

щодо формування демократичної, правової, соціальної держави потребує супроводження системних соціально-економічних й політико-адміністративних перетворень заходами, спрямованими на нейтралізацію негативних суспільних явищ і процесів, серед яких одним з найнебезпечніших є корупція.

Ефективність запобігання корупції в Україні, крім наявності відповідної політичної волі, вимагає належного законодавчого забезпечення, формування дієвої системи державних органів, забезпечення належного координування формування та реалізації антикорупційної політики, превентивні заходи запобігання корупції, а також її подолання. Протидія корупції є довгостроковим процесом, що має на меті її зменшення. Здійснюється вжиттям запобіжних заходів, спрямованих на криміногенні фактори й усунення сприятливих корупції умов, так і шляхом безпосереднього виявлення фактів корупції із залученням винних до юридичної відповідальності. Дії по попередженню корупції й боротьбі з нею необхідно доповнювати заходами щодо виховання населення в дусі нетерпимості до корупції, а також заходами, спрямованими на одержання підтримки громадян у проведеній органами публічної влади антикорупційної кампанії. Усі елементи національної антикорупційної стратегії повинні бути ефективно скоординованими таким чином, щоб позитивний ефект одного з них зміцнював ефект інших і навпаки.

Нині процес формування державного управління в Україні, побудова механізмів реалізації законодавчої та виконавчої влади, визначення шляхів їх взаємодії насичений суперечностями, відступами від доктрини поділу державної влади, що безумовно знаходить свій прояв і в сфері формування національної політики протидії корупції. До напрямів реформування системи органів влади у цій сфері слід віднести зміну інституційного механізму влади через зміни співвідношення держави та інших складових політичної системи, разом із змінами механізмів представництва соціальних інтересів на шляху демократизації влади. На сучасному етапі державотворення, в умовах модернізації владних відносин, зростання впливу і ролі регіональних рівнів управлінської діяльності відбувається формування принципово нового типу державного управління інтегрованої системи публічного управління, спрямованої на наближення до європейських стандартів демократичного врядування як з теоретико-правової, так і організаційної точки зору, підвищення ефективності та якості державно-управлінської діяльності, реалізації правозабезпечувальної функції влади. У такому контексті До об'єктивних властивостей реформування державного управління належать також системність, єдність, безперервність, стабільність та керована гнучкість, коли влада виступає формою вираження суспільних інтересів разом із забезпеченням взаємозв'язку між окремими інтересами і ефективним управлінням. Європейський досвід свідчить, що основними критеріями

політичної організації суспільства з позицій формування антикорупційної стратегії є обов'язковість внутрішньої впорядкованості та організованості, оптимізація діяльності політичних партій як суб'єктів соціальної політики, визнання політичними партіями принципів демократичного консенсусу, формування цивілізованих публічно-владних відносин. Методологічний підхід щодо дослідження процесу реформування державного управління передбачає визначення необхідності запровадження поняття «інтегрована система публічного управління» у сфері запобігання корупції як термінологічного поняття науки державного управління. Таку інтегровану систему слід розглядати як систему суспільних відносин у межах реалізації державних та самоврядних адміністративних повноважень відповідно до Конституції та законів України, яка здатна адаптуватися до змін зовнішнього середовища і, відповідно, змінювати (трансформувати) якісні характеристики підсистем та елементів системи, а сам процес адаптації – як такий, що визначально забезпечує синергетичний ефект. Йдеться про становлення національної системи публічного управління, що інтегрує діяльність органів влади різних рівнів у процесі формування антикорупційної політики держави.

**Олексій ГАЦУЛЯ**

*аспірант кафедри права  
та європейської інтеграції  
ДРІДУ НАДУ*

## **ДІЯЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ ІНСТИТУТІВ У СИСТЕМІ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД**

Питання боротьби з корупцією традиційно посідає одне з перших місць у політиці будь-якої країни. При цьому ефективність антикорупційних заходів у різних країнах різна. Причини корупції для кожної з країн можуть відрізнятися, але головними серед них будуть невдало побудована система державного управління (або незакінчені реформи в системі органів державного управління), непрофесійність топ-менеджерів у державі, відверто недосконала судова система, політична корупція в парламенті, брак політичної волі національних лідерів щодо ефективного протистояння проявам корупції, насамперед проявам політичної корупції, слабкість інститутів громадянського суспільства.

Усталені традиції боротьби з корупцією має Велика Британія. Система антикорупційних механізмів тут урегульована на законодавчому рівні. Перший закон про корупцію в державних органах був прийнятий ще в 1889 р., закони про запобігання корупції – 1906 і 1916 р. – були реакцією суспільства на поширення цього соціально-політичного явища. На відміну від традиційних правових принципів, ці закони потребують

від посадових осіб доводити свою невинність. Друга особливість – це надзвичайно висока роль громадської думки, вона стежить за динамікою негативних явищ у суспільстві. Здебільшого громадські дебати точаться навколо питань, пов'язаних з лобюванням і купівлею політичного впливу, проблем, створених зміною границь приватної й державної власності, моральним кліматом, хабарництвом, зловживаннями службовців місцевих органів влади, поліції, митної служби тощо [1].

Аналізуючи особливості боротьби з корупційними злочинами у Японії, Сінгапурі, Південній Кореї, Італії, США, Грузії та інших країнах, можна сформулювати уявлення про основи передової національної антикорупційної стратегії, розвиток якої необхідний в сьогоденній Україні: по-перше, сильна політична воля вищого керівництва держави до боротьби з корупцією і сформована на її основі єдина державна політика у сфері боротьби з корупцією, яка б включала комплекс заходів державного, політичного, економічного, соціального і правового характеру; по-друге, організований соціальний контроль з боку громадянського суспільства за всією системою державного адміністрування (неодмінною умовою для цього є створення атмосфери прозорості) і забезпечена можливість порушення в цих рамках кримінального переслідування правопорушників. Важливу роль тут відіграють дійсно незалежні засоби масової інформації; по-третє, незалежність судової влади (такий підхід усебічно ілюструє правоохоронна система Італії, США, Великої Британії, Франції та інших країн); по-четверте, жорстка підзвітність осіб, які наділені владними повноваженнями, перед реально незалежним органом, що здійснює моніторинг чистоти діяльності державних службовців, а також наділений повноваженнями з притягнення до відповідальності посадовців незалежно від їхнього місця в ієрархічній структурі влади.

Прагнення України стати рівноправним членом міжнародного співтовариства, формування основ правової, соціальної і демократичної держави вимагає забезпечення відповідного рівня правопорядку, що, в свою чергу, робить необхідним серйозне вивчення і втілення в життя закордонного досвіду розбудови громадянського суспільства, діючих у цих країнах політичних, економічних, соціальних, правових механізмів щодо подолання організованої злочинності та корупції як її різновиду.

Такий досвід різноманітний, залежить від значної кількості взаємопов'язаних факторів і враховує соціальні умови, рівень економічного розвитку, політичної культури, державного управління. Разом з тим є і загальні для країн визначальні принципи і підходи. У першу чергу, це розуміння негативних наслідків корупції, її небезпечного впливу на процеси розвитку та всебічне забезпечення політичних, соціальних і економічних прав людини. Велике значення для посттоталітарного суспільства має формування системи органів по боротьбі з корупцією і розвитку національного законодавства, вивчення

досвіду постійно діючих інститутів при президентах, урядах, парламентах, які створені в ряді країн. Дослідження міжнародно-правових актів та досвіду боротьби з корупцією в окремих країнах дозволяють визначити основні важелі приведення національного законодавства України у відповідність із нормами міжнародного права.

Сучасного значення термін корупція набув у Європі в XV-XVI століттях і був нормативно закріплений в міжнародній резолюції «Практичні методи боротьби з корупцією», підготовленої секретаріатом VIII Конгресу ООН про попередження злочинності ставлення до правопорушників. У резолюції «Корупція в державному управлінні» відзначається, 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 [2]. У той самий час, боротьбу проти корупції не слід і надмірно політизувати, особливо, коли вона має виключно економічний чи побутовий характер або є проявом зловживання службовим становищем чиновників. Фактично, питання сьогодні стоїть надзвичайно гостро: або вдасться подолати корупцію або вона остаточно перемаже, вразивши й ті сфери буття, де її ще немає, й зруйнувавши наріжні засади нового життя, які й без того є досить хиткими. Сучасна боротьба з корупцією – це в першу чергу, прозорість у роботі органів державного управління та місцевого самоврядування, контроль за ними з боку громадськості, прозорі й неупереджені ЗМІ.

До основних факторів, що сприяють їх поширенню, можна віднести, з одного боку, високі показники нерівності розподілу прибутків, відсутність системи соціального захисту в одних країнах, а з іншого – нарощування економічного потенціалу та щорічне збільшення фінансових надходжень у вигляді іноземних інвестицій – в інших країнах. Корупція у більшості держав Центральної та Східної Європи, а також у країнах, які виникли на пострадянському просторі, тісно пов'язана з тим, що вони знаходяться в стані економічної та суспільної трансформації. Міжнародні стандарти також визначають основні мінімально необхідні властивості спеціалізованих антикорупційних інституцій. Такими властивостями є: незалежність і автономія, наявність спеціально підготовлених і кваліфікованих співробітників, забезпечення адекватними повноваженнями і ресурсами. Наявні міжнародні стандарти не передбачають ні порядку створення та організації роботи спеціалізованого антикорупційного органу, ні якоїсь однієї максимально ефективної або універсальної моделі такого органу. З цієї точки зору, важливо наголосити, що положення міжнародного права, які стосуються інституційної бази у сфері запобігання та викорінення корупції, виписані набагато менш докладно і чітко, ніж, наприклад, положення, що стосуються складів корупційних правопорушень, таких як давання і отримання неправомірної вигоди або правопорушення, пов'язані з впливом або зловживанням посадовим становищем.

1. Осика М. І. Проблеми корупції у Великобританії / М. Осика // Організаційні та правові проблеми боротьби з корупцією: Матеріали «круглого столу» 5 червня 1998 р., м. Харків. – Харків. 1998. – С. 71 – 74.

2. Коррупция в сфере государственного управления // Резолюция A/CONF.144/28/Rev.1 VIII Конгресса ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями (г. Гавана, 27 августа – 7 сентября 1990 г.). – [Електронний ресурс] – ACONF144 28 Rev 1 E.pdf.

### **Юрій КАЛЬНИШ**

*д. держ. упр., проф., провідний  
науковий співробітник ІЕАН  
НАДУ при Президентіві України*

## **ЗАЛУЧЕННЯ МЕХАНІЗМІВ БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ ДЕМОКРАТІЇ В СИСТЕМІ ПРОТИДІЇ ПОЛІТИЧНІЙ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ**

Необхідною умовою реального, а не декларативного верховенства народу у політичній системі країни є фіксація його волевиявлення з найважливіших питань суспільного розвитку, відповідно до чого й корелюються позиції інших учасників політичного процесу. Тим більше активне волевиявлення громадян має відбуватися на рівні територіальної громади (міста, села, селища), оскільки, на відміну від державно-бюрократичного апарату, природа формування інтересів та прийняття відповідних ним рішень самою громадою здебільшого виключає виникнення в їх структурі корупційної складової. Таким чином, більш активне включення в систему прийняття публічно-управлінських рішень органами державної влади механізмів прямої демократії може ефективно сприяти протидії політичній та іншим видам корупції.

Для кожної окремої країни вплив народу на перебіг політичних процесів різний і визначається розвиненістю політичної системи, демократичних інститутів та відповідних практик. Тому доволі часто варіантами вибору народу є «вибір між поганим і ще гіршим» [1].

Втім, у демократичному соціумі влада народу найяскравіше виявляється саме під час використання імперативних форм безпосередньої демократії. За сучасних умов реалізація безпосередньої влади народу майже завжди пов'язана з проведенням голосувань, але не лише загальнонаціональних, а й локальних та місцевих виборів, референдумів, зборів тощо. До участі у таких процедурах залучають максимальну кількість громадян, що не лише забезпечує найвищий рівень демократичної легітимності рішень, прийнятих у такий спосіб, а й практично унеможливує прийняття корумпованих рішень. Тому все актуальніше постає необхідність розвивати в Україні нові, цілком притаманні сучасній демократії, форми прямого волевиявлення

населення з поступовим заміщенням ними деяких форм і механізмів представницької демократії. Такими, зокрема, можуть бути [2]:

1. На рівні села і селища:

– обрання дільничного інспектора (шерифа) в сільській місцевості (досвід США) а також низки інших посад місцевого рівня як то наприклад: головлікарів лікарень та поліклінік, директорів шкіл, начальників комунальних підприємств;

– виборність населенням місцевих суддів (досвід США);

– зменшення кількості депутатів сільських і селищних рад з одночасним запровадженням механізму їх відкликання та «прямого імпічменту» місцевого голови (вітчизняний досвід військової демократії XVII ст.);

– скасування районних рад в сільській місцевості та їх заміна добровільними коопераціями місцевих громад (досвід Чехії, який частково вже впроваджується в Україні);

– розробка і введення системи регулярного суспільного обговорення значущих проектів рішень місцевого рівня за допомогою сучасних засобів обробки й передачі інформації з ідентифікацією учасників (досвід Італії та Великобританії);

– впровадження практики обов'язкового проведення сходу жителів сіл і селищ із заслуховуванням звітів місцевих виборних посадовців не рідше ніж раз на рік (досвід багатьох європейських країн).

2. На рівні міста:

– прийняття стратегічних рішень регіонального розвитку тільки на основі рішень місцевого референдуму;

– розвиток муніципальної поліції та виборності низки посад міського рівня;

– запровадження регулярної обов'язкової звітності виборних посадовців.

3. На рівні області:

– прийняття стратегічних рішень регіонального розвитку тільки на основі рішень місцевого референдуму (досвід багатьох демократичних країн);

– виборність «губернаторів» (досвід США, Російської Федерації тощо);

– остаточно і безповоротна відмова від пропорційної системи виборів до обласних рад.

4. На національному рівні:

– формування на конституційному й законодавчому рівнях засад та механізмів нової форми здійснення державної влади – прямої демократії громадян (досвід Швейцарії);

– удосконалення механізмів національних і місцевих референдумів, зокрема – відпрацювання механізмів конституційного референдуму і дорадчого (національного і місцевого) референдуму (досвід Швейцарії, Італії, Великої Британії);

– визнання результатів референдуму за народною ініціативою