

ЧОРНОМОРСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ПЕТРА МОГИЛИ
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ
ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ
Кафедра публічного управління та адміністрування

МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

на тему: «**«НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ПРОТИДІЇ
КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ»**

Виконала: студентка 6 курсу 636-МЗ групи
галузі знань:
28 Публічне управління та адміністрування

Спеціальності:
281 Публічне управління та
адміністрування
Хмельницька Ірина Анатоліївна

Керівник: кандидат наук з державного
управління, доцент
Штиршов Олександр Миколайович

Рецензент: доктор наук з державного
управління, професор
Ємельянов Володимир Михайлович

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ I. ТЕОРЕТИКО – ПРАВОВІ АСПЕКТИ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ.....	5
1.1. Зміст та природа корупції та її сутнісні характеристики.....	5
1.2. Розвиток правового забезпечення протидії корупції на теренах України.....	20
1.3. Розвиток нормативно – правового регулювання запобігання корупції в Україні.....	29
Висновки до першого розділу.....	39
РОЗДІЛ II. ПРАВОВИЙ ІНСТРУМЕНТ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ.....	42
2.1. Поняття правового інструменту протидії корупції в Україні.....	42
2.2. Правові заходи протидії корупції в Україні.....	51
Висновки до другого розділу.....	62
РОЗДІЛ III. ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ НОРМАТИВНО – ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ.....	64
3.1. Міжнародно – правові стандарти протидії корупції.....	64
3.2. Зарубіжний досвід правового забезпечення протидії корупції.....	76
3.3. Напрями удосконалення правових засад протидії корупції в Україні.....	86
Висновки до третього розділу.....	94
ВИСНОВКИ.....	96
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	101

ВСТУП

У теперішній час розвитку українського суспільства все більше постає питання, щодо розвитку корупційних проявів. Незважаючи на те, що протягом 30 років незалежності було розроблено низку антикорупційних законів, формування та реалізація державної антикорупційної політики триває й досі.

В умовах сталого розвитку країни рівень корупції в українському суспільстві зростає, і, як відомо, Україна незмінно займає невігідні позиції у світових рейтингах.

Проблема корупції стала однією з найнагальніших тем, що непокоять суспільство й перешкоджають економічному розвитку країни. Тому створення ефективної системи протидії цьому явищу визнано одним із ключових пріоритетів в Україні. Саме тому, тема магістерської роботи «Нормативно-правові аспекти протидії корупції в Україні» є досить актуальною.

Все більшого значення набуває визначення та обґрунтування теоретико-правових аспектів, щодо організації протидії корупції в Україні.

Теоретичні висновки, методологія дослідження та практичні рекомендації, які сформульовані в роботі та ґрунтуються на працях учених, а саме: К. Бабенко, В.Бакуменко, О. Боднарчук, Т. Василевська, А. Гайдук, О. Длугопольський, М. Камлик, Є. Невмержицький, В. Предборський, С. Серьогін, С. Телешун, С. Шатрава.

Мета і завдання дослідження. Метою дослідження є визначення сутності та особливостей нормативно-правових засад протидії корупції в Україні.

Для досягнення мети було поставлено такі **завдання**:

- визначити юридичну природу корупції;
- проаналізувати причини поширення корупції в Україні;
- визначити сучасний стан нормативно-правового регулювання

запобігання корупції в Україні;

- визначити особливості правового інструменту протидії корупції в Україні;

- дослідити міжнародно-правові стандарти протидії корупції;

- дослідити елементний склад правового інструменту протидії корупції в Україні;

- визначити напрями удосконалення правового забезпечення протидії корупції в Україні;

Об'єкт дослідження - теоретико-правові аспекти визначення шляхів протидії корупції в суспільстві.

Предмет дослідження - нормативно-правове забезпечення формування правового інструменту організації протидії корупції в державі.

Методи дослідження: Методологічним підґрунтям роботи є сукупність загальнонаукових і спеціальних методів наукового дослідження та спеціальні методи: теоретичного узагальнення і порівняння, системного аналізу.

Структура та обсяг роботи. Структура роботи зумовлена її метою, завданнями, об'єктом і предметом, а також логікою розкриття теми дослідження, викладанням його результатів. Робота складається із вступу, трьох розділів, що шість підрозділів, висновків, списку використаних джерел (71 найменування). Повний обсяг становить 107 сторінок, з них основного тексту – 99 сторінок.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

1.1. Зміст та природа корупції та її сутнісні характеристики

За своїм функціональним призначенням протидія корупції являє собою певну форму захисту суспільства від корозії влади, деформації суспільства [2]. В ідеалі цей захист завжди мав би бути своєчасним, адекватним, цілеспрямованим, дієвим і ефективним. Однак на практиці цього не відбувається і в принципі відбутися не може. Оскільки, характеризуючи глобальні тенденції злочинності, правоохоронна діяльність, як правило, виробляється колективно в рамках демократичних та гуманістичних принципів, оформляється в управлінських, оперативних або процесуальних рішеннях, програмах дій або законодавчих актах і тільки потім перетворюється на практичну діяльність. І навіть тоді, коли розроблені заходи були адекватно сформовані кримінологічній ситуації, характер злочинності може істотно змінитися до моменту їх реалізації на практиці.

При цьому при формуванні антикорупційної політики, розробці антикорупційних програм, розробці конкретних антикорупційних заходів необхідно прагнути, по-перше, до їх адекватності загальної криміногенної ситуації, небезпеки конкретних проявів корупції, а по-друге, до своєчасності їх застосування.

Антикорупційна система держави завжди повинна включати такі заходи: забезпечення необхідної прозорості, у певних межах, ділових угод, фінансових і товарних потоків, створення системи ефективного контролю за поширенням економічної інформації, щоб запобігти її продажу, підвищення рівня прийнятих рішень, залежно від їхнього значення до урядового або міжвідомчого рівня, суворе дотримання принципу індивідуальної

відповідальності за виконання прийнятих рішень, введення обов'язкової антикорупційної експертизи всіх прийнятих законів і підзаконних актів, доручивши її здійснення незалежним і висококваліфікованим юристам, економістам, керівникам та іншим фахівцям тощо. Перш за все, важливо уточнити понятійно-категоріальний апарат. В Україні саме явище корупції та засоби її приборкання стали самостійним предметом обговорення як з боку влади всіх рівнів, так і з боку опозиції, яка виступає як інструмент політичної боротьби. На державному рівні постійно приймалися антикорупційні закони, концепції та програми.

Втім, як показує практика, поширення корупції зберігає свої масштаби, а методи подолання корупції в Україні залишаються малоефективними. Причина цього-недостатній суспільний відгук на системну корупцію, відсутність інтегративного антикорупційного підходу громадян, громадських організацій і держави, оскільки тільки при поєднанні цих двох факторів політичного і суспільного характеру така боротьба може принести реальні результати. Такий стан справ негативно позначається на всіх суспільних сферах, особливо на економічній, оскільки в цьому випадку ні ринкові реформи, ні економічна політика держави в цілому не можуть набути соціальної спрямованості. У разі системної корупції стає скрутним навіть виявлення суб'єктів протидії корупції, тобто корупція загрожує національній безпеці країни, становить небезпеку, перш за все, як сфера зловживань, яка зачіпає державні структури і поширюється на все суспільство. В даному випадку корупція - це зловживання державною чи іншою владою з метою особистого збагачення, використання публічного змісту службової діяльності для реалізації приватних інтересів.

Більшість дослідників вказують на давню історію терміна «корупція», наводять дані про тривалий, тисячолітній досвід протидії цьому соціальному явищу. Сучасного значення термін «корупція» набув у Європі в XV–XVI століттях, а нормативне закріплення був в міжнародній резолюції «Практичні методи боротьби з корупцією», підготовленій секретаріатом

VIII Конгресу ООН [55]. У резолюції «Корупція в державному управлінні» зазначається, що проблеми корупції в державній адміністрації мають загальний характер. Перш за все треба мати на увазі, що корупція є наслідком явищ і тенденцій політики, економіки та розвитку держави.

Морфологічна і правова структура усталена: корупція-хабарництво-хабарництво і корупція серед державних, політичних і громадських діячів, а також посадових осіб і працівників державного апарату. Водночас, антикорупційну політику не слід і надмірно політизувати, особливо, коли вона має виключно економічний чи побутовий характер або є проявом зловживання службовим становищем чиновників.

Зміст і розуміння корупції в різні історичні епохи і в різних країнах було суттєво різним.

Соціокультурні зміни, в тому числі зростання рівня суспільної свідомості спочатку в тоталітарних, а потім і в демократичних соціальних системах, істотно трансформували зміст поняття «корупція». Досі не існує єдиного відповідного визначення терміну «корупція». Різноманіття вкладених смислів при відсутності єдиного формулювання свідчить, перш за все, про складність сприйняття корупції в суспільній свідомості. Тому розуміння генези уявлень про корупцію дозволить виявити механізми її сучасного сприйняття.

Поняття «корупція» по відношенню до свого соціального значення вперше починає вживатися в стародавній період світової історії, фактично не змінюється в змістовному сенсі, на відміну від багатьох явищ, що виникли, трансформувалися і зникли в процесі цивілізаційного розвитку. Латинський термін корупція (*corruptio*) походить від грецького слова, що означало «бруд» і має більше ніж десять значень [33]. Серед цих значень: ушкоджувати шлунок поганою їжею, псувати воду в закритій тарі, розбудовувати справи, марнувати час, змінювати стан, приводити в занепад справи, упускати можливості, виснажувати джерело, винищувати комах, підпалювати майно, губити волю, зваблювати жінок, розбещувати молодь, спотворювати зміст,

фальсифікувати результати, принижувати достоїнство. Важливо відзначити, що в своєму першому значенні "корумпований" не мав на увазі підкуповувати кого-небудь або всіх грошима, щедрими роздачами або іншими матеріальними благами - народ (не обов'язково чиновник).

Всупереч твердженням більшості науковців, які досліджували дану тематику, латинський термін «*corruptio*» походить від двох кореневих слів «*cor*» (серце, душа, дух, розум) і «*rumpum*» (псувати, руйнувати, розбещувати). Отже, сутність корупції не в підкупі, продажності публічних і інших службовців, а в порушенні єдності (дезінтеграції, розкладанні, розпаді) того або іншого об'єкта, у тому числі органів державної влади. Досить часто сам термін «корупція» справедливо відносять до напрацювань Арістотеля, який визначав тиранію як неправильну, зіпсовану, тобто корумповану форму монархії [3, с. 44]. У римському праві цим терміном позначалася діяльність декількох осіб, спрямована на порушення нормального ходу судового процесу або управління суспільством. Втім такі порівняння доречні за формою, а не за змістом. Адже в римському праві такий термін з'явився шляхом сполучення латинських слів «*correi*», який позначав декілька учасників в одній зі сторін зобов'язального відношення із приводу єдиного предмета й «*rumpere*». Таким чином, термін припускав участь у протиправній діяльності декількох (не менше ніж двоє) осіб, метою яких було псування або ушкодження нормального ходу судового процесу чи процесу управління справами суспільства, а також підкуп судді (претора). В античному світі термін «корупція» використовувався і як правовий принцип. Наприклад, *corruptio optimi est pessima* – «перекручення найкращого є найгірше»: гірший вид аргументу – це помилковий висновок зі здорових передумов. Римський юрист, філософ Гай нерідко висловлювався в тому розумінні, що змова або бездіяльність одного не має порушувати права іншого (*alteri jus corrumpi*) [4].

Досить коротке і змістовне тлумачення корупції як використання публічних можливостей у приватних інтересах дав Н. Макіавеллі [59].

Представники «моральної моделі» функціонування суспільства під впливом ідей Великої французької революції в XIX ст. характеризували корупцію як порушення цілісності виконання суспільних обов'язків за допомогою хабарів і заступництва. Шарль Монтеск'є, посилаючись на історичний досвід функціонування державного апарату, стверджував, що «усяка людина, що володіє владою, схильна зловживати нею, і вона йде в цьому напрямі, поки не досягне покладеної їй межі» [5].

Неоціненний внесок у вивчення корупції в органах державної влади вніс видатний німецький філософ М. Вебер. Система цінностей М. Вебера застосовується нами як базовий методологічний інструмент під час аналізу вчинених державним службовцем (посадовою особою) корупційних дій [40, с. 35]. Саме соціальні цінності, що розділяються індивідом, є наріжним каменем, що дозволяє або брати участь в корупції, або боротися з нею.

Сучасне сприйняття корупції сформувалося в XX столітті. корупція стала розглядатися як один з ризиків розвиненого суспільства. Оскільки досі ні українське законодавство, ні міжнародні правові акти не дали однозначного визначення терміну «корупція», для того щоб відобразити всю багатогранність досліджуваного явища, наведемо різні формулювання, взяті як з вітчизняних, так і із зарубіжних джерел.

Дж. Сентурія, автор статті про корупцію у виданому в Німеччині тлумачному словнику, визначає це явище, як зловживання публічною владою заради приватної вигоди. При цьому дослідник підкреслює, що залишається відкритим питання: чи належить це діяння до законних або протизаконних, чи зачіпає воно громадську думку, підриває почуття справедливості, чи має вимірні наслідки (орієнтація на загальне добро або, навпаки, збиток суспільному добробуту), чи має нематеріальний результат (втрата довіри) [59].

Найчастіше під корупцією (у вузькому сенсі слова) розуміється ситуація, коли посадова особа приймає незаконне рішення (іноді рішення, морально неприйнятне для громадської думки), від якого виграє якась інша сторона

(наприклад, фірма, що забезпечує себе Держзамовленням через це рішення всупереч встановленому порядку), а сама посадова особа отримує незаконну винагороду від цієї сторони. Характерні ознаки даної ситуації: приймається рішення, що порушує закон, обидві сторони діють у змові, обидві сторони одержують незаконні вигоди і переваги, обидві намагаються приховати свої дії [8;22].

На дев'ятому конгресі ООН, що відбувся в Каїрі в 1995 р., корупції дали таке визначення: «Хабарництво або будь-яка інша дія стосовно осіб, наділених відповідальністю, що впливає на виконання ними посадових обов'язків і на одержання будь-якої неналежної переваги для них самих або для третіх осіб» [32]. Таким чином, однією з перешкод виробленню механізмів боротьби з корупцією на державному рівні є неоднозначність трактування цього терміну. Важливо зазначити, що значення поняття «корупція» значно ширше за семантику слова «хбарництво». Корупція містить у собі неналежне використання повноважень або службового становища, розкрадання державних коштів, надання переваг знайомим (кронізм) і надання переваг родичам (непотизм, кумівство). Корупція - це загальна назва злочинних дій у сфері державного управління, політики, які полягають у використанні державними посадовими особами, політичними і громадськими діячами ввірених їм прав і повноважень з метою реалізації вузькокорпоративних (кланових) інтересів, а також власного збагачення.

Важливий внесок у розвиток теорії та методології антикорупційної політики внесли науковці Національної академії державного управління при Президентіві України та її регіональних інститутів, які проводили дослідження з антикорупційної тематики на цільову тему аналізу проблем державного управління. Разом з представниками юридичної науки умовно варто виділити наступні методологічні засади вивчення національної антикорупційної політики в системі державного управління: управлінські, правові, інституційні, соціально-гуманізаційні.

Вперше офіційне тлумачення поняття «корупція» в історії незалежної

України було викладене у ст. 1 Закону України «Про боротьбу з корупцією» (1995р.): «корупція – діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг» [41]. Відповідно, закон встановив поняття «корупційне діяння»: 1) незаконне одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, у зв'язку з виконанням таких функцій матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг, у тому числі прийняття чи одержання предметів (послуг) шляхом їх придбання за ціною (тарифом), яка є істотно нижчою від їх фактичної(дійсної) вартості; 2) одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, кредитів або позичок, придбання цінних паперів, нерухомості або іншого майна з використанням при цьому пільг чи переваг, не передбачених чинним законодавством.

Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» 2011 р. визначив корупцію як використання особою, зазначеною в частині першій статті 4 цього Закону, «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, зазначеній у частині першій статті 4 цього закону, 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» [47].

Як бачимо, нинішній термін «корупція» охоплює набагато ширше коло суспільних відносин, спрямованих на отримання неправомірної вигоди, прийняття обіцянки / пропозиції такої вигоди як для самого державного службовця, так і для інших осіб, ніж цей термін у попередній редакції. Методичні рекомендації" попередження та протидія корупції в органах державної влади та місцевого самоврядування", затверджені Міністерством юстиції України 16 жовтня 2013 року, визначають, що в загальносоціальному

сенсі корупція включає в себе будь-яку форму неправомірного використання службового становища в особистих цілях. Водночас, визначено, що до корупційних віднесено кілька специфічних правопорушень, що фактично не мають ознак корупції, однак є суттєвим порушенням вимог антикорупційного законодавства щодо запобігання корупції [36].

У прийнятому 14 жовтня 2014р. Законі України «Про запобігання корупції», закріплено, що корупція – це «використання особою, зазначеною в 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» [47].

Загалом, варто подати концептуальну модель аналізу поняття «корупція» (рис. 1.1).

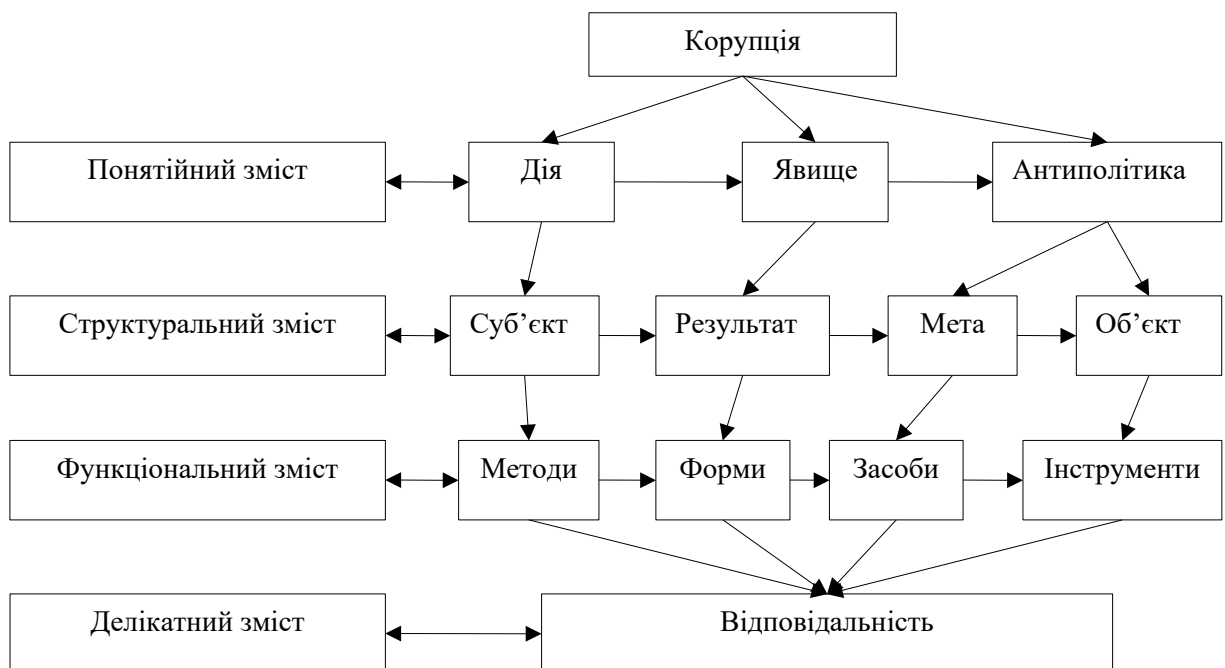


Рис. 1.1. Сутність поняття «запобігання і протидія корупції» з позицій аналізу особливостей діяльності судових та правоохоронних органів.

Як бачимо з приведеної інформації, у новому визначенні «корупційного правопорушення» порівняно із тим, що викладалося у законі «Про засади запобігання і протидії корупції» від 2011 р. виключено вказівку на те, що за корупційні діяння може застосовуватися адміністративна відповідальність [47]. При цьому в Законі України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. «зміст поняття «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. Натомість у новому Законі України «Про запобігання корупції» введено у дію поняття «правопорушення, пов'язане з корупцією», під яким слід розуміти діяння, що не містить ознак корупції, але порушує вимоги, заборони та обмеження, встановлені цим Законом» [47].

На думку експертів, корупція в Україні не протистоїть офіційній економіці, вона існує в ній, виступаючи природним і закономірним наслідком правового статусу господарюючих та управлінських суб'єктів. Отже, в основі корупційних відносин в Україні лежить можливість приватизувати будь-яке суспільне благо, навіть пристосувати і використати закон для тіньового обороту у власних інтересах. За різними оцінками, до 6,5% від своїх середньорічних доходів підприємці в Україні витрачають на хабарі посадовим особам. Водночас при розслідуванні корупції необхідно враховувати її соціокультурну природу, щоб отримати адекватний опис ролі цього складного, багаторівневого інституту. Саме трансформаційна модель комунікації «суспільство-людина» дозволяє розглянути та виміряти сприйняття корупції в органах державної влади пересічними українцями, поєднати її об'єктивні та суб'єктивні виміри, знайти правильний перехід від одного рівня опису до іншого. Саме такий підхід дозволяє виявити роль корупції. Обраний теоретико-методологічний ключ дозволяє сформулювати цілісне уявлення про механізми державного управління з попередження та протидії корупції в органах державної влади.

Слід погодитись із позицією вітчизняних науковців, враховуючи підходи В. Соловйова, Є. Невмержицького та С. Серьогіна, та на основі комплексного характеру методології дослідження проблем протидії корупції, у процесі формування та реалізації національної антикорупційної політики вказати на причини появи корупції. На думку експертів, причинами виникнення корупції в Україні є:

1. Нерівномірність розвитку ринкового господарства. Під час посилення кризового стану економіки такі негативні явища, як інфляція, безробіття тощо – стають сприятливими умовами для збільшення обсягів тіньової економіки. Тобто за таких умов зменшується ефективність регулюючої ролі держави, що призводить до зростання корумпованості.

2. Розшарування суспільства на бідних і багатих. За рахунок державного майна збагатилася невелика група населення в Україні, яка мала безпосередній доступ до нього. Олігархами в Україні стають через тіньову приватизацію державної власності. Кожна людина хотіла б стати власником частки державного майна, але ж не кожен мав змогу долучитися до нього через розпорядників. Більша частина населення є бідною, змушена виживати в складних економічних умовах, коли повністю відсутні принципи соціальної справедливості.

3. Суперечність між швидкозмінними умовами ринкового господарства та чинним законодавством. Прогалини, які створюються завдяки такій суперечності, заповнюються тіньовими «правилами гри». Навіть у високорозвинених ринкових країнах економічні процеси випереджають чинне законодавство, тому вдосконалення правової бази повинно мати перманентний характер.

4. Суперечність між законодавчою та морально-етичною нормами підприємництва. Загалом, закони, представлені інтересами держави, повинні мати морально-етичний складник. Але через слабкість сприйняття сучасним підприємцем такої складової він не завжди підтримує державні інтереси, а іноді вони перебувають навіть у протистоянні. Це і дає підстави для виходу

підприємців у «тінь» через хабар.

5. Суперечності в політичній системі, які представлені владою і бізнесом. Відомо, що поєднання влади і бізнесу – це олігархія, яка посилює дію тіньової економіки. Негативним наслідком існування олігархії є не лише лобювання інтересів бізнесменів у владі через прийняття «потрібних» їм законів з метою створення сприятливих умов для їхнього бізнесу, а й недоодержання державною скарбницею значних коштів. А це, у свою чергу, не дає змоги державі виконувати свої прямі обов'язки – розв'язувати соціальні проблеми. Слабкість політичної влади – одна з причин існування корупції.

6. Потреба населення вижити в складних умовах становлення ринкових відносин. Підприємець, що планує розпочати свій бізнес, повинен мати стартовий капітал, якого, як правило, у нього немає і він не може заробити, а це підштовхує до використання позаекономічних методів – через політичний вплив, через «своїх» чиновників. Законослухняність як світоглядна цінність поки що не стала природним чинником для підприємця.

7. Створення штучного дефіциту ресурсів. Така ситуація приносить вигоду посадовим особам у вигляді хабаря як необхідного інструменту щодо отримання потрібних для виробничої діяльності ресурсів.

8. Зволікання у прийнятті рішення. Адміністративні бар'єри породжуються не лише непрофесійністю чиновників, але й штучно створюються для отримання контролю за підприємствами. Такі бар'єри спонукають підприємця звернутися до тіньової економіки, оскільки формальні правила неможливо виконувати. Тому постійно здійснюється контроль за підприємницькою діяльністю і застосовуються відповідні санкції. За таких умов підприємці змушені шукати неформального державного захисту завдяки корупційним відносинам. Результатом є те, що українські підприємці у своїй більшості вже не уявляють своєї економічної діяльності без хабарництва. Більше того, позакорупційні схеми в бізнесі не життєздатні [57].

На феномен політичної корупції вказує А. Тіньков. Він комплексно визначив характерні риси політичної корупції в системі державного управління України, доведено, що, по-перше, її основними сферами є політика та вищий рівень державного й регіонального управління, по-друге, суб'єкти політичної корупції ставлять перед собою передусім політичні цілі збереження, отримання, розподілу, зміцнення державної влади як вищої форми політичної влади, по-третє, політична корупція існує на рівні не лише формування державної політики, а і її реалізації, по-четверте, коло суб'єктів та об'єктів політичної корупції дуже обмежене, що зумовлює латентний характер корупційних явищ, по-п'яте, політична корупція тісно пов'язана з поняттям «клієнтизм» та має подвійну мотивацію – політичну й економічну. Водночас, А. Тіньков концептуально узагальнив та систематизував заходи з удосконалення правового та інституційного механізмів запобігання і протидії політичній корупції в системі державного управління України на основі зарубіжного (на прикладі країн Європейського Союзу та пострадянського простору) і вітчизняного досвіду реалізації антикорупційної державно-управлінської діяльності, що передбачають ухвалення антикорупційної стратегії, орієнтованої на єдині правові стандарти Європейського Союзу, формування на її основі відповідної нормативно-правової бази, створення спеціального антикорупційного органу, удосконалення процедур конкурсного відбору державних службовців, що базуються на принципах транспарентності й об'єктивності.

Формування стратегії і тактики антикорупційної діяльності, постановка її цілей, визначення сил і засобів багато в чому залежить від правильного розуміння визначення сутності корупції.

На думку Д. Клименка, особлива небезпека корупції полягає в її «системності», адже вона вражає і призводить до незворотних змін усього державного апарату [28]. Корупція є однією з необхідних умов існування організованої злочинності, і вона сама багато в чому її породжує. Існуючи в симбіозі, ці два явища становлять найбільш серйозну небезпеку для держави

та суспільства. Боротьба з ними вкрай складна, тим більше, що обравши демократичний шлях розвитку, ми свідомо відмовилися від репресивних інструментів придушення, властивих тоталітарним і авторитарним суспільствам. Дуже серйозною проблемою також є сформоване у великої частини населення ставлення до корупції як до етично прийняттого способу вирішення особистих проблем, причому у молодих людей це виявляється сильніше, ніж у літніх [26].

У галузі державного управління проблема корупції в органах публічної влади здебільшого розглядалась в контексті аналізу нормативно - правового регулювання діяльності державних службовців. Також здійснюються теоретизація основних понять, аналіз динаміки корупційних проявів, особливо в правоохоронній системі України, розглядається вплив корупції на соціально-політичні процеси. Слід зазначити, що як серед українських учених, так і серед практиків державного управління не існує однорідного визначення поняття корупції. Основні підходи до розуміння корупції можна звести до такого:

- корупція розуміється як підкуп (продажність) державних службовців (публічних службовців);
- корупція розглядається як зловживання публічною владою або посадовим становищем, здійснене з певних особистих інтересів;
- корупцію розуміють як використання посадових повноважень, статусу посади, а також її авторитету для задоволення особистого інтересу або інтересів третіх осіб;
- корупція розглядається як елемент (складник, ознака) організованої злочинності.

Ми погоджуємося із трактуванням корупції Д. Заброди, В. Соловійова, С. Серьогіна. Важливо також вказати на підходи О. Бусола з позицій глобалізації та національної безпеки. Одним із перших вітчизняних науковців приділив увагу корупції в контексті її впливу на імідж державних службовців С. Серьогін, зазначивши, що «розглядаючи питання формування

іміджу влади, обійти проблему корупції з її негативним впливом на сприйняття влади суспільством було б неправильно».

М. Камлик і Є. Невмержицький пропонують корупцію визначити «як діяльність державних службовців, депутатів, працівників правоохоронних та наглядових органів, суддів, посадових осіб підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, а також політичних і громадських діячів, яка спрямована на використання свого статусу для незаконного особистого збагачення, своїх родичів і прибічників, одержання інших вигод і благ всупереч інтересам суспільства» [27].

З огляду на зазначене, потрібно визнати, що науковий аналіз формування національної антикорупційної політики в Україні на сучасному етапі розвитку антикорупційного законодавства набуває особливої доцільності та актуальності. Під корупцією пропонується розуміти діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямовану на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг. Мова також іде й про пряме використання посадовою особою свого службового становища з метою особистого збагачення.

За слушним зауваженням С. М. Серьогіна, «корупція, як широко відоме соціальне явище, бере початок із зародження державності і відображає суперечність між недостатністю ресурсів для задоволення власних потреб і прагненням деяких посадових осіб використати власне становище з метою більш повного задоволення особистих потреб та потреб найближчого оточення» [56, с. 33].

У сучасній юридичній літературі існує безліч визначень корупції з точки зору правового аспекту. Частина їх аналізується в праці М. Камлика і Є. Невмержицького «Корупція в Україні», яка є першою науковою роботою, присвяченою корупції в українській державі. Більш широке тлумачення корупції, ніж у згаданій праці, особливо з правової точки зору, пропонує М. Мельник у роботах «Корупція: сутність, поняття, заходи протидії» (2001 р.)

та «Корупція–корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії)» (2004 р.) [16]. Вчений вперше робить висновок, що системна корупція є реальним чинником, який загрожує національній безпеці держави. Концептуальна схема дослідження формування та реалізації основ політики запобігання і протидії корупції наведена на рис.1.2.



Рис. 1.2. Концептуальна схема дослідження основ державної політики у сфері протидії корупції.

В. Побережний вказує на той факт, що серед напрямів запобігання і протидії корупції в органах виконавчої влади виділено особистісні (обмеження щодо роботи родичів і близьких осіб посадової особи в органі, де вона працює, урегулювання питання щодо сумісництва та суміщення основної роботи з іншими видами діяльності, обмеження щодо використання службового становища, виховання антикорупційної поведінки,

урегулюванні конфлікту інтересів), фінансові (обмеження щодо одержання посадовою особою дарунків (пожертв), заборона на отримання послуг і майна органами державної влади, фінансовий контроль) та організаційні (спеціальна перевірка стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави, обмеження щодо осіб, які звільнилися з посад або припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави, антикорупційна експертиза проектів нормативно-правових актів, забезпечення прозорості інформації) [61]. В європейських країнах за останні два десятиліття відбулися реформи в галузі державного управління та організації та діяльності органів державного управління в напрямку проведення чіткого поділу між розробкою політики на одному рівні (на рівні міністерств, департаментів міністерств) і реалізацією політики на іншому рівні (відомств), що в цілому називається «зрушення парадигми» (від англ. Історія передових європейських держав показує, що формування громадянського суспільства багато в чому залежить від розвитку особистості, формування ідеї індивідуальної свободи, почуття солідарності, ефективної роботи органів влади всіх рівнів, децентралізації управління, посилення ролі місцевих органів влади, існування багатопартійних систем.

Водночас, така парадигма інтегрує правовий, політологічний, філософський та управлінський напрями наукового аналізу, спирається на сучасну методологію історичного аналізу, потребує самостійного вивчення особливостей формування НАП на сучасному етапі державотворення.

1.2. Розвиток правового забезпечення протидії корупції на теренах України

Цілком зрозуміло, що на даному етапі створення держави з'являються фактори, які не тільки не послабили, а й зміцнили соціальну базу корупції за рахунок непродуманої демократизації та лібералізації законодавства, різкого

переходу від планової економіки до ринкової. Таким чином, корупція як антисоціальне явище набуває рис, що дозволяють визначати долю держави, економіки, держави і суспільства взагалі. Те, що ще кілька років тому здавалося неможливим, тепер стало реальністю, яка негативно впливає на всі сторони життя України. Корупція, як соціальна патологія, тісно пов'язана з організованою злочинністю, негативно впливає на функціонування державної влади у всіх її проявах: законодавчій, виконавчій та судовій. Саме в результаті цього корупція поступово перетворюється зі звичайного злочину на соціальну хворобу, при цьому порушуються насамперед законні права та інтереси громадян України.

Тому на сучасному етапі розвитку, особливо протягом останніх років, коли відбулися кардинальні зміни в політичному та суспільному житті країни, змінилися погляди і на проблему протидії корупції. Завдання боротьби з корупцією розглядається нині як загальнодержавне та пріоритетне. На цей час боротьба з корупцією вже вийшла з формальних меж, стала предметом постійної уваги керівництва держави, громадських організацій. Цей процес відбувається в умовах підвищеної уваги до нього в засобах масової інформації та активізації громадянської позиції українців.

Корупція сьогодні є актуальною проблемою та суттєвою перешкодою на шляху європейської інтеграції України, становлення України як демократичної та правової держави, розвитку громадянського суспільства та приватного бізнесу в Україні. Корупція викликає масову недовіру населення до багатьох інститутів державної влади в Україні, а також до держави як інституту, який не може забезпечити верховенство закону і верховенство закону, права громадян. Існування корупції в Україні та її масштаби створюють загрозу повноцінному функціонуванню системи органів державної влади в Україні. Різноманіття підходів до визначення поняття «корупція» стало однією з проблем, пов'язаних з вивченням даного явища. У той же час важко відповісти і на питання: Чи можна дати універсальне визначення поняття корупції, яке відповідало б вимогам різних галузей

науки? У поняття "корупція" різні вчені часто вкладають найрізноманітніші значення, починаючи від зведення корупції до простого хабара і закінчуючи визначенням корупції з використанням загальних формулювань, що не містять конкретних ознак правопорушення. В. Побережний пропонує таку класифікацію етапів формування політики держави у сфері запобігання та протидії корупції.

1. Становлення державної політики у сфері запобігання та протидії корупції (1995–1997 роки).

На цьому етапі був прийнятий Закон України «Про протидію корупції» (1995), який став основою для формування і розвитку як державної антикорупційної політики, так і всього комплексу антикорупційного законодавства до сьогоднішнього дня. У той же час на цьому етапі було прийнято значну кількість спеціальних законів, які безпосередньо не зачіпали питання подолання корупції в Україні, але формували певну основу для забезпечення діяльності органів державної влади та інших державних інститутів у сфері попередження і протидії корупції.

2. Інтенсифікація та розвиток державної політики у сфері запобігання та протидії корупції (1997–2006 рр.).

Цей етап розпочався у 1997 році з затвердження указом президента № 319/97 від 10.04.1997 року Національної програми протидії корупції, яка стала базовим програмним документом, що визначає боротьбу з корупцією як один із пріоритетів державної політики. В цілому нормативні правові акти політичного і програмного характеру, прийняті на другому етапі, як і на першому, в основному характеризуються декларативним змістом і пострадянським підходом до визначення завдань державної політики. Вони не пропонують конкретних механізмів та інструментів, які повинні забезпечити досягнення їх цілей і завдань, спрямованих на подолання корупції в Україні..

3. Перегляд основних засад державної політики у сфері запобігання та протидії корупції (2006-2011 роки).

Даний етап формування державної антикорупційної політики є певною мірою визначальним, оскільки до цього часу фактично завершено формування цілісної державної політики в галузі попередження та протидії корупції, а також прийнято низку нормативних правових актів політичного та програмного характеру.

4. Удосконалення законодавчого регулювання державної політики у сфері запобігання і протидії корупції (2011 – 2013 рр.).

Варто зазначити, що формування та реалізація антикорупційної політики завжди пов'язане з формуванням власне системи органів державної влади. Доцільно привести періодизацію формування механізмів регулювання діяльності державних органів, розроблену А. Баштанником:

1 етап – 1990р. – серпень 1991р. – виникнення і становлення квазі-незалежної системи органів державної влади в УРСР як суб'єкта союзного договору;

2 етап – серпень 1991 р. – листопад 1991 р. – процес формально-юридичного закріплення незалежності та державності України, формування принципово нового підходу до здійснення державно-управлінських повноважень як основних складових процесу державотворення, формування органів влади суверенної держави, прийняття Закону УРСР «Про правонаступництво України»;

3 етап – грудень 1991 р. – липень 1994 р. – становлення системи органів влади в Україні: розробка нових законодавчих актів; формування правового поля діяльності суб'єктів політичного процесу, підприємницької діяльності; встановлення міжнародних відносин України з іншими державами.;

3 етап – липень 1994р. – червень 1995 р. – характеризується розвитком форм регулювання діяльності органів влади в умовах кризи в системі влади;

4 етап – червень 1995 – червень 1996р. – етап розвитку механізмів регулювання у межах дії Конституційного Договору, реформа системи регіонального управління, що забезпечила формування функціональних

органів державного управління;

5 етап – 1996–1999 рр. – прийняття Конституції України, реалізація конституційних принципів;

6 етап – листопад 1999 р. – 2003 рр. – активна фаза проведення адміністративної реформи;

7 етап – 2004 – 2010 рр. – етап системної трансформації системи органів влади;

8 етап – 2010 – 2014 рр. – етап побудови формалізованої моделі публічного управління в системі органів влади;

9 етап – з 2014 року – до сьогодні – етап новітньої модернізації всієї системи влади, формування принципово нових механізмів регулювання діяльності державних органів, що відповідають європейським традиціям державного управління.

10 етап - Сучасний підхід до формування системи державної влади базується виключно на правовій регламентації діяльності органів влади, на конституційному регламентуванні реформування органів влади–закони України «Про внесення змін до Конституції (щодо правосуддя)», «Про Вищу раду правосуддя», «Про державну службу (нова редакція)» [43], «Про Національну поліцію» [44]. Особливі механізми державного управління, запроваджені у сфері протидії корупції, у цей період регламентовані законами України «Про очищення влади (люстрацію)» [45], «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» [46]. Спеціальні інститути управління, наприклад, були сформовані у сфері запобігання корупції. Це зокрема:

- 1) прийняття Закону України «Про запобігання корупції»[47];
- 2) створення Національного антикорупційного бюро України [48];
- 3) створення Національного агентства запобігання корупції;
- 4) створення спеціалізованої антикорупційної прокуратури;
- 5) ініціатива Президента України і прийняття Закону України про створення вищого антикорупційного суду.

Фактично у сфері запобігання корупції сформовано особливий антикорупційний механізм регулювання діяльності органу влади (функціональний), в межах якого інтегровано функціонують інститути (органи) державної влади. При цьому антикорупційну діяльність здійснюють у загальному форматі вищі органи державної влади, СБУ, суди, окремі міністерства (Мін'юст, МВС тощо), а також новоутворені центральні органи виконавчої влади та державні правоохоронні органи. Визначальною детермінантою детінізації національної економіки в контексті вступу України до ЄС є формування ефективної антикорупційної політики. В умовах суттєвого посилення суспільно-політичних і військово- економічних загроз тіньова економіка (табл. 1.2) і корупція є суттєвими загрозами для економічної безпеки України, оскільки деформуються ринкові інститути, що призводить до суперечностей між суб'єктами господарювання і державою.

Це тягне за собою високий інвестиційний ризик, знижує якість трудових ресурсів і сприяє збільшенню трансакційних витрат. Тому пошук напрямів тіньовізації національної економіки та формування антикорупційної політики є важливими та актуальними проблемами вітчизняної економіки. На наш погляд, тіньова економіка і корупція мають двоїсту сутність взаємозв'язку, що створює порочне коло взаємозалежності цих двох явищ: тіньова економіка є фінансовою основою корупції, а корупція-механізмом забезпечення функціонування тіньової економіки.

Таблиця 1.2

Інтегральний показник рівня тіньової економіки в Україні й темпи приросту/зниження рівня реального ВВП за даними Держстату України

Період	Рівень тіньової економіки (у % від обсягу офіційного ВВП)	Зміна обсягу реального ВВП (у % до відповідного періоду попереднього року)
2012	38	4,1
2013	34	5,5

2014	34	0,2
2015	35	0,0
2016	43	-6,6
2017	40	-9,9
2018	35	2,3
2019	37	2,5

Отже, корупція створює значну небезпеку для життя суспільства. Незважаючи на прийняті за останні два роки організаційно-правові заходи по боротьбі з корупцією, її масштаби не зменшилися. На міжнародному рівні Україна часто сприймається як корумпована країна, про що свідчить низький рейтинг за рівнем сумлінності, який визначається результатами досліджень, проведених в останні роки авторитетними міжнародними інститутами.

Сьогодні правове поле також не приділяє достатньої уваги вивченню проблем взаємного впливу, перспектив і наслідків глобалізації на економічні правопорушення, корупцію, тероризм і соціальну безпеку перехідного суспільства в цілому, хоча стає очевидним, що глобалізація, поряд з позитивними аспектами, має і негативні. Стрімкий розвиток світової економіки відбувається при одночасному поширенні злиднів, злочинності, тероризму, деградації всіх природних систем забезпечення життєдіяльності суспільства, розширенні зон екологічних і гуманітарних катастроф. Глобалізація прискорила економічні кризові явища, які спровокували посилення впливу корупціогенних факторів на публічне управління.

С. Серьогін наголошує, що вітчизняні науковці термін «корупція» трактують досить неоднозначно, дають нечіткі, неконкретні формулювання, які суперечать одне одному. Вони відносять до суб'єктів корупційних дій лише осіб, наділених владними повноваженнями. До уваги часто не береться середовище, що породжує корупційні дії (недосконалість нормативно-правової бази, неоднозначність службових обов'язків посадовців,

дублювання повноважень у сфері публічного управління тощо). М. Мельник зазначає: «існуюче в теорії права, законодавстві та у практиці його застосування розмаїття визначень поняття «корупція» обумовлюється: 1) різним розумінням сутності корупції; 2) різними підходами та критеріями, що застосовуються для визначення цього поняття; 3) прагненням дати універсальне визначення корупції як соціального явища, політичної, економічної, соціальної, кримінологічної, кримінально-правової категорії та конкретного протиправного діяння» [35, с. 11-12].

Є. Невмержицький вважає, що корупція за своїм змістом на сучасному етапі розвитку українського суспільства здебільшого проявляється у трьох аспектах: політичному, який полягає в проникненні осіб кримінальної орієнтації в структури політичної влади і використанні їх можливостей для задоволення своїх злочинних потреб; соціально-економічному, що полягає у спотворенні (викривленні) корумпованими посадовими особами соціально-економічних рішень держави, а також численними випадками допуску кримінальних елементів до економічних важелів управління, що характерно для сучасної України; правовий аспект полягає в конкретних протиправних діяннях і відповідних правових реакціях держави [38, с. 30-31].

В. Соловійов, узагальнюючи тлумачення базових понять у сфері запобігання і протидії корупції, зазначає, що корупція:

1) складне, багаторівневе зорганізоване соціальне явище, яке поєднує в собі різні складники, зокрема управлінський, політичний, економічний, юридичний, соціальний, морально-етичний тощо;

2) корупція – негативне суспільне явище, яке постійно й активно впливає на свідомість громадян та їхні особисті погляди, формує корисливі аморальні цінності, визначає корупційну субкультуру в суспільстві, руйнує суспільні відносини, зменшує ресурси, підриває довіру до держави, призводить до політичної нестабільності;

3) корупція охоплює вищий(елітарний), середній та низовий рівні державного управління, проникаючи в усі сфери і підсистеми суспільного

життя, знижуючи його якість;

4) корупція порушує права, зачіпає інтереси всіх соціальних груп і прошарків суспільства; може бути політичною, економічною, адміністративною та побутовою, може виникати організовано чи стихійно; вона створила корупційну етику, що стала альтернативою морально-етичним нормам в Україні.

Головними пріоритетами боротьби з корупцією в Україні є: удосконалення правового поля у сфері боротьби з корупцією відповідно до міжнародних стандартів; мінімізація втручання держави у справи ринку, вирішення існуючих економічних проблем ринковими методами; виховання у громадян, підприємців відповідальності перед державою та громадянами; забезпечення прозорості процесів приватизації та транспарентності використання виручених від продажу державного майна коштів; створення умов для виведення основної маси активів, задіяних у тіньовій економіці, у легальне користування; забезпечення контролю у сфері відомчої кадрової політики органів державної влади.

Відносини, що виникають у сфері запобігання корупції, регулюються Конституцією України, міжнародними договорами, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, спеціальними Законами України, а також прийнятими на їх виконання іншими нормативно-правовими актами. Корупція нині є актуальною проблемою і суттєвою перешкодою на шляху євроінтеграції України, утвердження України як демократичної і правової держави, розбудови громадянського суспільства, приватного бізнесу в Україні. Корупція спричиняє масову недовіру населення до багатьох інститутів публічної влади в Україні, а також до держави як інституту, який не може забезпечити верховенство права та законність, права громадян.

Наявність корупції в Україні та її масштаби становлять загрозу повноцінному функціонуванню системи органів публічної влади в Україні, є суттєвим гальмом на шляху розвитку України як суверенної держави. Різноманітність підходів до визначення поняття «корупція» і стала однією з

проблем, пов'язаних з дослідженням явища.

Сьогодні в Україні фактично вибудована єдина система нормативно-правового забезпечення протидії корупції. З питання нормативного забезпечення на державному та регіональному рівнях антикорупційних заходів можна однозначно зробити висновок про те, що прийняті основні закони або підзаконні акти, що комплексно регулюють питання попередження та протидії корупції в діяльності органів державної влади.

1.3. Розвиток нормативно-правового регулювання запобігання корупції в Україні на сучасному етапі

Методологічною основою дослідження формування та реалізації Національної антикорупційної політики є сучасні теоретичні розробки вітчизняних і зарубіжних вчених з проблем державного управління; загальнонаукові принципи пізнання соціальних явищ; системний, міждисциплінарний, інституційний, конкретно - історичний підходи. При вивченні даної теми доцільно використовувати в якості базового методу-системний підхід, що дозволяє вивчити особливості формування національної антикорупційної політики в умовах внутрішньосистемних трансформацій і зовнішніх викликів. Застосування методології системного аналізу дозволяє проаналізувати організаційно-правові засади діяльності суб'єктів запобігання та протидії корупції в системі державного управління: функціональні особливості та характеристики, загальні тенденції, етапи формування НАП. Загальнонаукові принципи об'єктивності та історизму, аналіз, синтез, узагальнення та індукція, засновані на них методи дослідження: інструментальні, інституційні, соціологічні, аксіологічні, діяльнісні, статистична обробка емпіричного матеріалу, живе знання, особисте спостереження та ін. – дозволяють сформуувати достатню теоретичну базу для дослідження.

Функціональний аналіз як методологічний інструмент важливо

використовувати для обґрунтування напрямів удосконалення державного управління та розробки структурно-функціональної моделі впровадження зарубіжного досвіду реформування державного управління. У процесі аналізу особливостей формування і реалізації НАП важливо також використовувати класичні наукові принципи об'єктивності та історизму, засновані на них методи дослідження: інструментальні, інституційні, соціологічні, аксіологічні, діяльнісні, статистична обробка емпіричного матеріалу, особистісне спостереження і ряд інших. Важливим методом вивчення раціонального змісту НАП є аналіз фактичної та емпіричної інформації органів державного управління, результатів соціологічних досліджень з метою визначення актуальних напрямів підвищення ефективності державного управління в процесі формування та реалізації НАП.

На основі використання наведених методів є можливість проаналізувати специфіку та форму впливу ефективності НАП на функціонування системи державного управління. Водночас, погоджуючись із позицією вітчизняних науковців, враховуючи підходи Є. Немержицького, С. Серьогіна, В. Соловйова [39], на основі комплексного характеру методології дослідження проблем протидії корупції, слід передбачити застосування таких наукових методів (підходів) для дослідження впливу корупції на систему державного управління:

- системний підхід – для розкриття впливу корупції на суспільство та систему органів публічної влади, дослідження дезорганізаційного та реорганізаційного впливів корупції;
- інституціональний метод – для визначення системи інститутів публічного управління, метою діяльності яких закріплено запобігання та протидія корупції, усунення наслідків корупційних діянь;
- морфологічний метод – для опису форм і проявів корупції в органах публічної влади;
- феноменологічний метод – для дослідження суб'єктивного сприйняття корупції, її соціокультурних, зокрема, психологічних, соціальних,

ментальних передумов;

- порівняльно-історичний метод – під час аналізу історичних форм корупції, у тому числі в Україні забезпечує проведення ретроспективного аналізу соціальної психології народу, його соціокультурної ментальності, зміни в якій завжди відстають від динаміки соціально-економічної сфери;

- компаративний метод – імплементація зарубіжного досвіду формування антикорупційної політики, впровадження стандартів міжнародних та міжурядових організацій у сфері протидії корупції;

- емпіричний метод (спостереження, опитування, експертне оцінювання, статистичний та контент-аналіз, моделювання тощо).

Слід зазначити, що сам процес корупції на середніх і нижчих рівнях влади протягом останніх років свідомо допускається корумпованою частиною влади й навіть, деякою мірою, стимулюється. Це є, з одного боку, одним із прихованих механізмів реального управління, а з іншого – методом забезпечення власної безпеки й незмінюваності у владі шляхом ослаблення й розкладання інститутів громадянського суспільства. До того ж порушується принцип рівності громадян в одержанні соціальних (суспільних) благ. На думку В. Римського, низову корупцію не слід вважати більш необразливою, ніж верхівкову. Корупція в освіті й медицині формує й підтримує дискримінацію українських громадян за їхнім соціальним статусом і рівнем життя, порушуючи конституційний принцип рівності й загальнодоступності відповідних послуг. Саме це приводить Україну у своєрідну інституціональну пастку, коли державні інститути стають не тільки неефективними, але й незважаючи на реформи нездатними вирішувати найважливіші проблеми громадян [49].

Слід зазначити, що процес формування НАП характеризується наявністю комплексу взаємопов'язаних компонентів теоретичного, методологічного, організаційного та інституційного характеру. Побудова демократичної, правової держави вимагає формування відповідного наукового забезпечення реалізації реформ, заснованого на передових

дослідницьких моделях вдосконалення діяльності органів державного управління.

При цьому виділяється політичний аспект корупції, який обумовлений яскраво вираженою політичною складовою діяльності державного управління: з одного боку, корупція є продуктом діяльності влади, з іншого – вона безпосередньо впливає на формування інститутів влади, їх функціонування і багато в чому визначає сутність самої влади.

Аналіз поняття «корупція» у правових актах різних держав та визначеннях вчених засвідчує різні підходи до його формулювання. Широке коло дослідників намагається розглянути корупцію під різними кутами зору, притаманними саме тим наукам, які вони представляють. Найчастіше, особливо на побутовому рівні, корупція ототожнюється з підкупом і продажністю посадових осіб, що позначається кримінально-правовим поняттям «хабарництво». Проте більшість науковців вважає некоректним ототожнення корупції з конкретним злочинним проявом, акцентуючи увагу на тому, що корупція не обмежується лише хабарництвом, а є значно ширшим поняттям. Що стосується корупції та протидії цьому явищу в органах державної влади, то з'ясовано, що в останні десятиліття більша частина дослідників розглядає її крізь призму структурно-функціонального підходу, де значна увага приділяється впливу корупції на різноманітні аспекти суспільного життя, а сама корупція вивчається як самостійне явище.

Останні дослідження впливу корупції на глобальний розвиток (згідно з дослідженнями Світового банку) свідчать, що витрати світової економіки на хабарі корупціонерам щорічно оцінюються приблизно у 2,6 трлн. доларів США. Отже, корупція – це масштабна проблема, яка в епоху глобальної інформатизації створює небезпеку зниження темпів зростання глобальної торгівлі й розвитку фінансової системи. Вона послаблює довіру до державних інститутів, ускладнює бюджетно-фінансові проблеми, позбавляючи бюджет значних надходжень у вигляді митних зборів і

податкових платежів, підриває систему підтримки державою бідних та соціально незахищених верств населення. Саме тому починаючи з 2014 р. прогрес у прийнятті і впровадженні антикорупційного законодавства було проголошено одним з пріоритетів Кабінету Міністрів України.

Одним з головних пріоритетів України є прагнення побудувати інформаційне суспільство, орієнтоване на інтереси людей, відкрите для всіх і спрямоване на розвиток, в якому кожен міг би створювати і накопичувати інформацію і знання, мати до них вільний доступ, використовувати і обмінюватися ними і т. д. Це питання стає особливо актуальним, коли мова заходить про таке явище, як корупція, яка є суттєвим чинником поглиблення нинішньої політичної та економічної кризи. Еволюційний розвиток держави і громадянського суспільства України являє собою складний динамічний процес, що відбувається під впливом численних факторів: внутрішніх і зовнішніх, системних і спонтанних, позитивних і негативних.

При дослідженні корупції, як наголошує С. Серьогін, також варто враховувати її соціокультурну природу, щоб одержати адекватний опис ролі цього складного, багаторівневого інституту [55]. Сьогодні виділяють соціальні, політичні, економічні, морально- психологічні, правові та міжнародні наслідки корупції. Так, на думку М. Мельника, варто виділити такі ознаки корупції:

1) суспільна небезпека корупції в соціальному аспекті полягає в тому, що вона призводить до гальмування та викривлення соціально-економічних реформ, поглиблює соціальну нерівність громадян, збільшує соціальну напругу в суспільстві, порушує принципи соціальної справедливості, ускладнює доступ громадян до соціальних фондів і перешкоджає користуванню ними, істотно знижуючи рівень соціального захисту, створює підґрунтя для викрадення цих фондів; нищить суспільні цінності; формує протиправний образ життя, укорінює одну з найгірших форм регламентації суспільних відносин; підриває авторитет держави; завдає шкоди

утвердженню демократичних основ управління суспільством;

2) політичні наслідки корупції проявляються в тому, що вона змінює сутність політичної влади, знижує рівень її легітимності як всередині держави, так і на міжнародній арені; порушує принципи її формування і функціонування, демократичні засади суспільства і держави; підриває політичну систему, породжує відчуження влади від народу, знижуючи залежність держави від її громадян, дестабілізує політичну ситуацію, підпорядковує державну владу приватним та корпоративним інтересам, у тому числі інтересам корумпованих угруповань і кланів;

3) економічні наслідки корупції: вона підриває економічну систему держави, дискредитує економічні реформи, порушує основні засади господарської діяльності; перешкоджає надходженню внутрішніх і зовнішніх інвестицій, є причиною фінансових криз, порушує конкурентні засади економіки, сприяє розвитку недобросовісної конкуренції, сприяє монополізації економіки, перешкоджає розвитку ринкових відносин, передусім середнього та малого підприємництва; дискримінує підприємців з боку корумпованих чиновників; сприяє криміналізації та тонізації економіки, легалізації доходів, одержаних незаконним шляхом, призводить до необґрунтованого підвищення собівартості продукції, викривляє принципи проведення приватизації, скорочує надходження до бюджету, ускладнює економічні відносини з іншими державами, міжнародними організаціями;

4) морально-психологічні наслідки корупції проявляються в тому, що вона є потужним фактором деморалізації суспільства, девальвації моральних цінностей, деформації індивідуальної та суспільної психології, нищить духовні та моральні цінності, сприяє поширенню в суспільстві кримінальної психології; змінює мотивацію службових осіб у сфері державного управління, а також громадян у різних сферах соціального життя. Корупція породжує у психології громадян відчуття безсилля, беззахисності перед державою, її окремими інститутами, посадовими та службовими особами;

5) правові наслідки корупції проявляються у порушенні правових принципів функціонування держави та її окремих інститутів (верховенства права, законності, невідворотності відповідальності), суттєвому обмеженні конституційних прав і свобод людини і громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб, грубому порушенні встановленого законом порядку здійснення повноважень посадовими і службовими особами органів державної влади, місцевого самоврядування та прийнятті ними неправових, незаконних рішень, поширенні серед громадян, у тому числі службовців публічної сфери управління, правового нігілізму, зниженні рівня розвитку інституту правової держави [35].

Залежно від методологічного підходу до проблеми корупції саме поняття цього явища може трактуватися як у широкому сенсі, як загальний результат негативних проявів у сфері публічної влади, так і у вузькому сенсі як одна з форм отримання особистої вигоди у сфері професійної управлінської діяльності.

Домінуючими факторами, що зробили вирішальний вплив на динаміку корупції в сучасній Україні, були, перш за все, криза політичної влади, помилки в реформуванні економіки, поєднання бізнесу і влади, слабкість демократичних традицій, обмеженість інститутів громадянського суспільства, недосконалість антикорупційного законодавства, невизначеність перспектив економічного розвитку країни. Зростання корупції стимулюється також соціальною нестабільністю і напруженістю в суспільстві, різкою диференціацією доходів і майнового стану населення, що посилюється недосконалістю механізмів соціального захисту вразливих верств населення. Сучасні наукові погляди на корупцію слід розділити на наступні напрямки:

– перший напрям – передбачає інтеграцію міжнародних та національних механізмів кваліфікації, виявлення та протидії корупції, базується на регламентації міжнародними нормативно-правовими актами, які викладені у формі рішень та резолюцій міжнародних організацій. Фактично, мова йде про певне узагальнення поняття «корупція», стандартизації та

регламентації службової діяльності, регламентах функціонування управлінських структур тощо.

– другий напрям – базується на детермінації інституціональних характеристик корупції, передбачає поєднання політичних, соціально-економічних і юридичних складників. На сучасному етапі варто доповнити такий перелік соціетальним аспектом;

– третій напрям – базується на сучасному розумінні концепції «належного врядування» як реалізації права людини на ефективне врядування. У межах цього напрямку досліджується вплив корупції на ефективність соціального управління, й здатність систем управління протидіяти корупції;

– четвертий напрям – базується на дослідженні впливу корупції на дотримання прав і свобод людини в системі публічного управління. У той же час досить часто третє і четверте напрямки існують в інтегрованому вигляді, доповнюючись сучасним розумінням принципу «недискримінації».

Ефективність зусиль з подолання такого негативного суспільно-політичного явища, як корупція, багато в чому залежить від реалізації політичної, а також державно-правової реформи та її складових: адміністративної, парламентської, муніципальної та судово-правової реформи; чіткого правового визначення повноважень і функцій політичних інститутів та їх посадових осіб.; впровадження демократичних принципів управління державними справами, створення умов для всебічного розвитку структур громадянського суспільства, впровадження ефективного механізму громадського контролю над інститутами влади.

Дослідження сучасних наукових шкіл з інституційного визначення корупції дозволили виділити наступні загально визнані методологічні підходи:

- згідно з рішеннями і резолюціями міжнародних організацій, корупція - це складне, багатовимірне явище, що виявляється не тільки в конкретних діях, а й у відхиленні поведінки посадових осіб від соціально-культурних

цінностей суспільства;

1) корупція – це суто злочинна діяльність у сфері політики або державного управління, а дехто фактично ототожнює її з хабарництвом;

2) корупція – це складне соціально-політичне явище, що є значно складнішим утворенням, ніж сукупність кримінальних проявів, це у першу чергу, соціально-політичне явище, головною особливістю якого є використання посадовими особами законодавчої, виконавчої та судової влади, а також громадських об'єднань, установ і організацій господарського управління всіх форм власності свого службового становища для одержання матеріальних цінностей, послуг чи пільг для себе або третіх осіб;

3) корупція – це соціальна деформація, яка за певних політико-правових реалій виступає як соціально допустима форма взаємодії суспільних груп, держави і громадян;

4) корупція – це інституціональна деформація, яка призводить до руйнування інституціональної взаємодії, обумовлює зміну суспільної парадигми.

Міжамериканська конвенція проти корупції, прийнята 1996 р., визначила акти (складники формалізації) корупції:

– спроба отримання або отримання, прямо або опосередковано, урядовим чиновником або особою, які здійснюють публічні функції, будь-яких предметів грошової вартості, а також іншої користі, такої, як подарунок, послуга, обіцянка або перевага для себе або іншої особи або організації, в обмін на будь-який акт або бездіяльність під час здійснення ним публічних функцій;

– пропозиція або надання, прямо або опосередковано, урядовому чиновнику або особі, які здійснюють публічні функції, предметів грошової вартості, а також іншої користі, такої, як подарунок, послуга, обіцянка або перевага для себе або іншої особи або організації, в обмін на будь-який акт або бездіяльність під час здійснення ним публічних функцій;

– будь-який акт або бездіяльність при виконанні своїх

обов'язків урядовим чиновником або особою, які здійснюють публічні функції, з метою незаконного отримання прибутку для себе або третьої сторони;

– шахрайське використання або приховання майна, отриманого внаслідок скоєння одного з актів, на який було посилення у цій статті;

– участь як основний виконавець, співучасник, підбурювач, пособник або співучасник після скоєння, або у будь-який інший спосіб, у скоєнні або замаху на скоєння, а також у пособництві або зговорі з метою скоєння одного з актів, на який було посилення вище.

У той же час так звана «активна корупція» тепер визначається як навмисна дія будь-якої особи, яка обіцяє або надає, прямо або через посередників, вигоди будь-якого роду посадовій особі, йому або третім особам за його дії або відмову від дій відповідно до своїх обов'язків або за виконання своїх функцій таким чином, який завдає шкоди або може завдати шкоди фінансовим інтересам Європейських Співтовариств. (Стаття 3 Протоколу, розробленого на основі статті К.3 Договору про Європейський Союз, до Конвенції про захист фінансових інтересів Європейських Співтовариств (ОВ № С 313, 23.10.1996, С.1). Пасивна корупція визначається як свідомо дія посадової особи, яка, прямо або через посередників, вимагає або отримує вигоду будь-якого типу, для себе або для третіх осіб, або бере обіцянку такої вигоди, за дії або утримання від дій у відповідності з її обов'язками або за виконання її функцій в спосіб, який завдає шкоди, або може завдати шкоди, фінансовим інтересам Європейських Співтовариств. Стаття 2 Протоколу, розробленого на основі статті К.3 Договору про Європейський Союз, до Конвенції про захист фінансових інтересів Європейських Співтовариств (ОВ № С313, 23.10.1996, С.1) [1]. Водночас важливо в теоретичному та практичному плані висвітлити питання щодо співвідношення корупції та організованої злочинності, оскільки це сприяє методологічному забезпеченню формування реальної стратегії протидії кожному з цих соціальних явищ. Оскільки корупція є одним з основних

елементів організованої злочинності, зв'язок між корумпованими державними службовцями та організованими злочинними групами здійснюється через відносини, пов'язані з наданням різних квот, ліцензій, дозволів, кредитів, земельних ділянок, субсидій, прийняттям необхідних нормативних актів, лобіюванням власних інтересів в органах державної влади та державних органах. Такий зв'язок проявляється, насамперед, у формі захисту злочинних груп від громадського контролю шляхом підкупу посадових осіб органів державної влади, управління, контролю, правоохоронних органів, шляхом розподілу сфер впливу тощо.

Висновки до розділу 1

Для України проблеми запобігання та протидії корупції в органах державної влади продовжують залишатися одним з найбільш актуальних завдань державного управління. Адже корупція створює значну небезпеку для життя суспільства, і сьогодні масштаби її поширення становлять реальну загрозу національній безпеці. Незважаючи на прийняті за останні два роки організаційно-правові заходи по боротьбі з корупцією, її масштаби не зменшилися. На міжнародному рівні Україна залишається з репутацією вкрай корумпованої держави, про що свідчить її стабільно низький рейтинг за рівнем сумлінності, який визначається результатами досліджень, проведених в останні роки авторитетними міжнародними інститутами.

1) На підставі проведеного аналізу досліджень вітчизняних та зарубіжних вчених, пропонується розподілити дослідницькі підходи до формування національної антикорупційної політики за такими напрямками: першій передбачає поєднання міжнародних і національних механізмів кваліфікації, виявлення та протидії корупції і базується на регулюванні міжнародними нормативними правовими актами, які викладаються у вигляді рішень і ухвал міжнародних організацій. По суті, йдеться про певне узагальнення поняття «корупція», в основі якого лежать стандарти службової

діяльності, регламенти функціонування управлінських структур, особливості правового закріплення делегованих і дискреційних повноважень і т.д. Другий напрям базується на встановленні інституційних характеристик корупції і передбачає поєднання політичної, соціально- економічної та правової складових, а на сучасному етапі доповнюється соціальним аспектом. Третій напрямок базується на сучасному розумінні поняття "благі управління". В рамках даного напрямку вивчається вплив корупції на ефективність соціального управління в цілому, здатність систем управління протидіяти корупції та підтримувати управлінську стійкість в умовах досить високого рівня корупції. Четвертий напрям базується на комплексному дослідженні впливу корупції на дотримання прав і свобод людини в системі державного управління.

2) Виходячи з комплексного характеру методології дослідження проблем протидії корупції, доведено, що в процесі формування та реалізації Національної антикорупційної політики має бути забезпечено використання таких методів: системний підхід-розкриття впливу корупції на суспільство та систему органів державної влади, вивчення дезорганізації та реорганізації наслідків корупції; інституційний метод-визначення системи інститутів державного управління, метою яких є попередження та протидія корупції, усунення наслідків корупційних діянь; морфологічний метод-опис форм і проявів корупції в органах державної влади; феноменологічний метод-вивчення суб'єктивного сприйняття корупції, її соціокультурних, зокрема психологічних, соціальних, психічних передумов.; порівняльно-історичний метод - при аналізі історичних форм корупції в Україні проводиться ретроспективний аналіз соціальної психології народу, його соціокультурного менталітету, зміни в якому завжди відстають від динаміки соціально- економічної сфери; порівняльний метод – впровадження зарубіжного досвіду формування антикорупційної політики, впровадження стандартів міжнародних і міжурядових організацій у сфері протидії корупції.; емпіричний метод (спостереження, анкетування, експертна оцінка,

статистичний та контент-аналіз, моделювання тощо).

3) Виділено основні складові НАП як структурної складової реформи державного управління: формування концепції антикорупційної ідентичності державного управління, аналіз актуальності, доцільності та ймовірності адаптації принципів європейського менеджменту до вітчизняних систем управління в контексті загальної проблеми управління-формування проєвропейської моделі системи органів державної влади національної держави.; формування методологічної моделі реалізації НАП в контексті толерантності до корупції як соціального явища; обґрунтування сучасного дослідницького напрямку в розробці теоретико-методологічних засад формування НАП на основі сприйняття та врахування зовнішніх (міжнародних) стандартів державного управління при збереженні національних особливостей управління. В таких умовах відзначається необхідність інтегративних теоретичних досліджень, основною метою яких стане формування наукової основи еволюції НАП у форматі правової держави, при цьому створення ефективного антикорупційного механізму стає не тільки вимогою часу, а й однією з умов виживання українського суспільства, збереження національної ідентичності та державної незалежності.

РОЗДІЛ 2

ПРАВОВИЙ ІНСТРУМЕНТ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

2.1. Поняття правового інструменту протидії корупції в Україні

Наукове дослідження сутності правового явища може бути здійснено об'єктивно шляхом з'ясування етимології в контексті термінології, історичних закономірностей вітчизняного термінотворення та походження зарубіжної юридичної лексики. У свою чергу, дискусія вимагає від сторін уточнення своїх підходів до розуміння вихідних концепцій. Тому ми зафіксуємо справжнє або первісне значення словосполучення «публічно-правовий механізм протидії корупції».

В етимологічних джерелах ми «не знаходимо слово «публічно-», а зустрічаємо середньолатинське *pūblicum (vulgus)* або «публіка» – «група людей, що зібралася де-небудь» (глядачі, слухачі); «народ, люди», старе – публице – «публічно, всенародно»; запозичене із середньолатинської мови, від якого і утворюється публічний. *Pūblicum (vulgus)* «простий (народ)» виникло з латинської *pūblicus* «народний», що постало внаслідок контамінації латинських слів *poplicus* – «належний народові», утвореного від *populus* – «народ» і *pūbicus* – «належний дорослим»» [23, с. 625].

Наступне слово у «словосполученні – «правовий», яке утворено від «правий», його походження пов'язують із праслов'янським «*pravъ*» або прямий, правильний чи справедливий, що споріднене з латинськими та давньоіндійськими *rgō* – «добрий, чесний» та *bhūh* – «видатний (щодо сили й повноти)» відповідно; той, що перевищує, з давньоанглійської *fram* – «сильний, діяльний, сміливий»» [23, с. 551].

Етимологічний екскурс дав підставу стверджувати, що термінологічну основу словоформ об'єкта дослідження складають впорядковані слова, форма яких змінюється у фразі. Розглянуті слова мають своє коріння в Латинській (публічна, юридична, механізм, корупція) або давньоіндійській мовах

(юридична), запозичені в українську мову з середньо-Латинської (публічна), протославянської (протидія, юридична) і ряду західноєвропейських мов (механізм і корупція).

Крім етимології, слід дати філософське і релігійне тлумачення досліджуваної фрази. Так, М. Костицький акцентує увагу на тому, що в «людській природі існує інтерес осіб з викривлення істини, зокрема під час провадження у справах, що становить труднощі пізнання усіх значущих обставин» [31]. У філософії зустрічаємо поодинокі трактування його складових. Наприклад, право - це система загальнообов'язкових норм і відносин, що охороняється засобами державного впливу, в тому числі примусовими заходами. Інші складові слова не є чисто філософськими термінами, а відносяться до тих категорій, які характеризують людину – істина, добро, зло і так далі.

У релігійних джерелах суть корупції віднесено до «недугів людської душі, її гріху, на що неодноразово зверталась увага українськими правниками, наприклад О. Бандуркою. Даний недуг є порушенням другої біблійської заповіді або заборони ідолопоклонства: «Не можна слугувати Богу та мамоні» (Мф. 6:24), тобто багатству. Будь-який прояв цього гріха – жадібність, скупість, здирництво, стягання, користолюбство тощо – поєднує спільний мотив – бажання володіти багатьма речами, любов до самого процесу набуття та володіння» [12]. Ми вважаємо що, свідоме або несвідоме втілення людиною вказаних проявів гріха у реальності дає змогу людині ідентифікувати та сповідати гріхи, а отже протидіяти йому, відводячи від себе ще більше зло.

Тому, з філософсько-релігійного розуміння випливає, що ряд термінів розглядається в категоріях, пов'язаних з людським буттям, а корупція, як і цивілізований світський світогляд, сприймається негативно.

Правові та тлумачні словники української мови не містять трактування державно-правового інструменту протидії корупції, частіше в наукових джерелах можемо зустріти термін «механізм». Але у них є окремі терміни

або терміни, що використовують слова «суспільний», «закон», «механізм», «корупція» тощо. Наведемо кілька прикладів: «публічне право (лат. *jus publicum*) - система прав, норм, якими регулюються суспільні відносини у сфері публічної влади» [62]; «механізм правового регулювання суспільних відносин – єдина система правових засобів, за допомогою яких забезпечується результативний правовий вплив на суспільні відносини» [60, с. 244, 344]; «корупція – діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг» [62].

У чинному законодавстві термін «механізм» зустрічається частіше, ніж «публічний», «правовий», «антикорупційний» і «корупційний». Всі терміни найбільш притаманні нормативним правовим актам 2011-2012 і 2017 років; служать формою вираження норм права матеріального або процесуального характеру; поширені в підзаконних актах; поширені серед органів державної виконавчої влади, зокрема антикорупційних органів; часто використовуються в документах, що відносяться до США і ЄС.

Одним із основних нормативно-правових актів, де конкретно ведеться мова щодо протидії корупції, є КУпАП. Протидія корупції як складова частина елемента правової охорони безпосередньо зазначена у статті 172⁹ «Невжиття заходів щодо протидії корупції». В частині 1 цієї статті зрозуміло, що «протидія корупції – це передбачене законом вжиття заходів відповідними особами у разі виявлення корупційного правопорушення» [34]. В той же час, що за заходи – КУпАП не конкретизує.

Через таку невизначеність звернемося до «Закону України «Про запобігання корупції» (далі – закон) як джерела, де описано відповідні правовідносини, зокрема заходи (інструменти) протидії. Із 13 розділів закону розділ IX несе назву «Інші механізми запобігання і протидії корупції» [47].

Для наочного висвітлення питання і формулювання концепції досліджуваного інструменту необхідно привести існуючі думки в

адміністративно-правовій науці. Їх дослідження показало відсутність Концепції державно-правового інструменту протидії корупції.

Перша група поглядів містить розуміння інструменту як механізму протидії з позиції побудови інструменту правового регулювання. Зокрема, М. Марчук стверджує, що «діяльність у сфері протидії корупції охоплює механізм адміністративно-правового регулювання, як різновид інструменту правового регулювання. На його думку, механізм адміністративно-правового попередження і протидії корупції - це система адміністративно-правових засобів та інструментів, спрямованих на регулювання суспільних відносин у процесі попередження і протидії корупції, що представляє собою процес, що містить певні етапи (стадії) реалізації та елементи (компоненти)» [34].

Р. Слободян розглядає цю проблему з «позиції механізму правового регулювання, вкладає у широке за обсягом поняття вузьке значення. На його думку, механізм адміністративно-правового регулювання протидії корупції – це сукупність правових і організаційних засобів, спрямованих на боротьбу з корупційними проявами серед працівників ОВС». [57]

На думку науковців, «адміністративно-правовий механізм протидії корупційним правопорушенням – це система правових засобів, інтегрованих та організованих таким чином, що дозволяють уповноваженим суб'єктам послідовно та ефективно здійснювати діяльність із протидії корупції в органах державної влади та органах місцевого самоврядування за допомогою засобів організаційно - правового характеру та засобів адміністративного примусу» [58; 60].

Як бачимо, для цієї групи характерно і те, що механізм-це система або засіб, або норма з яскраво вираженою процесуальною або функціональною ознакою. Крім того, механізм розуміється в широкому або вузькому сенсі. У другій групі акцентовано інституційну складову. Так, І. Кушнар'єв адміністративно-правовий механізм протидії корупції розкриває як «сукупність взаємопов'язаних елементів – управлінських, організаційних, правових, контрольних, виховних, культурних, інформаційних, економічних

та інших, які утворюють його структуру і спрямовані на удосконалення сфери управління, захист прав та свобод людини, громадянина, юридичних осіб, формування ефективного і чесного державного апарату, децентралізацію влади, передачу значної частини державних функцій приватному сектору, впровадження в сферу управління електронних засобів, реформування судових та правоохоронних органів, протидію зрощування влади і бізнесу, удосконалення виборчого законодавства і діяльності політичних партій та громадських організацій, створення реальних умов для свободи бізнесу, вільної конкуренції, залишивши за державою лише створення правил для функціонування суспільних відносин і контроль за їх виконанням».[32].

Звісно, що розкриті дві групи наукових думок не є вичерпними та можуть бути переглянуті та змінені, про що вже говорив О. Боднарчук. Науковцем хоча і приділено увагу критиці механізму адміністративно-правової протидії, але він є прибічником механістичного підходу, який, на слухну думку нашого колеги, здатний відобразити суть явища антикорупційного механізму в самому процесі. Також для вирішення існуючої дилеми ми вважаємо за необхідне проаналізувати підходи до явищ, об'єднаних спільною природою адміністративного права, зокрема до явищ механізмів попередження або контролю.

Так, С. Шатрава використовує визначення «запобігання», але для власного вузького розуміння надто розширене вважає, що «адміністративно-правовий механізм запобігання та протидії корупційним діянням у сфері освіти – це цілісна система правових засобів, що характеризується єдністю взаємозумовлених та взаємозалежних елементів» [64].

В той же час О. Лесная взагалі не використовує термін «протидія», а формулює визначення адміністративно-правового механізму попередження корупції як системи взаємопов'язаних і взаємодоповнюючих інструментів, що визначаються нормами адміністративного законодавства, що мають єдину мету, спрямовану на попередження і зниження рівня корупції в державі. У

цьому змісті нею констатовано, що адміністративно-правовий механізм запобігання корупції: 1) «є сукупністю правових та організаційних дій, за допомогою яких досягається мета антикорупційної політики країни;» 2) «має на меті упорядкування суспільних відносин, які виникають під час реалізації процедур заходів запобігання корупції»; 3) «представляє собою процес, який характеризується стадійністю (що є важливою умовою ефективного виконання антикорупційної діяльності уповноважених суб'єктів)»; 4) «складається з таких елементів, як: норми права; принципи, форми та методи; акти реалізації права; правовідносини; заходи та засоби».

Розглянувши показані вище приклади визначень науковців, особливу увагу слід звернути на публікації, безпосередньо присвячені державно-правовому і приватно-правовому регулюванню суспільних відносин, де логічно було б розглянути наявність відповідної інформації про досліджуваний механізм. Враховуючи назву однієї з останніх монографій, присвячених механізмам державно-правового та приватно-правового регулювання суспільних відносин в адміністративно-політичній, соціально-культурній та економічній сферах, мова мала йти про комплекс механізмів протидії корупції, однак її автори, відповідно до поставлених завдань, цілком обґрунтовано.

Підбиваючи вищесказане про явища, які поєднані природою адміністративного права, стає зрозуміло, що адміністративно-правовий механізм протидії корупції формулюється як система, процес чи інструмент, що складає функціональну складову, чи спирається на інституційну компоненту, наповнюючи її різноплановим змістом. Залежно від функціонального призначення цей механізм може виступати як феномен організації діяльності, так і інструмент досягнення певної мети. Крім того, розуміння механізму цього типу може бути і широким, і вузьким. Частковий потенціал для науки адміністративного права з точки зору узагальнених підходів до розуміння механізмів протидії корупції міститься в кримінально-правовій науці та економічних науках.

Насамперед розглянемо термін «публічно-правовий», який не є чимось новим для юридичної науки взагалі та адміністративного права зокрема. Ще за у давньому Римі звернута увага на один із видів публічно-правових феноменів, а саме державу у вигляді публічно- правової спільності, як справу народу. З часом з'явився навіть термін «публічно-правовий договір» [15]. Історія суддівської практики багата на справи публічно-правового характеру, а українське адміністративне законодавство поширює компетенцію адміністративних судів на публічно-правові спори.

Подібне також спостерігалось в Україні за часів СРСР, де не була поширена людиноцентристська ідеологія адміністративного права, а отже не існували публічно-правові інститути у демократичному світогляді. Одним з перших науковців на пострадянському просторі, хто розпочав включати людиноцентристську ідеологію в предмет вітчизняного адміністративного права, був В. Авер'янов. Ним вводились нові терміни – публічна адміністрація та публічний інтерес. Виникла полеміка навколо різновиду публічно-правових правовідносин, де: хоча б однією стороною є публічна адміністрація, яка зобов'язана виконувати покладені на неї правові обов'язки з відповідною метою; присутній публічний інтерес; масштаб розповсюдження на суспільство в цілому або на його значну частину говорить про їх відносно загальний характер; їх форма є відкритою та гласною; у фізичної або юридичної особи по відношенню до суб'єкта публічних повноважень відсутнє суцільне підпорядкування волі останнього та наявні відповідні публічні права. Звісно, що не усі вчені щодо наведених складових були одностайними.

Останнім часом широкого поширення набула тригрупова Класифікація суб'єктів, уповноважених державою вживати заходів щодо попередження та протидії корупції і для яких вона намічає загальні напрямки здійснення їх повноважень: 1) «суб'єкти із загальними повноваженнями (Президент України; ВРУ; КМУ); 2) суб'єкти зі спеціальними повноваженнями (органи прокуратури; органи НПУ; НАБУ; НАЗК)»; 3) «суб'єкти з повноваженнями

учасника антикорупційних заходів (державні органи; органи влади; органи місцевого самоврядування; підприємства, установи, організації незалежно від підпорядкованості та форми власності, їхні посадові та службові особи; посадові та службові особи юридичних осіб публічного права, їхніх структурних підрозділів; громадяни, об'єднання громадян (за їхньою згодою)» [63]. Дослідниками класифікації акцентується увага на другій групі, серед якої ними виокремлено НАБУ та НАЗК як спеціальні антикорупційні інституції. Дійсно, всі групи суб'єктів мають різні обов'язки і не мають однакових прав.

Додамо також, що акцент на «публічно-правовий» механізм протидії корупції ґрунтується на положеннях Конституції України, згідно з якими держава є правовою і демократичною, має республіканську форму правління, а механізм протидії є частиною державної публічно-правової політики.

Перейдемо до опису значення іншого термін – «механізм». Добре відомо, що в науці нормально переносити або вводити терміни. У випадку з цим терміном все сталося так, як влучно було відзначено О. Боднарчуком: «введення технічного терміна «механізм» у правову сферу передбачає необхідність розглядати його як певну фікцію, явище, що пристосоване, адаптоване до потреб юридичної науки... гуманізація та гуманітаризація знань про державу та право не дає можливості просто перенести терміни природничих наук в юридичну науку як гуманітарну сферу наукових знань» [69, с. 238]. Недарма в теорії права і держави ми часто зустрічаємо вживання цього терміна поряд з такими явищами, як держава і його механізм, а також правове регулювання і його механізм; механізм держави, механізм політичної влади, механізм політичного опору, механізм правового забезпечення прав людини, процесуальний механізм реалізації та захисту суб'єктивних юридичних прав і виконання обов'язків людей та інших суб'єктів суспільного життя, механізм правового регулювання, механізм дії державно-правової закономірності, правовий механізм тощо.

Тому не слід розуміти термін «механізм» в сенсі пристрою або

пристрою. Це допомагає адаптувати певний якісний аспект процесу в адміністративному праві для кращого розуміння не тільки юристами, а й звичайною людиною.

Інший термін – «протидія», який в науці адміністративного права зазвичай вживається разом з поняттям адміністративно-правової протидії і розглядається як специфічний вид соціальної діяльності

Враховуючи цю неоднозначність, а також те, що теорія правової протидії висувається і обговорюється в теорії держави і права, звернемося до основних сучасних концепцій правосвідомості, які дозволять нам визначити контексти вживання терміна протидія. Так, Т. Гобс, як один із представників школи природного права, розглядав протидію при характеристиці права та держави. У своїй праці «Левіафан» «використовує дане поняття як різновид протидії особи (у випадку, коли людина, яка відмовилась від права, перешкоджає у користуванні благом тій людині на користь, якої відбулась така відмова); форму порушення закону (отримання надмірного розглядається, як порушення природного закону люб'язності, через що є протидією основному природному закону прагнення миру); причини руйнування держави (взаємна протидія у суспільстві); опис факторів загроз державі (вчення, яке протидіє мирові; протидія особам, котрі з метою здобуття влади порушують мир своєї країни, на початку їхньої злочинної діяльності), а також як опис явищ зору» [17].

Термін «корупція» як в законодавстві, так і в адміністративно-правовій науці має більше десятка основних визначень. Ми є прихильниками нинішнього законодавчого підходу в його розумінні. На доктринальному рівні ми згодні з суттю того, що соціальний вимір корупції з урахуванням її морально-психологічних характеристик має найбільш потужний негативний потенціал, оскільки масштабність цього явища створює аномальне викривлення етико-правових міжособистісних інтеракцій, коли корупція сприймається як соціальна норма суспільної поведінки та взаємовідносин влади, публічної адміністрації та членів громадянського суспільства.

Таким чином, сутність публічно-правового інструменту протидії-це штучна, позитивна, відкрита, загальнодоступна і загальнодержавна соціальна реакція, що має специфічний прояв адекватної протидії корупційному механізму для підтримки нормального стану суспільних відносин за допомогою адміністративного права на основі поєднання його диспозитивних і імперативних методів останнього.

Враховуючи вищевикладене, ми вважаємо, що досліджуване нами явище має такі особливості: його сутність визначається усталеним розумінням протидії; воно виступає як вид правової протидії; діяльність суб'єктів протидії (спеціально визначених та ін.) включає в себе сукупність організаційно-правових заходів, об'єднаних метою протидії негативному явищу в частині проявів адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, дисциплінарних проступків; діяльність адекватна негативному явищу і; це правовий інститут; це правовий інструмент виявлення та нівелювання корупційних ризиків; він виступає як багаторівнева система; його місце може визначатися місцем суб'єктів і місцем норм у законодавстві.

2.2. Правові заходи протидії корупції в Україні

Зміст антикорупційної політики країни передбачає, що державні органи, уповноважені протидіяти корупції, своїми діями зобов'язані сприяти підвищенню рівня правосвідомості населення, посилення громадського контролю за прийняттям рішень державними органами, проведення антикорупційних заходів, таких як фінансовий контроль, антикорупційна експертиза проектів та діючих нормативних правових актів, ефективному виявленню та розслідуванню корупційних правопорушень, притягнення до відповідальності осіб, причетних до їх вчинення, та ін.

Всі ці заходи являють собою комплекс дій, спрямованих на досягнення і реалізацію єдиної мети – зниження рівня корупції та забезпечення нормального функціонування державних інститутів та інститутів

громадянського суспільства.

Враховуючи, що сама система заходів з попередження корупції являє собою лише сукупність конкретних дій, визначених законом, їх належне здійснення вимагає врахування правових орієнтирів, які супроводжують практичну діяльність суб'єктів, уповноважених на попередження корупції, з метою недопущення їх виходу за рамки закону.

На наш погляд, такі правові орієнтири є процесуально- правовими засадами запобігання корупції. Під якою ми пропонуємо розуміти систему вихідних положень, що становлять основу процесу реалізації діяльності суб'єктів, уповноважених законом здійснювати процесуально-правові заходи щодо попередження корупційних правопорушень у рамках забезпечення реалізації державної антикорупційної політики.

Виходячи із запропонованого визначення, вважаємо за необхідне розглянути окремі складові цього терміна. Так, по-перше, зважаючи на адміністративно-правову природу антикорупційних заходів, тобто визначеність положеннями адміністративного законодавства, відповідно, засади, які супроводжують їх реалізацією також наділені адміністративними властивостями та встановлюють імперативні умови реалізації антикорупційної діяльності органів державної влади; по-друге, зазначені засади являються процесуальними, оскільки спрямовані на поетапне супроводження практичного виконання кожної послідовної дії, яка повинна відобразитися у конкретній формі та відповідати встановленим у суспільстві потребам та вимогам; по-третє, сам термін засади, визначається як: основа чогось; те головне, на чому ґрунтується, базується що-небудь; вихідне, головне положення, принцип; основа світогляду, правило поведінки; спосіб, метод здійснення чого-небудь.

Стосовно до системи адміністративно-правових заходів з попередження корупції адміністративно-процесуальні принципи є основою, яка повинна забезпечувати:

1. підбір кадрів з урахуванням здатності об'єктивно, неупереджено та

сумлінно виконувати службові обов'язки у сфері антикорупційної діяльності;

2. раціональна та ефективна антикорупційна політика, обґрунтовано визначає напрями протидії корупції, в яких об'єктивно виникає необхідність;

3. процедури, рамки та основні вимоги, яким повинен відповідати процес реалізації антикорупційних заходів.

На наш погляд, однією з найважливіших складових адміністративно-процесуальних принципів попередження корупції є принципи попередження корупції.

Для того щоб краще обґрунтувати цю тезу, ми пропонуємо спочатку розглянути загальне визначення правових принципів, дане вченими.

В правовій науці принцип визначає переконання, норму, правило поведінки або основне, вихідне положення теорії, ідеології, підходів, теоретичних положень, ідей, що відображають об'єктивні закономірності розвитку суспільства і держави.

На думку Г. Атаманчука, принцип - це відображення закономірностей відносин і зв'язків між їх структурними елементами. Вчений визначає принципи як специфічну категорію, в якій відображається не стільки сама закономірність розвитку відносин, скільки наше знання про них. Доречно зазначити, що на думку вченого, запровадження окремих принципів в діяльності органів державної влади має відповідати деяким вимогам, серед яких:

- відображати тільки найбільш значимі, обумовлені об'єктивними факторами закономірності публічних відносин;
- відображати лише стійкі закономірності публічних відносин;
- об'єднувати загальні закономірності, що притаманні діяльності органів державної влади як, цілісному соціальному явищу;
- відображати специфіку діяльності кожного окремого органу державної влади.

О. Ярмиш, В. Серьогін розглядаючи принципи організації й діяльності органів державної влади, зазначають, що принципи – це нормативні засади,

ідеї, положення, які являються основою організації та діяльності органів державної влади. На думку вчених, принципи поділяються на загальні, що стосуються діяльності органів державної влади та спеціальні – ті, що характеризують діяльність окремих органів публічної влади [65].

Крім того, основні принципи, що визначають особливості антикорупційної діяльності органів державної влади закріплені у Законах України «Про державну службу», «Про Національне антикорупційне бюро України», «Про прокуратуру» та «Про Національну поліцію». Зазначені нормативно-правові акти обрані для розгляду виходячи з того, що статтею 1 Закону України «Про запобігання корупції» спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції визначено саме органи прокуратури, Національної поліції, Національне антикорупційне бюро України та Національне агентство з питань запобігання корупції. Стосовно останнього, на жаль, окремо принципів діяльності не визначено.

Так, відповідно до статей 6 - 12 Закону України «Про Національну поліцію» визначені наступні принципи серед яких: верховенство права; дотримання прав і свобод людини; законність; відкритість та прозорість; політична нейтральність; взаємодія з населенням на засадах партнерства; безперервність [44, ст. 6-12].

Діяльність прокуратури базується на засадах: верховенства права та визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю; законності, справедливості, неупередженості та об'єктивності; територіальності; презумпції невинуватості; незалежності прокурорів, що передбачає існування гарантій від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо прийняття ним рішень при виконанні службових обов'язків; політичної нейтральності прокуратури; недопустимості незаконного втручання прокуратури в діяльність органів законодавчої, виконавчої і судової влади; поваги до незалежності суддів, що передбачає заборону публічного висловлювання сумнівів щодо правосудності судових рішень

поза межами процедури їх оскарження у порядку, передбаченому процесуальним законом; прозорості діяльності прокуратури, що забезпечується відкритим і конкурсним зайняттям посади прокурора, вільним доступом до інформації довідкового характеру, наданням на запити інформації, якщо законом не встановлено обмежень щодо її надання; неухильного дотримання вимог професійної етики та поведінки.

Основними засадами діяльності Національного антикорупційного бюро є: верховенство права; повага та дотримання прав і свобод людини і громадянина; законність; безсторонність та справедливість; незалежність Національного бюро та його працівників; підконтрольність і підзвітність суспільству та визначеним законом державним органам; відкритість для демократичного цивільного контролю; політична нейтральність і позапартійність; взаємодія з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями [48].

На наш погляд, основними принципами, що стосуються спроможності забезпечити ефективне здійснення антикорупційної діяльності уповноважених суб'єктів, є: принцип законності, відкритості, гласності та гласності, професіоналізму та компетентності, участі громадськості у реалізації заходів щодо попередження та протидії корупції та невідворотності відповідальності за вчинення корупційних правопорушень та правопорушень, пов'язаних з корупцією.

Принцип законності - це головний принцип, загальний для всієї адміністративної діяльності. Принцип законності реалізується при строгому дотриманні всіма уповноваженими органами та їх посадовими особами положень законів і підзаконних актів, що, як наслідок, гарантує здійснення прав і свобод громадян. Процесуальний елемент законності полягає в строгому дотриманні і виконанні адміністративних процедур.

Принципи відкритості, гласності і гласності є основоположними принципами ефективного управління, важливими основами між встановлення громадянами взаємин.

Слід зазначити, що сьогодні принцип прозорості в діяльності органів державної влади є невід'ємною частиною системи європейських принципів благого управління. Зміст поняття «transparency» (від англ.«прозорю») передбачає поінформованість громадськості щодо прийняття політичних рішень, можливість відкрито одержувати інформацію про соціальні, економічні та політичних процеси, що відбуваються в країні. Термін «транспарентність» є здобутком західної політико-правової науки. Сутність транспарентності як принципу діяльності органів виконавчої влади полягає у тому, що він виступає метою, відносно якої гласність та право доступу є засобами її досягнення [54, с. 127].

Виходячи зі змісту поняття «транспарентність» («прозорість»), запровадження цього принципу для всієї системи органів державної влади та місцевого самоврядування, на наш погляд, може стати невід'ємним атрибутом влади, яка буде спрямована на забезпечення, насамперед, залучення громадськості до державного управління, до здійснення громадського контролю за діяльністю органів державної влади., що в свою чергу дозволить громадськості вносити корективи в діяльність окремих посадових осіб або органу, в якому вони займають посади, і декларувати інтереси більшості населення або його окремих груп, а такі складові, як" «прозорість», «відкритість», «гласність» будуть служити засобом досягнення цієї мети.

Тому сьогодні головним чином впровадження принципу прозорості в існуючу систему принципів державної діяльності в Україні залежить від закріплення в національному законодавстві норми, яка б визначала зміст і межі застосування принципу прозорості в діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування.

Принципи професіоналізму і компетентності є основними принципами в організації і функціонуванні державної служби, так як вони визначають приналежність людини до певного рівня знань, достатньому для виконання службових обов'язків на рівні поставленої мети.

Дотримання принципів професіоналізму і компетентності в діяльності державних службовців є не тільки однією з основних вимог, що визначають формування і практичну діяльність персоналу, а й необхідною правовою умовою, без якої особа не має права здійснювати службові повноваження. Найважливішим засобом забезпечення професіоналізму є налагоджена система підбору персоналу.

Взаємодія уповноважених органів з громадськістю (громадськими об'єднаннями) є однією з основних форм забезпечення підзвітності влади, яка досягається шляхом залучення громадськості до процесу прийняття рішень, вироблення напрямів державної політики та здійснення громадського контролю за різними сферами діяльності влади. На сьогоднішній день, підзвітність може виявитися тим стримуючим фактором, що здатен запобігати вчиненню корупційних правопорушень та правопорушень, пов'язаних з корупцією. Підзвітність означає, що посадові особи, наділені повноваженнями, зобов'язані обґрунтовано звітувати та обговорювати результати своєї діяльності з громадськістю.

Залучення населення до реалізації державної політики дає можливість бути не лише спостерігачем, а й активним учасником формування політики в окремих галузях. За своєю сутністю громадська експертиза являється одним з правових механізмів, що здатен забезпечувати реалізацію права громадян на участь в управлінні державними справами, а також обумовлювати ефективну й правомірну поведінку посадових та службових осіб.

Не менш важливими у сфері запобігання корупції є принципи взаємодії уповноважених суб'єктів. Принципи взаємодії суб'єктів профілактики корупції є необхідною складовою ефективної спільної антикорупційної діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. Незважаючи на те, що сьогодні суб'єкти, уповноважені запобігати виникненню корупції, самі стають її учасниками, створення правової бази, яка буде умовно виступати в якості стримуючої бази, є реальною необхідністю.

Такий перелік правових засад, на яких базується діяльність суб'єктів запобігання корупції, характерний і для здійснення їх взаємодії, тобто спільного здійснення антикорупційних заходів. Слід зазначити, що ці принципи вибираються виходячи з проблем, що існують у діяльності осіб, уповноважених попереджати корупцію і, відповідно, долати їх. Особлива увага зазвичай приділяється принципу відповідальності, а точніше невідворотності покарання осіб, які вчинили корупційні діяння, оскільки порушення цього принципу створює відчуття безкарності і викликає сприйняття корупції як засобу вирішення проблем, норми функціонування органів влади, правоохоронних органів і значної частини суспільства.

Зміст принципів взаємодії суб'єктів запобігання корупції пропонується розуміти, як систему установок, керівних начал, відправних положень, які відображають об'єктивні закономірності розвитку відносин в сфері запобігання та протидії корупції та визначають сутність взаємовідносин між суб'єктами, які взаємодіють з метою виконання покладених на них загальних та індивідуальних завдань.

На думку Д. Заброди, до основних принципів взаємодії суб'єктів боротьби з корупцією належать принципи: законності, доцільності, безперервності, плановості, гласності, системності, комплексності, спеціалізованості, комплексного використання сил та засобів взаємодіючих сторін та деякі інші.

Принцип плановості – спрямований на передбачення та врахування об'єктивних і суб'єктивних обставин, що можуть виникнути в процесі взаємодії суб'єктів запобігання корупції, шляхом спільної розробки програм антикорупційної діяльності, вчинення узгоджених дій, а також шляхом прийняття спільних правових документів, що визначатимуть засади такої взаємодії.

Принцип гласності – відображається в оперативному, своєчасному, повному та постійному інформуванні населення про діяльність суб'єктів запобігання корупції, шляхом, визначеного законодавством обов'язку органів

державної влади та органів місцевого самоврядування звітувати про власну діяльність перед громадянами, а також відкритого обговорення питань та рішень, що мають особливе значення.

Принцип безперервності означає, що діяльність суб'єктів запобігання корупції щодо їх взаємодії вимагає постійного та систематичного виконання й узгодження антикорупційних заходів, протягом значного проміжку часу.

Принцип системності передбачає, що діяльність суб'єктів, уповноважених запобігати корупції, в процесі їх взаємодії, має сприйматися як діяльність взаємопов'язаних елементів, з виділенням місця й ролі відносно кожного суб'єкта. В процесі реалізації узгоджених антикорупційних програм.

Принцип комплексності реалізується шляхом поєднання короткострокових, довгострокових та постійних заходів організаційного, правового та управлінського характеру, що мають на меті протидію та запобігання корупції.

Принцип спеціалізованості передбачає, що протидія корупції має бути забезпечена шляхом реалізації форм, засобів та методів, які характеризують окремого суб'єкта запобігання корупції та походять з їх правового статусу та соціальної обумовленості його утворення. Сутність зазначеного принципу полягає також у запобіганні використанню нехарактерних суб'єктам протидії корупції заходів та методів антикорупційної діяльності, оскільки, їх застосування може призвести до зниження рівня ефективності протидії корупційним проявам.

Принцип комплексного використання сил та засобів взаємодіючих сторін. Зміст зазначеного принципу полягає у тому, що органи державної влади, разом із виконанням своїх основних повноважень, паралельно зобов'язані здійснювати діяльність щодо запобігання корупції.

Проаналізувавши зміст принципів взаємодії суб'єктів запобігання корупції, варто зазначити, що в цілому, під принципами взаємодії ми розуміємо систему взаємопов'язаних основоположних правових засад, якими

обумовлюється спільна та узгоджена антикорупційна діяльність суб'єктів запобігання корупції. На наш погляд, найважливіші організаційні засади взаємодії суб'єктів профілактики корупції повинні визначати принципи системності, наступності та спеціалізації. Правильна реалізація цих принципів дозволить забезпечити більш ефективну взаємодію між цими суб'єктами.

Іншими важливими принципами, що впливають на ефективність антикорупційної діяльності, є принципи правотворчості в галузі запобігання корупції, які спрямовані на забезпечення належного розвитку антикорупційного законодавства, найважливішими з яких є принципи верховенства права, законності, демократії, гуманізму, професіоналізму і науки. Так, зміст принципу верховенства права розкривається через гарантування та забезпеченні пріоритету права у суспільстві, унеможливлення свавілля державної влади та забезпеченні реалізації конституційних прав та свобод. Принцип верховенства права стабілізує діяльність держави та її органів [29, с. 14].

Як ми вже зазначали, сьогодні вирішення питання взаємодії органів державної влади та громадськості має велике значення, оскільки більш уважне ставлення до пропозицій і зауважень громадян, своєчасне реагування на них можуть активізувати потужний ресурс, який може бути небайдужий до долі країни. Тому держава зобов'язана реально сприяти усвідомленню громадянами важливості їх участі в управлінні державними справами.

Принцип законності є універсальним принципом, він адресований як законодавцям, так і тим суб'єктам, які здійснюють це право.

На думку окремих вчених, найважливішим принципом правотворчої діяльності уповноважених суб'єктів являється принцип науковості. Принцип науковості сприяє поглибленому з'ясуванню об'єктивних закономірностей, що обумовлюють соціальну ефективність закону; обґрунтованості, врахуванню і використанню досягнення науки і техніки, теоретичній

обґрунтованості проблем, що вимагають нового нормативного рішення [29, с. 17].

На наш погляд, найважливішим принципом правотворчої діяльності є принцип професіоналізму, який за своїм змістом є аксіоматическим, оскільки уповноважений суб'єкт, що володіє високим рівнем знань і досконало обізнаний про особливості правотворчого процесу, що є частиною його професійної діяльності, не може допускати неточностей у формулюваннях змісту нормативного правового акта, допускати порушення в частині невідповідності положень нормативного правового акта нормам Основного Закону, порушувати порядок розробки та прийняття даного документа.

Враховуючи пріоритетні напрями державної політики на сучасному етапі щодо євроінтеграційних процесів, вважаємо за необхідне виділити ще один, безсумнівно, важливий принцип- принцип міжнародного пріоритету, оскільки положення міжнародних нормативних правових актів є невід'ємним елементом вітчизняної правової системи. Саме тому, у процесі реалізації правотворчої діяльності обов'язково має враховуватися ряд міжнародних договорів. Декларація про державний суверенітет України, прийнята Верховною Радою 16 липня 1990 р., в розділі X проголосила пріоритет загальновизнаних норм міжнародного права перед нормами внутрішньодержавного права. Реалізація пріоритету міжнародного права в правовій практиці України потребує насамперед удосконалення законодавства, яке має забезпечувати механізм реалізації міжнародно-правових норм у правовій системі України. Таке забезпечення – не лише внутрішній, а й міжнародно-правовий обов'язок держави [50, с. 157].

Належне дотримання та застосування перелічених принципів правотворчості у сфері запобігання корупції має забезпечувати умови, за яких: зміст антикорупційних норм піддаватиметься оперативному реагуванню на зміни в динаміці поширення корупції; при внесенні змін до чинного законодавства або прийнятті нормативних правових актів будуть

повною мірою враховуватися особливості антикорупційної діяльності, що потребують правового визначення; дотримуватиметься єдиного порядку розроблення, прийняття та реалізації правових актів.; у процес правотворчої діяльності будуть залучені представники громадськості, що, на наш погляд, має дві підстави: перша – це можливість громадськості декларувати свої потреби і друге-здійснення контролю за правотворчою діяльністю органів державної влади, з тим щоб уникнути недоліків у змісті нормативних правових актів, а також запобігти наявності корупційних чинників у цих правових актах, що у свою чергу буде сприяти поширенню корупції в окрему сферу суспільних відносин.; будуть враховані наукові ідеї та пропозиції щодо вдосконалення порядку реалізації окремих заходів щодо запобігання корупції, а головне, до законотворчої діяльності будуть залучені фахівці, які повною мірою здатні забезпечити комплексне, об'єктивно необхідне, ефективне нормативно - правове регулювання суспільних відносин у сфері запобігання корупції в Україні.

Висновки до розділу 2

1. Правовий інструмент протидії корупції – це різновид антикорупційного механізму юридичної протидії, що характеризується його використанням уповноваженими суб'єктами у формі діяльності, правового інституту або інструменту з метою підтримки нормального стану суспільних відносин у поєднанні диспозитивних та імперативних методів адміністративного права; специфічними суспільними відносинами (з приводу формування та реалізації антикорупційної політики, запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, запобігання корупції у діяльності юридичних осіб, правил етичної поведінки, фінансового контролю, захисту викривачів, інших механізмів запобігання і протидії корупції, відповідальності за корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення та

усунення їх наслідків); суспільною необхідністю дієвого протистояння механізму корупції у публічній і приватній сфері.

2. Виділено різновиди зазначеного механізму залежно від таких критеріїв класифікації, як суб'єктна ознака, характер функції у протидії, природа правових норм, сфера інтересів і галузь державного управління.

3. Зазначено, що належна реалізація системи заходів запобігання корупції потребує врахування правових орієнтирів, які супроводжують практичну діяльність суб'єктів, уповноважених запобігати корупції, з метою недопущення ними виходу за рамки закону, якими визначено адміністративно-процесуальні принципи запобігання корупції. Встановлено, що по відношенню до системи заходів запобігання корупції, адміністративно-процесуальні принципи виступають підґрунтям, за рахунок якого забезпечується: належність виконання процедур та основних вимог, яким має відповідати процес застосування антикорупційних заходів; підбір професійних кадрів, з огляду на здатність об'єктивно, неупереджено та віддано виконувати посадові обов'язки, не порушуючи антикорупційних вимог; раціональна та ефективна антикорупційна політика, обґрунтоване визначення напрямів запобігання корупції, в яких об'єктивно існує потреба.

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

3.1. Міжнародно-правові стандарти протидії корупції

Згідно досліджень українського Центру політико-правових реформ констатовано факт, що у звітах авторитетних міжнародних інституцій завжди зазначається: Україна з періоду набуття нею незалежності перебуває під великим негативним впливом корупції. Вочевидь, у науковому плані тема протидії та запобігання корупції, у т.ч. на основі міжнародно-правових стандартів, завжди була, є і буде актуальною через те, що корупція була, є і буде вкрай небезпечною руйнівною загрозою для будь-якого цивілізованого та демократичного суспільства, до кола яких ми себе намагаємось відносити. Вироблення ж категоріальної основи в адміністративному праві відіграє в цьому процесі важливу теоретичну роль.

Необхідно зазначити, що одним із ефективних шляхів протидії корупції є застосування відповідних міжнародно-правових стандартів. Разом з тим, коли спробуємо підшукати такі стандарти, то виявиться, що відсутні як єдина термінологія та самі стандарти, так і єдність щодо їх застосування.

За нашими спостереженнями, при розробці міжнародних стандартів дослідники апелюють до контексту міжнародно-правового документа або розглядають його у вузькому сенсі діяльності державного органу. Навіть один автор іноді спирається на широкий спектр різних стандартів-антикорупційні стандарти державної діяльності; пакет стандартів, заходів і правил, які країни можуть застосовувати для зміцнення своїх правових норм і режимів державного регулювання у сфері протидії корупції.; міжнародні стандарти взаємодії органів влади та громадськості при

прийнятті рішень у галузі антикорупційної політики; антикорупційні стандарти.

Бувають випадки, коли такі стандарти не завжди конкретизуються, визначаються або класифікуються. Іноді вони взагалі не приділяють їм глибокої уваги, наприклад, при вивченні такого фундаментального питання, як основи боротьби з корупцією. Однак вчені не могли ставити перед собою таких завдань.

Щоправда, навіть за наявності стандартів про доцільність їх впровадження до сих пір дискутують у наукових колах. Науковий спір триває в двох основних напрямках – міжнародні стандарти протидії корупції відповідними суб'єктами влади в усіх сферах державного управління та в самих суб'єктах протидії корупції. Спір є частиною більших за масштабом дискурсів. Як приклад, це спір щодо ролі корупції в глобалізації, про що ми не маємо права не сказати у даному підрозділі. Є думка, що не всі міжнародні організації керуються загальним інтересом світової спільноти, а глобалізація не завжди просуває світ до реалізації принципу міжнародної справедливості. В організаціях, що уособлюють Новий світовий економічний порядок, – МВФ і Світовому Банку – кількість голосів визначається величиною частки капіталу. Тут тон задає пентархія «клубу багатих», думці яких інші держави практично нічого не можуть протиставити.

Міжнародні організації, як правило, мають у своєму розпорядженні органи, які не обмежують суверенітет членів, але мають невеликі самостійні владні компетенції. Інакше структуровані наднаціональні міжнародні організації, чийм органам члени поступаються компетенції для реалізації колективних інтересів, як, наприклад, в Європейському Союзі (Європейська Комісія та Європарламент). Разом з тим, право «вето» залишається тут важливим інструментом захисту своїх інтересів окремими державами.

З огляду на різні погляди ми згодні з думкою В. Предборського, який вважає «важливим для нашої держави застосування міжнародних механізмів протидії корупції з урахуванням національних та регіональних

особливостей і суспільно - політичної ситуації в Україні. Іншим прикладом є спір щодо загального питання стандартів, який по суті також виходить за межі міжнародних стандартів протидії корупції та стосується більш ширших за змістом питань» [49]. Якщо говорити про той факт, що підрозділи ОВС протидіяли корупційним деліктам довгий час, то слушною буде думка І. Зозулі, який акцентував її у контексті міжнародних стандартів та реформ ОВС. Вчений зазначає, що «декілька останніх років щодо реформування системи ОВС України особливо популярною стала теза побудови в нашій державі вітчизняної поліції саме за європейськими стандартами. Хоча ми вже неодноразово казали, що жодних європейських стандартів у цій справі немає взагалі і бути не може – і якщо вже брати Європу за взірець, то слід принаймні говорити про європейський зразок» [24].

Спочатку з'ясуємо загальне розуміння міжнародних стандартів, їх правову основу та генезу, а потім перейдемо до їх поняття та видів.

Зазвичай під стандартом розуміють:

1. Прийнятий тип виробів, що відповідає певним вимогам своєю якістю, хімічним складом, фізичними властивостями, розміром, вагою і т. ін. Загальноприйнятий взірець у мові Єдина типова форма організації, проведення, здійснення чого-небудь.

2. Щось позбавлене індивідуальних особливостей, своєрідності, оригінальності; шаблон, трафарет. Майже кожна галузь наукових знань у тому чи іншому вигляді використовує стандарти.

У медичній галузі наукових знань стандарти класифікують за обов'язковістю виконання (державні соціальні стандарти та стандарти-рекомендації), за ієрархією застосування (міжнародні, національні, регіональні, локальні), за видом (на ресурси охорони здоров'я, організації медичної служби, технологічні, комплексні тощо); в стандартизації та метрології (міжнародні, регіональні, міждержавні, національні, галузеві стандарти та стандарти підприємств, основоположні стандарти, стандарти на продукцію, послуги, стандарти на процеси, стандарти методів контролю -

випробувань, вимірювань, аналізу) тощо.

Правовою основою міжнародних стандартів в Україні є норми ст. 9 Конституції України, за якою чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана ВРУ, є частиною національного законодавства України. Органічним продовженням даних норм у національному законодавстві є Закон України від 29.06.2004 «Про міжнародні договори України» та 05.06.2014 «Про стандартизацію», а також інші підзаконні нормативно-правові акти.

Завдяки практиці нормативно-правової регламентації можна дослідити варіації вживання законодавцем ключових для нас термінів. Наприклад, згідно з п. 41 ч. 1 ст. 1 Закону України від 23.12.1997 «Про основні засади і вимоги до безпеки і якості харчових продуктів» міжнародні стандарти, інструкції та рекомендації – стандарти, інструкції, рекомендації та документи іншого типу, розроблені і затверджені відповідними міжнародними організаціями. Крім того, в законодавстві закріплено визначення міжнародного стандарту аудиту, міжнародного стандарту фінансової звітності, європейського стандарту і понад 130 видів словосполучень зі словом «стандарт».

Стосовно даної тематики нашого дослідження вітчизняне законодавство містить норми, в яких також присутні відповідні словосполучення, але не визначення. Виключенням є модельний закон СНД від 15.11.2003 «Основи законодавства про антикорупційну політику», у якому визначено, що антикорупційні стандарти – це єдині для відокремленої сфери правового регулювання гарантії, обмеження або заборони, які забезпечують попередження або зменшення впливу корупції на функціонування даної сфери.

Треба сказати, що чинне українське антикорупційне законодавство містило різні положення про міжнародне співробітництво, які стосувалися самого співробітництва, договорів, обміну інформацією або заходів з повернення майна.

Гене́за міжнародних стандартів публічно-правового механізму протидії корупції в Україні залежала від виникнення і розвитку міжнародно-правового регулювання стандартів в сфері боротьби з корупцією, виникнення яких пов'язують з низкою невдалих спроб в його початковій точці зародження, а також з прийняттям резолюцій, декларацій і принципів. Зокрема, з метою зниження рівня корупції ще в 1950-1970-х рр. було зроблено спробу створити кодекс поведінки транснаціональних корпорацій. Однак, зважаючи на слабкість міжнародного співробітництва у той період, відповідний проект так і не був реалізований.

В основу уперше прийнятих стандартів лягли норми з Резолюції Генеральної асамблеї ООН від 15.12.1975 № 3514 (XXX), яка «не лише засудила всі види корупції, але й рекомендувала для вжиття державами заходів, необхідних для запобігання й протидії корупції. У подальшому їх було розвинуто у Резолюції ГА ООН «Боротьба з корупцією» від 12.12.1996 №A/RES/51/59, Декларації ООН «Про боротьбу з корупцією та хабарництвом у міжнародних комерційних операціях» 1996 р., Міжнародному кодексі поведінки державних посадових осіб 1996 р., Керуючих принципах для ефективного виконання Кодексу поведінки посадових осіб із підтримання правопорядку 1989 р.» [25].

Звісно, у декількох абзацах не розглянути всю гене́зу, у зв'язку з чим наведемо узагальнені результати дослідження О. Бондарчук, яка дійшла висновку, що «становлення міжнародно-правового механізму боротьби з корупцією проходило у декілька етапів. Перший етап становлення почався в 50- 60-і рр. ХХ століття і вирізнився утворенням міжнародного механізму протидії корупції; на другому етапі, який проходив в 70-х рр. ХХ століття, увагу переважно було приділено національно-правовому регулюванню протидії міжнародній корупції; третім етапом є період з 1980 по 2003 роки, за якого відбувалася активізація роботи зі створення міжнародних організацій щодо розробки заходів протидії незаконним виплатам і іншим різновидам корупції; четвертий етап можна охарактеризувати як етап універсалізації

антикорупційних норм. Він розпочався 31 жовтня 2003 року, коли Резолюцією 58/4 Генеральної Асамблеї був прийнятий перший універсальний міжнародний договір у цій сфері – Конвенцію ООН проти корупції, яка вінчає раніше проведену правотворчу роботу, що в практиці ООН трапляється нечасто» [9].

Для подальшого вирішення аналізованої дилеми вважаємо за необхідне розглянути український історико-правовий шлях розвитку, де можна виділити кілька вже відомих тенденцій і привести нові.

По-перше, загальноновизнано, що Україна вже підписала низку важливих міжнародних антикорупційних угод: Конвенція ООН проти корупції підписана Україною 11 грудня 2003 року, ратифікована 18 жовтня 2006 року вступила в силу для України з 1 січня 2010 року; Громадянська конвенція про боротьбу з корупцією підписана Україною 4 листопада 1999 року, ратифікована 16 березня 2005 року, вступила в силу для України – 1 січня 2006 року. З набранням чинності Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією Україна стала сороковим членом Групи держав проти корупції (GRECO). Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією підписана Україною 27 січня 1999 року ратифікована 18 жовтня 2006 року вступила в силу для України – 1 березня 2010 року.

Додатковий протокол до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією підписаний Україною 15 травня 2003 року, ратифікований 18 жовтня 2006 року, вступив в силу для України – 1 березня 2010 року. І дійсно, за ступенем важливості підписання документів – це факт.

Але існує інший документ – Кодекс професійної етики ІКОМ 1986 року [30], який було несправедливо забуто. За тоталітарних умов СРСР його існування в радянському адміністративному законодавстві було унікальним явищем. У ті часи Україна, як член ООН і союзна республіка у складі СРСР, мала членство у міжнародній неурядовій професійній організації, що представляє інтереси музеїв та фахівців музейної справи. У вказаному документі було рекомендовано норми щодо врегулювання потенційного

конфлікту інтересів серед представників музейних професій, а також заборона незаконних винагород і отримання ними пільг. Таким чином треба враховувати цей факт, який пропонуємо розцінювати як один із перших прикладів опосередкованого долучення України до міжнародних документів, де містились антикорупційні норми-рекомендації етичного характеру.

По-друге, останніми тенденціями в Україні є рух розвитку законодавства в бік стандартів ЄС, намір відійти від співпраці з СНД, а також інтерес до стандартів відкритих даних в державі.

Отже, розглянувши загальне розуміння міжнародних стандартів у протидії корупції, їх правову основу та генезу спробуємо виробити поняття міжнародно-правових стандартів у протидії корупції, умовно їх згрупувавши за видами. Як критерії для групування візьмемо характер норм, їх матеріальну і процесуальну властивість, авторство та географію поширення, охопивши стандарти прав людини, як підґрунтя тощо.

Залежно від характеру дії норм можемо виділити загальні та антикорупційні стандарти. Як ілюстрацію загальних стандартів наведемо думку А. Боднарчука, який обґрунтовано вважав, що «спеціалізовані органи по боротьбі з корупцією іноді наділені особливими повноваженнями, якими не володіють працівники звичайних поліцейських органів. Однак такі широкі повноваження повинні суворо контролюватися з урахуванням міжнародних стандартів прав людини і підлягати зовнішньому контролю. Такий підхід автора є раціональним, адже протидія корупції відбувається не заради протидії корупції, а, власне, заради прав людини» [9].

До другої групи цього класу стандартів належать всі об'єднані антикорупційні або загальні (міжнародно-правові) стандарти боротьби, попередження або протидії корупції. Вони безпосередньо пов'язані з корупцією.

Так, Д. Клименко до міжнародних стандартів запобігання корупції відносить:

- 1) «забезпечення ефективного та прозорого механізму декларування

посадових осіб публічної служби»;

2) «невідворотність застосування заходів дисциплінарної, адміністративної та кримінальної відповідальності за вчинення корупційних правопорушень»;

3) «встановлення дієвого механізму обов'язкового інформування посадовими особами публічного управління про відомі їм випадки корупції (за умови звільнення від відповідальності у разі не підтвердження вчинення порушень вимог законодавства у сфері запобігання корупції)»;

4) «забезпечення юрисдикційних форм компенсації збитків, заподіяних вчиненням порушень вимог законодавства у сфері запобігання корупції» [28].

Залежно від предмета механізму стандарту виділимо:

– міжнародні стандарти в сфері декларування майна осіб. Як приклад, О. Захарчук під міжнародними антикорупційними стандартами щодо декларування доходів та майна публічних осіб та осіб, що виконують функції держави, «розуміє запровадження антикорупційного декларування, які поширюються на членів сімей декларантів, оприлюднення декларацій з визначенням інформації, яка не підлягає опублікуванню, створення незалежного органу за моніторингом декларацій та щодо бази антикорупційних декларацій, запровадження відповідальності за декларування недостовірної інформації» [25].

– міжнародні стандарти про корупційні злочини та інші корупційні чи пов'язані з корупцією делікти.

– міжнародні стандарти обмеження у фінансуванні політичних партій;

– стандарти антикорупційної політики. Так, О. Боднарчук «пов'язує стандарти антикорупційної політики із приєднанням України до групи країн по боротьбі із корупцією (GRECO), прикладом реалізації яких є утворення спеціалізованого органу з проведення розслідування і кримінального переслідування, НАБУ» [9];

– діяльності різновидів спеціалізованих державних інститутів;

– загально визнані стандарти міжнародного співробітництва в сфері протидії корупції.

За функціональним призначенням можемо виділити дві основні групи. В першу групу віднесемо конвенції, закони тощо, а до другої відійдуть власне стандарти. І якщо вище ми вже наводили багато прикладів документів першої групи стандартів, то щодо другої групи маємо надати більш детальну інформацію. Спробуємо навести документи, які називаються стандартами, прийняті організацією в сфері стандартизації. Такими стандартами вважаємо документи ISO 37001, EN ISO 9001: 2008, SA 8000 або протокол Інтерполу від 28.09.2001 № AG-2001 RES-04 «Про глобальні стандарти по боротьбі з корупцією в поліцейських силах / службах». Зокрема, ISO 37001 або так звана система управління заходами боротьби з корупцією, яка відповідно до замислу авторів символізує собою тверду прихильність до етичної поведінки, яка допомагає організації добре функціонувати, підвищувати свою репутацію та уникати потенційних ризиків хабарництва. Метою ISO 37001 є «забезпечення підтримки у формуванні світової культури боротьби із хабарництвом, наслідком якої має стати покращення відповідальності та довіри у світі бізнесу» [3].

Національні запозичення також можуть бути ратифіковані за характером запозичень. Як приклад, О. Захарчук обґрунтовується необхідність запровадження національних стандартів протидії адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, які утворюють єдину систему гарантій, обмежень, заборон, обов'язків та дозволів для такої сфери правового регулювання, які забезпечують профілактику корупції у цій сфері. Вони спрямовані на розвиток, застосування і зміцнення: а) «норм поведінки державних службовців для конкретного, чесного та належного виконання державних функцій»; б) «механізму забезпечення дотримання таких норм з метою запобігання та протидії адміністративним правопорушенням, пов'язаних з корупцією» [25].

А вже з урахуванням ратифікованих стандартів нею розроблено

типологію антикорупційних стандартів:

- 1) «певні обмеження та вимоги до осіб, які тільки бажають обійняти певну посаду»;
- 2) «вимоги, обов'язки та заборони до осіб, які вже обіймають посади в органах державної влади та органах місцевого самоврядування»;
- 3) «вимоги до осіб, які обіймали посади, пов'язані з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування» [25].

У сфері інтересів доцільно розрізняти державні та приватні стандарти. У світі є не одна приватна організація, яка надає антикорупційні послуги, і вона також може провести аудит в Україні.

Безсумнівно, зручно не доводити реальний стан справ до відома співробітників правоохоронних органів, адже за закордонними антикорупційними законами компанію можуть оштрафувати за неефективну антикорупційну систему, навіть якщо насправді хабара не було. Зважаючи на це швейцарська організація «KPMG International», окрім аудиту, створює стандартну систему протидії корупції, яка відповідає вимогам антикорупційних законів: українського законодавства, FCPA (США), Bribery Act 2010 (Великобританія) тощо [42].

У групу публічних не зайво включити світові, регіональні або континентальні, міждержавні чи союзні стандарти. Їх авторами є ООН, ЄС, СНД, організації Східної Європи та Центральної Азії або ж групи країни. Наприклад, відповідно до Меморандуму від 14.02.2017 про порозуміння і співпрацю між Національним агентством з питань запобігання корупції та Національним антикорупційним органом Республіки Італія сторони, беручи до уваги Конвенцію Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31 жовтня 2003 року, в якій підкреслюється вирішальна роль міжнародного та регіонального співробітництва, зокрема розвитку міжнародної співпраці для обміну досвідом та кращими практиками у сферах запобігання та протидії корупції, досягнуто домовленості визнати напрямками співробітництва таке: імплементація та моніторинг антикорупційних заходів; виявлення,

запобігання та врегулювання конфлікту інтересів; навчання та підготовка державних службовців з етики та доброчесності; запобігання та виявлення корупції.

Згідно зі ст. 6 «Орган або органи із запобігання та протидії корупції» вказаної конвенції кожна Держава-учасниця забезпечує, згідно з основоположними принципами своєї правової системи, наявність органу або, у належних випадках, органів, які здійснюють запобігання корупції за допомогою таких засобів, як:

а) проведення політики, згаданої в статті 5 цієї Конвенції, і, у належних випадках, здійснення нагляду та координації реалізації такої політики;

б) розширення та поширення знань з питань запобігання корупції.

Держава-учасниця надає відповідному органу або органам необхідну незалежність відповідно до основоположних принципів своєї правової системи, з тим щоб такий орган або органи могли ефективно і без неналежного впливу виконувати свої функції. Доцільно забезпечити необхідні матеріальні ресурси і спеціалізований персонал, а також підготовку кадрів, які можуть знадобитися для виконання покладених на них функцій.

Взагалі, глава II «Заходи щодо запобігання корупції» конвенції містить ряд процесуальних норм, які стосуються таких питань, як: політика й практика запобігання та протидії корупції; орган або органи із запобігання та протидії корупції; публічний сектор; кодекси поведінки державних посадових осіб; державні закупівлі й управління державними фінансами; державна звітність; заходи стосовно судових органів й органів прокуратури; приватний сектор; участь суспільства; заходи щодо недопущення відмивання коштів.

Слід також додати, що наведений вище зміст глави II може бути використано в якості основи для класифікації критеріїв міжнародних стандартів в адміністративному, політичному, соціокультурному та економічному секторах державного управління.

Виходячи з вищевикладеного, можна вважати, що міжнародні стандарти публічно-правових механізмів протидії корупції є різновидом міжнародних стандартів, під якими можна розуміти міжнародно – правові норми і принципи, що встановлюють стандартизовані правила поведінки в антикорупційному механізмі, а також документи міжнародних організацій у сфері протидії корупції з стандартизації. Порівнюючи ці приклади, ми бачимо певну складність у процедурних нормах протидії. Крім того, ми можемо запропонувати класифікацію міжнародних стандартів публічно-правових механізмів протидії корупції залежно від:

- їх характеру (загальні та антикорупційні);
- природи норм права (матеріальні та процесуальні);
- предмету механізму протидії (антикорупційної політики, діяльності спеціалізованих антикорупційних державних органів, декларування, співробітництва, корупційні правопорушення та інші делікти, пов'язані з корупцією, обмеження у фінансуванні політичних партій);
- функціонального призначення (конвенції або закони та власне стандарти), запозичення (ратифіковані і національні);
- імперативності (обов'язкові і необов'язкові);
- автора (ООН, ТІ, GRECO тощо) та інтересів (публічні і приватні).

На закінчення хотілося б відзначити, що важливо бачити потенціал страхування громадянського суспільства і його шанованих посадових осіб в державі в міжнародно-правових стандартах. Що стосується української справи, то в умовах реальної загрози політичного реваншу «диктаторських» законів, а отже і відмови від курсу в ЄС, необхідно ретельно і оперативно ратифікувати, а також впровадити максимальну кількість антикорупційних міжнародних стандартів. Можливо, робота, виконана для впровадження стандартів зараз, стане ключем до успіху в майбутньому для багатьох поколінь.

У той же час відмова держави відмовитися від таких стандартів в майбутньому, відмова від їх реалізації і відмова від їх реалізації послужать

тривожним сигналом для цивілізованого світу і співвітчизників, які усвідомлюють раціональне значення міжнародних стандартів в антикорупційному механізмі.

3.2.Зарубіжний досвід правового забезпечення протидії корупції

Окремі аспекти державно-правового механізму протидії корупції, які стосувалися Латвійської Республіки, Литви, Естонії, Республік Грузія і Молдова, були предметом досліджень як вітчизняних, так і зарубіжних вчених. Аналіз наявних досліджень свідчить про те, що вчені брали участь у дискусії, в ході якої питання про ефективність карально-репресивного характеру протидії або попередження корупції вирішувалося різними шляхами, а сама наукова розвідка досі фрагментована.

Як правило, порівняльно-правове дослідження проводиться з метою пошуку аналогів вирішення власних правових проблем, а отже, і деяких суспільних питань. Цілком очевидно, що в цьому випадку країни повинні бути відносно об'єднані значним числом загальних аспектів. Такими аспектами можуть бути насамперед історико-Правова єдність або прагнення до демократичних змін у складі Європейської Спільноти. Перш за все, за цими критеріями серед країн колишнього СРСР були відібрані Латвійська Республіка, Литва і Естонія, Республіка Грузія і Республіка Молдова.

Також очевидними перевагами Латвійської, Литовської, Естонської Республік та Республіки Грузія є вдало витримані суспільні зміни зумовлені переходом від адміністративно-командної системи економіки та бюрократизації державного апарату до ринкової економіки та прозорої діяльності органів державної влади.

Показово, що країни Балтії, на відміну від України, пройшли шлях ратифікації низки антикорупційних міжнародних актів та ЄС набагато раніше. В результаті в цих колишніх радянських республіках державно-правові антикорупційні механізми орієнтовані на хабарництво, скупку

голосів, таємне фінансування партій, зловживання владою, конфлікти інтересів, кумівство, розкрадання майна, торгівлю інформацією і т. д.

Зрозуміло, що у цих країн є свої особливості в реалізації тих чи інших антикорупційних механізмів. Наприклад, у Литовській та Латвійській Республіках існує неоднорідність в закріпленні процедури перевірки на поліграфі, де в останньому випадку був прийнятий окремий закон про використання поліграфа, а в першому випадку відсутнє нормативне регулювання використання поліграфа. Стосовно питання про особливості механізмів протидії корупції варто зазначити, що централізовані багатоцільові органи в Латвійській та Литовській Республіках (на які часто посилаються і які популярні серед міжнародних експертів як приклади успішних моделей) функціонують в дуже специфічному контексті, а саме в невеликих за розміром країнах, де корупція була проблемою, але не завжди всеосяжною, на певному етапі демократизації, перехідної економіки та інтеграції до світового ринку. Спроби скопіювати цю модель у великих або федеративних державах або в країні з ендемічною корупцією та іншими важливими національними особливостями досі давали неоднозначні результати.

Щоправда, незважаючи на те, що порівняно з 2010 роком в Литві рівень корупції знижено, проте вона посідає перше місце за хабарництвом в ЄС [53]. Стосовно Республіки Молдова Генеральний секретар Ради Європи Т. Ягланд заявив: «В Республіке Молдова попрежнему существует необходимость в проведении серьезных реформ, направленных на предупреждение и противодействие коррупции. Важно также, чтобы такие достижения, как, например, новый закон о прокуратуре, эффективно применялись на практике. В своем докладе GRECO отмечает, что Национальная комиссия по профессиональной этике – ответственная за осуществление надзора за соблюдением норм профессиональной этики и за конфликтами интересов парламентариев, судей и прокуроров – нуждается в существенном укреплении. Ей недостает полномочий и независимости для

надлежащей проверки деклараций о доходах и конфликтах интересов».

Виходячи з вищевикладеного, ми застосуємо порівняльний підхід при дослідженні законодавчого регулювання державно- правового механізму протидії корупції. Нам потрібно з'ясувати не тільки стан законодавчого регулювання антикорупційної діяльності, а й встановити, чи є в ній норми, які можна використовувати для якісних змін.

Латвійська Республіка. Специфіка антикорупційного законодавства Латвійської Республіки полягає в тому, що, на відміну від Естонської Республіки, існує два основних спеціалізованих або антикорупційних закони, що містять публічно-правові механізми боротьби з корупцією. Закони, як і їхні українські аналоги, були прийняті одночасно і регулюють діяльність відповідних державних інститутів.

Проте схожість не є дзеркальною, а тому будемо розглядати наведені приклади. Так, Закон Латвійської Республіки від 18.04.2002 «Про Бюро із запобігання та боротьби з корупцією» [68] має на меті запобігання та боротьбу з корупцією, врегулювання правового статусу антикорупційних державних органів, а також забезпечення дотримання політичними організаціями (партіями) правил фінансування. Даний законодавчий акт регламентує у своїх главах такі питання, як: загальні положення (глава I) – поняття корупції та мета дії закону, правовий статус спеціального органу або Бюро запобігання та боротьби із корупцією (далі - Бюро); Бюро, офіцери та службовці (глава II) – структура та статус консультативних органів, статус голови Бюро, працевлаштування до Бюро та відсторонення від роботи; компетенція Бюро (глава III) – функції Бюро по запобіганню, боротьбі з корупцією, контролю за фінансуванням організацій партій та їх об'єднань, з контролю за передвиборчою агітацією, права та обов'язки співробітників Бюро, порядок видання та оскарження актів Бюро; правовий захист, соціальні гарантії та відповідальність співробітників Бюро – правовий захист та гарантії незалежності посадових осіб Бюро, обмеження для них, винагорода за працю, пенсія за вислугу років тощо.

Наступним профільним латвійським законом є Закон Латвійської Республіки від 25.04.2002 «Про запобігання конфліктам інтересів у діяльності державних службовців» [69]. Його метою є забезпечення в інтересах суспільства недопущення впливу на діяльність державних органів, державних службовців, сприяння відкритості та підзвітності державних органів, а також довіри населення до діяльності державних посадових осіб. Загальні положення цього Закону (Глава I) регулюють терміни, використовувані в законі, мета і сферу його дії.

Окремо слід зазначити, що в розглянутих латвійських законах існує безліч провідних норм. Як приклад, ст. 24 «Про запобігання конфліктам інтересів у діяльності державних службовців» встановлює можливість у відповідному пункті декларації зазначити іншу інформацію, яку бажає вказати декларант. На практиці йдеться про те, що прихована норма права забезпечує не тільки бажання декларанта заздалегідь пояснити ті чи інші факти чи інші обставини, які можуть викликати значний інтерес антикорупційних органів, а й відносну гнучкість форми декларації, яку розробникам не доведеться в черговий раз змінювати за певних умов, які не отримали повного поширення.

Литовська Республіка. Передусім, слід зазначити, що під час характеристики литовських механізмів протидії маємо погодитись з деякими молдавськими колегами щодо активної протидії корупції в Литовській Республіці. Так, О. Дрегулян та С. Нестор відзначили тенденцію до того, що за останні 20 років було створено і реформовано антикорупційне законодавство, що призвело до значних змін у державному управлінні, реалізовано кілька національних антикорупційних програм, створено незалежне антикорупційне агентство. Країна отримала членство в ряді міжнародних організацій і приєдналася до міжнародних антикорупційних правових документів. Реалізуючи стратегію вдосконалення системи державних закупівель, уряд республіки прагне до більшої прозорості, ефективності та конкурентоспроможності.

У Литовській Республіці порівняно з Україною законодавчі механізми протидії корупції, які не наслідували зразок СНД, введено значно раніше – ще 1996, 1997 та 2002 рр. Ключовими антикорупційними законами є закони Литовської Республіки від 16.05.1996 «Про декларування нерухомого майна та доходів», 02.07.1997 «Про врегулювання приватних та публічних інтересів державних службовців», 28.05.2002 «Про запобігання корупції» та ряд інших.

Встановлення ж основних принципів запобігання корупції, цілей та завдань державної служби та приватного сектору, заходів щодо запобігання корупції та їх юридичного підґрунтя, організація запобігання корупції та прав та обов'язків у сфері запобігання корупції є метою Закону Литовської Республіки від 28.05.2002 «Про запобігання корупції» [70]. У його загальних положеннях (розділ I) визначено мету закону, основні поняття, завдання та принципи запобігання корупції.

Окремо зупинимося на нормі, згідно з якою Литовський законодавець визначає поняття попередження корупції, під яким він розуміє створення і здійснення відповідних системних заходів щодо стримування корупції. Законодавець чітко і відповідно до реалій суспільного світового досвіду сформулював мету попередження корупції, а саме мінімізацію корупційних ризиків для розвитку економіки, демократії, соціального забезпечення, зміцнення національної безпеки та підвищення якості державних послуг. Парламент також визначив 6 ключових завдань, одним з яких є стримування людей від вчинення корупційних злочинів, реалізацію яких цілком можна виявити як за офіційною статистикою злочинності, так і шляхом опитування громадян на предмет латентних корупційних правопорушень.

Другий розділ Закону – «заходи з попередження корупції» містить перелік заходів з попередження корупції (аналіз корупційного ризику; антикорупційні програми; антикорупційна оцінка правових актів або їх проектів; подання відомостей про особу, яка бажає перейти або зайняти посаду в державній або муніципальній установі; внесення відомостей до реєстрів державних службовців та юридичних осіб; просвітництво та

інформування населення; розкриття корупційних справ; інші заходи з попередження корупції, встановлені законом), а також їх сутність і порядок. Положення третього розділу «органи з попередження корупції, їх права та обов'язки з попередження корупції» регулюють перелік антикорупційних органів або відповідні компетенції інших державних органів (уряду, головної комісії з адміністративної етики, спеціальної слідчої служби, інших державних і муніципальних установ і недержавних установ). Четвертий розділ містить Прикінцеві положення, що зобов'язують прийняти відповідні підзаконні акти.

Відповідно до цих законів були прийняті підзаконні акти, ряд правових норм яких за змістом нагадують українське антикорупційне законодавство. Як приклад можна навести український субінститут інформаторів та литовських осіб, які надають інформацію про корупцію. Останній, зокрема, передбачає винагороду осіб, які надали Литовській спеціальній слідчій службі цінну інформацію про корупційні злочини, пов'язані з правопорушеннями. Така винагорода надається за кількох умов: діяння, про яке особа надала відомості, відповідає складу корупційного злочину; повідомлення було зроблено добровільно і не пізніше визнання підозрюваним або свідком; відомості про корупційні правопорушення є цінними, сприяли розкриттю або попередженню злочину, пов'язаного з корупцією; особа не отримувала винагороди за інформацію про злочин або підготовку до нього.

З практичної роботи служби спеціальних розслідувань Литовської Республіки стало відомо, що значна увага приділяється превентивним заходам, зокрема виявленню можливостей для корупції в законодавстві. Ця служба вивчає корупційні ризики на стадії розробки законопроектів. Близько 80% його рекомендацій приймаються при підготовці законодавства.

Наостанок слід зазначити, що в Литовській Республіці, як і в Україні, антикорупційні норми тісно пов'язані із законами про державну службу, про судоустрій, про місцеве самоврядування тощо.

Естонська Республіка. За оцінками Організації економічного співробітництва та розвитку Естонську Республіку названо зразковою у питаннях етики та політики боротьби з корупцією, а також у підходах до розробки та реформування системи декларування.

За пострадянський період розвитку Естонською Республікою вироблено декілька профільних антикорупційних законів, що подібно українським законам приймалися один за одним. Чинний Закон Естонської Республіки від 06.06.2012 «Про боротьбу з корупцією», або СМК [67], прийнято на зміну попередньому, і він є за певних умов складовою частиною адміністративного законодавства республіки. Ним врегульовано питання формування правової основи запобігання корупції при виконанні публічних обов'язків та відповідальності за порушення встановлених антикорупційних обов'язків.

У загальних положеннях СМК регламентовано поняття уповноваженої посадової особи та посади; обов'язки державних органів влади та підприємств; корупційний дохід; корупційне використання офіційного статусу, публічних засобів та впливу, а також службової інформації; повідомлення про державну або приватну корупцію, у т.ч. через інститут сповіщувачів; пов'язані особи тощо.

Згідно із законодавством Естонської Республіки координатором по боротьбі з корупцією є Міністерство юстиції, а не, як в Україні, ГПУ, Міністерство юстиції або НАЗК, практика змінної діяльності яких мала місце і має місце в нашій країні. В антикорупційному механізмі безпосередньо беруть участь відповідні особи-координатори в міністерствах так званої мережі попередження корупції, а також Бюро по боротьбі з корупційними злочинами Центральної кримінальної поліції і Департамент поліції безпеки при прокуратурі. Серед норм законодавства вирізняється положення ч. 1 ст. 2 СМК, згідно з яким навіть фрілансери підпадають під дію цього закону, якщо вони вчиняють відповідні службові дії, що останнім часом стало актуальним для України у зв'язку з набуттям суспільного резонансу при укладанні трудових договорів з індивідуальними

підприємцями.

Республіка Грузія. Законом Республіки Грузія від 17.10.1997 «Про несумісність інтересів та корупцію на публічній службі» встановлено основні принципи і механізми правової регламентації з питань запобігання, виявлення та припинення несумісності інтересів і корупції на публічній службі та відповідальності осіб, які вчинили корупційні правопорушення, правових умов і механізмів подання декларацій про майновий стан посадових осіб, а також механізму захисту інформаторів, етики та правил поведінки. Грузинський парламент 63 рази змінював даний закон, а не приймав майже кожного разу новий профільний закон, як українські парламентарі.

У загальних положеннях (глава I) згаданого закону встановлено його мету та основні поняття. Вагоме значення для українського адміністративного права має те, що, як і в Україні, грузинський законодавець, незважаючи на збройний конфлікт, не відійшов від поширення дії закону на посадових осіб територій, які пов'язують із «квазі-державами».

У главу II «Обмеження діяльності» включено норми щодо заборони конфлікту інтересів, розголошення інформації, вимагання компенсації за безкоштовні послуги тощо. Даною главою регламентовано утворення Антикорупційного агентства, основною метою якого є вироблення та реалізація загальної політики боротьби з корупцією, національної антикорупційної стратегії та плану дій, нагляд і моніторинг.

Питання посадової несумісності (глава III) регулюються Конституцією Грузії, Законом Республіки Грузія від 17.10.1997 «Про несумісність інтересів та корупцію на публічній службі» та іншими нормативними актами.

Загальними правилами поведінки державних службовців (глава III-1) передбачено загальні принципи поведінки, норми правового статусу у частині антикорупційних обов'язків керівника, а також заборони, спеціальні права та обов'язки для державного службовця.

Глава про декларування економічних інтересів і публічності (Глава IV)

встановлює терміни, порядок подання декларацій, їх опублікування та контролю. На відміну від українського законодавства, особи, які виконують свої обов'язки за певних обставин, звільняються від подання декларації на тимчасову посаду, що, на наш погляд, є позитивною законодавчою практикою.

Окремо слід виділити норму про повторення дисциплінарного проступку, за який передбачено звільнення зі служби (ч.6 ст. 19). Дуже значну увагу було приділено захисту інформаторів, про що свідчить виділення окремої глави і більше десятка статей з цього питання.

Республіка Молдова. Законом Республіки Молдова від 25.05.2017 «Про непідкупність» [71] врегульовано сферу непідкупності в публічному секторі на політичному, інституційному та професійному рівнях, встановлено відповідальність публічних суб'єктів, антикорупційних органів та інших органів, відповідальних за створення, зміцнення і контроль непідкупності в публічному секторі, та сфери, важливі для створення непідкупності в приватному секторі під час взаємодії з публічним сектором, а також застосування санкцій. Основна мета даного закону – створення непідкупності публічного сектору та нульової толерантності до корупції.

Особливу увагу слід звернути на те, що закон містить безліч прикладів своєрідної юридичної технології та її якісних теоретико-правових конструкцій. Зокрема, Молдавський законодавець ввів термін «антикорупційний орган». Також інтерпретуються такі терміни, як фактор ризику, фаворитизм, інцидент цілісності, інституційна цілісність, політична цілісність, цілісність у державному та приватному секторах тощо.

У Республіці Молдова правозастосовна практика юридичної відповідальності нагадує українську. Наприклад, згідно з антикорупційним законодавством дисциплінарними порушеннями є корупційні діяння, пов'язані з усіма іншими видами порушень обов'язків, встановлених для державних осіб, керівників державних органів, колишніх державних осіб, комерційних організацій, реєстраторів юридичних осіб та органів з протидії

корупції, як це передбачено антикорупційним законодавством, що містить положення про забезпечення сумлінності в державному і приватному секторах. Тобто, як і в Україні, дисциплінарними можуть бути визнані відповідні діяння, які не підпадають під ознаки кримінальних та адміністративних правопорушень.

Підводячи підсумок, зазначимо, що ключові антикорупційні закони цих зарубіжних країн регулюють значний спектр різних видів механізмів попередження та протидії корупції.

Говорячи про механізми попередження та протидії корупції, не можна не зупинитися на питанні юридичної відповідальності. Слід зазначити, що законодавство цих країн, як і в Україні, в основному встановлює дисциплінарну, адміністративну та кримінальну відповідальність. Спільною рисою досліджуваних країн є наявність в теорії права двох основних класів деліктів-злочинів і проступків.

Дисциплінарна відповідальність ґрунтується на нормах відповідних законів, які містять, в тому числі, етичні норми поведінки. У разі адміністративної відповідальності можна стверджувати окремі групи пологів адміністративних правопорушень, а в пологах видів деліктів – ті, які пов'язані з корупцією. Традиційно вони представлені в кодифікованих законодавчих актах або спеціальних законах.

У зв'язку з тим, що адміністративна відповідальність є одним з основних інститутів адміністративного права, який також присутній в адміністративному законодавстві досліджуваних країн, за винятком Естонської Республіки, де адміністративні правопорушення є частиною кримінального законодавства з 2002 року, ми більш докладно зупинимося на характеристиках цього інституту.

Ми вважаємо, що для майбутніх порівняльно-правових досліджень певну роль відіграє досвід республік Грузії та Молдови, в яких, на відміну від Прибалтійських республік, існують «квазі-освіти», території яких ми розглядаємо через призму правового нігілізму.

3.3. Напрями удосконалення правових засад протидії корупції в Україні

Становлення України як незалежної, демократичної, соціально- правової держави, формування основ громадянського суспільства в числі пріоритетів визначають проблему виявлення факторів, що загрожують прогресивним політичним процесам, з'ясування генезису і сутності негативних соціальних явищ, що перешкоджають цьому процесу, і пошуку механізмів їх подолання. В умовах слабких демократичних традицій, недосконалого національного законодавства, неефективної діяльності державних інститутів та недостатнього рівня політико-правової культури сучасного перехідного суспільства одним з найбільш небезпечних негативних явищ є корупція. Вона зачіпає всі сфери суспільного життя, сприяє поширенню організованої злочинності, створює соціальну напруженість, створює невпевненість серед населення у здатності влади реалізувати організаційні та практичні заходи щодо подолання системної кризи та відродження України. Корупція загрожує національній безпеці, реально протистоїть конституційному і суспільному ладу, є причиною небувалого зростання в Україні «тіньової» економіки, проникає у владні інституції, залучаючи у свої мережі окремих політичних і громадських діячів [11;14;18;19].

Політична корупція поєднує в собі як класичні форми корупції, так і деформацію морально-етичних засад діяльності державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування .

Гострота цієї проблеми, недостатні результати боротьби державних правоохоронних органів з корупцією вимагають глибокого осмислення цього явища, відходу від його формально-правового осмислення, оскільки основа цього негативного явища виходить далеко за рамки правових «дозволів-заборон», досягаючи глибинних соціальних, політичних і економічних процесів, що відбуваються в суспільстві. Саме тому доцільно аналізувати

корупцію як соціально- політичне явище у зв'язку з соціальними процесами при вивченні та розумінні її основи, соціального простору поширення, змісту, сутності та суб'єктів. Адже вивчається Національна антикорупційна політика як складова процесу державного будівництва, аналізуються особливості формування державно-службових відносин під впливом корупціогенних факторів.

Враховуючи транснаціональний характер корупції, організаційні форми її прояву, актуальність даної проблеми для міжнародних організацій і країн розвиненої демократії, а також політичні, правові та організаційно-практичні заходи, що вживаються органами влади та спеціалізованими структурами України щодо запобігання корупції, у дослідженні важливо вказати конкретні механізми і систему інститутів, які можуть максимально звузити межі і можливості цього негативного явища. Актуальним є також питання щодо запровадження громадського контролю за діяльністю таких установ, прозорості їх роботи та врахування громадської думки. Варто погодитись із позицією С. Рогульського, який у ході встановлення співвідношення корупційних правопорушень і службових злочинів, виокремив такі стійкі групи ознак такого соціального явища:

– корупційна діяльність може здійснюватися як особами, повноваженими на здійснення функцій держави й іншими особами прирівняними до них (наприклад – керівники відповідних державних підприємств), так і фізичними особами й уповноваженими представниками юридичних осіб;

– корупційна діяльність пов'язана з протиправним використанням наданих особам, уповноваженим на здійснення функцій держави й іншим особам прирівняним до них, повноважень або протиправним наданням таким особам певних благ, пільг та інших переваг;

– спеціальною метою корупційної діяльності є отримання матеріальних благ, пільг, послуг та інших переваг, як для себе так і для третіх осіб, а також отримання певних привілеїв фізичними чи юридичними особами.

У цілому, виконуючи роль органу забезпечення прав і свобод, конституційного принципу законності, органи судової влади по суті належать до системи правоохоронних органів, стосовно яких немає чіткого визначення належності до певної складової державної влади. Так, прокуратура України – єдина система, Генеральна прокуратура України – орган прокуратури, Служба безпеки України – державний правоохоронний орган спеціального призначення; Національне антикорупційне бюро України – державний правоохоронний орган. Суд здійснює контроль за законністю і законністю державних і адміністративних актів (адміністративна юстиція) і в цьому аспекті виступає як гарант правової законності, так і як інститут, домінуючий у виконавчій владі.

Важливість вивчення проблеми формування і реалізації НАП зумовлена насамперед розумінням значного взаємного впливу сфери запобігання корупції на формування громадянського суспільства з високими гуманістичними цінностями, національною ідентичністю і патріотизмом, розвиток і самореалізацію особистості, передачу традицій, норм, досягнень суспільства, усвідомлення видатної ролі України у становленні правової держави. Світовий досвід переконливо свідчить, що ті держави, які в найскладніші кризові періоди свого існування приділяли велику увагу розвиткові засад антикорупційної політики, в найкоротші терміни з мінімальними затратами досягали значних успіхів у проведенні економічних, політичних і соціальних реформ (наприклад, свого часу Німеччина, Сінгапур, країни Скандинавії) [10].

Таким чином, від того, як суспільство і держава поставляться до напрямків формування і реалізації НАП сьогодні, багато в чому залежить їх подальший розвиток і існування в майбутньому.

На базі ДРІДУ НАДУ при Президентові України з вересня 2016 по вересень 2018 року проводилося дослідження, що стосується проблем формування та реалізації НАП. Метою даного дослідження були аналіз державного управління сферою освіти, культури та молодіжної політики;

надання оцінки рівня розвитку соціального захисту населення. Було опитано 492 респонденти. Експертами виступали державні службовці – керівники територіальних управлінь центральних органів виконавчої влади, працівники судових та правоохоронних органів, а також посадові особи органів місцевого самоврядування. З них: 54% – жінки, 46% – чоловіки. Майже 37% опитаних мають вік до 30 років, 33% респондентів - від 30 до 40 років, більше 40 років – 29%. Більшість опитаних респондентів мають гуманітарну (46%) або технічну (42%) освіту.

Проаналізувавши матеріали проведеного на базі ДРІДУ НАДУ у 2016-2018 р. експертного дослідження, сформулюємо основні висновки:

□ експерти засуджують, насамперед корупцію серед вищих посадових осіб (зловживання високопоставлених політиків і бюрократів), будучи відносно терпимими до «низових» і повсякденних її проявів. Це фактор, об'єктивно стимулюючий високий рівень розвитку корупції, оскільки «низові» її прояви є живильним ґрунтом і для процвітання «верхівкової» корупції. Даний стереотип суспільної свідомості дозволяє зі схвалення громадян ініціювати звинувачення в корупції проти самих високопоставлених осіб, але перешкоджає залученню громадян в боротьбу з нею як явищем;

□ абсолютна більшість жителів поділяють думку професійних дослідників корупції, що корупційні відносини в Україні є інституціоналізованою (системними);

□ у той же час у масовій свідомості поки недооцінюються негативні наслідки корупції. Для антикорупційної мобілізації необхідно посилити негативне ставлення жителів регіону до цього явища і проводити активну роботу зі ЗМІ, спрямовану на формування у масовій свідомості однозначно негативної оцінки його наслідків;

□ одними з найбільш корумпованих структур державного управління експерти вважають правоохоронні органи (особливо поліцію, фіскальні органи, органи прокуратури). Відмічувана жителями найвища ступінь

корумпованості органів внутрішніх справ і фіскальних органів відповідає українській тенденції згідно з результатами опитувань, що проводилися вітчизняними та зарубіжними громадськими організаціями, а також експертами USAID;

- до числа найменш корумпованих інститутів жителі Дніпропетровської області відносять місцеві ЗМІ, а також правозахисні та громадські організації;

- в якості головних суб'єктів корупції жителі регіону бачать держчиновників. Саме вони (а не підприємці, часто вважаються лише жертвами корупційного вимагання) повинні знаходитися в центрі боротьби з цим злом;

- в даний час проблема корупції розглядається більшістю як одна з найважливіших, але далеко не найважливіша. Для її вирішення потрібно цілеспрямована інформаційно-роз'яснювальна робота серед широких мас населення;

- даючи порівняльну оцінку важливості різних факторів корупції, жителі схильні робити занадто сильний акцент на морально- етичних і політичних аспектах, недооцінюючи значення інституціональних факторів. При реалізації конкретних заходів регіонального плану протидії корупції необхідно враховувати це розбіжність масових стереотипів з науковими висновками.

Отже, основу реалізації НАП слід визначити як принцип законності, оскільки в контексті системних реформ в Україні проблема законності є однією з центральних у загальній теорії державного управління.

Важливість вирішення цієї проблеми обумовлена тим, що поняття законності нерозривно пов'язане з такими інститутами й сторонами державно- управлінської діяльності як функції державного управління, нормотворчість, форми реалізації права в державному управлінні, демократія, права, свободи та обов'язки громадян.

Власне кажучи, законність є багатоаспектним явищем та може виступати

як принцип, метод та режим. Законність є принципом діяльності державних органів, громадських організацій, комерційних корпорацій, громадян та посадових осіб.

Законність – це особливий режим або процес діяльності держави і всіх інших суб'єктів суспільних відносин, суть якого зводиться до трьох основних вимог: 1) наявність добре продуманої системи демократичних правових законів і підзаконних нормативних актів; 2) точне і повне закріплення правового статусу (прав і обов'язків) усіх учасників суспільних відносин, зокрема державних органів і посадових осіб; 3) точне і неухильне дотримання законів та інших нормативно-правових актів усіма посадовими особами та громадянами.

Такий підхід відповідає вимогам ст. 8 Конституції України, де проголошується, що в Україні визнається і діє принцип верховенства права, на якому ґрунтується вся Конституція. Конституція України має найвищу юридичну силу. Її норми є нормами прямої дії. Основою принципу законності виступає:

- імперативність норми відповідного нормативно-правового акту; інтегративна єдність норми права, тобто однаковість розуміння і застосування законів та підзаконних нормативно-правових актів на всій території їхньої дії та щодо однойменних суб'єктів;

- концепт «верховенство закону», тобто регулювання всіх найважливіших аспектів суспільного та державного життя законами та відповідність всіх підзаконних нормативно-правових актів Конституції та законам;

- публічний контроль за законністю, наявність раціонального механізму недопущення та усунення будь-яких порушень законності з боку будь-яких суб'єктів права;

- неминучість відповідальності за порушення вимог закону, тобто кожен випадок порушення закону з боку будь-якого суб'єкта права повинен тягнути за собою відповідне реагування з боку держави,

відповідних органів [20]. У цьому контексті варто навести фактори, що впливають на формування та реалізацію НАП.

Таблиця 3.1 Фактори впливу на формування та реалізацію НАП

	Фактори	Зміст впливу
	Економічні стан	економіки держави, розвиток економічних процесів; рівень економічної підтримки системних реформ; рівень доходів та стан зайнятості населення; розвиток економічних правовідносин, зовнішньоекономічна політика, сальдо торговельного балансу
	політико-конституціональні	стабільність державної влади; правова визначеність національної політики у суспільних сферах; діяльність громадських організацій
	соціально-демографічні	демографічна політика, соціальна стратифікація, соціальна поляризація
	науково-технічні	запровадження цифрових технологій у публічному управлінні («держава у смартфоні).
	політико-адміністративні	зміни в адміністративно-територіальному устрої держави.
	геополітичні	визначеність зовнішньої політики держави.

Відповідальність за реалізацію антикорупційних функцій повинна бути чітко розподілена між існуючими або новоствореними інститутами. Вимоги міжнародних конвенцій приведуть до створення нових спеціалізованих інститутів. Однак саме по собі наявність таких органів не завжди призводить до зниження рівня корупції. Для того щоб забезпечити ефективну роботу спеціалізованих антикорупційних органів, вони повинні мати у своєму розпорядженні всі необхідні кошти. Враховуючи наявність в сучасному світі великої кількості спеціалізованих антикорупційних інститутів, широкий спектр їх функцій і фактичної діяльності, не просто скласти повний перелік існуючих функціональних та інституційних моделей, а тим більше виявити «кращі» з них.

Порівняльний огляд різних моделей спеціалізованих установ дозволяє узагальнити і проаналізувати основні функції, виділивши наступні типи: 1) багатоцільові агентства, які мають правоохоронні повноваження та превентивні функції; 2) служби боротьби проти корупції в структурі правоохоронних органів; 3) інституції із запобігання корупції, розроблення політики і координації дій. Проблема інституціоналізації національної антикорупційної політики завжди виступала актуальною в будь-якій країні, й кожна країна вирішувала таку проблему самостійно.

Конвенції ООН та Ради Європи з боротьби проти корупції визначають такі критерії ефективності спеціалізованих антикорупційних органів: 1) незалежність, 2) спеціалізація, 3) належна професійна підготовка, 4) адекватні ресурси. На практиці багато країн зазнають труднощів з реалізацією цих загальних критеріїв. Міжнародний досвід завжди виступає в якості можливого алгоритму і може служити додатковим керівництвом до того, як критерії раціональності можуть бути реалізовані на практиці.

На думку науковців, незалежність спеціалізованого антикорупційного органу означає, захист від неправомірного політичного впливу. Цього неможливо досягти без наявності справжньої політичної волі, спрямованої на викорінення корупції. Політична воля може бути детермінована у вигляді антикорупційної стратегії, затвердженої главою держави, парламентом. При цьому рівень незалежності спеціалізованого органу залежить від конкретних завдань, які виконує такий орган, від умов, в яких він функціонує, а також від інтеграції з іншими органами, що реалізують антикорупційну політику. Міжнародний досвід показує, що структурна і оперативна автономія інституту, а також чітко визначений правовий статус і повноваження органу відіграють першорядну роль у забезпеченні незалежності. Це особливо важливо для правоохоронних органів. Важливим елементом запобігання незаконному втручанню в роботу спеціалізованих установ є прозора процедура призначення та звільнення з посади керівника органу поряд з ефективним управлінням людськими ресурсами та наявністю системи

внутрішнього контролю.

Висновки до розділу 3

1. Різновидом міжнародних стандартів визнано стандарти правового механізму протидії корупції, під якими розуміємо як міжнародно- правові норми і принципи, якими з метою встановлення загальновизнаного належного рівня закріплено стандартизовані правила поведінки в механізмі протидії корупції, так і документи міжнародних організацій зі стандартизації у сфері протидії корупції. Запропоновано їх поділяти залежно від характеру, природи норм права, предмета механізму протидії, функціонального призначення, запозичення, імперативності, авторства або інтересів.

2. Основні ідеї законодавчого антикорупційного регулювання країн Балтії – членів ЄС полягають у запобіганні та боротьбі з корупцією (Латвійська Республіка), запобіганні корупції (Литовська Республіка) чи боротьбі з корупцією (Естонська Республіка). Акценти ідей зроблено в бік забезпечення запобігання впливу корупції та боротьби з нею (Латвійська Республіка), врегулювання приватних та публічних інтересів, стримування корупції (Литовська Республіка), а також суворої відповідальності та криміналізації діянь (Естонська Республіка). В Республіці Грузія виражено запобігання корупції, ідею несумісності інтересів та криміналізацію діянь. Натомість у Республіці Молдова законодавство протиставляє корупції непідкупність публічного сектору та нульову толерантність до корупції.

3. Європейські інтеграційні процеси сприяли формуванню в Україні нових, спеціальних інститутів влади та адміністративних механізмів управлінської взаємодії і запровадження спільних підходів щодо розв'язання проблем раціоналізації управління у сфері антикорупційної політики. За таких умов державне управління в системі НАП набуло нових характерних ознак, здійснено заходи щодо посилення суб'єктності управління, й на цій основі були здійснені спроби сформуванню певні інтегративні характеристики

управління. Власне, нинішній стан модернізації державного управління характеризується становленням досить специфічної адміністративної системи запобігання корупції, в якій постійно відбувається декомпозиція принципів, інструментів, форм та методів державного управління, і одночасно власного розвитку набуває інститут інтегративного управління, відхід від галузевого і територіального управління. Втім, такий підхід не застосовується щодо формування НАП, більше того, головною проблемою антикорупційної політики виступає суб'єктність реалізації такої політики.

4. Комплексний аналіз досліджень сучасних наукових центрів дослідження проявів корупції в державному управлінні щодо інституціонального визначення сучасних проблем корупції, здійснений у межах науково-дослідної діяльності НАДУ та ДРІДУ НАДУ, дозволив вказати на такі методологічні підходи щодо особливостей визначення корупції.

По-перше, з позицій адаптації зарубіжного досвіду формування основ антикорупційної політики корупцію слід визначити як складне, багатоаспектне явище, що виявляється не тільки в конкретних діяннях посадових осіб органів влади, а й простежується у ігноруванні такими особами усталених норм соціальної поведінки, моральних, культурних цінностей суспільства, грубе порушення прав людини.

По-друге, корупцію правомірно слід детермінувати як суто злочинну діяльність у сфері публічної політики (у вузькому розумінні – державного управління). По-третє, корупцію слід визначити соціально-політичне явище, що є значно складнішим утворенням, ніж сукупність кримінальних проявів, адже головною особливістю є використання посадовими особами інструментів здійснення законодавчої, виконавчої та судової влади, для одержання матеріальних цінностей, послуг чи пільг для себе або третіх осіб.

ВИСНОВКИ

У роботі визначено та узагальнено нормативно-правові аспекти, щодо організації протидії корупції в Україні та запропоновано вирішення наукового завдання, що полягає у обґрунтуванні формування правового інструменту організації протидії корупції в державі. Проблема корупції стала однією з найнагальніших тем, що непокоять суспільство й перешкоджають економічному розвитку країни. Основні висновки, що були сформульовані під час виконання роботи, наступні:

1) Дослідницькі підходи до формування національної антикорупційної політики пропонується розподілити за такими напрямками: першій передбачає поєднання міжнародних і національних механізмів кваліфікації, виявлення та протидії корупції і базується на регулюванні міжнародними нормативними правовими актами, які викладаються у вигляді рішень і ухвал міжнародних організацій. Другий напрям базується на встановленні інституційних характеристик корупції і передбачає поєднання політичної, соціально-економічної та правової складових, а на сучасному етапі доповнюється соціальним аспектом. Третій напрямок базується на сучасному розумінні поняття "благе управління". В рамках даного напрямку вивчається вплив корупції на ефективність соціального управління в цілому, здатність систем управління протидіяти корупції та підтримувати управлінську стійкість в умовах досить високого рівня корупції. Четвертий напрям базується на комплексному дослідженні впливу корупції на дотримання прав і свобод людини в системі державного управління.

2) Доведено, що в процесі формування та реалізації Національної антикорупційної політики має бути забезпечено використання таких методів: системний підхід-розкриття впливу корупції на суспільство та систему органів державної влади, вивчення дезорганізації та реорганізації наслідків

корупції; інституційний метод-визначення системи інститутів державного управління, метою яких є попередження та протидія корупції, усунення наслідків корупційних діянь; морфологічний метод-опис форм і проявів корупції в органах державної влади; феноменологічний метод-вивчення суб'єктивного сприйняття корупції, її соціокультурних, зокрема психологічних, соціальних, психічних передумов.; порівняльно-історичний метод - при аналізі історичних форм корупції в Україні проводиться ретроспективний аналіз соціальної психології народу, його соціокультурного менталітету, зміни в якому завжди відстають від динаміки соціально-економічної сфери; порівняльний метод – впровадження зарубіжного досвіду формування антикорупційної політики, впровадження стандартів міжнародних і міжурядових організацій у сфері протидії корупції

3) Виділено основні складові НАП як структурної складової реформи державного управління: формування концепції антикорупційної ідентичності державного управління, аналіз актуальності, доцільності та ймовірності адаптації принципів європейського менеджменту до вітчизняних систем управління в контексті загальної проблеми управління-формування проєвропейської моделі системи органів державної влади національної держави.; формування методологічної моделі реалізації НАП в контексті толерантності до корупції як соціального явища; обґрунтування сучасного дослідницького напрямку в розробці теоретико-методологічних засад формування НАП на основі сприйняття та врахування зовнішніх (міжнародних) стандартів державного управління при збереженні національних особливостей управління.

4). Визначено, що правовий інструмент протидії корупції – це різновид антикорупційного механізму що характеризується його використанням уповноваженими суб'єктами у формі діяльності, правового інституту або інструменту з метою підтримки нормального стану суспільних відносин у поєднанні диспозитивних та імперативних методів адміністративного права; специфічними суспільними відносинами (з приводу формування та реалізації

антикорупційної політики, запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, запобігання корупції у діяльності юридичних осіб, правил етичної поведінки, фінансового контролю, захисту викривачів, інших механізмів запобігання і протидії корупції, відповідальності за корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення та усунення їх наслідків); суспільною необхідністю дієвого протистояння механізму корупції у публічній і приватній сфері

Зазначено, що належна реалізація системи заходів запобігання корупції потребує врахування правових орієнтирів, які супроводжують практичну діяльність суб'єктів, уповноважених запобігати корупції, з метою недопущення ними виходу за рамки закону, якими визначено адміністративно-процесуальні принципи запобігання корупції. Встановлено, що по відношенню до системи заходів запобігання корупції, адміністративно-процесуальні принципи виступають підґрунтям, за рахунок якого забезпечується: належність виконання процедур та основних вимог, яким має відповідати процес застосування антикорупційних заходів; підбір професійних кадрів, з огляду на здатність об'єктивно, неупереджено та віддано виконувати посадові обов'язки, не порушуючи антикорупційних вимог; раціональна та ефективна антикорупційна політика, обґрунтоване визначення напрямів запобігання корупції, в яких об'єктивно існує потреба.

5). Встановлено, що різновидом міжнародних стандартів визнано стандарти правового інструменту протидії корупції, під якими розуміємо як міжнародно-правові норми і принципи, якими з метою встановлення загально визнаного належного рівня закріплено стандартизовані правила поведінки в механізмі протидії корупції, так і документи міжнародних організацій зі стандартизації у сфері протидії корупції. Запропоновано їх поділяти залежно від характеру, природи норм права, предмета механізму протидії, функціонального призначення, запозичення, імперативності, авторства або інтересів.

6). Розкрито основні ідеї законодавчого антикорупційного регулювання країн Балтії – членів ЄС полягають у запобіганні та боротьбі з корупцією, запобіганні корупції чи боротьбі з корупцією. Акценти ідей зроблено в бік забезпечення запобігання впливу корупції та боротьби з нею. В Республіці Грузія виражено запобігання корупції, ідею несумісності інтересів та криміналізацію діянь. Натомість у Республіці Молдова законодавство протиставляє корупції невідкупність публічного сектору та нульову толерантність до корупції.

7). Встановлено, що європейські інтеграційні процеси сприяли формуванню в Україні нових, спеціальних інститутів влади та адміністративних механізмів управлінської взаємодії і запровадження спільних підходів щодо розв'язання проблем раціоналізації управління у сфері антикорупційної політики. За таких умов державне управління в системі НАП набуло нових характерних ознак, здійснено заходи щодо посилення суб'єктності управління, й на цій основі були здійснені спроби сформуванню певні інтегративні характеристики управління.

8). Проведений комплексний аналіз досліджень сучасних наукових центрів дослідження проявів корупції в державному управлінні щодо інституціонального визначення сучасних проблем корупції, дозволив вказати на такі методологічні підходи щодо особливостей визначення корупції. По-перше, з позицій адаптації зарубіжного досвіду формування основ антикорупційної політики корупцію слід визначити як складне, багатоаспектне явище, що виявляється не тільки в конкретних діях посадових осіб органів влади, а й простежується у ігноруванні такими особами усталених норм соціальної поведінки, моральних, культурних цінностей суспільства, грубе порушення прав людини. По-друге, корупцію правомірно слід детермінувати як суто злочинну діяльність у сфері публічної політики (у вузькому розумінні

– державного управління). По-третє, корупцію слід визначити соціально-політичне явище, що є значно складнішим утворенням, ніж

сукупність кримінальних проявів, адже головною особливістю є використання посадовими особами інструментів здійснення законодавчої, виконавчої та судової влади, для одержання матеріальних цінностей, послуг чи пільг для себе або третіх осіб.

Таким чином, нинішній стан модернізації державного управління характеризується становленням досить специфічної адміністративної системи запобігання корупції, в якій постійно відбувається декомпозиція принципів, інструментів, форм та методів державного управління, і одночасно власного розвитку набуває інститут інтегративного управління, відхід від галузевого і територіального управління.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. 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.
2. Бабенко К.А., Лазаренко С.Ж. Про деякі аспекти протидії корупції в Україні. Інвестиції: практика та досвід. 2015. № 6. С. 112–115.
3. Базір С. Становлення та розвиток законодавства щодо протидії хабарництву, корупції та одержанню неправомірної вигоди суддями. Підприємництво, господарство і право. 2017. № 1. С. 223–228.
4. Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики: монографія / редкол.: В.М. Князєв, П.І. Надолішній, М.І. Мельник та ін. Київ: Вид-во УАДУ, 2000. 328 с.
5. Бездольний М.Ю. Загальнотеоретична характеристика корупції як соціального і правового явища. Вісн. Харків. нац. ун-ту внутр. справ. 2009. Вип. 45. С. 36–41.
6. Бездольний М.Ю. Державно-правовий механізм протидії корупції. Форум права. 2009. № 2. С. 38–43.
7. Белік В.О. Поняття та структура механізму адміністративно-правової протидії корупції прокуратурою України. Порівняльно-аналітичне право. 2013. № 3–2. С. 188–192.
8. Бова А. Корупція в контексті політичного і соціально-економічного розвитку (Деякі глобальні та регіональні проблеми). Економічний часопис ХХІ. 2003. № 10. С. 12–17.
9. Боднарчук О.Г. Теоретичні основи та адміністративно-правові механізми протидії корупції в Державній кримінально-виконавчій службі України: монографія / Нац. ун-т держ. податк. служби України. Київ: ЦУЛ,

2015. 462 с.

10. Береза О.Д. Вплив корупційних проявів у сфері державного управління на інноваційний розвиток. Інвестиції: практика та досвід. 2014. № 8. С. 134–139.

11. Василевська Т. Суспільний нагляд як елемент етичної інфраструктури державної служби. Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. Київ, 2007. Вип. 10. С. 352–361.

12. Василевська Т. Сучасні тенденції розвитку етики державного службовця в Україні. Зб. наук. пр. НАДУ / за заг. ред. О.Ю. Оболенського, С.В. Сьоміна. Київ: Вид-во НАДУ, 2006. Вип. 2. С. 16–27.

13. Вишинська Т.Л. Корупція як експліцитний чинник ілєгалізації зовнішньої торгівлі товарами в Україні. Інвестиції: практика та досвід. 2012. № 10. С. 85–87.

14. Гайдук А.В. Про необхідність антикорупційного реформування державної служби в Україні. Проблеми державного будівництва в Україні. Вип. 8: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції «Шляхи євроінтеграції України». Київ, 2004. С. 200–202.

15. Галлиган Д., Полянский В.В., Стариков Ю.Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. Москва: Юристъ, 2002. 410 с.

16. Глобальна порівняльна таблиця СРІ 2017. Індекс корупції СРІ–2017. Transparency International. Ukraine. URL: <http://ti-ukraine.org/corruption-perceptions-index-2017/global-table.html>

17. Гоббс Т. Левіафан. Пер. з англ. Київ: Дух і Літера, 2000. 606 с.

18. Голубь В. Політико-адміністративне управління посттоталітарного суспільства: ревізія традиційних функцій держави. Вісник НАДУ. 2009. № 2. С. 192–200.

19. Гошовська В.А. Політична корупція як об'єкт наукового дослідження. Зб. наук. пр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України / за заг. ред. А.П. Савкова. Київ: НАДУ, 2017. Вип. 2. С. 223–240.

20. Дехтярьова С. Боротьба з корупцією як невід'ємна складова становлення української державності. Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. / редкол.: С.М. Серьогін (гол. ред.) та ін. Дніпропетровськ ДРІДУ НАДУ, 2008. № 4 (34). С. 86–96.

21. Длугопольський О.В., Івашук Ю.П. Сучасні погляди на корупцію та мінімізацію її негативного впливу на економіку України. Економіка України. 2012. № 9. С. 13–24.

22. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. Київ: НАДУ, 2010. 820 с.

23. Етимологічний словник української мови: в 7 т. / Ін-т мовознавства ім. О.О. Потебні; редкол. О.С. Мельничук (головний ред.) та ін. Київ: Наук. думка, 1985. Т. 4: Н–П, укл.: Р.В. Болдирєв та ін. 2003. 656 с.

24. Зозуля І.В. Європейська модель поліції (міліції) як мета сягання у реформуванні ОВС України: доктринальний підхід. Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). 2008. Вип. 19. С.177–189.

25. Захарчук О.З. Міжнародні стандарти запобігання корупції та відповідність їм вітчизняного антикорупційного законодавства. Науковий вісник Херсонського державного університету. 2015. Випуск 3. Т. 2. С. 83–87.

26. Камлик М.І., Невмержицький Є.В. Корупція в Україні. Київ: Знання: КОО, 1998. 187 с.

27. Камлик М.І., Невмержицький Є.В. Про результати дослідження проблем, що пов'язані з протидією корупції в Україні. Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). 2000. № 2. С. 85–114.

28. Клименко Д. Політична корупція в системі державного управління України: зміст наукової проблеми. Ефективність державного управління: зб. наук. пр. / за заг. ред. В.С. Загорського, А.В. Ліпенцева.

Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2010. Вип. 23. С. 94–102.

29. Ковальський В.С., Козінцев І.П. Правотворчість: теоретичні та логічні засади. Київ, 2005. 192 с.

30. Кодекс професійної етики ІКОМ від 04.11.1986 р. № 995. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_760.

31. Костицький М.В. Соціальні проблеми сучасного етапу творення української держави і права як проблеми людинознавчі. Філософські, методологічні та психологічні проблеми права. Київ: КНУВС, 2009. С. 6–9.

32. Кушнар'єв І.В. Основні типи корупції в сучасному світі. Вісн. Харків. нац. ун-ту внутр. справ. 2012. № 4 (1). С. 138–145.

33. Лесная О.С. Інституціональний підхід до дослідження проблем корупції в Україні. Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. Харків: Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2010. Вип. 2 (29). С. 224–231.

34. Марчук М.П. Окремі аспекти долучення України до міжнародних стандартів співробітництва у сфері протидії корупції. Часопис Київського університету права. 2015. № 4. С. 275–279.

35. Мельник М. Фактори корупції в Україні. Право України. 2002. № 5. С. 12–17

36. Методичні рекомендації «Запобігання і протидія корупції в державних органах та органах місцевого самоврядування»: наказ Міністерства юстиції України від 6.10.2013 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0020323-13>.

37. Модуль логічного та арифметичного контролю е-деклярацій готовий як комп'ютерний алгоритм і в змозі перевірити весь масив деклярацій за 12 годин. Укрінформ. URL: [tps://www.ukrinform.ua/rubric-society/2349663-avtomatichnij-modul-gotovij-perelopatiti-vsi-eklaracii-za-12-godin-nazk.html](https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2349663-avtomatichnij-modul-gotovij-perelopatiti-vsi-eklaracii-za-12-godin-nazk.html).

38. Невмержицький С.В., Шульженко Ф.П. Корупція і національна безпека: навчальний посібник. Київ: Вид. центр КЛДУ, 2000. 194 с.

39. Невмержицький С.В. Корупція в Україні: причини, наслідки,

механізми протидії: монографія. Київ : КНТ, 2008. 364 с.

40. Протестантська етика і дух капіталізму / Вебер, Макс пер. з англ. Олександр Погорілий. Київ: Наш Формат, 2018. 216 с.

41. Про боротьбу з корупцією: Закон України від 05.10.1995 р. № 56/95–ВР. Голос України. 16 листопада. 1995.

42. Послуги у сфері протидії корупції. KPMG. URL: <https://home.kpmg.com>.

43. Про державну службу (нова редакція): Закон України від 10.12.2015 р. № 889-УІІІ. Відомості Верховної Ради. 2016. № 4. Ст. 43.

44. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-19. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.

45. Про очищення влади: Закон України від 16.09.2014 р. № 1682-УІІ. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 44. Ст. 2041.

46. Про відновлення довіри до судової влади: Закон України від 08.04.2014 р. № 1188-18. Відомості Верховної Ради. 2014. № 23. Ст. 870.

47. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>

48. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14.10.2014 р. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 47. Ст. 2051.

49. Предборський В.А. Інституційні особливості корупційних процесів в Україні. Формування ринкових відносин в Україні. 2011. № 12. С. 16–22.

50. Плавич В.П., Плавим С.В. Сучасна правотворчість: Проблеми теорії і методології. Одеса, 2013. 276 с.

51. Рішення КСУ від 23.06.2009 р. № 15-рп/2009 «У справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) підпунктів 3.5, 3.6 пункту 3 статті 3 «Прикінцеві положення» Закону України «Про Митний тариф України», абзацу восьмою частини другої статті 9 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність». URL:

<http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-09>.

52. Рішення НАЗК від 17.06.2016 р. № 2 «Про затвердження Переліку посад з високим та підвищеним рівнем корупційних ризиків». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0987-16>.

53. Самый высокий уровень коррупции в ЕС зафиксирован в Литве. URL: http://www.baltic-course.com/rus/_analytics/?doc=77404.


54. Свинобой О.М. Принцип транспарентності діяльності органів виконавчої влади: досвід Європейського Союзу. Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції «Освіта і наука у вимірах ХХІ століття». Дніпропетровськ, 2016. С. 102–106.

55. Серьогін С.С. Механізми попередження та протидії корупції в органах публічної влади. Університетські наукові записки. 2009. № 4. С. 284–289.


56. Серьогін С. Державний службовець у відносинах між владою і суспільством: монографія. Донецьк: ДРІДУ НАДУ при Президентові України, 2003. 456 с.


57. Слободян Р.Р., Варналій З.С. Запобігання та протидія корупції в органах Державної фіскальної служби України. Формування ринкових відносин в Україні. 2015. № 5. С. 104–107.

58. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навчальний посібник. Київ: Атіка, 2007. 624 с.

59.  Телешун С.О. Корупція. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю.В. Ковбасюк, В.П. Трощинський, Ю.П. Сурмін та ін. Київ: НАДУ, 2010. С. 349–350.

60. Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия / под ред. М.Ю. Тихомирова. Москва, 1997. 526 с.

61.  Шатрава С.О. Антикорупційна експертиза як засіб виявлення корупціогенних факторів у діяльності суб'єктів публічної адміністрації. Право і Безпека. 2012. № 4. С. 109–112.

62.  Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко

(голова редкол.) та ін. Київ: Укр. енцикл., 1998. URL: http://leksika.com.ua/13590705/legal/pravoviy_nigilizm.

63. Шатрава С. Місце та особливості функціонування органів Національної поліції України в системі суб'єктів протидії корупції. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2016. № 4/1. С. 222–226.

64. Шатрава С.О. Адміністративно-правовий механізм профілактики корупції в органах внутрішніх справ. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2015. Вип. 35 (2.3). С. 37–39.

65. Ярмиш О.Н., Серьогін В.О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні. Харків, 2002. 653 с.

66. ISO 37001:2016 Система управління заходами боротьби з корупцією. Вимоги із рекомендаціями для використання. URL: http://pecb.com.ua/wp-content/uploads/2017/02/ISO-7001_2016_ukr.pdf.

67. Estijos Respublikos įstatymas nuo 06.06.2012 «Korruptsioonivastane seadus». URL: <https://www.riigiteataja.ee/akt/117112017029>.

68. Latvijas Republikas likums, kas datēts ar 18.04.2002 «Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja». URL: <https://likumi.lv/doc.php?id=61679>.

69. Latvijas Republikas likums, kas datēts ar 25.04.2002 «Par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā». URL: <https://likumi.lv/doc.php?id=61913>.

70. Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymas 2002 m. Gegužės 28d.Nr.IX-904. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/en/TAD/TAIS.168154>.

71. Legea Republicii Moldova din 25.05.2017 «Integrității». URL: <http://lex.justice.md/ru/370852%20/>.