету або збільшують витрати бюджету всупереч закону
354	Підкуп працівника підприємства, установи чи організації (стосовно працівників юридичних осіб публічного права)
364	Зловживання владою або службовим становищем
368	Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою

368 <sup>2</sup>	Незаконне збагачення
369	Пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі
369 <sup>2</sup>	Зловживання впливом
410	Викрадення, привласнення, вимагання військовослужбовцем зброї, бойових припасів, вибухових або інших бойових речовин, засобів пересування, військової та спеціальної техніки чи іншого військового майна, а також заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем

При цьому передбачається, що повинна існувати хоча би одна із таких нижчезазначених умов, як:

Вчинення злочину спеціальним суб'єктом, визначеним п. 1 ч. 5 ст. 216 КПК	Для прикладу: депутатом обласної ради, міської ради міст Києва та Севастополя; посадовою особою місцевого самоврядування, посаду якої віднесено до 1-ї та 2-ї категорій посад; керівником суб'єкта великого підприємства, у статутному капіталі якого частка державної або комунальної власності перевищує 50 відсотків
Розмір предмета злочину або завданої ним шкоди	У 500 і більше разів перевищує розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого законом на час вчинення злочину, якщо злочин вчинено службовою особою державного органу, органу місцевого самоврядування, суб'єктом господарювання, у статутному капіталі якого частка державної або комунальної власності перевищує 50 відсотків
Злочин, передбачений ст. 369	Для прикладу: депутатом обласної ради, міської ради міст Києва та Севастополя; посадовою особою

<p>КК (пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі) та ч. 1 ст. 369<sup>2</sup> КК (зловживання впливом), вчинені щодо службової особи, визначеної у ч. 4 ст. 18 КК та п. 1 ч. 5 ст. 216 КПК</p>	<p>місцевого самоврядування, посаду якої віднесено до 1-ї та 2-ї категорій посад; керівником суб'єкта великого підприємництва, у статутному капіталі якого частка державної або комунальної власності перевищує 50 відсотків</p>
--	--

Зауважимо, що детективи НАБУ з метою попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів, які віднесені до його послідності, за рішенням Директора НАБУ та за погодженням із прокурором САП можуть також розслідувати злочини, які віднесені до підслідності слідчих інших органів.

Відповідно до абз. 3 ч.1. ст.10 Закону № 18=698 старші детективи і детективи НАБУ під час досудового розслідування у кримінальних провадженнях уповноважені здійснювати й оперативно-розшукові дії. Наділивши їх такими повноваженнями, законодавець фактично створив орган досудового розслідування, який поднує функції слідчих і оперативних підрозділів.

Виключність повноважень НАБУ полягає і в специфіці повідомлення про кримінальне правопорушення.

Зокрема, ст. 19 Закону № 1698 передбачає наявність в НАБУ спеціальної телефонної лінії, також забезпечується можливість подання заяви і повідомлення про кримінальне правопорушення, у тому числі анонімної, через офіційний веб-сайт НАБУ у мережі Інтернет та засобами електронного зв'язку.

Враховуйте, що анонімні заяви і повідомлення про кримінальні

правопорушення розглядаються НАБУ за умови, що відповідна інформація стосується конкретної особи, містить фактичні дані та може бути перевірена.

Створення такого спеціалізованого «антикорупційного органу» пов'язано із нагальною потребою вирішення проблеми координації в сфері запобігання та протидії корупції. Одночасно із цим він акумулює у своїй діяльності всі аспекти боротьби із корупцією в їх найбільш суспільно-небезпечних проявах, що нині є абсолютно необхідним і виправданим рішенням.

Спеціалізована антикорупційна прокуратура - це самостійний структурний підрозділ Генеральної прокуратури України. САП створюється спеціально для допомоги та нагляду за розслідуваннями детективами новоствореного Антикорупційного бюро.

Основні функції САП: нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування, що здійснюється Національним антикорупційним бюро України; підтримання державного обвинувачення у відповідних виробництвах і представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених цим законом і пов'язаних з корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями.

Структура САП включає: управління процесуального керівництва, підтримання державного обвинувачення та представництва в суді; відділ аналітично-статистичного забезпечення; відділ документального забезпечення.

До загальної структури Спеціалізованої антикорупційної прокуратури входять центральний апарат і територіальні філії, які розташовуються в тих самих містах, в яких розташовані територіальні управління НАБУ.

Створення САП відбулось завдяки досвіду існування подібних прокуратур у деяких державах світу. Наприклад, в Іспанії діє спеціальна окружна прокуратура щодо попередження економічних злочинів, пов'язаних із корупцією, в Італії — Національна прокуратура Антимафії, яка займається боротьбою із організованою злочинністю і відмиванням доходів, отриманих від злочинів, вчинених злочинним угрупованням, тощо.

До числа спеціально уповноважених органів у сфері протидії корупції

належить САП. Антикорупційна прокуратура працює в структурі Генеральної прокуратури України, проте становить самостійну ланку системи прокуратури України (ГПУ). Запровадження САП пов'язане із необхідністю забезпечення функціонування НАБУ та розглядається в контексті посилення зусиль держави у напрямку протидії корупції. За оперативно-розшуковими діями НАБУ наглядає САП. Вона має також підтримувати державне обвинувачення у провадженнях бюро, представляти інтереси громадян у випадках, пов'язаних із корупцією.

Якими функціями наділена САП та в чому її особливість, отже, згідно зі ст. 8 Закону України від 14.10.14 р. № 1697-VII «Про прокуратуру» на антикорупційну прокуратуру покладаються такі функції:

1	Нагляд за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування НАБУ. Ця функція САП реалізується в межах конституційної функції прокуратури України за здійсненням нагляду за додержанням законів органами, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство. Отже, прокурори САП здійснюють процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, яке проводиться слідчими НАБУ
2	Підтримання державного обвинувачення у відповідних провадженнях. Ця функція САП реалізується в межах конституційної функції прокуратури України з підтримання державного обвинувачення в суді. Вона є логічним продовженням здійснення прокурорами САП процесуального керівництва, яке проводиться слідчими НАБУ
3	Представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених Законом № 1697 і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями. Функція реалізується в межах конституційної функції прокуратури України по представництву інтересів громадянина або держави в суді



4	Здійснює міжнародне співробітництво. Не є самостійною функцією, а лише спрямоване на забезпечення реалізації таких функцій та реалізується щодо питань провадження процесуальних дій при розслідуванні кримінальних правопорушень та інших питань, передбачених міжнародними договорами
---	---

У той же час автономність САП передбачається особливістю її організації та діяльності, а саме:

Особлива процедура формування кадрового складу	Відкритий конкурсний відбір кандидатів на адміністративні посади відповідно до ч.1, 2 ст. 8 <sup>1</sup> Закону № 1697
Особливе місцерозташування (ч. 3 ст. 8 <sup>1</sup> Закону № 1697)	САП розташовується в службових приміщеннях НАБУ або в службових приміщеннях ГПУ (регіональної чи місцевої прокуратури), які знаходяться окремо від інших службових приміщень Генеральної прокуратури України (регіональної чи місцевої прокуратури)
Власна специфічна структура (ч. 4 ст. 8 <sup>1</sup> Закону № 1697)	До неї входить центральний апарат і територіальні філії, які розташовуються в тих самих містах, в яких розташовані територіальні управління НАБУ
Законодавчі обмеження щодо впливу працівників САП з боку керівництва ГПУ	Генеральний прокурор України, його перший заступник та заступник не мають права давати вказівки прокурорам САП та здійснювати інші дії, які прямо стосуються реалізації прокурорами САП їхніх повноважень згідно із ч. 5 ст.8 <sup>1</sup> Закону № 1697

Законодавець намагається забезпечити тісну взаємодію САП та НАБУ. Одночасно спостерігається автономність САП від інших органів прокуратури

шляхом встановлення особливих вимог до її розташування. САП може розташовуватись лише в службових приміщеннях НАБУ або в службових приміщеннях ГПУ (регіональної чи місцевої прокуратури), які розташовані окремо від інших службових приміщень ГПУ (регіональної чи місцевої прокуратури). Автономний характер діяльності САП полягає в тому, що її прокурори у функціональному відношенні є незалежними від керівництва ГПУ, оскільки Генеральний прокурор України, його перший заступник та заступники не мають права давати вказівки прокурорам САП, здійснювати інші дії, які прямо стосуються реалізації прокурорами САП їхніх повноважень.

Національне агентство з питань запобігання корупції - центральний орган виконавчої влади України зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізацію державної антикорупційної політики. Воно є відповідальним перед Верховною Радою України і підзвітним Кабінету Міністрів України.

Функція: запобігти корупції і не давати чиновникові стати корупціонером.

Основні цілі: всі інші чиновники в Україні.

Права Національного агентства (згідно Закону України "Про запобігання корупції"):

1. одержувати в установленому законом порядку за письмовими запитами від державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання незалежно від форми власності та їх посадових осіб, громадян та їх об'єднань інформацію, необхідну для виконання покладених на нього завдань;

2. звертатися до суду із позовами (заявами) щодо визнання незаконними нормативно-правових актів, індивідуальних рішень, виданих (прийнятих) з порушенням встановлених цим Законом вимог та обмежень, визнання недійсними правочинів, укладених внаслідок вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення;

3. безперешкодно входити до приміщень державних органів, органів

влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування за службовим посвідченням та мати доступ до документів та інших матеріалів, необхідних для проведення перевірки;

4. вимагати необхідні документи та іншу інформацію у зв'язку з реалізацією своїх повноважень з урахуванням обмежень, встановлених законом;

5. отримувати в межах своєї компетенції письмові пояснення від посадових осіб та службових осіб державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування;

6. відповідно до розподілу обов'язків складати протоколи про адміністративні правопорушення у справах, що належать до компетенції Національного агентства;

7. ініціювати проведення службового розслідування, вжиття заходів щодо притягнення до відповідальності осіб, винних у вчиненні корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, надсилати до спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції матеріали, що свідчать про факти таких правопорушень;

8. інші права, передбачені законом.

## **2.2. Механізми виявлення та оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів публічного управління в Україні**

В умовах соціально-економічних і політичних реформ, які наразі здійснюються в нашій країні, пріоритетними напрямками антикорупційної політики держави мають стати виявлення та усунення корупційних ризиків, що вже сприяють або можуть сприяти виникненню корупції, а також запобігання спробам створення нових ризиків у системі державного управління, раціональне та ефективне використання всіх наявних для цього державних ресурсів.

У свою чергу, розуміння суті корупційних ризиків, їх правильний аналіз та управління ними надасть нам змогу уникнути або значно зменшити корупційні втрати, що виникають під час державного управління і суттєво впливають на міжнародний імідж та економічний розвиток України.

Отже, важливим інструментом державного управління, що дозволить виконати зазначені завдання та зменшити кількість проблемних корупційних питань, пов'язаних із діяльністю інституцій державного сектору, є управління корупційними ризиками, яке має забезпечити належне (законне, ефективне, результативне та прозоре) виконання функцій держави, їх гармонізацію.

На сьогоднішній день загальним проблемам виявлення (ідентифікації) ризиків як одного з елементів системи управління ризиками присвячені численні наукові праці в галузі економічних, політичних, соціологічних і філософських наук, зокрема визначення цього терміна наводяться і фахівцями у сфері державного управління, яке ними пов'язується насамперед з підготовкою та реалізацією інноваційних проектів і здійсненням управління фінансовими ризиками [30,49,50,51,60].

Також можемо стверджувати, що на цей час науковці практично не розглядають відмінність у трактуванні понять «ідентифікація ризиків» і «виявлення ризиків», розуміючи при цьому певний процес управлінської діяльності, спрямований на досягнення мети та стратегічних цілей органу, підприємства або організації [54; 58; 59].

Водночас слід відмітити відсутність нині єдиного загальноприйнятого визначення та характеристики змісту категорії «виявлення (ідентифікація) корупційних ризиків» у системі державного управління, що, на нашу думку, ещо ускладнює ефективність функціонування системи управління ризиками й обрання необхідних механізмів державного управління, оскільки саме ідентифікація має бути основою побудови зваженої системи управління корупційними ризиками та розробки антикорупційної політики держави.

Тому пропонуємо власне визначення поняття «виявлення (ідентифікація) корупційних ризиків у системі державного управління», під яким слід розуміти

– етап управління корупційними ризиками, неперервний процес визначення та документування різновидів, причин і факторів ризику, що закладені в системі державного управління, та які визначають можливість виникнення корупційної поведінки публічної особи [23].

Методологія оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади, запропонована Національним агентством з питань запобігання корупції, не є досконалою і вимагає додаткового вивчення та поліпшення механізмів ідентифікації корупційних ризиків як самостійного етапу системи управління корупційними ризиками, а отже, потребує нашого додаткового наукового дослідження та теоретичного обґрунтування.

У даний час науковцями та експертами у різних сферах державно-управлінської діяльності розроблено певні механізми виявлення корупційних ризиків, кожен з яких допомагає отримати інформацію про характер і рівень впливу таких ризиків, що є властивими для конкретного виду діяльності, а також відображають послідовність практичних заходів, вчинення дій з метою визначення корупційних ризиків, їх причин і факторів впливу.

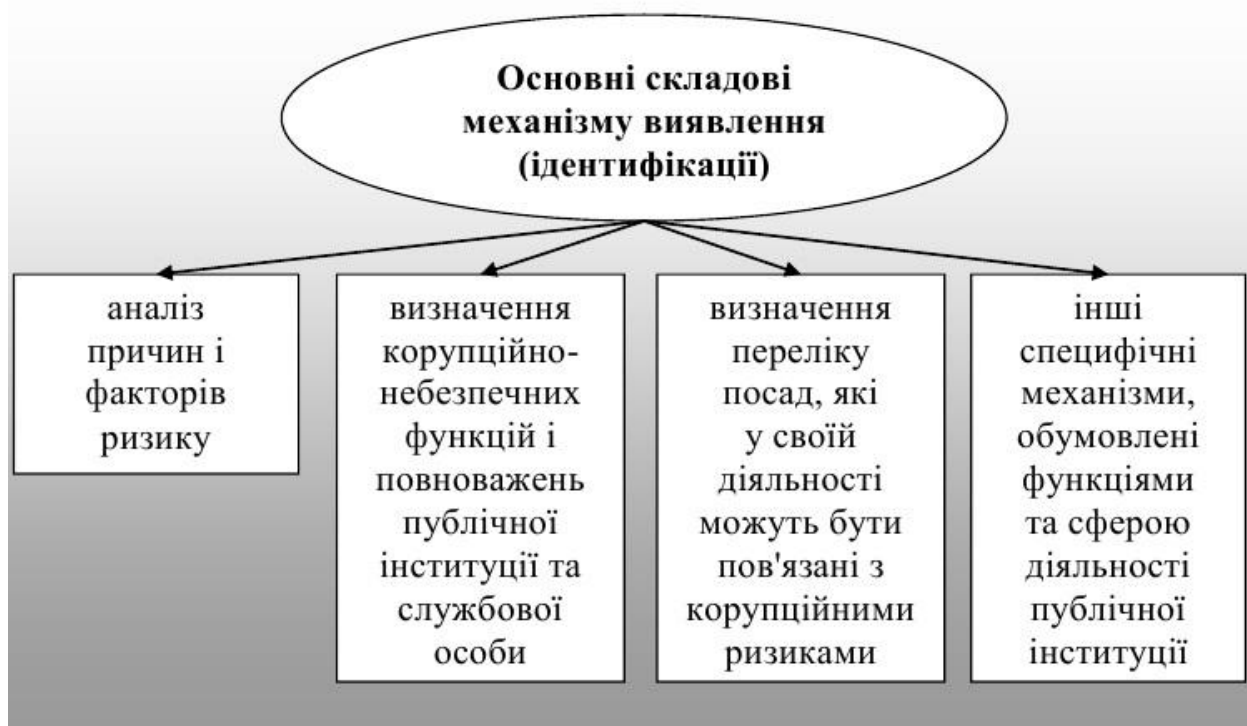
Зазвичай складові цих механізмів – це робота з виявлення та аналізу причин і факторів ризиків, що допоможе ідентифікувати більшість існуючих загроз та небезпек, але, як правило, через деякий проміжок часу в процесі управлінської діяльності неминуче будуть з'являтися і нові.

Крім того, вважаємо, що процес виявлення (ідентифікації) корупційних ризиків у системі державного управління України повинен містити складання переліку посад, які у своїй діяльності пов'язані з корупційними ризиками. Дане твердження повністю кореспондується з нормами чинного українського законодавства, яке також містить вимоги щодо обов'язкового визначення переліку посад, які пов'язані з високим рівнем корупційних ризиків [39].

Також залежно від сфери виникнення корупційних ризиків, їх ступеня впливу, характеру прояву та імовірності виникнення можуть бути вжиті й інші, зокрема й індивідуальні механізми для їх ідентифікації.

Отже, пропонуємо основними складовими механізму виявлення

(ідентифікації) корупційних ризиків у системі державного управління України вважати (рис. 2.1):



**Рис. 2.1. Основні складові механізму виявлення (ідентифікації) корупційних ризиків у системі державного управління України**

У свою чергу, при застосуванні елементу механізму – визначення функцій, повноважень державної установи загалом та публічної особи зокрема, які схильні до виникнення корупційних відносин, на нашу думку, суб'єкт ідентифікації ризиків повинен розглянути та дослідити наявну структуру публічної інституції, передбачені чинними нормативно-правовими актами її функції та повноваження, а також розпізнати серед них умови і фактори, що можуть призвести до виникнення корупційної поведінки.

З цією метою суб'єкт ідентифікації ризиків може використовувати наявні в науці методи екстраполяції та методи експертного прогнозування і моделювання. Під час застосування вказаних методів проводиться опис закономірностей конкретного процесу, що відбулися в минулому, і поширення (екстраполяції) цих закономірностей на майбутні можливі події. Також може

проводитися прогнозування і моделювання майбутнього розвитку корупційних процесів, виявляючи потенційні негативні наслідки, які при цьому можуть виникнути. Однак слід зауважити, що прогнози будуть якісними та реалістичними тільки в тих випадках, коли закономірності минулого розвитку процесу зберуться в майбутньому, при цьому непередбачена зміна поведінки процесів у майбутньому значно знижує якість прогнозу.

Серед можливих корупційних ризиків, що можуть бути ідентифіковані під час застосування механізму визначення корупційно-небезпечних функцій і повноважень публічної інституції, а отже, на які необхідно звертати вагу при використанні цього механізму, на наше переконання, можуть бути:

- неналежна структура публічної інституції або організація її роботи, що потенційно спонукає осіб до виникнення корупційної поведінки;
- наявність широкого кола дискреційних повноважень або норм, що можуть сприяти виникненню (прояву) корупційної поведінки;
- відсутність належного відомчого та громадського контролю з боку керівництва або суспільства, у т.ч. непрозора система звітності публічної інституції;
- потенційна можливість виникнення та не врегулювання конфлікту інтересів на публічній службі;
- наявність можливостей для ухилення (ігнорування) від дотримання вимог антикорупційного законодавства, у т.ч. щодо отримання подарунків і неправомірної вигоди, сумісництва та суміщення публічної діяльності з підприємницькою діяльністю, спільної роботи близьких осіб тощо;
- наявність можливостей для невиконання правил етичної поведінки на публічній службі або недотримання вимог фінансового контролю тощо;
- неналежна система управління персоналом, у т.ч. необ'єктивність і непрозорість процедур щодо прийняття, звільнення та просування по службі, накладання стягнень і вжиття заходів заохочення тощо.

Слід зазначити, що до початку застосування цього елемента з виявлення корупційних ризиків має передувати ознайомлення суб'єкта ідентифікації з

чинним антикорупційним законодавством і міжнародними практиками, а також розгляд раніше проведених ідентифікацій та оцінки корупційних ризиків цієї публічної установи. Зазвичай міжнародні експерти рекомендують проводити семінари, навчальні тренінги й наради з метою вивчення антикорупційних норм і регламентації послідовності проведення заходів з ідентифікації ризиків. Виконання зазначених рекомендацій, на наше переконання, є цілком логічним і надасть змогу суб'єкту ідентифікації належним чином визначити потенційно можливі функції, повноваження, процеси та операції публічної інституції, що можуть бути віднесені до категорії корупційних ризиків, і в подальшому будуть підлягати аналізу, оцінці та мінімізації.

Іншим елементом механізму виявлення (ідентифікації) корупційних ризиків у системі державного управління є визначення та складення переліку посад, які у своїй діяльності можуть бути пов'язані з корупційними ризиками. Вважаємо, що практичне виділення зазначених посад, дозволить більш детально та якісно проаналізувати наявні причини і фактори, що можуть сприяти публічній особі вступити в корупційні відносини. Метою виокремлення згаданих посад є подальше приділення особливої уваги групі осіб, які їх обіймають, та більш активне їх залучення до реалізації антикорупційних заходів.

Крім того, слід зазначити, що сама державна служба вже є спеціальною державною установою, яка виконує функції державного управління при підготовці, прийнятті та реалізації управлінських рішень, за допомогою яких здійснюється державна політика. Специфіка державної служби створює можливості для існування суперечливих інтересів - окремих людей, соціальних груп, суспільства та самої держави, зіткнення яких у процесі державного управління спричиняє (або може спричинити) різні конфлікти, а іноді призводить до корупційних правопорушень.

На практиці вважається, що конфлікт таких інтересів та наявність корупційних ризиків найчастіше зустрічаються в таких сферах державного управління, як надання адміністративних послуг, конкурентні процедури та



здійснення контролю та нагляду держави.

Отже, на наш погляд, до категорії таких посад можна віднести посади державної служби, характер повноважень яких створює вищу загрозу корупції та вчинення корупційних правопорушень порівняно з іншими. Перш за все, це повинно стосуватися посад, пов'язаних з виконанням організаційно-розпорядчих функцій, а також посад, наділених надмірними дискреційними повноваженнями та правом приймати рішення з державного управління.

Серед критеріїв, що можуть використовуватися для віднесення тієї або іншої посади до категорії посад з корупційними ризиками, доцільно розглядати:

- експертне або законодавче визначені зони корупційної діяльності (тобто сфери діяльності публічної інституції, найбільш схильні до виникнення корупційних відносин);

- наявні статистичні (або аналітичні) дані спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції щодо виявлення фактів скоєння особами, що обіймають конкретні посади, корупційних правопорушень;

- матеріали службових перевірок і розслідувань, звернення фізичних і юридичних осіб, повідомлення у ЗМІ тощо щодо можливого вчинення певною категорією посад корупційних правопорушень;

- данні попередньої ідентифікації та оцінки корупційних ризиків цієї публічної інституції, а також визначення корупціогенних посад;

- наявність у публічної особи широких дискреційних повноважень і/або виконання нею адміністративно-господарських та організаційно-розпорядчих функцій;

- залежно від функцій і сфери діяльності публічної особи можуть бути застосовані й інші критерії виокремлення таких посад.

Іншим, проте не менш суттєвим елементом механізму виявлення (ідентифікації) корупційних ризиків у системі державного управління є аналіз причин і факторів корупційного ризику. На наше переконання, зазначена складова механізму має застосовуватися лише після вжиття попередніх елементів механізму ідентифікації – визначення корупційно-небезпечних

функцій і повноважень публічної інституції та виокремлення посад, які можуть бути пов'язані з корупційними ризиками.

Під час аналізу корупційних ризиків має проводитися пізнання та дослідження його складових частин – причин, умов і факторів ризику, а також виявлення природи самого ризику та його закономірностей. Аналіз корупційних ризиків дозволить нам отримати необхідну інформацію про його сутність і структуру, на підставі чого можливо буде завершити ідентифікацію ризику, а це, у свою чергу, надасть змогу перейти до наступних етапів управління корупційним ризиком – його безпосередньої оцінки та вироблення механізмів мінімізації.

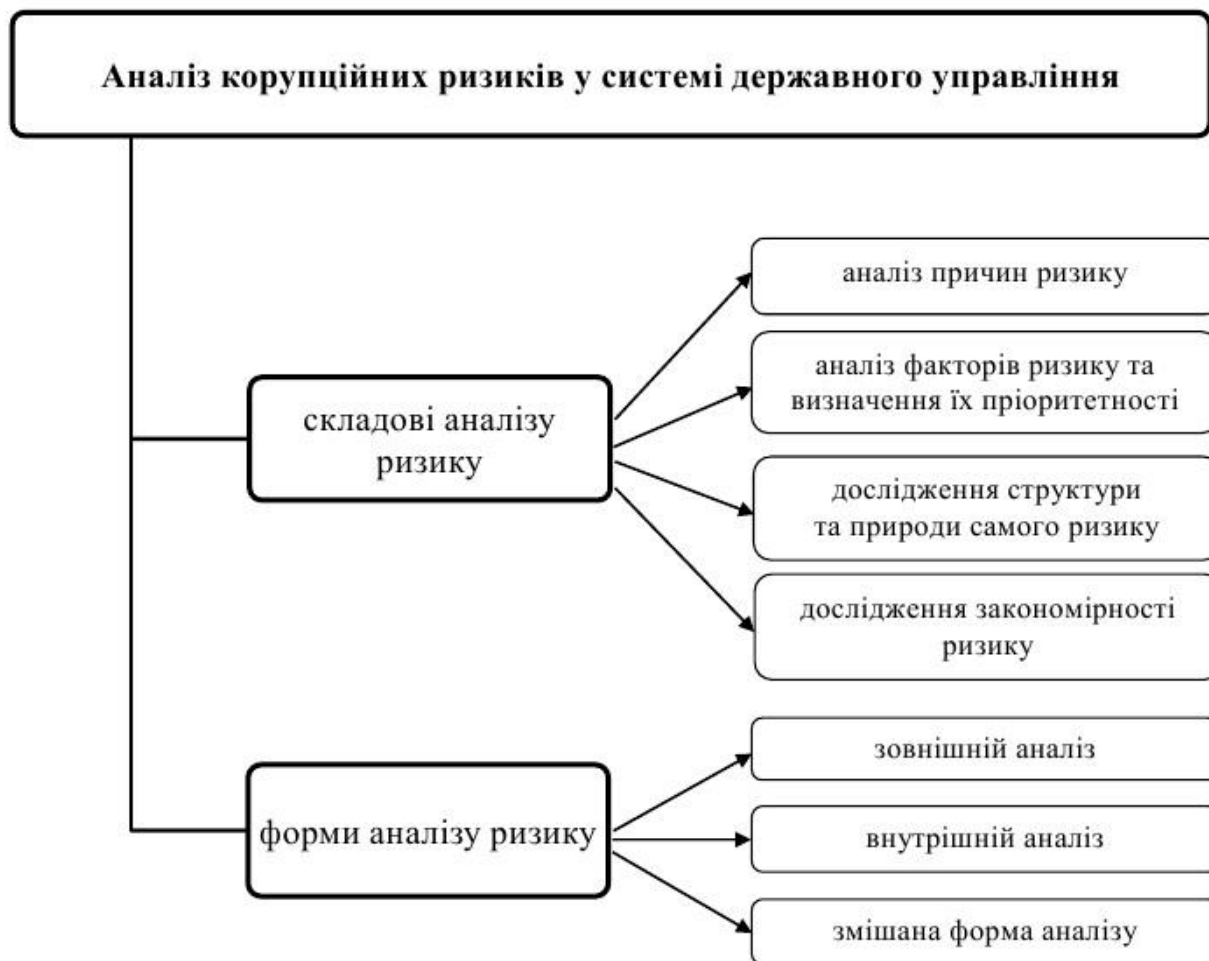
Крім того, вважаємо, що на сьогоднішній день ідентифікація в цілому та аналіз корупційних ризиків у системі державного управління зокрема можуть проводитися шляхом застосування внутрішнього або зовнішнього аналізу, а також шляхом їх одночасного використання.

При цьому внутрішній аналіз для виявлення корупційних ризиків, на нашу думку, є основним і розрахований на застосування працівниками державних інституцій, у яких проводиться ідентифікація та аналіз ризиків. Він дозволить отримати майже достовірний результат при мінімальних організаційних та часових витратах за рахунок застосування базових значень корупційних ризиків для функцій і посадових обов'язків.

З іншого боку, зовнішній аналіз для виявлення корупційних ризиків передбачає зовнішню формалізовану процедуру та детальний аналіз функцій і повноважень державної інституції та публічної особи. У його основу має бути покладено повний аналіз корупційного ризику, що буде ґрунтуватися на функціональних повноваженнях органу, ступені відкритості (прозорості) його діяльності, зокрема й аналізі прийнятих державно-управлінських рішень тощо.

Загалом, на нашу думку, складові аналізу корупційних ризиків у системі державного управління, за умови їх відповідального застосування, покликані належним чином забезпечити визначення причин і факторів ризику, детальне дослідження складових, встановлення пріоритетності цих ризиків для

подальшої їх оцінки та управління ними (рис. 2.2).



**Рис. 2.2. Елементи аналізу корупційних ризиків у системі державного управління України**

Процес ідентифікації корупційних ризиків у системі державного управління повинен бути обумовлений використанням інформаційної основи про систему управління державної інституції, її власні та делеговані функції і повноваження. Водночас під джерелами отримання такої інформації експертами розглядаються абсолютно різні варіанти її походження.

Отже, вважаємо за можливе в нашій державі використовувати всі запропоновані міжнародними експертами інформаційні основи для якісного виявлення та аналізу корупційних ризиків у системі державного управління України. При цьому пропонуємо згадані джерела інформації про ризики, залежно від їх походження, поділяти на зовнішні та внутрішні, а залежно від

носія інформації – на документальні та вербальні (рис. 2.3).



**Рис. 2.3. Види інформаційних джерел даних про корупційні ризики в системі державного управління України**

Слід також зазначити, що оскільки виявлення корупційних ризиків є систематичним використанням інформації для визначення причин та факторів ризику та їх аналізу, цей процес вимагає повного та глибокого розуміння всіх складових державної установи. Як результат, це вимагає якнайбільшого використання різних джерел інформації про факти можливої корупції публічної особи.

Не менш важливим елементом процесу виявлення та аналізу корупційних ризиків у системі державного управління, а може, навіть й основним є документування результатів проведеного дослідження.

На наше переконання, вибір форми та способу документування результатів виявлення корупційних ризиків у системі державного управління насправді не має принципового значення. Так, за результатами ідентифікації ризиків, для більшої зручності та наочності, на вибір суб'єкта, що її проводив, можна скласти матрицю або карту ризиків, або взагалі обмежитися лише складанням звіту щодо виявлених ризиків і/або реєстром ризиків, із розробкою

детальних таблиць або шаблонів баз даних.

Крім того, як нами вже обґрунтовувалось раніше, за результатами процесу ідентифікації корупційних ризиків повинен бути складений детальний реєстр посад державної установи, які у своїй діяльності пов'язані з корупційними ризиками.

У цілому, використання запропонованого нами механізму ідентифікації корупційних ризиків у системі державного управління, впровадження його складових надасть змогу реально усунути недоліки та неточності існуючої на сьогодні Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади, про які нами зазначалося вище на початку цього розділу. На практиці це дозволить належним чином визначати і використовувати наявні джерела інформації про корупційні ризики, більш якісно, обґрунтовано та системно проводити їх аналіз і фіксацію.

Ідентифікація корупційних ризиків у системі державного управління як самостійний етап системи управління ризиками, на нашу думку, є вкрай важливою не тільки з точки зору раціонального та ефективного використання ресурсів для внутрішньої контролю, а й з огляду на необхідність розподілу повноважень і відповідальності за управління цими ризиками.

Водночас для того, щоб процедура виявлення та аналізу корупційних ризиків не носила формальний характер, безпосередню участь у ній має брати керівництво державної інституції, що своїм особистим прикладом задасть тон цьому процесу. Це означає, що вище керівництво нашої держави повинно вести послідовну політику, спрямовану на попередження корупційних проявів, а також розробити і запровадити дієву національну антикорупційну програму, яка буде підґрунтям для вжиття заходів на державному рівні або в окремо взятій публічній установі.

Корупція є таким асоціальним явищем, яке здатне породжувати кризові стани в різних галузях суспільного розвитку не лише однієї окремо взятої держави, а й впливати на цілі групи країн, насамперед це стосується сфер державного управління, політики, зовнішньої та внутрішньої економічної

діяльності конкретної країни.

Отже, на наше переконання, одним із пріоритетних завдань державної антикорупційної політики в Україні на сучасному етапі повинно стати створення та впровадження якісної системи виявлення й оцінки корупційних ризиків у системі державного управління, про що також неодноразово наголошувалося нашими західними партнерами.

Своєчасна і якісна оцінка корупційних ризиків допоможе виявити прогалини та недоліки в системі державного управління України, що загрожують виникненням корупційних відносин серед посадових осіб органів державної влади.

На сьогоднішній день у нашій державі, за підтримки міжнародних організацій, створюються необхідні концептуальні передумови для вжиття належних антикорупційних заходів щодо організації дієвої протидії корупції, зокрема з проведення моніторингу потенційних корупційних ризиків у системі державного управління, вивчення та оцінки причин й умов скоєння корупційних діянь у публічному секторі тощо.

Саме процеси виявлення та оцінки корупційних ризиків є одними з пріоритетних завдань на порядку денному міжнародних організацій, таких як Організація Об'єднаних Націй (United Nations), Група держав по боротьбі з корупцією (GRECO), Організація економічного співробітництва та розвитку (OECD), Всесвітній банк (World Bank) та інших.

Також, за даними досліджень Агентства США з міжнародного розвитку (USAID), оцінювання корупційних ризиків стає необхідним для забезпечення розуміння корупційної ситуації в країні, виявлення та визначення пріоритетних цілей і завдань антикорупційних програм з метою отримання бажаних результатів від антикорупційної діяльності [130].

За повідомленням Міжнародного валютного фонду, наявність ризиків свободи дій публічної особи з утвердження економічної діяльності неминуче призводить до зловживань у системі державного управління. При цьому, за даними дослідження МВФ, зі світової економіки у вигляді хабарів щорічно

виводиться від 1,5 до 2 трильйонів доларів (близько 2% світового ВВП), що неминує підриває довіру до уряду й етичні норми громадян [131].

На цей час проблема оцінювання рівня корупції та корупційних ризиків у системі державного управління є однією з ключових в антикорупційній політиці України. Зокрема, вимоги Закону України «Про запобігання корупції» зобов'язують спеціалізовані антикорупційні органи нашої держави розробити і затвердити методології оцінювання стану корупції в державі та корупційних ризиків у діяльності органів влади [2]. Аналогічні положення містяться і в Законі України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки» [25].

На початку 2017 року спеціально уповноваженим суб'єктом у сфері протидії корупції – Національним агентством з питань запобігання корупції – за підтримки експертів ПРООН в Україні було введено в дію Методологію оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади, в якій уперше в історії України здійснено спробу розроблення та впровадження алгоритму проведення оцінювання рівня корупційних ризиків у системі державного управління України [46].

Однак, на нашу думку, розробниками Методології були запропоновані лише основні формалізовані правила та процедури для здійснення оцінки корупційних ризиків при підготовці антикорупційної програми органу влади або під час її періодичного перегляду. Крім того, на сьогоднішній день Методологія не містить необхідних підходів та інструментів для здійснення комплексного дослідження корупційних ризиків у системі державного управління, при цьому вона навіть не розкриває жодного методу наукового пізнання, його змісту, структури та алгоритму застосування. Більше того, вона була повністю побудована на основі європейських моделей оцінювання корупційних ризиків, детально розглянутих нами в попередній главі цього дослідження, без врахування оцінки корупційних ризиків як самостійного етапу системи управління, що неодноразово обґрунтовувалося нами раніше.

Водночас при цьому вже багато років не знаходить практичної реалізації і державного впровадження колективна праця «Засади методології оцінювання рівня корупції в Україні», підготовлена на замовлення Міністерства юстиції України ще в 2010 році Інститутом прикладних гуманітарних досліджень, яка б могла стати відправною точкою для розробки національної системи оцінювання стану корупції в Україні [132].

У сучасній науковій літературі під «оцінкою ризиків» у загальному вигляді частіше за все розуміють систематичне виявлення небезпек і визначення ступеня (величини) ризику, що складається з оцінки ймовірності настання наслідків [133].

Так, згадана нами Методологія тлумачить оцінку корупційних ризиків, як процес визначення, аналізу та безпосередньої оцінки корупційного ризику[46].

При цьому така оцінка корупційних ризиків, на думку Національного агентства з питань запобігання корупції, має здійснюватися за критеріями ймовірності виникнення ідентифікованих корупційних ризиків і наслідків корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією.

У цьому випадку також слід розуміти, що оцінка корупційних ризиків не дає нам відповіді на питання: у якому обсязі існує корупція, у яких видах вона проявляється та якими є наслідки і вплив корупції. Замість цього оцінка корупційних ризиків дозволяє отримати відповіді на питання, що стосуються ймовірності виникнення окремих видів корупційної поведінки, можливості настання (прояву) корупційних наслідків, визначення та ранжування зон (сфер) виникнення корупційних ризиків і ступеня їх потенційного впливу. Саме в цьому, на наш погляд, також полягає відмінність між цілями в дослідженнях з питань визначення наявного рівня корупції у країні та дослідженнях щодо оцінки корупційних ризиків у системі державного управління з метою їх подальшої мінімізації.

Завданнями оцінки корупційних ризиків у системі державного управління, на наше переконання, можуть бути:

- встановлення безпосереднього характеру відносин (або причетності)



- об'єкта оцінки до зони (сфери) виникнення корупційних ризиків;
- визначення ступеня впливу умов, причин і факторів, що можуть сприяти проявам корупційних ризиків на об'єктах оцінки;
- розгляд рівня потенційних можливостей у об'єкта оцінки до обрання корупційної поведінки та її попередження;
- ранжування (розподіл) ступеня схильності об'єкта оцінки до корупційних проявів і рівня впливу їх наслідків тощо.

На наш погляд, предметом оцінки корупційного ризику в системі державного управління повинні бути спеціалізовані державні антикорупційні органи, окремі незалежні уповноважені підрозділи державних установ, а також зовнішні міжнародні експерти та експертні організації, включаючи антикорупційні громадські організації та / або приватні особи з професійними знаннями, бездоганною репутацією та досвідом проведення оцінки корупційного ризику.

Слід зазначити, що, на відміну від запропонованого нами кола суб'єктів проведення оцінки корупційних ризиків, державна Методологія оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади [46] дозволяє проводити таке оцінювання лише службовим особам самої оцінювальної організації, іноді – із залученням громадських експертів. Указане, на нашу думку, не завжди дозволить уникнути природної реакції самозахисту всередині оцінюваної організації та точно не надає можливості ефективно використати професійний досвід і навички спеціалізованих антикорупційних державних інституцій, міжнародних організацій і фахових приватних осіб.

У свою чергу, під об'єктом оцінки корупційних ризиків у системі державного управління вважаємо за можливе розглядати органи державної влади та місцевого самоврядування, державні підприємства та установи, а також інші інституції, що є одержувачами коштів державного й місцевого бюджетів.

Водночас безпосереднім предметом оцінки корупційних ризиків у системі державного управління вважаємо:

- функціональну діяльність об'єкта оцінки з прийняття рішень адміністративного та державно-управлінського характеру;
- спосіб і порядок розпорядження майном і коштами державного та місцевого бюджетів, міжнародною фінансовою допомогою;
- порядок використання наданих повноважень чи пов'язаних з ними можливостей;
- стан дотримання вимог антикорупційного законодавства;
- підготовка та прийняття нормативно-правових актів тощо.

Узагальнення запропонованих нами методичних основ оцінювання корупційних ризиків у системі державного управління можемо представити у вигляді рисунку 2.4.



**Рис. 2.4. Методичні основи оцінювання корупційних ризиків у системі державного управління**

На сьогоднішній день експерти вказують на можливість використання у системі державного управління внутрішнього або зовнішнього механізмів оцінки корупційних ризиків [48]. На нашу думку, обидва ці підходи можуть бути запроваджені до системи державного управління України, а також вважаємо, що можливо говорити про поєднання цих механізмів, шляхом їх одночасного використання.

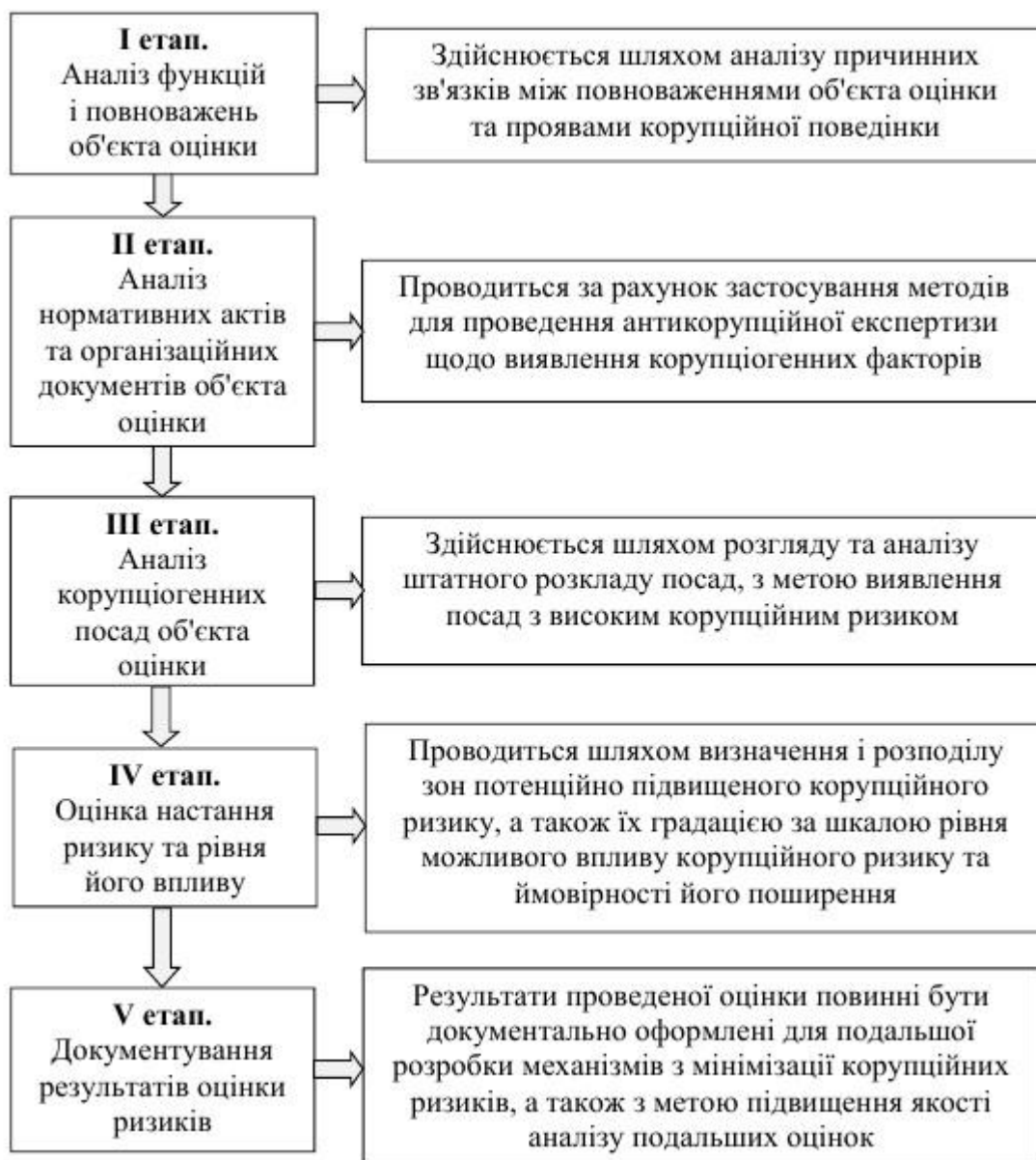
При цьому внутрішній механізм оцінки корупційних ризиків (іноді в літературі його називають спрощеним порядком) є основним і розрахований на застосування працівниками органів і організацій, у яких проводиться оцінка корупційних ризиків. Він дозволяє суб'єкту оцінки отримати майже достовірний результат при мінімальних організаційних і часових витратах, за рахунок застосування базових значень корупційних ризиків для функцій і посадових обов'язків державної інституції.

Зовнішній механізм оцінки корупційних ризиків (або загальний порядок) передбачає зовнішню формалізовану процедуру, що складається з детального аналізу та оцінки виконуваних об'єктом функцій, здійснюваних повноважень і розгляду конкретних посадових обов'язків держслужбовців. Так само цей механізм може бути використаний при вирішенні виникаючих суперечок щодо можливих корупційних ситуацій. У його основі лежить прискіпливе та всебічне оцінювання корупційного ризику, виходячи із функціональних повноважень державної інституції, наявних у неї корупційних можливостей, ступеня відкритості (прозорості) її діяльності, а також ретельного аналізу прийнятих організаційних і державно-управлінських рішень тощо.

Отже, вважаємо, що застосування саме методу експертних оцінок з метою оцінювання корупційних ризиків у системі державного управління дозволить фахівцю провести якісне дослідження характеристик впливу ризику та використати отримані результати для протидії корупційній поведінці та для прийняття законних державно-управлінських рішень. Однак для ефективності реалізації цього методу експерти, що залучаються для оцінки корупційних ризиків, повинні мати повний доступ до всієї наявної у об'єкта оцінювання

документації, бути незалежними у своїх судженнях і вільними від особистих уподобань, а також володіти необхідними знаннями у відповідній предметній галузі та мати креативне мислення.

На підставі вищевикладеного та з урахуванням відсутності на цей час комплексної послідовності вчинення дій щодо оцінки корупційних ризиків, пропонуємо власний механізм оцінки корупційних ризиків шляхом розробки його відповідного алгоритму, що на практиці надасть можливість більш ефективно та якісно визначати рівень корупційного ризику (рис. 2.5).



**Рис. 2.5. Алгоритм механізму оцінювання корупційних ризиків**

При цьому для подальшого дослідження на етапі оцінювання корупційних ризиків під «аналізом» пропонуємо використовувати визначення,

надане в попередньому підрозділі нашого дослідження, згідно з яким аналіз – це процес щодо визначення ступеня інтенсивності можливого впливу ідентифікованих корупційних ризиків на систему державного управління, їх наслідки та ймовірність виникнення.

Перший етап. Здійснити поглиблений аналіз раніше ідентифікованих корупційних ризиків та визначити функції (підфункції) і повноваження конкретного об'єкта оцінки, при реалізації яких існує висока ймовірність формування корупційної поведінки, що створить реальну небезпеку виникнення негативних наслідків для життєво важливих інтересів особистості, держави та суспільства. Проведення цього етапу можливе шляхом дослідження та зіставлення предмета оцінки, а також наявних статистичних даних і змісту скоєних (виявлених) корупційних правопорушень, аналізу причинних зв'язків між функціями та повноваженнями об'єкта оцінки й виникнення негативних наслідків тощо.

Другий етап. Здійснити антикорупційний аналіз нормативно-правових актів, регламентів, посадових інструкцій тощо, які регулюють механізми державного управління на конкретному об'єкті оцінки, на предмет наявності в них корупціогенних факторів та умов, що можуть сприяти скоєнню публічною особою корупційного правопорушення. На сьогоднішній день цей процес досить детально описаний і регламентований Міністерством юстиції України при проведенні державної антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів [47].

Третій етап. Поміж попередньо виділеного переліку посад, які у своїй діяльності можуть бути пов'язані з корупційними ризиками, визначити конкретні категорії посади на об'єкті оцінки, які є найбільш вразливими щодо обрання корупційної поведінки, або участь яких є необхідною для того, щоб вчинення корупційного правопорушення стало можливим. Поглиблений аналіз цих посад повинен проводитися з урахуванням критеріїв та умов, що

характеризують ступінь участі посадової особи в реалізації корупційно-небезпечних функцій і повноважень.

Четвертий етап. З урахуванням попередньо проведених трьох етапів, необхідно здійснити безпосередню оцінку ймовірності виникнення (або реалізації) корупційних ризиків під час виконання розглянутих функцій або повноважень у діяльності конкретних посадових осіб, задіяних у механізмах державного управління. Зокрема така оцінка, на наш погляд, має бути проведена шляхом визначення та розподілу найбільш імовірних «критичних зон», наприклад, за такими підставами як встановлення рівня можливого впливу події (виникнення негативних наслідків та/або понесення додаткових витрат), а також визначення терміну можливості настання події (темпоральні межі).

Отже, логічне поєднання ймовірності настання ризику та оцінки рівня впливу кожної корупційної ситуації і буде оцінкою невід'ємних корупційних ризиків. Водночас невід'ємний ризик являє собою загальний рівень ризику виникнення корупційної поведінки без урахування існуючих механізмів протидії та контролю. При цьому рівень впливу та поширеності корупційного ризику, наприклад, може бути представлений за звичайною п'ятибальною шкалою, де 1 – дуже високий, 2 – високий, 3 – середній, 4 – низький, 5 – дуже низький.

П'ятий етап. Після проведення аналізу та безпосередньої оцінки корупційних ризиків, на нашу думку, необхідно здійснити документування результатів оцінки ризиків. Так, суб'єктом оцінки результати можуть бути зафіксовані у вигляді «звіту з оцінки корупційних ризиків» або у вигляді «реєстру ризиків» зі складанням докладних таблиць або шаблонів баз даних.

У будь-якому випадку, складений документ за кожним корупційним ризиком повинен містити достатню інформацію про функції та процеси, індивідуальні фактори та загрози ризику корупційної поведінки, існуючі засоби контролю, рівень ймовірності виникнення (або реалізації) і ступінь впливу наслідків від дії ризику тощо. За результатами оцінки може бути складений загальний рейтинг рівнів усіх корупційних ризиків державної інституції.

На сьогоднішній день у науковців та експертів не має єдиного підходу

щодо визначення кращого механізму здійснення оцінювання корупційних ризиків у системі державного управління. Деякі вчені вважають, що оцінка корупційних ризиків повинна проводитися виключно із використанням економічних методів, таких як «ризик-менеджмент», а інші експерти навпаки розглядають лише методи соціологічних досліджень або державних вибіркового обстежень [38].

Водночас дедалі більше науковців схильні вважати, що неадекватні (або неточні) методики та методології оцінювання рівня корупції в нашій країні будуть сприяти розбалансуванню економічних процесів у державі, зростанню додаткових ризиків і шоків. Безпідставна негативна оцінка рівня корупції в Україні може з економічної точки зору суттєво вплинути на інвестиційну привабливість і зруйнувати економічні зв'язки через репутаційні ризики країни. Саме тому нині назріла гостра необхідність усвідомити, наскільки важливими є не лише заходи щодо запобігання та подолання явищ, які негативно впливають на соціально-економічний розвиток або дестабілізують його, а й заходи щодо запровадження механізмів точного оцінювання рівня корупції. Отже, питання методології здійснення оцінки корупційних ризиків у системі державного управління України повинні стати пріоритетними та потребують негайного наукового обґрунтування і нормативного закріплення.

На наше глибоке переконання, оцінка корупційних ризиків у системі державного управління України є важливою складовою для розробки дієвої антикорупційної стратегії держави, і як наслідок буде сприяти попередженню корупційних проявів на публічній службі.

Запропонований нами підхід до розгляду оцінки корупційних ризиків у системі державного управління саме як процесу з визначення та аналізу ступеня імовірності виникнення або можливої реалізації корупційних причин і факторів, з метою подальшої розробки та вжиття механізмів з мінімізації (усунення) впливу корупційного ризику, може стати необхідною передумовою для удосконалення та зміни вченими і законодавцями національної методології оцінки корупційних ризиків.

При цьому слід пам'ятати, що процес оцінювання корупційних ризиків у системі державного управління є лише одним з елементів загальної системи управління корупційними ризиками, а отже, коректне та повне визначення і документування ступеня впливу ризику, їх правильне ранжування надасть можливість здійснювати подальші дослідження щодо розробки механізмів з їх мінімізації у системі державного управління та в перспективі забезпечить проведення ефективного моніторингу й контролю за вжиттям заходів з усунення корупційних ризиків.

### **2.3. Відповідальність державних службовців в Україні у за скоєння корупційних правопорушень**

Законом України «Про запобігання корупції» чітко визначено терміни такі як корупційне правопорушення, корупція, неправомірна вигода, правопорушення, пов'язане з корупцією тощо.

Так, корупційне правопорушення – це діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою, зазначеною у частині першій статті 3 цього Закону, за яке законом встановлено кримінальну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність. Саме поняття «корупція» визначено як використання особою, зазначеною у частині першій статті 3 цього Закону, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у частині першій статті 3 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей. В свою чергу, неправомірна вигода – грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, будь-які інші вигоди нематеріального чи не грошового характеру, які обіцяють, пропонують, надають або одержують без



законних на те підстав. Правопорушення, пов'язане з корупцією – діяння, що не містить ознак корупції, але порушує встановлені цим Законом вимоги, заборони та обмеження, вчинене особою, зазначеною у частині першій статті 3 цього Закону, за яке законом встановлено кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність.

Відповідно до статті 65 Закону України «Про запобігання корупції» (далі – Закон) особи, зазначені в частині першій статті 3 Закону, за вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень у встановленому законом порядку притягуються до кримінальної, адміністративної, цивільно-правової та дисциплінарної відповідальності.

Кримінальна відповідальність Відповідно до розділу XVII «Злочини у сфері службової діяльності, та діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг» Кримінального кодексу України передбачено притягнення до кримінальної відповідальності за низку порушень серед яких: декларування недостовірної інформації; зловживання владою або службовим становищем; зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги; прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою; незаконне збагачення; підкуп особи, яка надає публічні послуги; пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі.

В примітці до статті 45 Кримінального кодексу України визначено, що корупційними злочинами вважаються злочини, передбачені статтями 191, 262, 308, 312, 313, 320, 357, 410 даного Кодексу у випадку їх вчинення шляхом зловживання службовим становищем, а також злочини, передбачені статтями 210, 354, 364, 3641, 3652, 368-3692.

Відповідно до частини 5 статті 65 Закону особа, якій повідомлено про підозру у вчиненні нею злочину у сфері службової діяльності, підлягає відстороненню від виконання повноважень на посаді в порядку, визначеному законом.

Збитки, шкода, завдані державі внаслідок вчинення корупційного або

пов'язаного з корупцією правопорушення, підлягають відшкодуванню особою, яка вчинила відповідне правопорушення, в установленому законом порядку. Кошти та інше майно, одержані внаслідок вчинення корупційного правопорушення, підлягають конфіскації або спеціальній конфіскації за рішенням суду в установленому законом порядку.

Адміністративна відповідальність. Перелік адміністративних корупційних правопорушень та санкцій, які застосовуються за їх вчинення, передбачені главою 13-А «Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією» Кодексу України про адміністративні правопорушення, а саме статтями: 1724, 1725, 1726, 1727, 1728, 1729, 1729-1, 1729-2. Відповідно до частини 5 статті 65 Закону особа, щодо якої складено протокол про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, якщо інше не передбачено Конституцією і законами України, може бути відсторонена від виконання службових повноважень за рішенням керівника органу (установи, підприємства, організації), в якому вона працює, до закінчення розгляду справи судом. У разі закриття провадження у справі про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, у зв'язку з відсутністю події або складу адміністративного правопорушення відстороненій від виконання службових повноважень особі відшкодовується середній заробіток за час вимушеного прогулу, пов'язаного з таким відстороненням. Згідно із статтею 38 КУпАП адміністративне стягнення за вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією, а також правопорушень, передбачених статтями 164-14, 212-15, 212-21 цього Кодексу, може бути накладено протягом трьох місяців з дня його виявлення, але не пізніше двох років з дня його вчинення.

Цивільно-правова відповідальність за вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень настає відповідно до Цивільного кодексу України у разі, коли вони призвели до негативних цивільно-правових наслідків (заподіяння матеріальної чи моральної шкоди).

Питання щодо притягнення державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування до цивільно-правової відповідальності за корупційні

правопорушення вирішується у судовому порядку.

Дисциплінарна відповідальність за корупційні діяння. У розділі XI вищевказаного Закону визначено основні засади відповідальності за корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення та усунення їх наслідків. Слід звернути увагу на деякі з них.

Так, особа, яка вчинила корупційне правопорушення або правопорушення, пов'язане з корупцією, однак судом не застосовано до неї покарання або не накладено на неї стягнення у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, пов'язаними з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, або такою, що прирівнюється до цієї діяльності, підлягає притягненню до дисциплінарної відповідальності у встановленому законом порядку. Частиною 3 статті 65 Закону передбачено, що за поданням спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції або приписом Національного агентства, з метою виявлення причин та умов, що сприяли вчиненню корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення або невиконанню вимог Закону в інший спосіб, рішенням керівника органу, підприємства, установи, організації, в якому працює особа, яка вчинила таке правопорушення, проводиться службове розслідування в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

Обмеження щодо заборони особі, звільненій з посади у зв'язку з притягненням до відповідальності за корупційне правопорушення, займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування, або такою, що прирівнюється до цієї діяльності, встановлюється виключно за вмотивованим рішенням суду, якщо інше не передбачено законом.

Відомості про осіб, яких притягнуто до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень щодо яких судами прийняті відповідні рішення, які набрали законної сили, а також відомості про накладення дисциплінарних стягнень за корупційні правопорушення заносяться до Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні правопорушення.

Пам'ятку підготовлено управлінням взаємодії з правоохоронними органами, запобігання та виявлення корупції облдержадміністрації

Перелік корупційних правопорушень та правопорушень, пов'язаних з корупцією, за які законом встановлено кримінальну або адміністративну відповідальність, визначення підслідності кримінальних правопорушень

Перелік корупційних правопорушень, за вчинення яких передбачено кримінальну відповідальність

Відповідно до примітки до статті 45 Кримінального кодексу України корупційними злочинами, у випадку їх вчинення шляхом зловживання службовим становищем, згідно з цим Кодексом вважаються злочини, передбачені:

статтею 191 (привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем);

статтею 262 (викрадення, привласнення, вимагання вогнепальної зброї, бойових припасів, вибухових речовин чи радіоактивних матеріалів або заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживанням службовим становищем);

статтею 308 (викрадення, привласнення, вимагання наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів чи заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем);

статтею 312 (викрадення, привласнення, вимагання прекурсорів або заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем);

статтею 313 (викрадення, привласнення, вимагання обладнання, призначеного для виготовлення наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів, чи заволодіння ним шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем та інші незаконні дії з таким обладнанням);

статтею 320 (порушення встановлених правил обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів);

статтею 357 (викрадення, привласнення, вимагання документів, штампів,

печаток, заволодіння ними шляхом шахрайства чи зловживання службовим становищем або їх пошкодження);

статтею 410 (викрадення, привласнення, вимагання військовослужбовцем зброї, бойових припасів, вибухових або інших бойових речовин, засобів пересування, військової та спеціальної техніки чи іншого військового майна, а також заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем).

Згідно з приміткою до статті 45 Кримінального кодексу України також корупційними злочинами, відповідно до цього Кодексу, вважаються злочини передбачені:

статтею 210 (нецільове використання бюджетних коштів, здійсненню видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням);

статтею 354 (підкуп працівника підприємства, установи чи організації);

статтею 364 (зловживання владою або службовим становищем);

статтею 3641 (зловживання повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми);

статтею 3652 (зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги);

статтею 368 (прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірно вигоди службовою особою);

статтею 3682 (незаконне збагачення);

статтею 3683 (підкуп службової особи юридичної особи приватного праві незалежно від організаційно-правової форми);

статтею 3684 (підкуп особи, яка надає публічні послуги);

статтею 369 (пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоді службовій особі);

статтею 3692 (зловживання впливом).

Згідно з статтею 216 Кримінального процесуального кодексу України

встановлена така підслідність щодо досудового розслідування корупційних кримінальних правопорушень:

Національна поліція України – щодо злочинів, передбачених статтями 262, 308, 312, 313, 320, 357, 3641, 3652, 3683, 3684 Кримінального кодексу України.

Національне антикорупційне бюро України – щодо злочинів передбачених статтями 191, 210, 354 (стосовно працівників юридичних осіб публічного права), 364, 368, 3682, 369, 3692, 410 Кримінального кодексу України з урахуванням умов, визначених частиною 5 статті 216 КПК України.

Перелік правопорушень, пов'язаних з корупцією за вчинення яких передбачено адміністративну відповідальність

Відповідно до глави 13-А «Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією» Кодексу України про адміністративні правопорушення адміністративна відповідальність передбачена за:

порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (стаття 1724);

порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків (стаття 1725);

порушення вимог фінансового контролю (стаття 1726);

порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (стаття 1727);

незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень (стаття 1728);

невжиття заходів щодо протидії корупції (стаття 1729).

Згідно зі статтею 255 Кодексу України про адміністративні правопорушення у справах про адміністративні правопорушення, що розглядаються органами, зазначеними в статтях 218 – 221 цього Кодексу, протоколи про правопорушення, передбачені статтями 1724 – 1729, мають право складати уповноважені на те посадові особи Національної поліції України та Національного агентства з питань запобігання корупції.

Перелік правопорушень, пов'язаних з корупцією, за вчинення яких може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності

(не є виключним)

Неприйняття антикорупційної програми, неподання на погодження антикорупційної програми Національному агентству (стаття 19).

Обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища (стаття 22 Закону).

Обмеження щодо одержання подарунка (стаття 23 Закону).

Обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (стаття 25 Закону).

Обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування (стаття 26 Закону).

Обмеження спільної роботи близьких осіб (стаття 27 Закону).

Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (стаття 28 Закону).

Порушення правил етичної поведінки (статті 38–44).

Недотримання вимог статті 53:

розголошення інформації про викривача;

відсутність умов для повідомлень про порушення вимог Закону іншою особою, зокрема через спеціальні телефонні лінії, офіційні веб-сайти, засоби електронного зв'язку;

невиконання вимог розгляду анонімного повідомлення;

відсутність негайного реагування у вигляді письмового повідомлення про вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення спеціально уповноважений суб'єкт у сфері протидії корупції.

Недотримання вимог щодо організації проведення спеціальної перевірки (статті 56–58).

Непроведення службового розслідування стосовно особи, яка вчинила корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення (стаття 65).

Недотримання вимог щодо незаконних актів та правочинів (стаття 67).

Стаття 64. Дисциплінарна відповідальність державного службовця

1. За невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, визначених цим Законом та іншими нормативно-правовими актами у сфері державної служби, посадовою інструкцією, а також порушення правил етичної поведінки та інше порушення службової дисципліни державний службовець притягається до дисциплінарної відповідальності у порядку, встановленому цим Законом.

2. Для державних службовців можуть встановлюватися особливості притягнення до дисциплінарної відповідальності у випадках, визначених законом.

Стаття 65. Підстави для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності

1. Підставою для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності є вчинення ним дисциплінарного проступку, тобто протиправної винної дії або бездіяльності чи прийняття рішення, що полягає у невиконанні або неналежному виконанні державним службовцем своїх посадових обов'язків та інших вимог, встановлених цим Законом та іншими нормативно-правовими актами, за яке до нього може бути застосоване дисциплінарне стягнення.

2. Дисциплінарними проступками є:

- 1) порушення Присяги державного службовця;
- 2) порушення правил етичної поведінки державних службовців;
- 3) вияв неповаги до держави, державних символів України, Українського народу;
- 4) дії, що шкодять авторитету державної служби;
- 5) невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, актів органів державної влади, наказів (розпоряджень) та доручень керівників, прийнятих у межах їхніх повноважень;
- 6) недотримання правил внутрішнього службового розпорядку;
- 7) перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу злочину або адміністративного правопорушення;



8) невиконання вимог щодо політичної неупередженості державного службовця;

9) використання повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб;

10) подання під час вступу на державну службу недостовірної інформації про обставини, що перешкоджають реалізації права на державну службу, а також неподання необхідної інформації про такі обставини, що виникли під час проходження служби;

11) неповідомлення керівнику державної служби про виникнення відносин прямої підпорядкованості між державним службовцем та близькими особами у 15-денний строк з дня їх виникнення;

12) прогул державного службовця (у тому числі відсутність на службі більше трьох годин протягом робочого дня) без поважних причин;

13) поява державного службовця на службі в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння;

14) прийняття державним службовцем необґрунтованого рішення, що спричинило порушення цілісності державного або комунального майна, незаконне їх використання або інше заподіяння шкоди державному чи комунальному майну, якщо такі дії не містять складу злочину або адміністративного правопорушення;

15) прийняття державним службовцем рішення, що суперечить закону або висновкам щодо застосування відповідної норми права, викладеним у постановках Верховного Суду, щодо якого судом винесено окрему ухвалу.

{Частина другу статті 65 доповнено пунктом 15 згідно із Законом № 2147-VIII від 03.10.2017}

3. Державний службовець не може бути притягнутий до дисциплінарної відповідальності, якщо минуло шість місяців з дня, коли керівник державної служби дізнався або мав дізнатися про вчинення дисциплінарного проступку, не враховуючи час тимчасової непрацездатності державного службовця чи перебування його у відпустці, або якщо минув один рік після його вчинення або

постановлення відповідної окремої ухвали суду.

{Частина третя статті 65 із змінами, внесеними згідно із Законом № 2147-VIII від 03.10.2017}

Стаття 66. Види дисциплінарних стягнень та загальні умови їх застосування

1. До державних службовців застосовується один із таких видів дисциплінарного стягнення:

- 1) зауваження;
- 2) догана;
- 3) попередження про неповну службову відповідність;
- 4) звільнення з посади державної служби.

2. У разі допущення державним службовцем дисциплінарного проступку, передбаченого пунктом 6 частини другої статті 65 цього Закону, суб'єкт призначення або керівник державної служби може обмежитися зауваженням.

3. У разі допущення державним службовцем дисциплінарних проступків, передбачених пунктами 4, 5, 12 та 15 частини другої статті 65 цього Закону, суб'єктом призначення або керівником державної служби такому державному службовцю може бути оголошено догану.

{Частина третя статті 66 із змінами, внесеними згідно із Законом № 2147-VIII від 03.10.2017}

4. У разі допущення державним службовцем дисциплінарних проступків, передбачених пунктами 2 та 8 частини другої статті 65 цього Закону, а також вчинення систематично (повторно протягом року) дисциплінарних проступків, передбачених пунктами 4 та 5 частини другої статті 65 цього Закону, суб'єкт призначення або керівник державної служби може попередити такого державного службовця про неповну службову відповідність.

5. Звільнення з посади державної служби є винятковим видом дисциплінарного стягнення і може бути застосоване лише у разі вчинення дисциплінарних проступків, передбачених пунктами 1, 3, 7, 9-11, 13, 14 частини другої статті 65 цього Закону, а також вчинення систематично (повторно

протягом року) дисциплінарного проступку, передбаченого пунктом 12 частини другої статті 65 цього Закону.

6. Дисциплінарні стягнення, передбачені пунктами 2-4 частини першої цієї статті, накладаються виключно за пропозицією Комісії, поданням дисциплінарної комісії.

7. За кожний дисциплінарний проступок до державного службовця може бути застосовано лише одне дисциплінарне стягнення.

Суб'єкти, уповноважені ініціювати дисциплінарні провадження та застосовувати дисциплінарні стягнення

1. Дисциплінарні провадження ініціюються суб'єктом призначення.

2. Дисциплінарні стягнення накладаються (застосовуються):

1) на державних службовців, які займають посади державної служби категорії "А":

зауваження - суб'єктом призначення;

інші види дисциплінарних стягнень - суб'єктом призначення з урахуванням пропозиції Комісії;

2) на державних службовців, які займають посади державної служби категорій "Б" і "В":

зауваження - суб'єктом призначення;

інші види дисциплінарних стягнень - суб'єктом призначення за поданням дисциплінарної комісії.

## Висновки до розділу 2

У другому розділі розглянуто системність дії антикорупційних органів влади щодо запобігання корупції у органах публічного управління.

Пріоритетне завдання державної політики України є боротьба із корупцією. Було проаналізовано та розглянуто завдання, та повноваження органів, які спеціально створені для боротьби із корупцією в державі. Розкриті

питання про антикорупційні органи в цілому, а також про Національне антикорупційне бюро, Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру, а також розглянемо органи у сфері протидії корупції, як Національне агентство з питань запобігання корупції та Державне бюро розслідувань .

Визначено основні функції, структура та повноваження цих органів та напрями взаємодії між ними та нормативно-правові аспекти функціонування в умовах конституційної реформи та розподілу діяльності за порушення антикорупційного законодавства відповідно до дисциплінарного, цивільно-правового, адміністративного або визначено кримінальну відповідальність.

Розглянут важливий інструмент державного управління це - управління корупційними ризиками, що має забезпечити належне (законне, ефективне, результативне та прозоре) виконання функцій держави, що дозволить виконати зазначені завдання та зменшити кількість проблемних корупційних питань, пов'язаних із діяльністю інституцій державного сектору.

Запропонований нами підхід до розгляду оцінки корупційних ризиків у системі державного управління саме як процесу з визначення та аналізу ступеня імовірності виникнення або можливої реалізації корупційних причин і факторів, з метою подальшої розробки та вжиття механізмів з мінімізації (усунення) впливу корупційного ризику, може стати необхідною передумовою для удосконалення та зміни вченими і законодавцями національної методології оцінки корупційних ризиків.

Визначено що державні службовці, за вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень у встановленому законом порядку притягуються до кримінальної, адміністративної, цивільно-правової та дисциплінарної відповідальності.

## РОЗДІЛ 3

### СТРАТЕГІЧНІ ПРІОРИТЕТИ ТА ДЕРЖАВНІ ПРОГРАМИ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

#### 3.1. Державні та галузеві програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні.

Результати соціологічних досліджень засвідчують, що частка громадян, які мають безпосередній досвід корупції, протягом останніх років суттєво зменшилася (якщо у 2013 році такий досвід мало близько 60%, то станом на початок 2020 року – не більше 40% громадян). Спостерігається також поступове покращення порівняльних показників рівня корупції в Україні. Згідно з даними міжнародної організації «Transparency International», у період з 2013 по 2019 роки Індекс сприйняття корупції (далі – ІСП) в Україні зріс із 25 до 30 балів.

Однак результати цих досліджень свідчать, що досягнутий за останні роки прогрес не задовольняє суспільство, оскільки є надто повільним. Загальний рівень сприйняття корупції в Україні залишається високим (у 2019 році, набравши 30 балів зі 100 можливих, Україна за ІСП посіла 126 місце серед 180 країн). Корупція, як і раніше, залишається однією з найважливіших проблем (згідно з опитуванням, проведеним на початку 2020 року, важливість проблеми корупції залишається на одному рівні з питанням вирішення кризи на Донбасі) (Додаток Г).

Низькі темпи реалізації антикорупційної політики в Україні суттєво сповільнюють її економічне зростання. Опитування бізнесу демонструють, що поширеність корупції та недовіра до її судової системи є основними перешкодами для залучення в Україну іноземних інвестицій.

Разом з тим досвід таких країн, як Грузія та Польща, показує, що істотний прорив у протидії корупції можливий навіть за період у 3–5 років за умови проведення державою швидких та ефективних змін. Концентрація зусиль на

впровадженні антикорупційної політики дозволить Україні у найближчі роки наздогнати показники ІСП східноєвропейських країн–членів ЄС, а за 10 років – досягти середньоєвропейських значень цього індексу.

Попередня Антикорупційна стратегія (на 2014–2017 роки) та Державна програма з її реалізації були якісними програмними документами з високим антикорупційним потенціалом.

Реалізувати цей потенціал повною мірою не вдалося передусім через тривалий процес створення антикорупційних інституцій, що відбувався протягом 2014–2019 років.

У зв'язку з тим, що ці програмні документи жодного разу не переглядалися та не оновлювалися, починаючи з 2016 року їх положення поступово втрачали свою актуальність. Наприкінці 2017 року завершився період дії Антикорупційної стратегії на 2014–2017 роки. Нову антикорупційну стратегію ухвалено не було.

Це призвело до розбалансованої та малоефективної антикорупційної діяльності публічних інституцій.

Розглянемо основні положення проекту Концепції формування антикорупційної політики у 2020–2024 роках.

Метою цієї Антикорупційної стратегії є досягнення суттєвого прогресу у запобіганні та протидії корупції, а також забезпечення злагодженості та системності антикорупційної діяльності усіх органів державної влади та органів місцевого самоврядування. У цій Антикорупційній стратегії корупція розглядається як ключова перешкода стабільному економічному зростанню та розбудові ефективних та інклюзивних демократичних інститутів.

Попередня антикорупційна стратегія була зосереджена на пріоритетах, пов'язаних із створенням системи сучасних антикорупційних інструментів (правових інститутів) та розвитком системи антикорупційних органів, які мали забезпечити ефективне впровадження цих інструментів. Водночас, завдяки впровадженню інших програмних документів, Уряд звузив можливості для корупції в певних секторах шляхом галузевих реформ.

Концепція цієї Антикорупційної стратегії ґрунтується на поєднанні обох зазначених підходів: у розділах II та IV визначено основні напрями подальшого удосконалення загальної системи запобігання та протидії корупції, а у розділі III – найбільш пріоритетні сфери з точки зору подолання корупції.

Збалансоване поєднання цих підходів дасть можливість не лише знизити рівень корупції, підвищити довіру громадян до органів влади, а й суттєво підвищити темпи соціально-економічного зростання України. Зокрема, згідно з дослідженням «Україна проти корупції: економічний фронт», проведеним у 2018 році, від уже реалізованих антикорупційних заходів у окремих сферах (зміни на ринку газу, у публічних закупівлях, дерегуляція, запровадження автоматичного відшкодування податку на додану вартість) щорічний економічний ефект становить 150–160 мільярдів гривень.

Визначення пріоритетних сфер у запобіганні та протидії корупції на 2020–2024 роки (розділ III) відбулося з огляду на підсумки стандартного опитування щодо рівня корупції в Україні, проведеного у 2020 році (яке включало опитування підприємців, експертів та населення в цілому), інших досліджень щодо стану, динаміки та поширеності корупції в Україні, а також за результатами аналізу ефективності реалізації антикорупційної політики.

Так, 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%).

Оцінки бізнесу та експертів з найбільш корумпованих сфер на даний

момент подібні за змістом. Це митниця, земельні відносини, містобудування, будівництво великих об'єктів інфраструктури, судовий процес. Різні дослідження досвіду корупції показують, що громадяни мають найбільший корупційний досвід отримання медичних послуг, а бізнес - у взаємодії з правоохоронними органами та прокурорами.

Результати аналізу стану корупції в Україні, ефективності антикорупційної політики попередніх періодів, міжнародних стандартів та найкращих світових практик у сфері запобігання та протидії корупції дали змогу сформулювати такі основні принципи антикорупційної політики на 2020–2024 роки:

1) оптимізація функцій держави та місцевого самоврядування, реалізація якого передусім передбачає: усунення дублювання повноважень різними органами; тимчасове припинення реалізації малоефективних повноважень, які характеризуються високим рівнем корупційних ризиків; усунення випадків реалізації одним і тим же органом повноважень, поєднання яких створює додаткові корупційні ризики;

2) цифрова трансформація реалізації повноважень органами державної влади та місцевого самоврядування, прозорість діяльності та відкриття даних як основа для мінімізації корупційних ризиків у їх діяльності;

3) створення на противагу існуючим корупційним практикам більш зручних та законних способів задоволення потреб фізичних і юридичних осіб;

4) забезпечення невідворотності юридичної відповідальності за корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення, що створює додатковий стримувальний ефект для всіх суб'єктів правовідносин;

5) формування суспільної нетерпимості до корупції, утвердження культури доброчесності та поваги до верховенства права.

Ці принципи мають ураховуватися під час розроблення: програмних документів Кабінету Міністрів України, інших органів державної влади з метою забезпечення ефективного запобігання корупції в усіх сферах державної політики; антикорупційних програм публічних інституцій, зазначених у частині



першій статті 19 Закону України «Про запобігання корупції» (далі – Закон), а також у діяльності органів місцевого самоврядування.

У даній концепції ми розглянемо механізм реалізації та оцінку результатів виконання Антикорупційної стратегії .

Антикорупційна стратегія реалізується шляхом виконання відповідної державної антикорупційної програми, яку розробляє Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – Національне агентство) з урахуванням особливостей, встановлених Законом, та затверджує Кабінет Міністрів України на термін дії цієї Стратегії.

У кожній із пріоритетних сфер Антикорупційна стратегія визначає ключові проблеми та формулює стратегічні результати, яких слід досягти для їх вирішення. Ці результати сформульовано таким чином, щоб вони давали однозначне розуміння комплексу заходів, необхідних для їх реалізації.

Щодо кожного з очікуваних стратегічних результатів у державній антикорупційній програмі визначаються заходи, показники результативності

виконання кожного заходу, виконавці заходу, строки виконання заходу, а також джерела й обсяги фінансових ресурсів, які необхідні для їх виконання.

Заходи, визначені у державній антикорупційній програмі, є обов'язковими для виконання в установлені нею строки.

У випадках неналежного виконання заходів державної програми Національне агентство вносить керівнику відповідного органу припис щодо

необхідності забезпечення належного виконання таких заходів та порушує питання про ініціювання дисциплінарного провадження щодо керівника такого органу.

Внесення змін до Антикорупційної стратегії без проведення їх громадського обговорення та врахування позиції Національного агентства не допускається.

Координація реалізації Антикорупційної стратегії і виконання заходів державної програми здійснюється Національним агентством у визначеному ним порядку. За потреби при Національному агентстві може бути створено

Координаційну робочу групу з питань антикорупційної політики як консультативно-дорадчий орган.

Джерелами фінансування реалізації Антикорупційної стратегії є кошти державного бюджету, кошти місцевих бюджетів, призначені для виконання державної програми, а також кошти міжнародної технічної допомоги.

#### Моніторинг реалізації Антикорупційної стратегії

Виконавці щоквартально подають Національному агентству інформацію про стан виконання заходів, передбачених державною програмою, яка оприлюднюється Національним агентством.

Національне агентство забезпечує моніторинг реалізації Антикорупційної стратегії шляхом систематичного збору, узагальнення та аналізу інформації щодо виконання заходів, передбачених державною програмою.

Загальна оцінка та звіт про стан реалізації Антикорупційної стратегії на основі результатів оцінки виконання заходів державної програми, підвищення позиції України за показником ІСП, аналізу соціологічних і аналітичних досліджень з вивчення стану корупції, статистичних спостережень та аналізу практики застосування антикорупційного законодавства.

Індикаторами ефективності реалізації Антикорупційної стратегії, зокрема, є:

- виконання заходів, передбачених державною програмою;
- відповідність ухвалених нормативно-правових актів, передбачених державною програмою, міжнародним стандартам та найкращим світовим практикам;
- підвищення позиції України в рейтингу ІСП;
- збільшення частки населення, яка негативно ставиться до корупційних проявів;
- зменшення частки населення, яка мала власний корупційний досвід;
- зростання кількості громадян, готових повідомляти про факти корупційних проявів, а також громадян, які заявили про факти корупції, що мали стосовно них місце, компетентним органам.

Звіт про стан реалізації Антикорупційної стратегії відображається в національній доповіді щодо ефективності антикорупційної політики, яку готує Національне агентство у порядку, визначеному Законом. (Додаток Д.)

### **3.2. Роль громадських організацій у виявленні корупційних дій та запобіганні корупції в органах публічного управління в Україні**

Громадянське суспільство складається з суміші організацій і рухів, що мобілізують соціальну енергію для того, щоб голосно заявляти про свої принципові цінності й переконання [1]. Центром громадянського суспільства є недержавні організації, які в країнах зі сталою демократією можуть бути/можуть не бути засновані на формальному членстві або формально зареєстровані, однак, вони, як правило, незалежні від органів державної влади і політичних партій, а також часто фінансуються з неза державних джерел. Громадські організації беруть участь у наданні суспільних послуг різним цільовим аудиторіям, і різняться від міжнародних структур із розгалуженою мережею по всьому світу до невеликих місцевих самодіяльних організацій. У минулому стосунки між неурядовими організаціями та органами державної влади багато в чому були напруженими або посправжньому ворожими [2]. У багатьох частинах світу вони такими залишаються й сьогодні.

Згідно з ст.13 Конвенції ООН проти корупції,кожна держава%учасниця повинна вживати належних заходів для сприяння активній участі громадянського суспільства у запобіганні корупції й боротьбі з нею та для поглиблення розуміння суспільством факту існування, причин і небезпек корупції:

— залучення населення до процесів прийняття рішень та посилення прозорості їх прийняття;

— забезпечення ефективного доступу населення до інформації та проведення заходів щодо інформування населення;

— повага, заохочення та захист свободи пошуку, отримання, опублікування та поширення інформації про корупцію;

Посилення співпраці державних органів влади з громадянським суспільством у галузі протидії корупції вимагає рекомендацій Стамбульського плану, третім принципом якого є підтримка активної участі громадськості у реформах шляхом сприяння громадському обговоренню корупції та участі громадян у запобіганні її проявам шляхом :

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

— залучення неурядових організацій до моніторингу діяльності державного сектору, забезпечення наявності в цих організаціях необхідних методів і навичок для запобігання корупції;

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

— затвердження положень, що будуть гарантувати неурядовим організаціям необхідні права для ефективної участі в боротьбі з корупцією;

— забезпечення доступу громадськості до інформації, що має відношення до сфери протидії корупції.

Україна є активним учасником цих міжнародних документів і національне законодавство України в свою чергу передбачає участь інститутів громадянського суспільства в реалізації державної антикорупційної політики. Однак, в країнах із перехідною демократією, до яких відноситься й Україна, стосунки між інститутами громадянського суспільства та владою ще не отримали належного двостороннього співробітництва, особливо в такій делікатній сфері, як боротьба з корупцією. До певної міри це пов'язано як з недостатнім усвідомленням урядовцями важливості співпраці з громадськими організаціями і відвертим небажанням сприймати їх як повноцінних партнерів, так і з недостатньою активністю й підготовкою громадських організацій до

участі в антикорупційній діяльності. Тому наразі вплив неурядових організацій на процеси формування та реалізації антикорупційної політики в Україні є нестійким і досить слабким, що залежить від суб'єктивних і об'єктивних факторів.

Комунікація між владою та цільовою аудиторією є неефективною, внаслідок чого антикорупційна політика не набуває легітимності в суспільстві. Громадські та інші соціальні інститути не беруть належної участі у процесі формування антикорупційної політики, що призводить до відмови громадськості від урядових дій у боротьбі з корупцією, регулярної ескалації конфліктів, тоді як самі антикорупційні заходи не дають очікуваних результатів.

У виданні ООН, присвяченому антикорупційному інструментарію, відзначається, що успіх або невдача будь-якої антикорупційної стратегії багато в чому залежить від ступеня мобілізації суспільства на протидію цьому явищу. Така мобілізація формує суспільні очікування високих професійних і моральних стандартів роботи державних установ та стійкий спротив корупційним практикам, що значно підвищує шанси на успіх антикорупційних зусиль [3]. Але що робити в умовах відсутності цілеспрямованої реалізації антикорупційної політики згори-вниз, коли влада відверто нехтує громадською думкою й позицією інститутів громадянського суспільства, посиляючись на їх слабку спроможність і недостатньо широке представництво населення?

Сьогодні громадськість, науковці, рядові активісти, міжурядові організації, ЗМІ, корпорації та уряди все більш активно ставлять під питання природу повноважень громадських організацій говорити від імені інших громадян та намагаться впливати на внутрішні й міжнародні процеси. І тому питання доброчесності й підзвітності всередині організацій громадянського суспільства є принциповими передумовами прийнятності для суспільства і влади їхньої контролюючої ролі та статусу провідників потрібних змін [2]. Як свідчить міжнародний досвід, представники громадянського суспільства,

головним чином громадські організації, можуть в контексті запобігання та протидії корупції підтримувати співпрацю з владою й суспільством у такі основні способи:

1) сприяти підвищенню антикорупційної освіченості й зростанню усвідомлення небезпеки та негативних наслідків корупції у громадян;

2) діяти в якості каталізаторів і посередників, відіграючи "мостобудівну" роль у налагодженні й підтримці двосторонньої співпраці між зацікавленими сторонами;

3) виступати в якості експертів із антикорупційних питань, формуючи окремі групи, необхідні для посилення впливу на державні процеси антикорупційного характеру;

4) проводити різноманітні дослідження й формувати пропозиції до удосконалення державної політики в сфері протидії корупції;

5) здійснювати моніторинг реалізації національної антикорупційної стратегії та державних програм запобігання корупції.

Ефективність та результативність цих завдань у національному масштабі значною мірою залежить від збільшення рівня залучення громадян до антикорупційної діяльності та кампаній громадських організацій, а не лише від бажання державних органів враховувати позицію громадянського суспільства установ. Зрештою, формування суспільної нетерпимості до корупції в суспільстві, надання практичних порад місцевим громадам щодо шляхів боротьби з корупцією у конкретних випадках, підвищення обізнаності громадськості може дати більш значний ефект опосередкованого впливу на формування та реалізацію антикорупційної політики знизу вгору. Тому що кричуща громадська думка є рушійною силою процесів реальних змін.

На сьогодні в Україні близько 200 неурядових організацій декларують свою антикорупційну спрямованість. Однак їх діяльність не стала механізмом, що реально впливає на ситуацію у сфері боротьби з корупцією. Протидія корупції в Україні, яка повинна включати організацію суспільної активності, зіштовхується з серйозною перешкодою. Це, передусім, інформаційний вакуум,

що стосується корупції як складної, багатоаспектної проблеми. Інформаційне тло складають публікації щодо корупції в ЗМІ, зміст яких зводиться до опису окремих аспектів корупції [4].

З іншого боку, слід констатувати, що в більшості випадків влада свідомо ігнорує антикорупційні розслідування журналістів, щоб придушити негативний інформаційний потік і не дати можливості громадянам підвищити свою обізнаність. Це не стосується показових справ щодо публічної розправи з негодними особами, замішаними в корупції. Крім прірви в комунікації між державними органами та інститута ми громадянського суспільства, сьогодні має місце дуже обмежена взаємодія між неурядовими організаціями та ЗМІ, громадськими організаціями та населенням, внаслідок чого у громадян не підвищується зацікавленість до діяльності таких організацій і не посилюється бажання брати участь у їх антикорупційних кампаніях чи волонтерській роботі. Більш дієвими й ефективними в ракурсі впливу на рішення владних органів наразі виглядають тимчасові громадські рухи, не прив'язані до конкретних громадських організацій, а сформовані навколо конкретних проблем, які турбують місцеву громаду. Це підтверджує недостатню взаємодію громадських організацій із широкою громадськістю, але й свідчить про поступове зростання рівня мобілізації населення, що обов'язково має бути враховано громадськими організаціями в сфері боротьби з корупцією.

Збільшення кількості антикорупційно-свідомих і освічених громадян дасть новий прорив до демократизації суспільства, адже громадяни, спроможні критично осмислювати державні справи й бажаючи публічно висловлювати свої думки та навіть виступати проти державної машини здатні стати головними провідниками змін [5].

Ще одним чинником низького впливу інститутів громадянського суспільства на процес формування та реалізації державної антикорупційної політики є дії влади із забезпечення лояльності неурядових організацій, деякі з яких відверто йдуть на такий контакт і перетворюють антикорупційні заходи у фарс. Саме в такий спосіб було фактично зруйновано інститут громадських

рад при органах державної влади, які замість того, щоб здійснювати реальний контроль за діяльністю державних структур через нормативно закріплені механізми вдалися до прислугування інтересам можновладців. Значна кількість інших громадських організацій антикорупційного спрямування, як виявилось, відстоює, насправді, не права широкої громадськості чи місцевої громади, а керується інтересами певних бізнес структур, які фінансують їх діяльність. Усім цим упродовж багатьох років вдало користується влада, представники якої на різних шаблях через низьке офіційне матеріальне забезпечення не бажають позбавлятися корупційних схем накопичення капіталу й усіляко створюють бар'єри для будь-яких антикорупційних реформ. Разом із тим, неспроможність пересічного громадянина відокремити справжні громадські організації від "штучних", а також слабкі контакти неурядових організацій із широкою громадськістю призводять до пасивної громадської думки щодо необхідності долати корупційне зло.

Однак в контексті інтеграції України до міжнародних структур та Європейського Союзу, зокрема національного уряду, він повинен продемонструвати активну співпрацю з громадянським суспільством. Це особливо важливо в рамках оцінки міжнародними антикорупційними організаціями прогресу української влади у запобіганні та протидії корупції. Тому антикорупційні НУО повинні використовувати ці механізми, протидіючи їм, за необхідності, співпрацюючи з державними органами влади, добросовісно виконуючи свою роль та поступово посилюючи свій вплив.

Корупція є негативним соціальним явищем, джерелом економічного, політичного та соціального ризику для українського суспільства. Перш за все, руйнівна сила корупції проявляється у зниженні престижу та авторитету правлячої еліти на всіх рівнях, знищенні соціальних цінностей, злитті корумпованих державних службовців із групами тіньового кримінального характеру, розвитку псевдо- громадянська соціальна взаємодія. Соціальні проблеми, пов'язані з корупцією, виявляються в політичній, економічній, культурній та інших сферах функціонування суспільства української держави



на близькому до критичного рівня. Наслідки корупції для адміністративного та соціального середовища державних службовців, трансформація їх системи цінностей та корпоративна культура державної служби зараз є дуже значними.

Більшість населення зацікавлена у подоланні корупції, особливо підприємці - як найактивніша її частина. Це дозволить говорити про гарантію державної підтримки реальних справ чиновників. Але для ефективної законодавчої системи необхідно діяти з політичною волею, відповідними експертами та мати демократичну процедуру її розробки, аналізу та прийняття.

Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 07.04.2011 р. № 3206-VI наводить визначення основних термінів:

– корупційне правопорушення – умисне діяння, що містить ознаки корупції, за яке законом встановлено кримінальну, адміністративну, цивільно-правову та дисциплінарну відповідальність;

– корупція – використання особою, наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей.

Суб'єктами відповідальності за корупційні правопорушення є:

1) особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування:

– Президент України, Голова Верховної Ради України, його Перший заступник та заступник, Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр України, віце-прем'єр-міністри України, міністри, інші керівники центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, та їх заступники, Голова Служби безпеки України, Генеральний прокурор України, Голова Національного банку України, Голова Рахункової палати, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Голова Верховної

Ради Автономної Республіки Крим, Голова Ради міністрів Автономної Республіки Крим;

– народні депутати України, депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутати місцевих рад;

– державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування;

– військові посадові особи Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів військових формувань;

– судді Конституційного Суду України, інші професійні судді, Голова, члени, дисциплінарні інспектори Вищої кваліфікаційної комісії суддів

України, службові особи секретаріату цієї Комісії, Голова, заступник Голови, секретарі секцій Вищої ради юстиції, а також інші члени Вищої ради юстиції, народні засідателі і присяжні (під час виконання ними цих функцій);

– особи рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ, державної кримінально-виконавчої служби, органів та підрозділів цивільного

захисту, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, податкової міліції;

– посадові та службові особи органів прокуратури, Служби безпеки України, дипломатичної служби, митної служби, державної податкової служби;

– члени Центральної виборчої комісії;

– посадові та службові особи інших органів державної влади;

2) особи, які для цілей цього Закону прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування:

– посадові особи юридичних осіб публічного права, які одержують заробітну плату за рахунок державного чи місцевого бюджету;

– особи, які не є державними службовцями, посадовими особами місцевого самоврядування, але надають публічні послуги (аудитори, нотаріуси, оцінювачі, а також експерти, арбітражні керуючі, незалежні посередники, члени трудового арбітражу, третейські судді під час виконання ними цих функцій, інші особи в установлених законом випадках);

– посадові особи іноземних держав (особи, які обіймають посади в

законодавчому, виконавчому або судовому органі іноземної держави, в тому числі присяжні засідателі, інші особи, які здійснюють функції держави для іноземної держави, зокрема для державного органу або державного підприємства), а також іноземні третейські судді, особи, які уповноважені вирішувати цивільні, комерційні або трудові спори в іноземних державах у порядку, альтернативному до судового;

– посадові особи міжнародних організацій (працівники міжнародної організації чи будь-які інші особи, уповноважені такою організацією діяти від її імені), а також члени міжнародних парламентських асамблей, учасником яких є Україна, та судді і посадові особи міжнародних судів;

– особи, які постійно або тимчасово обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або особи, спеціально уповноважені на виконання таких обов'язків у юридичних особах приватного права незалежно від організаційно-правової форми, відповідно до закону.

До заходів, що спрямовані на запобігання і протидію корупції, відносяться:

1. Обмеження щодо використання службового становища – публічним службовцям забороняється використовувати свої службові повноваження та пов'язані з цим можливості з метою одержання неправомірної вигоди або у зв'язку з прийняттям обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб, у тому числі:

– неправомірно сприяти фізичним або юридичним особам у здійсненні ними господарської діяльності, одержанні субсидій, субвенцій, дотацій, кредитів, пільг, укладанні контрактів (у тому числі на закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти);

– неправомірно сприяти призначенню на посаду особи;

– неправомірно втручатися в діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування або посадових осіб;

– неправомірно надавати перевагу фізичним або юридичним особам у

зв'язку з підготовкою проектів, виданням нормативно-правових актів та прийняттям рішень, затвердженням (погодженням) висновків;

2. Обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності – публічним службовцям забороняється займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту), якщо інше не передбачено Конституцією або законами України; входити до складу органу управління чи 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 товариства (спостережній раді), ревізійній комісії господарського товариства), якщо інше не передбачено Конституцією або законами України;

3. Обмеження щодо одержання дарунків (пожертв) – публічним службовцям забороняється безпосередньо або через інших осіб одержувати дарунки (пожертви) від юридичних або фізичних осіб за рішення, дії чи бездіяльність в інтересах дарувальника, що приймаються, вчиняються як безпосередньо такою особою, так і за її сприяння іншими посадовими особами та органами та ін. Публічні службовці можуть приймати дарунки, які відповідають загально визнаним уявленням про гостинність, та пожертви, крім випадків, якщо вартість таких дарунків (пожертв) не перевищує 50 відсотків мінімальної заробітної плати, встановленої на день прийняття дарунка (пожертви), одноразово, а сукупна вартість таких дарунків (пожертв), отриманих з одного джерела протягом року, – однієї мінімальної заробітної плати, встановленої на 1 січня поточного року.

Передбачене цією частиною обмеження щодо вартості дарунків (пожертв) не поширюється на дарунки (пожертви), які: даруються (здійснюються) близькими особами; одержуються як загальнодоступні знижки на товари, послуги, загальнодоступні виграші, призи, премії, бонуси.

Дарунки, одержані публічними службовцями як подарунки державі, Автономній Республіці Крим, територіальній громаді, державним або комунальним установам чи організаціям, є відповідно державною або комунальною власністю і передаються органу, установі чи організації у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України;

4. Обмеження щодо роботи близьких осіб – публічні службовці не можуть мати у безпосередньому підпорядкуванні близьких їм осіб або бути безпосередньо підпорядкованими у зв'язку з виконанням повноважень близьким їм особам. Вони зобов'язані повідомити керівництво органу, на посаду в якому вони претендують, про працюючих у цьому органі близьких їм осіб;

5. Обмеження щодо осіб, які звільнилися з посад або припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування. Особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, які звільнилися з посади або іншим чином припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, протягом року з дня її припинення забороняється:

– укладати трудові договори (контракти) або вчиняти правочини у сфері підприємницької діяльності з підприємствами, установами чи організаціями незалежно від форми власності, якщо особи, зазначені в абзаці першому цієї частини, протягом року до дня припинення виконання функцій держави або місцевого самоврядування здійснювали повноваження з контролю, нагляду або підготовки чи прийняття відповідних рішень щодо діяльності цих підприємств, установ чи організацій;

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

– представляти інтереси будь-якої особи у справах (у тому числі в тих, що розглядаються в судах), в яких іншою стороною є орган (органи), в якому (яких) вони працювали.

Публічні службовці зобов'язані щорічно до 1 квітня подавати за місцем роботи (служби) декларацію про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за минулий рік за визначеною формою.

Особи, які не мали можливості подати до 1 квітня за місцем роботи (служби) декларацію про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за минулий рік через перебування у відпустці у зв'язку з вагітністю та пологами або для догляду за дитиною, через тимчасову непрацездатність, перебування за межами України, під вартою, подають таку декларацію за звітний рік до 31 грудня. Особи, які не подали декларацію про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за минулий рік із зазначених причин і звільняються з цього місця роботи, зобов'язані подати таку декларацію до розірвання трудового договору.

Відомості, зазначені у декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за минулий рік Президента України, Голови Верховної Ради України, народних депутатів України, Прем'єрміністра України, членів Кабінету Міністрів України, Голови та суддів Конституційного Суду України, Голови та суддів Верховного Суду України, голів та суддів вищих спеціалізованих судів України, Генерального прокурора України та його заступників, Голови Національного банку України, Голови Рахункової палати, Голови та членів Вищої ради юстиції, членів Центральної виборчої комісії, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Голови та членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, керівників інших органів державної влади та їх заступників, членів колегіальних органів державної влади (комісій, рад), керівників органів місцевого самоврядування та їх заступників, підлягають оприлюдненню протягом 30 днів з дня їх подання шляхом опублікування в офіційних друкованих виданнях відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

У разі відкриття публічним службовцем валютного рахунка в установі банку-нерезидента вона зобов'язана в десятиденний строк письмово повідомити про це орган державної податкової служби за місцем проживання із

зазначенням номера рахунка і місцезнаходження банку-нерезидента. З вищевикладеного можемо дійти висновку, що на законодавчому рівні закладено основні шляхи ефективної антикорупційної політики. Але практика показує кілька проблем, що заважають ефективній реалізації цієї політики. Так, невелика частка притягнутих до адміністративної відповідальності не зупиняє публічних службовців скоювати корупційні діяння, дає підстави думати про використання судом недостатньо жорсткої позиції щодо корупційних діянь, а також про можливість послаблення відповідальності в результаті використання різних підходів до кваліфікації злочину. Складність подолання корупції сьогодні пов'язана ще з тим, що у таких протиправних діяннях зацікавлені не тільки представники органів влади, а й бізнесмени та пересічні громадяни. Люди схильні дати хабаря, навіть коли в них не вимагають, з метою мати державне рішення на свою користь у найкоротші терміни. Необхідність вирішення цих та інших проблем обумовлюють подальші дослідження щодо вироблення ефективної антикорупційної політики.

### **3.3. Пріоритети впровадження державної антикорупційної політики та реалізації антикорупційної стратегії в Україні на період до 2020 р. та на подальшу перспективу**

Оскільки негативні риси особистості є джерелом корупції, останні слід розглядати як суспільну проблему. І завдяки цьому цю проблему можна подолати шляхом трансформації публічної сфери, зокрема шляхом жорсткого регулювання відповідальності злочинців та створення інших правових передумов для запобігання корупції. Поширення корупційних правопорушень, незважаючи на можливий скептицизм щодо індексу сприйняття корупції, ставить їх на один рівень із країнами, які європейське співтовариство вважає найбільш корумпованими, що шкодить міжнародному престижу та інвестиційній привабливості країни.

Стратегічні заходи щодо усунення корупції будуть ефективними за умови належного політичного керівництва. Це означає, що уряд повинен бути переконливим у боротьбі з корупцією та забезпечувати здійснення заходів на найвищому рівні. Державні службовці та громадськість повинні подбати про те, щоб проблема усунення корупції в державі сприймалася серйозно, а не формально. Відносини між прем'єр-міністром та його міністрами не повинні залишати сумнівів у їх ставленні до корупції, кумівства чи конфлікту інтересів в установах, які вони контролюють. [48].

Для успішного здійснення стратегічних заходів щодо запобігання та боротьби з корупцією важливо враховувати фактор часу. Його межі повинні бути конкретно визначені з самого початку. Держава та уряд повинні чітко усвідомити, що це не план дій щодо ліквідації корупції, а систематична робота, спрямована на усунення обставин корупції. Звичайно, мета зменшення корупції не може бути досягнута за один термін уряду. Як показує досвід розвинутих країн, корупцію можна подолати в результаті відповідних послідовних дій протягом більше 20 років [59]. Тому необхідно коректно окреслити початкову стадію для антикорупційної боротьби, коли механізм визначення мети антикорупційних проектів буде найлегшим.

Фактори вдалої боротьби з корупцією відомі вже давно та випробувані міжнародними організаціями. Це, найперше, прозорість влади, відкритість і зрозумілість засобів ухвалення рішень, діючі процедури контролювання за роботою держорганів зі сторони громадськості, свобода слова, свобода та незалежність ЗМІ [75]. Щоб подолати корупцію в національному бізнесовому середовищі, потрібно реалізовувати систему радикальних методів у таких напрямках [26]:

1. По-перше, важливе значення має політична воля влади України стосовно впровадження механізму скоординованих та відкритих діянь щодо боротьби з корупцією, при цьому врахувавши усунення зібраних угруповань, які невдоволені антикорупційним реформуванням. Політичну волю політиків можна реалізувати, якщо в свідомості суспільства наявні



нетерпимість до фактів корупції та чітке бажання боротися з ними.

2. По-друге, докорінна лібералізація (спрощення методів реєстрування власності, відкриття та закриття бізнесу, механізмів торговельного режиму,

митних механізмів та вимог безпеки під час торгівлі та розміщення ринків) завдяки скороченню держапарату та мінімізації контактування посадовців із суб'єктами бізнесу.

3. По-третє, ми вважаємо, що немає необхідності формувати в Україні будь-яку додаткову установу для протидії корупції, бо відсутня гарантія, що вона не стане черговою бюрократичною інституцією, що має ознаки корупції.

4. По-четверте, зняття недоторканності з депутатів, бо в обставинах наявності верстви населення, стосовно якої ніяких антикорупційних розслідувань не може бути, протидія корупції повністю нівелюється.

5. По-п'яте, одним із результативних засобів антикорупційної політики є збирання та поширення даних про корупціонерів із заборонаю їхнього наступного влаштування на роботу на держслужбу. Шляхом люстрації можна ліквідувати більшу частину залучених до корупції осіб з органів державного управління.

6. По-шосте, потрібно на рівні законодавства затвердити методи розвиненого лобіювання бізнес-інтересів, паралельно усунувши представників бізнесу з органів державної влади. Бо національний досвід лобіювання зацікавлень олігархічних кланів методом ухвалення необхідних їм законів для забезпечення комфортних обставин щодо їхнього бізнесу не тільки викривляє рівноправне конкурентоздатне середовище для різних по розміру та за сферами типів бізнесу, а й спричиняє недодержання бюджетного фінансування.

Для ефективної боротьби з корупцією необхідно розробити наукову концепцію запобігання цьому явищу. Головною основою такої концепції є принцип, згідно з яким корупція повинна сприйматись як соціально обумовлене явище. Це дозволить розробити адекватні стратегії та тактики, визначити відповідні цілі, засоби їх реалізації, рівень матеріального, фінансового,

організаційного та правового забезпечення. Запобігання корупційним правопорушенням - це складний організований та науково обґрунтований процес, який виражається у впливі держави та інших спеціально уповноважених суб'єктів на негативні фактори корупції. Така профілактика повинна нейтралізувати причини та умови корупційних правопорушень та інші фактори злочинності, що впливають на розвиток особистості.

Боротьба з корупцією і хабарництвом вимагає вирішення наступних основних завдань:

- 1) зменшити кількість функцій державного менеджменту, які є «хабаромісткими» (дозволи, ліцензії, довідки тощо);
- 2) чітко визначити процедуру прийняття управлінських рішень;
- 3) забезпечити прозорість прийняття рішень, впровадивши конкурси, тендери та ін.;
- 4) підвищити рівень соціального забезпечення населення;
- 5) підвищити кримінальну відповідальність за корупційні злочини.

На наш погляд, варто виділити три стратегії протидії корупції:

1. Інформування суспільства про небезпеку корупції та її наслідків для соціально-економічного стану держави.
2. Налагодження менеджменту у сфері запобігання корупції.
3. Удосконалення нормативно-правового забезпечення та захист прав громадян.

Кожна антикорупційна стратегія повинна базуватися на системному характері злочину. Стратегія передбачає розробку та використання системи заходів, що забезпечує боротьбу з корупцією в однаковому режимі по всій вертикалі влади та скрізь. Аналіз рівня досліджень проблеми боротьби з корупцією та запобігання їй дає основу для якісної системи заходів щодо боротьби з корупцією. Деякі вчені визначають систему як сукупність політичних, законодавчих, нормативних, громадських та освітніх заходів, заходів щодо зміцнення правоохоронної системи, координації відомчих антикорупційних програм та дій на місцях, а також заходів міжнародного

співробітництва з метою викорінення корупції в Україні. [205].

При цьому, основним чинником боротьби з розповсюдженням корупції є посилення інституції держслужби. Особливу незахищеність перед корупцією мають нові органи влади, де внутрішні засоби блокади корупційних виявів слабкі чи навіть відсутні повністю. Діяльність посадовців повинна бути відкритою завдяки системі обов'язкового звітування, повідомлення та комунікації, зокрема завдяки ЗМІ. Потрібно створити реєстр посад, що в потенційному плані можуть найчастіше зазнавати корозії хабарництва, протекціонізму, незаконного лобіювання та інших виявів корупції. Варто по максимуму звільнити дані посади від таких розпорядчих функцій, котрі можна здійснити завдяки іншим методам та структурам [78].

Проаналізувавши основні фактори оптимізації системи запобігання корупції в Україні, визначено основні етапи розробки стратегічних антикорупційних заходів:

- формулювання мети та визначення стратегічних цілей;
- визначення завдань, встановлення термінів, призначення відповідальних осіб та установ реалізації розроблених заходів;
- визначення критеріїв ефективності досягнення встановленої мети;
- визначення джерел фінансування реалізації розроблених заходів;
- визначення відповідального органу, наділення його повноваженнями щодо реалізації розроблених заходів, а також визначення форми та термінів звітності реалізації розроблених заходів;
- створення незалежного органу для контролю та оцінки ефективності реалізації розроблених заходів.

Маємо наявність і використання окремих ланок запропонованого механізму, проте вони, на жаль не поєднані у форму єдиної системи. У разі, коли таку систему буде створено і всі її ланки функціонуватимуть гармонійно й ефективно, як єдине ціле, неодмінною стане поява позитивних зрушень у протидії корупції. Антикорупційна боротьба має низьку результативність у зв'язку з багатьма чинниками. В першу чергу, варто виокремити безсистемність

роботи: правоохоронці зациклено займаються окремими приватними корупційними проявами, теж безсумнівно важливими.

Основа якісних змін в галузі державної політики в боротьбі з корупцією – сукупність законодавчих актів стосовно утворення (чи перетворення) законодавчих нормативів в галузі боротьби з корупцією, що забезпечується завдяки ухваленню дієвих норм антикорупційного законодавства. Суть трансформації антикорупційних законів повинна полягати в забезпеченні передумов для того, щоб обмежити чи унеможливити фактори корупції; запобігти конфлікту інтересів у сфері діяльності (особистій, службовій, організаційній). Щоб вирішити таку проблему, необхідне чітке нормативне визначення правил поведінки з точки зору етики суб'єктів публічної діяльності, розуміння суспільства щодо порядності як правила поведінки посадовця та соціального ствердження порядності як єдиної можливої манери службової діяльності. Базисом названих змін повинен стати Закон України «Про базові засади національної антикорупційної політики» [28]. Будучи сукупністю заходів для запобігання, що спрямовані на зберігання та посилення державного устрою в Україні, профілактика корупційних фактів в органах державної влади – пріоритетний напрямок роботи відповідних структур на шляху до зростання ступеня благополуччя громадян, вирішення негайної економічної та соціальної проблематики, розшукування ймовірних методів покращення діючого антикорупційного законодавства, не розв'язавши котрі неможливо як розбудувувати громадянське суспільство в Україні, так і інтегрувати до світової спільноти [131].

В останні роки антикорупційне законодавство постійно оновлюється, зазнає багатьох змін і доповнень. Наша держава починає реформи антикорупційних законів та приводить їх у відповідність до міжнародних стандартів. Це є свідченням того, що курс країни в напрямку формування дієвого механізму протидії корупції, викриття та ліквідації її соціальних причин та наслідків – один з пріоритетів на нинішньому етапі державотворення. Створення та втілення результативної антикорупційної політики має сприяти

іміджу України як держави, яка активно протидіє фактам корупції. Саме тому від правильного розуміння мети й значення антикорупційної політики держави залежить ефективність заходів, які застосовуються, щоб мінімізувати корупційні прояви [32]. 2011 року антикорупційне законодавство почало оновлюватися у відповідності до світових стандартів. Коли Закон України «Про засади запобігання та протидії корупції» було ухвалено, це зміцнило вітчизняну антикорупційну законодавчу базу, привело її до євростандартів і створило дієві сучасні антикорупційні механізми, запровадило нові правові інститути. Однак цьому закону, як визнають фахівці, не вдалося перетворитися на кодекс норм протидії корупції, лише на чергову спробу створення нормативно-правових засад для попередження та боротьби з корупційними діями. В окремих положеннях цього документу неточності, неузгодженості, що призводило до появи корупційних ризиків і спаду рівня дієвості антикорупційних акцій.

Зважаючи на запровадження Комплексу спеціальних заходів щодо протидії корупції (2016 р.), відповідно до Плану дій Європейського Союзу з реалізації антикорупційної ініціативи в Україні, в останні роки вийшло ухвалити перелік законів, що мають важливе значення, спрямовані на збільшення відповідальності за правопорушення цього виду. Приведення національних законів у відповідність до визнаних європейських норм допомагає їх гармонізувати зі стандартами міжнародного права, уніфікувати й реалізувати всередині держави. В той же час, відповідно до оцінок знаних українських та іноземних фахівців, навіть маючи помітні позитивні тенденції, Україна залишається країною з достатньо великими корупційними ризиками. Незважаючи на існування певних законодавчих актів, завдяки яким правоохоронці можуть реагувати на факти корупції, починаючи з неетичного ставлення держслужбовця та завершуючи його участю в хабарництві або роботі організованих злочинних груп, нормативну та правову бази потрібно вдосконалювати надалі [13]. Це зачіпає як контроль за порядком у державній службі, так і юридичну відповідальність за злочин корупційного характеру.

Безумовно, активні реформи антикорупційних законів на

сьогоднішньому етапі спричиняють виникнення нової проблематики, зумовленої недовершеністю правових засад, що покликані протидіяти корупції. Ухвалене законодавство ще неодноразово буде причиною критикування не тільки науковців, а й практичного персоналу, бо його положення – суперечливі, неточні й вимагають доопрацювання. Не зупиняючись на детальному аналізі ухваленого законодавства, наголосимо, що, приміром, власне назва Закону України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014– 2017 роки» вміщує деякі суперечності. Згідно з назвою закону, виходить, що законодавець уподібнює державну антикорупційну політику до антикорупційної стратегії. Однак, як з'ясувалося, стратегія протидії корупції є одним із головних факторів антикорупційної політики, одним із її напрямків, відтак уподібнювати державну антикорупційну політику до антикорупційної стратегії не логічно. Окрім того, в 2-му розділі Закону України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні

Антикорупційна стратегія на 2014–2017 роки» йдеться про те, що в Україні окремими повноваженнями стосовно організації та втілення антикорупційної політики наділені декілька установ, це – Національний антикорупційний комітет, Міністерство юстиції України, Урядовий уповноважений з питань антикорупційної політики. Проте, відповідно до Указу Президента України від 14 жовтня 2014 року, було сформовано Національну раду з питань антикорупційної політики і ліквідовано Національний антикорупційний комітет [32].

До того ж, Президент України підписав Указ про створення Національної ради з питань антикорупційної політики як консультативно-дорадчого органу (практично, щоб виконати Антикорупційну стратегію), що засвідчує про його рішучі намагання сприяти реформуванню. Відповідно до Указу, Національна рада готуватиме Президентові України пропозиції стосовно визначення та покращення антикорупційної стратегії, проведе системне аналізування стану запобігання та протидії корупції, результативності втілення антикорупційної стратегії, заходів, що вживаються з метою запобігання та протидії корупції.

Також завдання Нацради – готувати й подавати Главі держави узгоджені пропозиції стосовно покращення координування та взаємодії між суб'єктами, що виконують заходи в галузі запобігання і протидії корупції [59].

Національне антикорупційне законодавство базується на антикорупційних конвенціях, інших міжнародно-правових документах, де чітко визначено, що саме вважається корупційним правопорушенням, хто повинен за це нести відповідальність, який перелік санкцій за нього та інші кримінальні заходи (для наприклад, спеціальна конфіскація та спеціальні заходи, об'єктами яких є юридичні особи) тощо.

Попри те, що було прийнято багато хороших законодавчих документів, із 200 націлених на боротьбу з корупцією акцій, які відповідно до Державної програми з утілення Антикорупційного стратегічного плану мали виконати державні органи до кінця 2017 р., приблизно 35% з так і не реалізували. Антикорупційна стратегія з 2018 року та Державна програма з її впровадження припинили існування. Не були ухвалені численні важливі антикорупційні закони, які б допомогли оздоровити українську економіку, фінанси, систему соцзахисту та ін.. Вони стосувалися прозорості у питаннях розподілення бюджетної видаткової частини і розпорядження природними ресурсами, адміністративних процедур, лобіювання, перевірки доброчесності, захисту викривачів, спроби створити Установу бізнес-омбудсмена тощо. Через велику кількість суперечливих положень у Кримінальному та Кримінальному процесуальному кодексах України із механізмів боротьби з корупцією вони стали годівницею, якою користуються посадовці структури кримінального судочинства.

Результативність використання положень кримінального законодавства загалом та стосовно корупційних діянь зокрема безпосередньо залежить від існування спеціальних (іншими словами, кваліфікованих) політично незалежних правоохоронців, котрі мають належні повноваження й ресурси, що передбачено діючими антикорупційними конвенціями та іншими міжнародними правовими актами [9, с. 19].

На нашу думку, першочерговим кроком антикорупційної політики є завершення адаптації законодавства України до вимог ЄС. Крім того одним з напрямків антикорупційної політики держави має стати запровадження концепції good governance. Особливу увагу також слід приділити належному матеріальному стимулюванню державних службовців і підвищенню авторитету державної служби. Враховуючи низький рівень довіри громадянського суспільства до влади, слід забезпечити прозорість у діяльності державних органів та органів, на які державою покладено здійснення антикорупційної політики. У діяльності зазначених органів на перше місце має стати попередження корупційних проявів. До того ж не слід забувати про важливість взаємодії як безпосередньо із суспільством, так і з іншими органами влади [199].

Нинішній стан реформ національного антикорупційного законодавства як основи антикорупційної політики країни, зокрема боротьби з корупцією в держуправлінні, характеризується активною законотворчою діяльністю. В структурі змін до українського антикорупційного законодавства можна визначити декілька стадій, перша з котрих передбачає поширення кримінальної відповідальності на більшу частину корупційних правопорушень (зміни до кримінального та кримінального процесуального кодексів), внесення змін до антикорупційного закону стосовно більш жорстких вимог до фінансового контролювання держслужбовців та ін. Друга стадія реформ антикорупційного законодавства стосуватиметься формування незалежної спеціалізованої антикорупційної установи в Україні, робота якої буде спрямована якраз на сферу держуправління. Наступною стадією повинна стати неодмінна імплементація головних вимог Угоди про асоціацію з Європейським Союзом після її підписання та ратифікування, зокрема в частині апроксимації національного антикорупційного законодавства відповідно до встановлених безпосередньо в Угоді термінів [29].

В процесі удосконалення на нинішній стадії державотворення щодо процесів реформування судової та правоохоронної систем, а також реально



високого ступеня корупції в нашій країні доречно формалізувати в нормативних та правових актах основні терміни: запобігання корупції,

протидія корупції, профілактика корупції, мінімізація корупційних проявів. У відповідному законі з питань формування повинна бути детальніше прописана формула застосування ресурсу громадянського суспільства України у протидії корупції. Оскільки нині вплив громадянських угруповань

у протидії корупції недостатнім чином застосовується державою, яка має активіше приєднувати їх до організації державної політики в галузі протидії корупції [28].

Зважаючи на те, що корупція в органах державної влади в Україні відноситься до найголовніших проблем сьогодення, головними напрямками превентивних заходів повинні стати об'єднані в комплексну систему заходи, що мають державно-правовий, соціально-економічний, організаційний, виховний характер, виконання котрих передбачає профілактику корупційних діянь посадових осіб, розвиток загальної культури в українському середовищі, котрі, насамкінець, допомагатимуть формувати нову стратегію поведінки громадянина, зміцнять та вдосконалять нормативно-правове регулювання профілактики корупції загалом, знизять рівень корупції в органах державної влади [228].

Щоб вдосконалити правовий режим держполітики антикорупційного спрямування, нині, в першу чергу, треба вжити таких заходів:

– доопрацювати законодавчі норми, як, наприклад, «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами,

одержаними від корупційних та інших злочинів», «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо окремих питань накладення арешту на майно з метою усунення корупційних ризиків при його застосуванні», «Про Державне бюро розслідувань»;

– Верховна Рада має розглянути проекти, присвячені концептуальним майбутнім змінам, внесеним до діючого законодавства щодо регулювання грошової підтримки партійних організацій та виборчих кампаній згідно з

міжнародним стандартом (зокрема, стосується підготовлених спільно IFES-Україною та Transparency International-Україною документів із пропозиціями додати положення чинної української законодавчої бази (стосується Закону «Про політичні партії в Україні» та законів щодо черговості, з якою діють загальнодержавний та місцевий вибір і суміжні законодавства).

– ухвалити законопроект «Про внесення змін до Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України та суддів)» від 16 січня 2015 року № 1776;

– Кабінет Міністрів України має розробити та ухвалити загальнонаціональні методичні документи для того, щоб оцінювати корупційні показники відповідно до стандартів ООН.

Щодо покращення стратегії інституційного забезпечення. Для того, щоб подолати масові порушення антикорупційних правил та засад, треба виконати цілий ряд заходів стосовно криміналізації корупції, іншими словами, встановити кримінальну відповідальність за корупційні правопорушення та правопорушення, що мають зв'язок з корупцією, та створити правоохоронну систему, яка може результативно протидіяти корупції [9].

Поліпшення інституційного забезпечення відтворення суспільних благ передбачає завершення формування вітчизняної моделі представницької демократії та визначення чітких правил взаємодії держави з економічними агентами. Для цього необхідно звернути увагу на: гармонізацію електоральних циклів гілок влади, що сприятиме налагодженню взаємодії з електоратом стосовно визначення системи преференцій у сфері виробництва суспільних благ та їх імплементації у процедури прийняття урядових рішень; завершення реформування виборчого законодавства і побудови партійної системи для посилення функціональної спроможності держави і зменшення можливостей для використання «ручного» управління виробництвом суспільних благ; поступовий перехід до вищої якості демократії завдяки розбудові політичних прав, громадянських свобод, свободи преси і боротьбі з корупцією. Перспективи подальших досліджень передбачають поглиблене вивчення

функціональних зв'язків і взаємозалежностей між інституційним забезпеченням і відтворенням суспільних благ для мінімізації проявів рентопошукової поведінки у процесах державного урядування та фрі-райдерства споживачів таких благ [16].

Відповідно до такого підходу, потрібно формувати інституціональні засади удосконалення системи забезпечення економічної безпеки держави. Створення цілісної системи вимагає вироблення єдиної політики на основі удосконалення кожної з підсистем: підсистеми прийняття рішень – через сукупність інституційно-правових принципів розподілу повноважень суб'єктів різних рівнів системи, інформаційної – через створення інституцій здійснення моніторингу державної політики в сфері економічної безпеки, мотиваційної – через розроблення правил і механізмів реалізації рішень [10].

Створюючи спеціальні антикорупційні інституції та реалізуючи перші заходи, з досвіду можна передбачити, що для їх утвердження потрібен буде час та складні з політичної точки зору заходи. Серед них варто виділити такі реалізацію таких завдань:

- забезпечити реальну політичну незалежність антикорупційним правоохоронним органам;

- забезпечити антикорупційним органам дієву координацію;

- розвиваючи антикорупційне законодавств надати пріоритет «закриттю» можливості втечі від санкцій за корупційне правопорушення, узгодженості між відповідними законодавчими та нормативними документами, уточненню повноважень структур антикорупційного спрямування, в тому числі, стосовно оперативно-розшукових дій тощо;

- запровадити систему з метою автоматично перевіряти електронні декларації;

- успішно реформувати кримінальну юстицію, зменшивши при цьому дискрецію, характерну суддям, прокурорам, слідчим, підвищити їхню підконтрольність та відповідальність, в першу чергу дисциплінарну, задіюючи громадськість в разі проваджень дисциплінарного характеру. Зауважимо, що

для того, щоб успішно сформувати та укріпити інституційну систему протидії корупції, вкрай важливо втілити масштабну та ефективну співпрацю реформаторів та громадянського суспільства. Мова йде про боротьбу з активним спробами заангажованих людей скористатися антикорупційною протидією, щоб задовольнити власні вузькі політичні та економічні інтереси, і сприяти таким чином дискредитації антикорупційної реформи. Важливі показники якісної інституційної підтримки: становище, в якому перебувають політичні права, громадянські свободи, свобода слова та сприяння корупційним проявам. [26].

Важливу позицію в структурі націлених на боротьбу з корупцією інституцій належить зайняти Національному агентству, що має займатися виявленням, розшуком та управлінням активами, отриманими від правопорушень корупційного та іншого характеру (АРМА). І попри те, що рішення щодо його формування ухвалили ще в 2016 р., але до сьогодні воно так і не почало діяти. Цими органами має бути забезпечена невідворотна кримінальна та адміністративна відповідальність і кара (стягнення) за скоєння корупційних правопорушень та правопорушень, пов'язаних з явищем корупції, гарантовано, що збитки та інша шкода будуть відшкодовані, зроблено все необхідне, щоб відновити права і законні інтереси людей, постраждалих від корупції. Формування, підбір кадрів та перші дії новостворених інститутів здійснювалися, коли точилася жорстка політична боротьба та здійснювалася активна протидія політичною елітою, правоохоронними органами та суддівським корпусом, котрі хотіли зберегти стале положення речей. Практичний досвід засвідчує, що здійснювана новоствореними органами робота ще не відповідає суспільним запитам. На наш погляд, причиною цього є як функціональна слабкість, проявлена спеціалізованими антикорупційними інституціями, так і неререформованість (а повсякчас і прямиий спротив) системи судочинства. (Додаток Е).

Що стосується удосконалення інформаційного забезпечення, то варто наголосити, що результативно протидіяти корупції в суспільстві не можна,

якщо не забезпечити реальну відкритість та інформаційну прозорість влади. Робота держструктур та їхніх посадовців повинна бути відкритою для громадян України [18].

Створивши Єдину комплексну інформаційну систему правоохоронних органів (ЄКІСПО) можна отримати підґрунтя для того, щоб сформувати потужний потенціал інформаційно-аналітичної підтримки як держструктур загалом, так і структур по протидії організованій злочинності й корупції зокрема. Провідне завдання ЄКІСПО – створити інформаційний простір, в якому б діяли правоохоронні органи, а у подальшому – адміністративні, контрольно-наглядові і фінансові органи, які займаються вирішенням завдань, пов'язаних з протидією злочинам, зокрема, які вчинили організовані злочинні угруповання. Завдяки обліковій повноті об'єктів, складу передбачених для збору даних стосовно системи має бути забезпечена змога формувати її спільно та застосувати будь-яким зацікавленим державним владним органом з ціллю боротьби зі злочинністю.

Водночас виникає можливість для оброблення даних на базі комп'ютерної інформаційної технології утворення централізованої бази відомостей та CASE- та GRID-технологій як сховища для комп'ютеризованих експертних систем. Повне інтегрування відомостей в систему, що вводяться, існування механізмів на базі формування комп'ютерної інформаційної технології так званих багатограних стільників забезпечать нову змогу глибшого аналізування даних, затрачаючи при цьому невеликі фізичні та часові ресурси [19].

Концепція формування та реалізації національної антикорупційної політики (далі – Концепція) має забезпечити демократичні засади в державному управлінні, відповідність реформування державного управління європейським принципам публічного управління, імплементації принципу доброчесності в публічно-управлінській діяльності. Дія концепції поширюється на суспільні відносини, пов'язані із формуванням, реалізацією та удосконаленням національної антикорупційної політики, розробкою сучасної нормативної бази

у сфері запобігання та протидії корупції.

Мета Концепції – забезпечення ефективного функціонування системи публічної влади на засадах доброчесності, субсидіарності та пропорційності шляхом впровадження адміністративних процедур, забезпечення доступності, ефективного використання публічних ресурсів, сталого розвитку територій, здатності адекватно реагувати на політичні, соціальні та економічні виклики, вирішувати завдання формування умов для набуття членства в Європейському Союзі відповідно до положень Закону України

«Про запобігання корупції», «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики», «Про національну безпеку», та Стратегії сталого розвитку «Україна–2020». За таких умов набуває важливого значення розробка сучасної парадигми формування антикорупційної політики, що базується на принципах правової держави. Це, по-перше, тенденції розвитку національної системи публічного управління. По-друге, сучасних засобах подолання корупціогенних чинників, виявлення трендів розвитку національних систем публічного управління. По-третє, закономірності розвитку національної правової системи.

Концепції вперше закріплено, що національна антикорупційна політика – це комплекс концептуальних положень політики національної держави у сфері запобігання та протидії корупції, спрямовані на послідовну та системну діяльність держави, суспільства та громадян з метою недопущення (зменшення) негативного впливу корупції, а також ліквідацію причин та наслідків, що сприяють виникненню корупції.

Складовою Концепції визначено закріплення засад раціоналізації національної антикорупційної політики на законодавчому рівні. При цьому місією реформування управління визначено формування раціональної основи організації публічної влади для забезпечення доступності та якості надання публічних послуг, ефективного використання публічних ресурсів, сталого розвитку територій, здатності адекватно реагувати на політичні, соціальні та економічні виклики, вирішувати завдання формування умов для набуття членства в Європейському Союзі. Результатом має виступати створення

принципово нової системи нормативно-правового регулювання національної антикорупційної політики.

Концептуально така система державного управління повинна розроблятися та впроваджуватися на основі: впровадження в державне управління концептуальних принципів верховенства права, визначених Конституцією України, шляхом стандартизації алгоритмів формування та реалізації антикорупційних заходів, загального, спеціального та спеціального регулювання державних органів, і на цій основі впровадити в практику управління методологію багаторівневого регулювання управлінської діяльності.

Концепція окреслює шляхи та засоби вирішення проблеми організаційного забезпечення процедур формування та реалізації національної антикорупційної політики, яка складається з двох компонентів. По-перше, це програмний підхід.

– системна постановка завдання у сфері запобігання корупції, напрацювання варіантів вирішення проблем, оцінювання альтернативних рішень, вибір оптимального управлінського рішення, формування концепцій та програм розвитку спеціальних органів державного управління, власне структури публічного управління у сфері запобігання корупції, спрямованих на виконання завдань управлінської діяльності та забезпечення інфраструктури такої діяльності.

При цьому, науково-методологічний апарат, правове підґрунтя і соціальна база використання такого методу, засоби моделювання, ресурсна база достатньо розроблені. Водночас, з точки зору правової регламентації та імперативності принципу пропорційності, програмно-цільовий підхід визначає владні структури як інститути соціального управління. По-друге, соціетальний підхід, що базується на врахуванні соціокультурних особливостей суб'єкта та виходить з того, що існують певні межі управління, межі примусу щодо діяльності підпорядкованих суб'єктів, і подолати консерватизм, невідповідність у функціонуванні таких суб'єктів можливо лише засобами суспільної мотивації.

На основі проведеного дослідження та запропонованої концепції доцільно розробити концептуальну схему (алгоритм) формування національної антикорупційної політики (рис. 3.1).



Рис. 3.1. Алгоритм формування Національної антикорупційної політики

Необхідно концептуально ствердити роль держави у процесі формування НАП, визначити принципи державного управління у сфері антикорупційної діяльності, що досягається на основі структурної схеми (див. рис. 3.2). Важливо водночас визначити сучасний тренд на удосконалення національного законодавства у контексті формування основ національної антикорупційної політики.



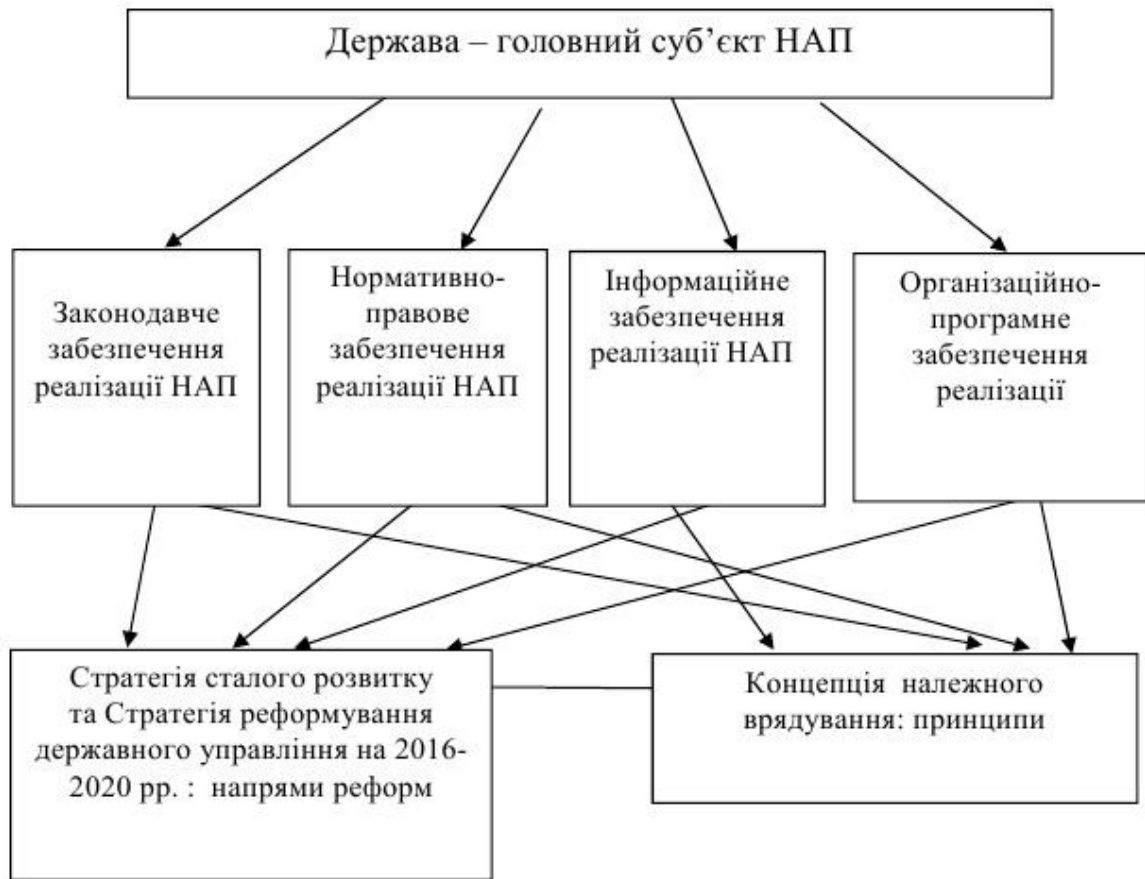


Рис.3.2. Структурна схема реалізації НАП.

На основі запропонованого алгоритму нами доведено, що стратегічною метою формування НАП виступає, по-перше, підвищення ефективності діяльності органів державної влади у сфері запобігання корупції, по-друге, запровадження адаптаційних технологій гармонізації міжнародних та національних стандартів антикорупційної політики; по-третє, створення умов для демократизації суспільних відносин та дотримання конституційних норм процесі формування НАП: удосконалення організаційної структури центральних органів виконавчої влади, що здійснюють повноваження у сфері запобігання корупції, визначення класифікаційних ознак та принципів організації, раціоналізації та контролю діяльності спеціально утворених органів влади; створення належних умов для доступу громадян до джерел інформації про діяльність органів влади у сфері протидії корупції, формування електронної системи документообігу та відкритих баз даних. Опрацювання даної проблеми, аналіз вітчизняного та зарубіжного досвіду доводить, що доцільно за

прикладом регіональної політики, внутрішньої політики, політики у сфері національної безпеки окремим законодавчим актом затвердити засади національної антикорупційної політики. У поєднанні інституціонального, організаційно-правового та адміністративного підходів розроблено проект Закону України «Про засади національної антикорупційної політики». Такий закон, у разі прийняття, дозволить перейти до нового виміру національної антикорупційної політики, забезпечить диверсифікацію зусиль щодо формування середовища публічного управління, вільного від корупції.

Зокрема, проектом закону передбачено сферу регулювання правовідносин НАП:

- формування мети, принципів та завдань національної антикорупційної політики;
- реалізації національної антикорупційної політики у сфері дотримання прав і свобод людини, інтересів держави і суспільства;
- визначення ступеня втручання держави у забезпечення конституційних прав і свобод громадян шляхом прийняття державних програм, стратегій, концепцій;
- визначенню суб'єктів національної антикорупційної політики, їх компетенції, встановлення і розмежування повноважень органів влади центрального, регіонального та місцевого рівня;
- формування і реалізація антикорупційної політики в правоохоронній діяльності та визначенні пріоритетів правової політики;
- забезпечення законності, пропорційності та реалізації дискреційних повноважень органами державної влади та місцевого самоврядування;
- виконання резолюцій, рішень та рекомендацій міжнародних та міжурядових організацій у сфері антикорупційної політики;
- формування суспільного праворозуміння та правосвідомості у контексті усталених антикорупційних стандартів.

Нами запропоновано включити до законодавства України нові терміни, зокрема:

1) антикорупційна діяльність - діяльність, спрямована на підготовку, прийняття, відстеження результативності та перегляд нормативних актів, стану їх виконання, моніторинг і оцінювання дотримання законодавства у сфері запобігання корупції органами влади, фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями, територіальними громадами в межах, у порядку та

спосіб, що встановлені Конституцією України, цим Законом та іншими нормативно-правовими актами;

2) антикорупційна програма регіональна – комплекс взаємопов'язаних завдань та заходів довготривалого характеру, спрямованих на досягнення визначених цілей національної антикорупційної політики, оформлений як документ, що готується та затверджується у встановленому законодавством порядку та реалізується через діяльність місцевих державних адміністрацій та територіальних органів центральних органів виконавчої влади, державних правоохоронних органів;

антикорупційні стандарти – уніфіковані для конкретної сфери нормативно-правового регулювання правила, процедури, регламенти, гарантії, обмеження, заборони (дозволи), які сприяють запобіганню чи протидії корупції, зменшують або унеможливають її вплив в системі публічного управління.

Також доцільно законодавчо закріпити, що національна антикорупційна політика ґрунтується на таких принципах:

– верховенство права, забезпечення реалізації прав і свобод людини і громадянина, повага до гідності кожної особи, забезпечення особливого піклування про дитину та реалізації її прав;

– доброчесність;

– рівність усіх суб'єктів права власності перед законом, захист конкуренції у сфері економічної діяльності;

– здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову;

– відкритість та прозорість процесів підготовки і прийняття рішень органами державної влади та органами місцевого самоврядування;

- свобода, соціальна справедливість і творча самореалізація, участь громадян в управлінні державними і суспільними справами;
- соціальне партнерство та громадянська солідарність;
- пропорційність;
- реалізація дискреційних повноважень;
- партнерство суб'єктів антикорупційної політики;
- високий рівень антикорупційних стандартів.

У розробленому проекті закону національна антикорупційна політика ґрунтується на таких засадах:

- розвиток демократії шляхом удосконалення механізму державного управління, здійснення парламентського контролю;
- вдосконалення системи проведення виборів до Верховної Ради України та органів місцевого самоврядування;
- модернізація системи державної служби з урахуванням європейського досвіду на принципах професійності та політичної нейтральності;
- посилення відкритості та прозорості процесів підготовки і прийняття державних рішень та здійснення будь-яких дій, пов'язаних із формуванням і використанням бюджетних коштів, кадровими призначеннями на керівні посади в центральних органах виконавчої влади, судах, правоохоронних органах;
- забезпечення справедливого і доступного судочинства;
- забезпечення дотримання міжнародних стандартів незалежності суддів;
- забезпечення безумовного дотримання принципів законності насамперед вищими посадовими особами держави, політиками, суддями, керівниками правоохоронних органів і силових структур;
- боротьба із злочинністю шляхом поліпшення координації роботи правоохоронних органів, оптимізації їх структури, належного забезпечення їх діяльності.

Власне, процес формування та реалізації НАП запропоновано визначати на основі антикорупційних стандартів. Водночас, важливо впровадити у

практичну діяльність низку заходів для забезпечення реалізації НАП. Це, зокрема, унормування і раціоналізація проведення антикорупційної експертизи; комплексний моніторинг корупційних правопорушень; . Разом з тим, оскільки більшість науковців вважає антикорупційні стандарти поняттям, комплексно пов'язаним метою попередження корупції серед осіб, що перебувають на державних посадах, передбачених Конституцією України та законами України, інших посадах, встановлених законодавством для безпосереднього виконання повноважень органів державної влади або місцевого самоврядування, цим законом встановлюються:

1) гарантії:

- на заохочення осіб, що заміщають державні посади, посади державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, за бездоганне виконання своїх повноважень, чесність і непідкупність, в тому числі при вирішенні питань представлення до державних нагород, почесних звань, військових і спеціальних звань, класних чинів тощо;

- надання переваг при призначенні на вищі державні посади, просування по державній службі особам, які мають заохочення за бездоганне виконання своїх повноважень, чесність і непідкупність;

2) обмеження на :

– позаконкурсний відбір та позаконкурсне заміщення державних та інших посад, встановлених законодавством для безпосереднього виконання повноважень органів державної влади або місцевого самоврядування;

– максимальне число державних посад, а також чисельність державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування;

– поєднання державних посад та (або) посад державної служби;

– мінімальні розміри оплати праці осіб, що заміщають державні посади, а також посади державної служби;

– терміни і одноосібний характер розгляду скарг, заяв, запитів та інших звернень фізичних та юридичних осіб;

– перебування на посаді особи з моменту пред'явлення йому

обвинувачення у вчиненні злочину;

– перебування на посадах, призначення на більш високі посади або просування по службі, надання пільг або інших переваг особам, що заміщає державні посади, а також посади державної служби, які вчинили корупційні правопорушення; безкоштовне користування послугами, такими, що підлягають оплаті в загальних випадках; недоторканність від кримінального переслідування за будь-яке з корупційних злочинів, а також злочинів, пов'язаних з корупційними, за винятком випадків, прямо передбачених законодавством;

3) заборони:

– на перебування на посадах, призначення на більш високі посади або просування по службі, надання пільг або інших переваг особам, які вчинили корупційні злочини;

– участь осіб, що заміщають державні посади, а також посади державної, у підприємницькій діяльності в будь-яких формах, в тому числі до закінчення визначеного відповідно до закону терміну після припинення повноважень таких осіб;

– віднесення до конфіденційної інформації відомостей про майновий стан, розміри винагород, які виплачуються особам, що заміщає державні посади, а також посади державної служби; про розміри і видах пільг і переваг, наданих їм у зв'язку виконанням повноважень;

– призначення на державні посади, а також посади державної служби осіб, що мають або коли-небудь мали судимість за корупційні злочини або злочини, пов'язані з корупційними.

Наведені гарантії, обмеження та заборони у комплексі формують основу антикорупційних стандартів в державному управлінні. Водночас, важливо включити до системи законодавчо визначених завдань: по-перше, комплекс організаційних заходів щодо попередження корупційних правопорушень; формування з цією метою правового механізму, який перешкоджає підкупу осіб, що мають публічний статус. По-друге, актуальним завданням є створення

правового механізму, який унеможливило підкуп громадян при проведенні виборів до органів державної влади та місцевого самоврядування. По-третє, забезпечення відповідальності за корупційні правопорушення у всіх випадках, прямо передбачених нормативно-правовими актами. По-четверте, важливо моніторинг корупціогенних чинників і ефективності заходів антикорупційної політики. По-п'яте, важливо забезпечити формування антикорупційної суспільної свідомості, у тому числі через сприяння правовій реформі, спрямованій на зниження невизначеності правових категорій і понять.

Організаційно-правові засади участі громадськості у запобіганні корупції Інститут юридичної відповідальності за корупційні правопорушення та корупційні злочини, усунення наслідків вчинення корупційних правопорушень.

Однак не слід забувати, що прийняття будь-яких нормативних актів не є гарантією їх успішного виконання. Таким чином, перед державою та державними установами є багато роботи щодо створення умов для реалізації національної антикорупційної політики.

### Висновки до розділу 3

В третьому розділі роботи визначено стратегічні пріоритети та державні програми запобігання корупції в органах публічної влади України.

Таким чином, проаналізувавши систему принципів державної антикорупційної політики, можемо зазначити таке: 1) вони є елементами загальної системи антикорупційної діяльності; 2) визначені на нормативному рівні у національному та міжнародному праві; 3) формуються виходячи із потреб держави, суспільства та особи; 4) лежать в основі розробки форм та методів адміністративно-правового регулювання державної антикорупційної політики; 5) мають відокремлений адміністративно-правовий механізм реалізації; 6) їх втілення потребує комплексної та ефективної роботи як спеціально уповноважених органів влади, так і системи органів публічної влади загалом; можуть бути диференційовані за різними критеріями (за суб'єктом

формування, юридичною силою, галузевою приналежністю, суб'єктом повноважень, що реалізує визначені завдання та напрями тощо); 8) потребують моніторингу виконання з подальшим удосконаленням. Дотримання зазначених вимог українським суспільством та апаратом держави стане свідченням успішності реалізації антикорупційної політики, що активно проводиться вже близько двадцяти п'яти років, однак тільки останніми роками ми наблизилися до комплексного розуміння важливості проведення адміністративно-правових реформ та зміни самої парадигми у протидії корупції. Система принципів державної антикорупційної політики може бути представлена за такими блоками: загально-правові: законності, верховенства права, демократизму тощо. Як правило, закріплюються на рівні міжнародних стандартів, Конституцій, базового законодавства; спеціально-правові становлять групу принципів адміністративного та суміжних галузей права, що визначають вектори діяльності системи органів публічної влади; інституціональні передбачають реалізацію в рамках інституту антикорупційної політики держави; організаційні.

Як бачимо, сутність мети та завдань у сфері державної антикорупційної політики зберігає актуальність. Принципи та напрями формування останньої мають системний характер, що свідчить про відносну сформованість і готовність українського суспільства до подальшого утвердження принципів законності та верховенства права й у сфері здійснення публічної влади та в адміністративно-правових відносинах зокрема. Окрім цього, період 2014–2020рр. показав прагнення України максимально використати зарубіжний досвід шляхом гармонізації правових систем України та Європейського співтовариства.



## ВИСНОВКИ

У роботі досліджено антикорупційна політика в системі публічного управління суспільним розвитком в системі державного управління як ключової складової національної антикорупційної політики. Охарактеризовано особливості реалізації положень Закону України «Про очищення влади» як напрям удосконалення національної антикорупційної політики. На цій основі запропоновано визначити поняття протидії корупції (загальний підхід) – це система заходів політичного, правового, організаційно-управлінського, ідеологічного, соціально-психологічного та іншого характеру, спрямованих на зменшення її обсягів, зміну характеру корупційних проявів, обмеження впливу корупції на соціальні процеси, збільшення ризику для корупціонерів, усунення соціальних передумов корупції, причин та умов корупційних діянь, виявлення, припинення та розслідування проявів корупції, притягнення осіб, винних у вчиненні корупційних правопорушень, до юридичної відповідальності, поновлення законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, усунення наслідків корупційних діянь.

Встановлено, що антикорупційна політика є своєрідною реакцією на ті корупційні процеси, які мають місце у даний період в державі та які прогнозуються у майбутньому. Ефективність здійснення антикорупційної політики, а отже і антикорупційної діяльності залежить від наукового розуміння соціальної та правової сутності корупції, соціальних її передумов, причин та умов корупційних діянь, правильного визначення змісту основних корупційних процесів, закономірностей їх розвитку, а також від адекватності обраних засобів протидії корупції. Механізми формування та реалізації національної антикорупційної стратегії мають здійснюватися за допомогою державного та громадського контролю і реалізуються шляхом контролю за діяльністю органів влади й управління, за правоохоронними органами, за прийняттям органами влади рішень, за дотриманням законів, проведення громадської експертизи проектів та чинних нормативно-правових актів,

концепцій і програм з питань протидії корупції та врахування її висновків, обговорення проектів, участю у прийнятті рішень, внесення пропозицій, залучення до спільного розгляду звернень та скарг громадян інших громадських об'єднань, науковців, наукових установ для проведення громадських експертиз та висвітлення в засобах масової інформації результатів досліджень та перевірок.

З позицій державного управління обґрунтованим є сучасний підхід у визначенні антикорупційної політики, відповідно до якого доцільно запропонувати таке визначення: «Національна антикорупційна політика – інтегративна взаємодія визначених законодавством суб'єктів запобігання та протидії корупції, направлена на детермінацію та впровадження інституціональних, структурно-функціональних та ресурсних засад, організаційних заходів щодо унеможливлення проявів корупції в системі публічного управління. Ефективною передумовою національної політики запобігання корупції є детермінація управлінської функції публічно-правового моніторингу діяльності органів у виконавчій владі та виокремлення фінансового внутрішнього контролю. Отже, національна антикорупційна політика виступає як система передбачених нормативно-правовими актами організаційно-правових, адміністративних, економічних, освітньо-виховних, культурних та інших заходів, що ініціюються, формалізуються та реалізуються органами публічної влади та громадськістю з метою виявлення, припинення корупційних правопорушень, й сприяють реалізації прав і законних інтересів фізичних, юридичних осіб та держави. Визначальною метою антикорупційної політики є запобігання і протидія корупції в системі публічного управління шляхом реалізації принципів публічного адміністрування.

Система публічного управління розкриває проблеми антикорупційної політики на таких напрямках:

- 1) системність напрацювання та реалізації національної антикорупційної політики;
- 2) розробка державних програм підтримки діяльності недержавних

структур для підвищення участі населення у протидії корупції;

3) розвиток нормативної бази щодо політичних, економічних, соціальних, організаційно-управлінських проблем попередження корупції й корупційних правопорушень.

Саме тому у роботі особливий акцент зроблено на формуванні антикорупційних стандартів публічного управління в умовах трансформації владних відносин в Україні.

З метою формування концепції та реалізації НАП обґрунтовано визначення національної антикорупційної політики як політики національної держави у сфері запобігання та протидії корупції, спрямовані на послідовну та системну діяльність держави, суспільства та громадян з метою недопущення (зменшення) негативного впливу корупції, а також ліквідацію причин та наслідків, що сприяють виникненню корупції.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аверьянова Т. В. Криминалистика : учебник / Т. В. Аверьянова, Р. С. Белкин, Ю. Г. Корухов, Е. Р. Российская ; под ред. Р. С. Белкина. - 2-е изд., перераб. и доп. - М. : Норма, 2005. - С. 868.
2. Акімов О. О. Психологічні аспекти проявів корупції в державному управлінні / О. О. Акімов // Державне управління: теорія та практика. - 2014. - № 1. - С. 181-188. - Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp\\_2014\\_1\\_23](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp_2014_1_23).
3. Альтернативний звіт з оцінки ефективності державної антикорупційної політики / [Р.Г. Рябошапка, О.С. Хмара, А.В. Кухарук та ін.] ; за заг. ред. А.В. Волошиної. – К., 2015. – 268 с.
4. Альтернативний звіт щодо оцінки ефективності державної антикорупційної політики Transparency International Україна I за заг. ред. А. Волошиної, 2015. - 234 с. - [Електронний ресурс]. - Режим доступу : [http://ti-ukraine.org/system/files/docs/news/alternatyvnyy\\_zvit\\_shchodo\\_ocinky\\_efektyvnosti.pdf](http://ti-ukraine.org/system/files/docs/news/alternatyvnyy_zvit_shchodo_ocinky_efektyvnosti.pdf).
5. Антикорупційні заходи в Україні після Революції Гідності: Ключові законодавчі аспекти, 2016. – Центр досліджень армії, конверсії та роззброєння. – К., 2016. – 224 с.
6. НЗ. Антикорупційна політика держави: складові та напрями реалізації : навч. посіб. /С. М. Серьогін (кер. авт. кол.), В. В. Баштанник, Н. А. Липовська [та ін.] ; за заг. ред. С. М. Серьогіна. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2012.– 476 с.
7. Р1. Ахтирська Н. Міжнародний досвід боротьби з корупцією як вектор формування національної анти-корупційної політики: огляд законодавства Румунії / Н. Ахтирська [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://veche.kiev.ua/journal/4910/>.
8. Баришніков В.М. Запобігання та протидія проявам корупції на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування: навч.- метод. посіб. / В.М. Баришніков. – К. : ІПК ДСЗУ, 2013. – 172 с.

9. Бачинська І. Заходи боротьби з корупцією в системі державної служби України /І. Бачинська //Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. /редкол. : М. М. Іжа (голов. ред.) [та ін.]. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. – Вип. 1 (37). – С. 111-114.
10. Бачинська І. Корупція в діяльності державної податкової служби – проблемна складова її ефективного функціонування /І. Бачинська //Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. /редкол. : М. М. Іжа (голов. ред.) [та ін.]. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2008. – Вип. 4 (36). – С. 149-156.
11. Болотова В. О. Вплив соціального капіталу на корупцію: теоретичний аспект проблеми /В. О. Болотова //Право і Безпека. – 2009. – № 1. – С. 244-249.
12. Валюшко І. В. Антикорупційна політика: концептуальні підходи/ І. В. Валюшко //Стратегічні пріоритети. – 2013. – № 4. – С. 101 – 105.
13. Василевська Т. Суспільний нагляд як елемент етичної інфраструктури державної служби / Т. Василевська // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – К. : [б.в.], 2007. – Вип. 10. – С. 352–361.
14. Василевська Т. Сучасні тенденції розвитку етики державного службовця в Україні / Т. Василевська // Зб. наук. пр. НАДУ / за заг. ред. О. Ю. Оболенського, С. В. Сьоміна. – К. : Вид-во НАДУ, 2006. –Вип. 2. – С. 16– 27.
15. 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.
16. Волошенко А. В. Проблема подолання корупції на євроінтеграційному шляху України /А. В. Волошенко //Актуальні проблеми економіки. – 2016. – № 2. – С. 108-114.
17. Гончарук Н. Оцінювання керівного персоналу державної служби України / Н. Гончарук // Вісник державної служби України. – 2007. – № 3. – С.

34-38.

18. Гріньова І. Дослідження корупційних процесів у вищих навчальних закладах України /І. Гріньова //Вісн. Книжк. палати. – 2011. – № 11. – С. 47-49.

19. Грохольський В.Л. Державне регулювання боротьби з корупцією та організованою злочинністю // Коррупция: региональные и отраслевые тенденции: Сб. науч. ст. под ред. М.Ф.Орзиха, В.Н.Дремина. - Одесса: 2003.- с. 66 - 70.

20. Григор'єва О. Є. Проблеми ризиків, що виникають під час інноваційних проектів, та методи їхнього кількісного вимірювання [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://vlp.com.ua/files/11\\_34.pdf](http://vlp.com.ua/files/11_34.pdf)

21. Гусак І. В. Державна кадрова політика: забезпечення відповідальності та запобігання корупції /І. В. Гусак //Демократичне врядування.– 2013. – Вип. 11. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr\\_2013\\_11\\_25](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2013_11_25).

22. Державна служба : організаційно-правові основи і шляхи розвитку: монографія / за заг. ред. В. Б. Авер'янова ; кол. авт. : В. Б. Авер'янов, Д. Дубенко, Н. Р. Нижник та ін. – К. : Вид. дім “Ін Юре”, 1999. – 273 с.

23. Дмитрієв Ю. В. Поняття ідентифікації корупційних ризиків у системі державного управління / Ю. В. Дмитрієв // Науково-виробничий журнал «Держава та регіони. Серія : Державне управління» – 2016. – № 3 (55). – Запоріжжя : Класичний приватний університет. – С. 80–85.

24. Дмитренко Г. Оцінювання ризиків у системі державного внутрішнього фінансового контролю / Г. Дмитренко // Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України. – 2010. – Вип. 2. – С. 127–135.

25. Дмитров С. Розбіжності в оцінюванні корупції / С. Дмитров, Т.Медвідь // Вісник Національного банку України. – 2012. – № 7 (197). – С. 30–34.

26. Дмитрієв Ю. Оцінка корумпованих ризиків у системі державного управління: поняття та зміст /Ю. Дмитрієв //Ефективність державного

управління : зб. наук. пр. /за заг. ред. В. С. Загорського, А. В. Ліпенцева. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2016. – Вип. 1/2 (46/47) : у 2 ч. Ч. 1 : Державне управління. – С. 141-149.

27. Досвід зарубіжних країн у боротьбі з корупцією [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uspishnaukraina.com.ua/strategy/69/244.html>.

28. Економічні есе. Вип.8 : Суспільний контроль за місцевою владою як механізм запобігання корупції (підготовлено за результатами досліджень) /О.Бойко-Бойчук, І. Федів, Є. Фишко. –Київ : [б. в.], 2000. – 83 с.

29. Європейський кодекс поліцейської етики: рекомендація Rec. (2001) 10 прийнята Комітетом міністрів Ради Європи 19 вересня 2001 року на 765-му засіданні заступників міністрів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cm.coe.int/ta/rec/2001/2001r10.htm>.

30. Качуровський І. А., Андрійчук В. В. Методика оцінки ризиків у системі охорони державного кордону [Електронний ресурс]. – Режим доступу :[http://www.nbu.gov.ua/old\\_jrn/Soc\\_Gum/znpnapv\\_vtn/2010\\_52/10kiaodk.pdf](http://www.nbu.gov.ua/old_jrn/Soc_Gum/znpnapv_vtn/2010_52/10kiaodk.pdf)

31. Козаков В. Евристичний потенціал формування державної політики /В.Козаков // Публічне управління:ціннісні орієнтири, стандарти якості та оцінка ефективності: матеріали щоріч. Всеукр.наук.-практ.конф.за міжнар.участю (Київ, 26 травня 2017 р): у 5 ч./ за заг ред.. В.С.Куйбіди, А.П.Савкова, С.В.Загороднюка- Київ:НАДУ, 2017. – Ч.1:Оцінка якості державної політики.- 180с. (С. 59-61)

32. Колодій А.Про феномен революції в контексті сучасності // Вісник Львівського університету. Філософсько-політологічні студії. – 2014. – № 5. – С. 133-143.–  
Режим посилання:  
[http://filos.lnu.edu.ua/bulletin\\_philosophy/ua/docs/visnyk05/visnyk05.pdf](http://filos.lnu.edu.ua/bulletin_philosophy/ua/docs/visnyk05/visnyk05.pdf).

33. Красноусов С. Д. Оценка коррупционных рисков в образовательной организации : на примере г. Красноярска / С. Д. Красноусов, Н. В. Хлонова // Актуальные проблемы экономики и права. – 2015. – № 1 (33). – С. 254–261.

34. Конвенція про цивільно-правову відповідальність за корупцію: Прийнята Радою Європи 9 вересня 1999 р. і відкрита для підписання 4

листопада 1999 р. // Міжнародні правові акти та законодавство окремих країн про корупцію / Упоряд. : М.І. Камлик та ін. – К. : Школяр, 1999. – 480 с.

35. Корнєв М. Корупція через пр изму девіантної поведінки (морально-психологічний аспект) /М. Корнєв, В. Козловський //Вісник УАДУ. – 2001. – № 2, ч. 2. – С. 216-222.

36. Кожен третій українець готовий вийти на вулицю проти корупції – дані дослідження Global Corruption Barometer [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ti-ukraine.org/news/2815.html> – Заголовок з екрана.

37. Засади методології оцінювання рівня корупції в Україні. Інститут прикладних гуманітарних досліджень. – Харків, 2010. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.iahr.com.ua/files/works\\_docs/16.pdf](http://www.iahr.com.ua/files/works_docs/16.pdf)

38. Індекс корупції CPI-2015 – дані дослідження неурядової міжнародної організації Transparency International Україна [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ti-ukraine.org/%D0%A1PI-2015>

39. Обухов Д. П. Исследование опыта зарубежных стран в сфере борьбы с коррупцией / Д. П. Обухов // Журнал правовых и экономических исследований. – 2011. – № 4. – С. 65–69.

40. О противодействии коррупции : Закон Республики Казахстан от 18 нояб. 2015 г. № 410-V [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://online.zakon.kz/document/?doc\\_id=33478302#pos=1;-307](http://online.zakon.kz/document/?doc_id=33478302#pos=1;-307)

41. Об утверждении Методологии оценки рисков коррупции в публичных органах и учреждениях : Постановление правительства Республики Молдова от 28 июля 2008 г. № 906 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=328827 &lang=2>

42. 1) Пасічник В. М. Демократизація державного управління у контексті забезпечення національної безпеки та боротьби з корупцією /В. М. Пасічник //Демократичне врядування. – 2014. – Вип. 13. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr\\_2014\\_13\\_5.2](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2014_13_5.2) Пасічник В. М. Українська національна ідея як концептуальна основа боротьби з корупцією та проведення інституційних реформ в Україні /В. М. Пасічник //Ефективність державного



управління : зб. наук. пр. /за заг. ред. В. С. Загорського, А. В. Ліпенцева. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2013. – Вип. 34. – С. 72-81.

43. Про очищення влади: Закон України від 16.09.2014 № 1682-УП // Відомості Верховної Ради України. – 2014. - № 44. - Ст. 2041 (зі змінами).

44. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовт. 2014 р.

45. Про затвердження Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади : Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 2 груд. 2016 р. № 126 // Офіційний вісник України. – 2017. – № 4. – Ст. 168.

46. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи : Наказ Міністерства юстиції України від 23 черв. 2010 р. № 1380/5 [Електронний ресурс].– Режим доступу :<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v1380323-10>

47. Предотвращение коррупции в государственном секторе стран Восточной Европы и Центральной Азии. Межстрановой отчет ОЭСР. [Електронний ресурс]. – Режим доступу :<http://www.oecd.org/corruption/acn/ACN-Prevention-Corruption-Report-RUS.pdf>

48. Подчесова В. Ю. Управління банківськими ризиками: опорний конспект лекцій / В. Ю. Подчесова. – Харків : ХІБС УБС НБУ, 2014. – 83 с.218

49. Полінський О. М. Ідентифікація та оцінка економічних ризиків інноваційної діяльності в машинобудуванні / О. М. Полінський // Регіональна економіка. – 2011. – № 3. – С. 80–88.

50. Про затвердження Методичних рекомендацій з організації внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів у своїх закладах та у підвідомчих бюджетних установах : Наказ Міністерства фінансів України від 14 верес. 2012 р. № 995 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://minfin.kmu.gov.ua/control/uk/publish/printable\\_article?art\\_id=351955](http://minfin.kmu.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=351955)

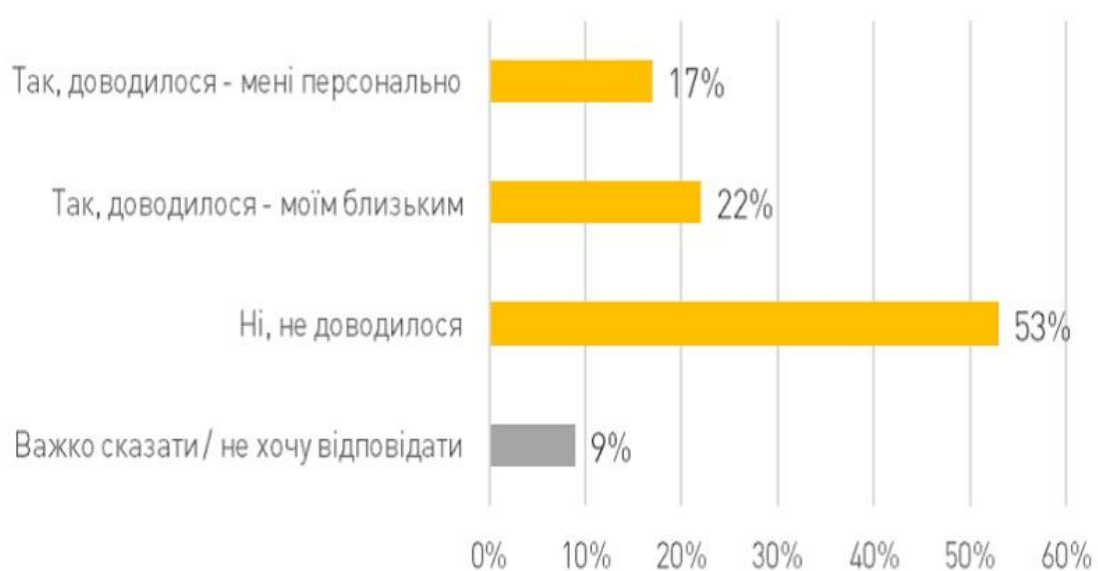
51. Серьогін С. Організація кар'єри державного службовця як засіб попередження запобігання корупції /С. Серьогін, В. Хлуткова //Вісник УАДУ. – 1999. – № 4. –С. 100-105.

52. Серьогін С. Державний службовець у відносинах між владою і суспільством: монографія / С. М. Серьогін. – Д. : ДРІДУ НАДУ при Президентіві України, 2003. – 456 с.
53. Старостіна А. О., Кравченко В. А. Ризик-менеджмент: теорія та практика : навч. посіб. / А. О. Старостіна, В. А. Кравченко. – К. : ІВЦ Видавництво «Політехніка», 2004. – 200 с.
54. Теоретичні аспекти державного управління. Монографія / Н.Р. Нижник, С.П. Мосов. – Чернівці, 2011. – 248 с.
55. Толкованов В. В. Пріоритетні напрями реалізації державної політики у сфері запобігання та протидії проявам корупції /В. В. Толкованов//Аналітика і влада. – 2011. – № 4. – С. 17-23.
56. Трепак В. М. Міжнародний досвід запровадження системи заходів антикорупційної спрямованості / В. М. Трепак // Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ. – 2015. – №2 (10). – С. 233–246.
57. Хохлов Н. В. Управлениериском : учеб. Пособие для вузов / Н. В. Хохлов. – М. : ЮНИТИ, 1999. – 239 с.
58. Швець Є. С. Виявлення ризиків в інноваційних програмах розвитку металургійного підприємства / Є. С. Швець, Н. С. Рулікова // Вісник НТУ «ХПІ». Серія : Стратегічне управління, управління портфелями, програмами та проектами. – Харків : НТУ «ХПІ», 2015. – № 2 (1111). С. 152–160.
59. Risk management standards of The Institute of Risk Management [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.theirm.org/knowledge-and-resources/risk-management-standards/>
60. Ukraine: First Review Under the Stand-By Arrangement – Staff Report; Staff Statement; Press Release on the Executive Board Discussion. – IMF Country Report № 1/52. – February 2011. – 67 p.
61. Technical Paper : Corruption risks and protection mechanisms for entrepreneurs in the Russian Federation [Електронний ресурс].– Режим доступу : [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/Projects/PRECO P/Technical%20Papers/TP%202014/ECCU-2312-PRECO P-TP-7-2014v16\\_ENG.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/Projects/PRECO P/Technical%20Papers/TP%202014/ECCU-2312-PRECO P-TP-7-2014v16_ENG.pdf)

62. Ярмиш О. Спеціалізовані антикорупційні інституції: світовий досвід та національна модель / О. Ярмиш, Р. Мельник // Науковий часопис Національної академії прокуратури України. – 2015. – № 2. – С. 144–155.

## **ДОДАТКИ**

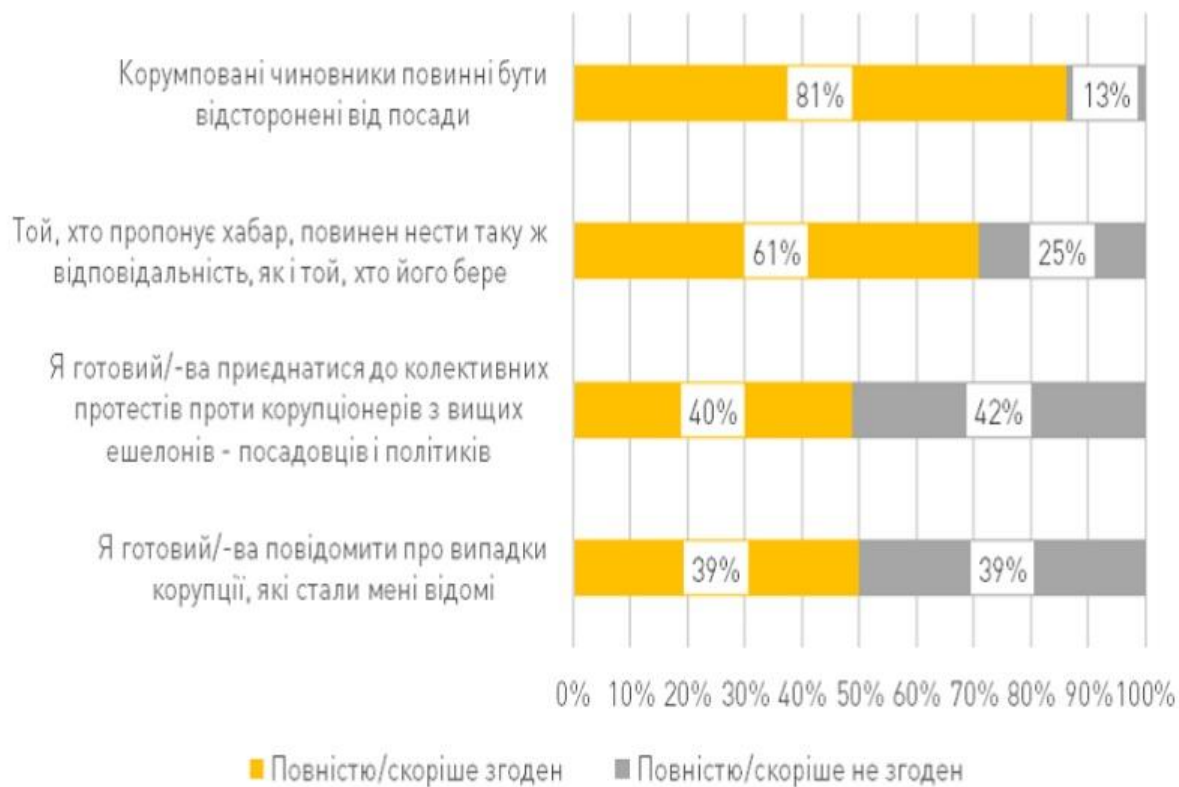
Чи доводилося Вам або Вашим близьким безпосередньо стикатися із проявами корупції (хабар, здирництво, кумівство тощо) протягом останніх 12 місяців?



Наскільки Ви згодні або не згодні з кожним із тверджень



## Наскільки Ви згодні або не згодні з кожним із тверджень



# ІНДЕКС СПРИЙНЯТТЯ КОРУПЦІЇ-2019



Східна Європа  
та Центральна Азія

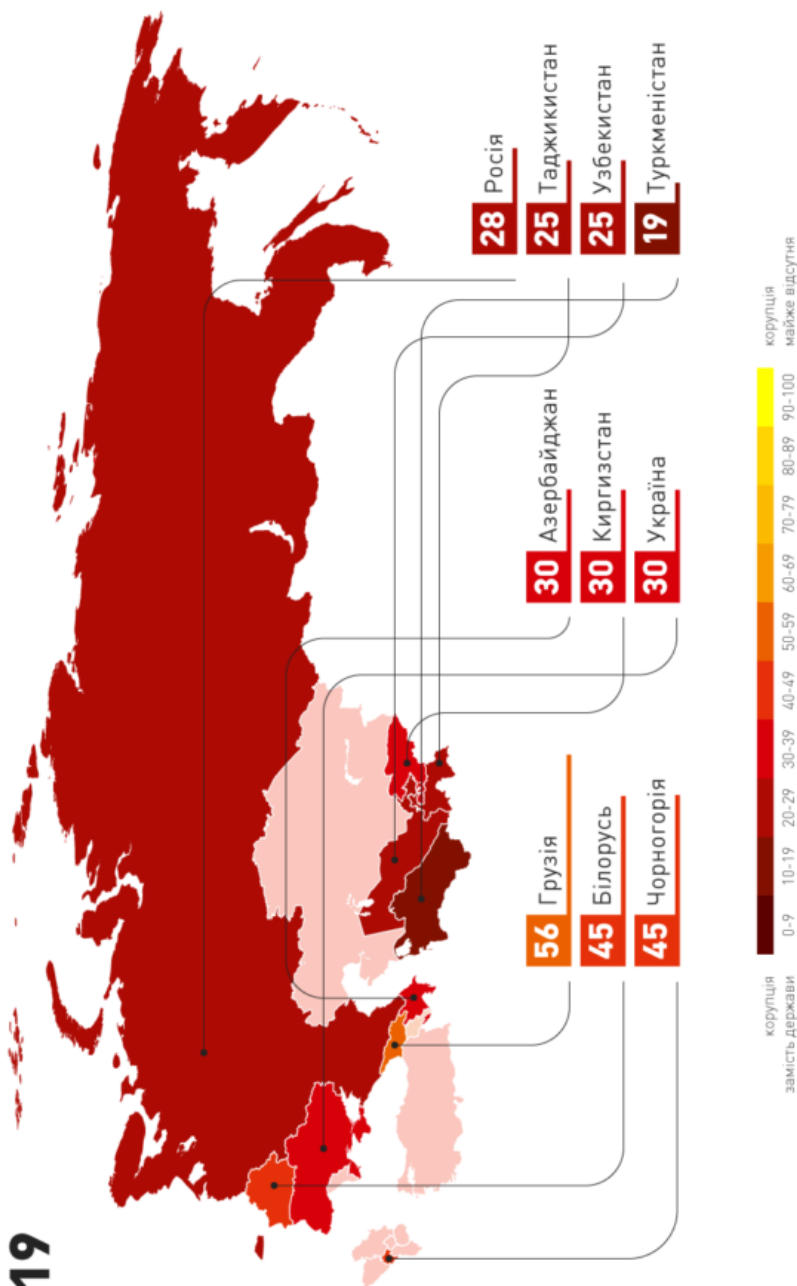
# 35

/100

середній показник

#CPI2019

[cpi.ti-ukraine.org](http://cpi.ti-ukraine.org)





# ІНДЕКС СПРИЙНЯТТЯ КОРУПЦІЇ-2019

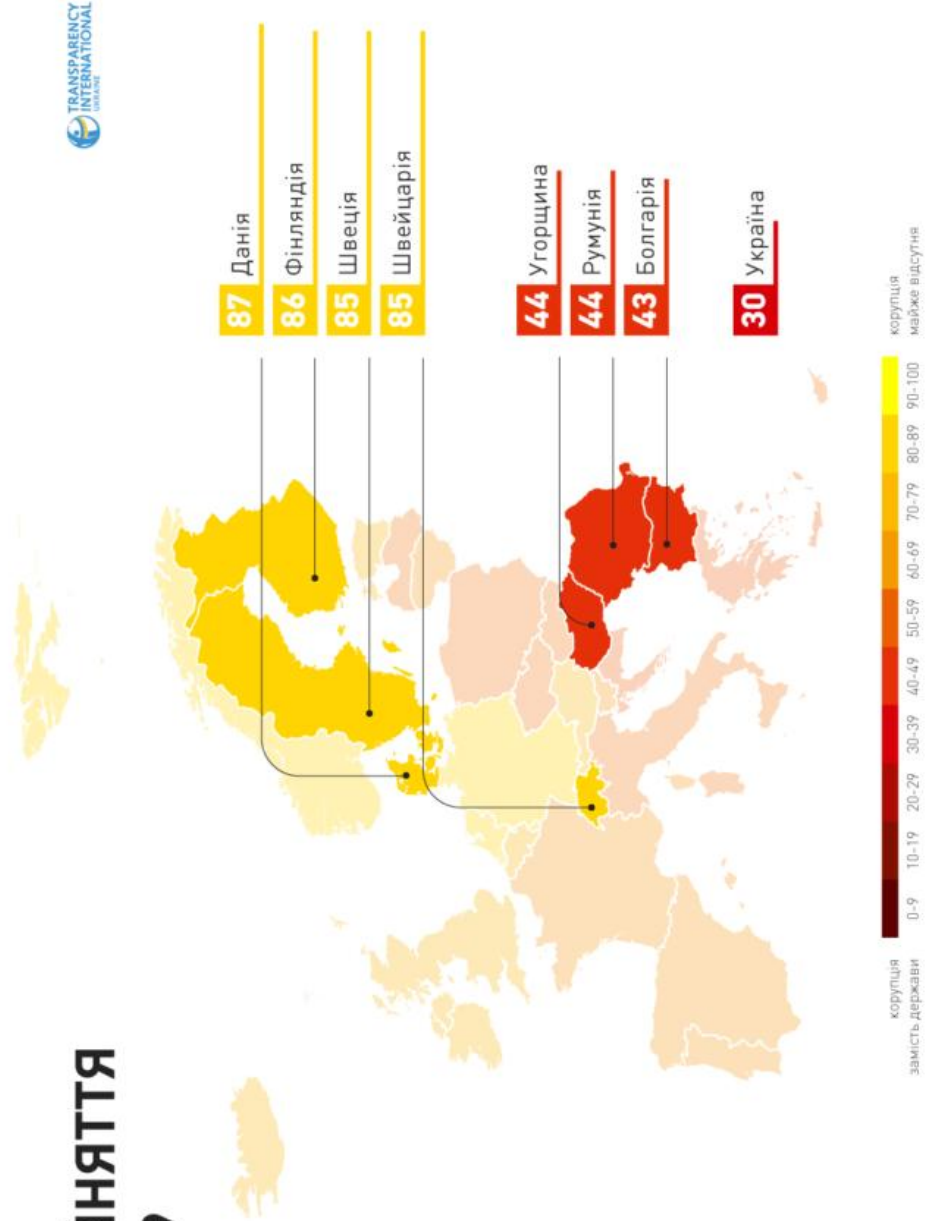
Європа

**66** /100

середній показник

#CPI2019

[cpi.ti-ukraine.org](http://cpi.ti-ukraine.org)





■ правоохоронні органи    ■ судова система  
■ центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом

\*191, 206-2, 209, 210, 211, 354 (стосовно працівників юридичних осіб публічного права), 364, 366-1, 368, 368-2, 369, 369-2, 410 Кримінального кодексу України