

Міністерство освіти і науки України  
Національний технічний університет  
«Дніпровська політехніка»

Навчально-науковий інститут державного управління  
Кафедра державного управління і місцевого самоврядування

**ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА**  
**кваліфікаційної роботи ступеня магістра**

студентки Яшина Дениса Олексійовича

академічної групи 281м-22-1 ІДУ

спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування

на тему: «Інституціональна трансформація антикорупційної політики»

Керівники	Прізвище, ініціали	Оцінка за шкалою		Підпис
		рейтинговою	інституційною	
кваліфікаційної роботи	Баштанник В.В.			
розділів:				

Рецензент:				
------------	--	--	--	--

Нормоконтролер:	Вишневіська О.В.			
-----------------	------------------	--	--	--

Дніпро  
2023

## РЕФЕРАТ

Пояснювальна записка: 98 с., 2 рис., 2 табл., 73 використаних джерела.

АНТИКОРУПЦІЙНА ПОЛІТИКА, ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ, ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ, КОРУПЦІЯ, ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ, ПУБЛІЧНА СЛУЖБА.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, які складаються у процесі формування та реалізації національної антикорупційної політики.

Предметом дослідження є інституціональна трансформація антикорупційної політики.

Метою роботи виступає обґрунтування засад інституціональної трансформації антикорупційної політики.

У першому розділі досліджуються теоретичні засади антикорупційної політики. У другому розділі акцент робиться на особливостях формування та реалізації антикорупційної політики в умовах становлення загальноєвропейської універсальної моделі такої політики. У третьому розділі Принципи та пріоритети державної антикорупційної політики у сфері запобігання та протидії корупційним проявам в публічному управлінні

У роботі особливий наголос зроблено на інституціональні характеристики антикорупційної політики, антикорупційні стандарти, зарубіжний досвід формування антикорупційної політики.

Практичне значення кваліфікаційної роботи полягає у прогнозуванні і своєчасному виявленні особливостей публічноуправлінської діяльності в системі запобігання.

Рекомендації та пропозиції, надані в роботі, можуть застосовуватись органами публічної влади для формування внутрішньоорганізаційних засад антикорупційної політики.

## ABSTRACT

Explanatory note: 98 p., 2 figures, 2 tables, 73 used sources.

ANTI-CORRUPTION POLICY, PUBLIC ADMINISTRATION,  
PREVENTION OF CORRUPTION, CORRUPTION, PUBLIC  
ADMINISTRATION, PUBLIC SERVICE.

The object of the study is social relations, which are formed in the process of formation and implementation of the national anti-corruption policy.

The subject of the study is the institutional transformation of anti-corruption policy.

The purpose of the work is to substantiate the foundations of the institutional transformation of anti-corruption policy.

The first chapter examines the theoretical foundations of anti-corruption policy. In the second chapter, the emphasis is placed on the peculiarities of the formation and implementation of anti-corruption policy in the conditions of the formation of a pan-European universal model of such policy. In the third chapter, the principles and priorities of the state anti-corruption policy in the field of preventing and countering corruption in public administration

In the work, a special emphasis is placed on the institutional characteristics of anti-corruption policy, anti-corruption standards, foreign experience in the formation of anti-corruption policy.

The practical significance of qualification work consists in forecasting and timely identification of features of public management activity.

The recommendations and suggestions provided in the work can be used by public authorities to form internal organizational principles of anti-corruption policy.

## ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ .....	8
1.1. Визначення сутності корупції як антисоціального явища .....	8
1.2. Етапи формування антикорупційної політики в Україні у 1991– 2023 рр. ....	25
РОЗДІЛ 2	
ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ .....	41
2.1. Дослідження антикорупційної політики в умовах трансформації державного управління в Україні .....	41
2.2. Міжнародний досвід інституціоналізації антикорупційної політики .....	53
РОЗДІЛ 3	
ТРАНСФОРМАЦІЯ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ СУЧАСНИХ ВИКЛИКІВ ТА ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИХ РЕФОРМ ...	66
3.1. Трансформація антикорупційної політики в умовах європейського вектору розвитку України .....	66
3.2. Інституціональні пріоритети антикорупційної політики у сфері запобігання та протидії корупційним проявам в публічному управлінні .....	80
ВИСНОВКИ .....	96
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ .....	99

## ВСТУП

Стратегічним напрямом інституціональних змін у системі державного управління в Україні є трансформація наявної моделі публічної влади. Відповідно до напрямів реформування державного управління актуалізується завдання становлення інтегрованої системи управління державою на основі гармонізації принципів, інструментів, форм та методів державної політики. Сучасний процес державотворення в Україні зумовлює необхідність дослідження проблем, пов'язаних із здійсненням цілеспрямованої діяльності органів публічної влади щодо забезпечення законності і правопорядку в країні, охорони прав і свобод людини і громадянина, закріплених Конституцією України. При цьому особливої гостроти набула проблема запобігання і протидії корупції та правопорушенням, пов'язаним з корупцією, які створюють серйозну небезпеку існування України як демократичної, соціальної, правової держави. Для України проблеми запобігання корупції в органах публічної влади продовжують залишатися одним з найактуальніших завдань державного управління.

Важливість дослідження засад антикорупційної політики полягає у визначенні напрямів удосконалення нормативно-правової бази з питань протидії корупції в органах публічної влади, організаційному забезпеченні запобігання корупції. Створення спеціалізованих антикорупційних органів та запровадження стандартів діяльності державних службовців не є показовими чинниками боротьби з корупцією, натомість судова реформа і правова реформа з позицій удосконалення діяльності існуючих структур суттєво впливають на ефективність антикорупційної політики. Разом з тим аналіз розвитку антикорупційного законодавства свідчить про його неефективність, що говорить про недостатність врахування проблеми формування рівня правової культури та правосвідомості громадян при розробці антикорупційної політики держави.

Мета магістерської роботи полягає в обґрунтуванні засад інституціональної трансформації антикорупційної політики.

Досягнення мети передбачає вирішення таких основних *завдань*:

– систематизувати основні передумови, фактори виникнення, підходи до визначення сутності антикорупційної політики;

– обґрунтувати періодизацію розвитку суспільних відносин у системі інституціональної трансформації антикорупційної політики та їх змістовні характеристики;

– розкрити зміст поняття «управління на основі антикорупційних стандартів»;

– обґрунтувати особливості адаптації зарубіжного досвіду інституціональної трансформації антикорупційної політики;

– розкрити сутність сучасних тенденцій формування інституціональних засад національної антикорупційної політики в умовах реалізації Стратегії реформування державного управління на 2022–2025 рр.;

Об'єктом роботи є суспільні відносини, які складаються у процесі формування та реалізації національної антикорупційної політики.

Предметом дослідження є теоретико-методологічні засади формування та реалізації національної антикорупційної політики.

Методи дослідження. Методологічною базою дослідження є сучасні теоретичні розробки вітчизняних і зарубіжних учених з проблем державного управління; загальнонаукові принципи пізнання суспільних явищ; системний, міждисциплінарний, інституціональний, конкретно-історичний підходи. У роботі використано як базовий метод – системний підхід, який дозволив дослідити особливості формування національної антикорупційної політики. Застосування методології системного аналізу дозволило проаналізувати організаційно-правові засади діяльності суб'єктів запобігання і протидії корупції у системі державного управління: функціональні ознаки й характеристики, загальні тенденції, етапи формування антикорупційної

політики.

Зокрема за допомогою історичного методу розкрито основні передумови та фактори формування антикорупційної політики, логічний метод уможливив теоретичну реконструкцію сутності антикорупційної політики та її впливу на проведення системних реформ, на основі системного аналізу конкретизовано типи та сучасні форми реалізації завдань органів влади в сфері протидії корупції, узагальнення (проаналізовано загальні властивості та закономірності ролі держави у формуванні антикорупційної політики, формалізація забезпечила аналіз антикорупційної політики як новий формат суспільного розвитку в Україні. На основі використання наведених методів вдалося проаналізувати специфіку та форму впливу ефективності антикорупційної політики на функціонування системи державного управління.

Новизна одержаних результатів магістерської роботи полягає у вирішенні актуальної наукової проблеми щодо концептуального обґрунтування потреби формування та реалізації антикорупційної політики в Україні. Сформульовано нові положення, які полягають у тому, що у магістерській роботі комплексно представлено потребу інституціональної трансформації антикорупційної політики, досліджено особливості адаптації зарубіжного досвіду трансформації антикорупційної політики, виявлено і детерміновано засади інституціоналізації антикорупційної політики, зроблена спроба розвинути поняття «антикорупційна політика», «антикорупційні механізми» «антикорупційні стандарти управління», які розроблені на основі аналізу досвіду формування та реалізації антикорупційної політики європейських країн.

Практичне значення одержаних результатів полягає у розробці теоретико-методологічних та прикладних положень, оформлених у вигляді конкретних пропозицій та рекомендацій, які можуть бути реалізованими і становити основу трансформації антикорупційної політики.

## РОЗДІЛ 1

# ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ОСНОВ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

### 1.1. Визначення сутності корупції як антисоціального явища

У сучасному світі корупція виступає перепорою до становлення демократичної держави, зокрема й України. Корупція постійно видозмінюється, пристосовуючись до нових умов через нові форми її прояву. Корупція становить загрозу національній безпеці та є однією із серйозних перешкод на шляху розвитку країни. Здійснюючи деструктивний вплив на традиційні устої суспільного буття, явище корупції нівелює перспективи розвитку держави, що опосередковує визнання протидії та запобігання корупції як одного з ключових напрямів правової політики в Україні. До недавнього часу Українська держава досить мало могла практично протиставити цьому деструктивному соціальному явищу. Проте з 2014 р. спостерігаються системні й послідовні процеси реформування в антикорупційному напрямі, зокрема через формування низки спеціалізованих органів антикорупційного призначення: Національного антикорупційного бюро України, Національного агентства з питань запобігання корупції та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Оновлення законодавства у сфері запобігання і протидії корупції сприяло покращенню ситуації з латентністю цього явища загалом та створило основи формування цілісного механізму запобігання корупції, який дотепер продовжує трансформацію в бік підвищення ефективності застосування. В умовах трансформації нормативних заходів, спрямованих на запобігання корупції, у бік європейських стандартів вагомого значення набуває теоретичне осмислення механізму запобігання та протидії корупції через відповідні інституційні структури.

Водночас в умовах утілення концепції «електронного урядування» в



Україні та інтенсифікації тенденцій використання інформаційно-телекомунікаційних засобів у суспільних відносинах діяльність органів державної влади набула нових рис і форм реалізації повноважень. Постійний технологічний прогрес дає змогу виконувати поставлені перед органами державної влади завдання у спосіб, що є порівняно більш ефективним і прозорим. Станом на цей час як головні постають проблеми якості реалізації повноважень органів державної влади в умовах цифровізації, належного дотримання принципів цифрового розвитку під час вибору стратегічних цілей упорядкування суспільних відносин, налагодження взаємодії державних інституцій та інститутів громадянського суспільства за допомогою сучасних технологій.

За своїм функціональним призначенням протидія корупції являє собою певну форму захисту суспільства від корозії влади, деформації суспільства [1]. 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 адекватні існуючій на даний момент кримінологічній обстановці, до часу їх практичної реалізації характер злочинності може істотно змінитися [2, с. 41-44]. Водночас при формуванні антикорупційної політики, складанні програм протидії корупції, виробленні конкретних антикорупційних заходів необхідно прагнути, по-перше, до їх адекватності загальній криміногенній ситуації, небезпечності конкретних проявів корупції, по-друге, до своєчасності їх застосування [3, с. 104].

Антикорупційна система національної 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 [3]. Загалом, варто вказати на базовий методологічний підхід магістерської роботи, у межах якого акцент робиться на уточненні понятійно-категоріального апарату, проведенні дослідження історичних етапів формування системи органів державної влади, виокремленні напрямів наукових досліджень галузі державного управління щодо теоретико-методологічного забезпечення діяльності органів влади в процесі формування раціональних механізмів державного управління.

Втім, як показує практика, поширення корупції зберігає свої масштаби, а методи подолання корупції в Україні залишаються малоефективними [5]. Причиною цього є недостатня суспільна реакція на системність корупції, відсутність інтегративного антикорупційного підходу громадян, громадських організацій, держави, адже лише за умови сполучення цих двох чинників політичного та суспільного характеру така боротьба може принести реальні результати. Такий стан речей негативно впливає на всі суспільні сфери, особливо економічну, адже в такому разі ні ринкові реформи, ні економічна політика держави в цілому не можуть набути соціальної спрямованості. У країнах розвинутої демократії корупція вважається відступом від певної соціальної норми, оскільки в такому разі корупційні зв'язки і прояви набувають загрозливих для суспільства масштабів і характеру [6]. У випадку системної корупції стає складним завданням навіть визначення суб'єктів протидії корупції, тобто корупція загрожує національній безпеці країни, становить небезпеку, перш за все як сфера зловживань, що вражає структури влади і

поширюється на все суспільство [7]. У такому разі корупція – це зловживання державною чи іншою владою для особистого збагачення, використання публічного змісту службової діяльності для реалізації приватних інтересів.

Становлення Української держави в умовах дотримання євроінтеграційного курсу опосередковує необхідність практичного застосування антикорупційних інструментів до суб'єктів, яких уповноважено на запобігання корупції. Більшість дослідників вказує на давню історію виникнення терміну «корупція», наводять дані про тривалий, тисячолітній досвід протидії цьому суспільному 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 [420]. 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. Усталеним є морфологічно-юридична конструкція: корупція – підкуп – підкупність і продажність серед державних, політичних і громадських діячів, а також урядовців і службовців державного апарату [9]. Водночас, антикорупційну політику не слід і надмірно політизувати, особливо, коли вона має виключно економічний чи побутовий характер або є проявом зловживання службовим становищем чиновників.

Поняття «корупція» стосовно його соціального значення вперше починає вживатися в античному періоді світової історії, фактично не змінюється у змістовному сенсі, на відміну від багатьох явищ, що виникали, трансформувались та зникали у процесі цивілізаційного розвитку. Латинський термін корупція (*corruptio*) походить від грецького слова, що означало «бруд» і має більше ніж десять значень [239]. 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 зазначити, що в першому своєму значенні, «корумпувати» аж ніяк не означало підкуповувати грошима, щедрими роздачами або іншими матеріальними благами кого-небудь або всіх – народ (не обов'язково посадову особу) [11].

Досить коротке і змістовне тлумачення корупції як використання публічних можливостей у приватних інтересах дав Н. Макіавеллі [12]. Представники «моральної моделі» функціонування суспільства під впливом ідей Великої французької революції в ХІХ ст. характеризували корупцію як порушення цілісності виконання суспільних обов'язків за допомогою хабарів і заступництва [13]. 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» [14].

Неоціненний внесок у вивчення корупції в органах публічної влади зробив 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 [15, с. 35]. Саме соціальні цінності, які поділяє індивід, є тим наріжним каменем, що дозволяє або брати участь у корупційних практиках, або боротися з ними. Сучасне сприйняття корупції сформувалося у ХХ ст. Корупція стала розглядатися як один із ризиків розвиненого суспільства. Оскільки дотепер ні в українському законодавстві, ні в міжнародних правових актах не наведено однозначного визначення терміну «корупція», для того щоб відобразити всю багатогранність досліджуваного явища, наведемо різні формулювання, узяті як з вітчизняних, так і із закордонних 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) [12].

На думку М. Мельника, «корупція являє собою складне багатоаспектне (економічне, політичне, правове, морально-психологічне соціальне) явище, і саме її сутність проявляється в тому, що вона має соціальну обумовленість (є продуктом соціального життя); своєрідну соціальну ціну, яку платить суспільство за існування корупції; здійснює суттєвий вплив на найважливіші соціальні процеси; має історичні витoki і глобальний характер; є економічним, політичним, правовим, психологічним і моральним явищем; має властивості пристосовуватися до соціальних реалій, постійно змінюватися та видозмінюватися» [16, с. 28].

Найчастіше під корупцією (у вузькому значенні слова) розуміють ситуацію, коли посадова особа приймає протиправне рішення (іноді рішення, морально не прийнятне для суспільної думки), з якого має перевагу деяка інша сторона (наприклад, – фірма, що забезпечує собі завдяки цьому рішення державне замовлення всупереч установленій процедурі), а сама посадова особа одержує 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.

У науковій праці «Корупція, закон, відповідальність» С. Максимов дає таке визначення: «Корупція – це використання державними, муніципальними або іншими публічними службовцями (у тому числі депутатами й суддями) або службовцями комерційних або інших організацій (у тому числі міжнародних) свого статусу для незаконного одержання майна, прав на нього, послуг або пільг (у тому числі немайнового характеру)» [17]. На його думку, «корупція – таємна

змова між державними службовцями і бізнесменами для досягнення протизаконних та аморальних переваг» [217]. С. Серьогін визначає корупцію як єднання представника державного апарату з вітчизняними або зарубіжними кримінальними формуваннями, які діють з власної вигоди на шкоду політиці та економічній сфері [18]. 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» [19].

Досягнені в цьому напрямку науково-теоретичні обґрунтування, правове регулювання і практична діяльність суб'єктів, уповноважених вести боротьбу з корупцією, вимагає подальшої комплексної теоретичної розробки вказаної проблеми. При цьому не достатньо дослідженою залишається низка ключових для антикорупційної діяльності питань. Насамперед це стосується чіткого визначення сутності корупції в органах державної влади, адже від правильного розуміння поняття корупції значною мірою залежить формування стратегії і тактики антикорупційної діяльності, постановка її цілей, визначення сил і засобів. З огляду на це, слід приділяти значну увагу саме питанням з'ясування соціальної сутності корупції.

Вперше в історії незалежної України офіційне тлумачення поняття «корупція» було викладене у ст. 1 Закону України «Про боротьбу з корупцією» (1995 р.): корупція – діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг [20]. 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 [21].

Як бачимо, чинний термін «корупція» охоплює значно ширше коло суспільних відносин, які спрямовані на одержання неправомірної вигоди, прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди як для безпосередньо державного службовця, так і для інших осіб, аніж досліджуваний термін у попередній редакції. У методичних рекомендаціях «Запобігання і протидія корупції в державних органах та органах місцевого самоврядування», затвердженими Міністерством юстиції України від 16 жовтня 2013 р., визначено, що в загально-соціальному розумінні до корупції належать будь-які форми нелегітимного 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 [22].

У прийнятому 14 жовтня 2014 р. 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 [23]. Загалом, варто подати концептуальну модель аналізу поняття «корупція» (рис. 1.1).

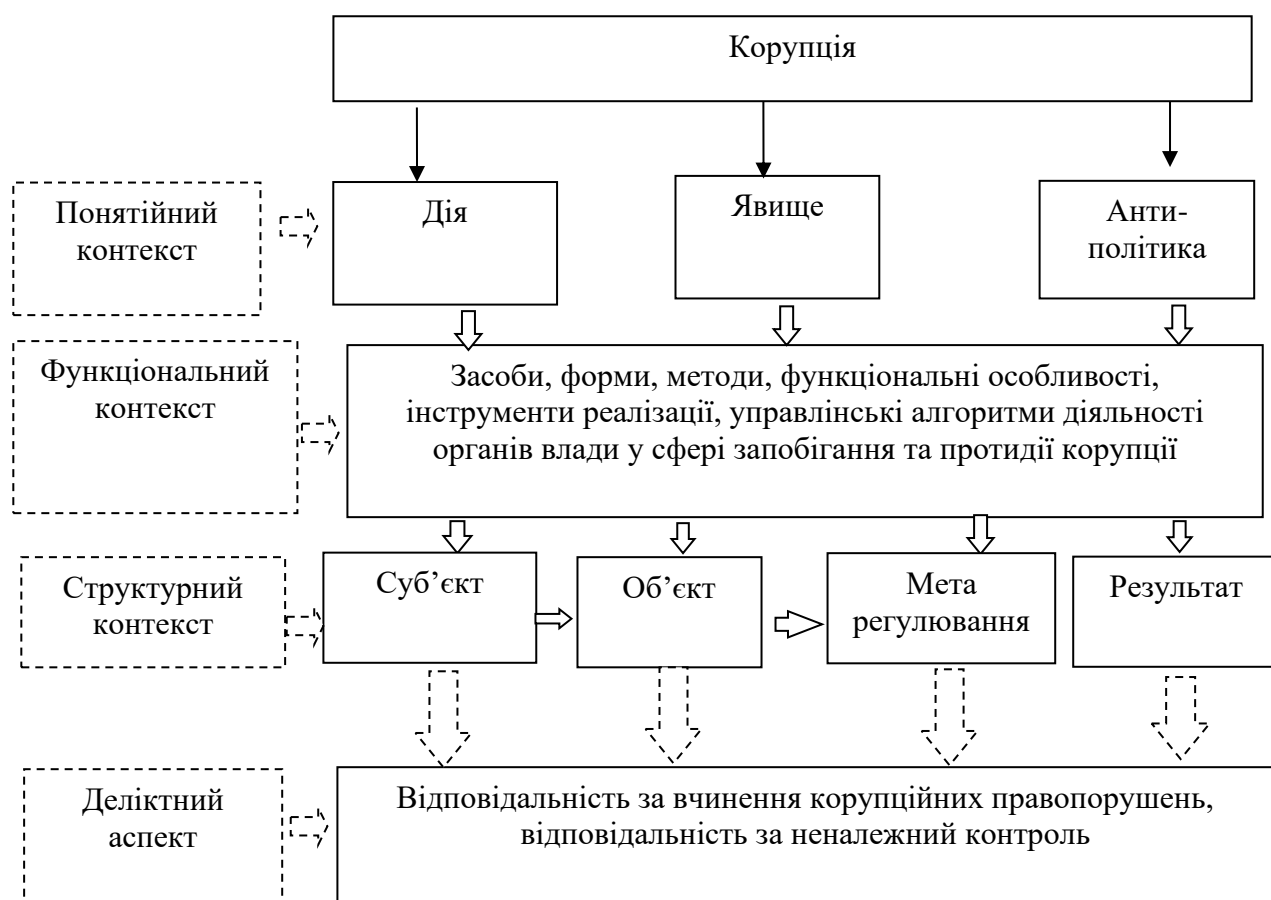


Рис. 1.1. Сутність поняття «запобігання корупції» з позицій аналізу особливостей антикорупційної політики

У Законі України «Про запобігання корупції» введено у дію поняття «правопорушення, пов'язане з корупцією», яке слід розуміти як діяння, що не містить ознак корупції, але порушує встановлені цим Законом вимоги, заборони



та обмеження. Доцільно вказати на значення терміну «протидія корупції» як системи заходів політичного, правового, організаційно-управлінського, ідеологічного, соціально-психологічного та іншого характеру, спрямованих на зменшення її обсягів, зміну характеру корупційних проявів, обмеження впливу корупції на соціальні процеси, збільшення ризику для корупціонерів, усунення соціальних передумов корупції, причин та умов корупційних діянь, виявлення, припинення та розслідування проявів корупції, притягнення осіб, винних у вчиненні корупційних правопорушень, до юридичної відповідальності, поновлення законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, усунення наслідків корупційних діянь.

На думку експертів, корупція в Україні не протистоїть офіційній економіці, вона існує в ній, виступаючи природним і закономірним наслідком легальних статусів господарюючих та керуючих суб'єктів. Це означає, що посадовці окремих державних структур не просто обслуговують економіку, вони беруть у ній участь, маючи «свою долю» в економіці. Саме функціонування державно-політичної машини економізоване, тобто підкорене по суті економічній свідомості. 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 [24]. Теоретична (абстрактна) природа такого поняття пояснює неминучість розгортання його змісту в системі підпорядкованих понять.

Досліджуючи корупцію варто враховувати її соціокультурну природу, щоб одержати адекватний опис ролі цього складного, багаторівневого інституту. Саме трансформаційна модель зв'язку «суспільство – людина» дозволяє розглянути і виміряти сприйняття корупції в органах публічної влади пересічними українцями, поєднати її об'єктивні та суб'єктивні виміри, знайти правильний перехід від одного рівня опису до іншого. Такий підхід дозволяє

виявити роль корупції в життєдіяльності суспільства як автономної, самокерованої, організованої складної ієрархії систем і розробити адекватні механізми її обмеження. Обраний теоретико-методологічний ключ дає можливість сформулювати цілісне уявлення про механізми державного управління запобіганню та протидії корупції в органах публічної 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 лобіювання 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.

Особлива небезпека корупції полягає в її «системності», адже вона вражає і призводить до незворотних змін усього державного апарату [25]. Корупція – одна з необхідних умов існування організованої злочинності, сама значною мірою породжує її. 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].

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:

1) корупція розуміється як підкуп (продажність) державних службовців (публічних службовців);

2) корупція розглядається як зловживання публічною владою або посадовим становищем, здійснене з певних особистих інтересів;

3) корупцію розуміють як використання посадових повноважень, статусу посади, а також її авторитету для задоволення особистого інтересу або інтересів третіх осіб;

4) корупція розглядається як елемент (складник, ознака) організованої злочинності.

На думку Є. Невмержицького, корупція – «соціально-політичне явище, змістом якого є обумовлена політичними, економічними, соціальними і психологічними факторами система негативних поглядів, переконань, настанов і діянь окремих громадян, посадових осіб владних інститутів, державних і недержавних організацій, політичних партій, громадських організацій, спрямованих на задоволення особистих корисливих, групових або корпоративних інтересів шляхом підкупу, хабарництва, зловживання владою, надання пільг і переваг всупереч суспільним інтересам» [27]. С.А. Задорожний вважає, що корупцію можна визначити як складне соціальне (а за своєю суттю асоціальне, аморальне і протиправне) явище, що виникає в процесі реалізації владних відносин уповноваженими на це особами, що використовують надану їм владу для задоволення особистих інтересів (інтересів третіх осіб), а також для створення умов здійснення корупційних дій, приховування цих дій та сприяння їм [28-29].

З огляду на зазначене, потрібно визнати, що науковий аналіз формування 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. На таких факторах, як підкупність, продажність урядовців і громадських діячів акцентує увагу В. Бусел [30-32].

Міжнародна поліцейська енциклопедія дає таке визначення поняття «корупція»: під корупцією розуміється діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг. Корупційними діями є: а) незаконне одержання особою,

уповноваженою на виконання функцій держави, під час виконання таких функцій матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг, зокрема прийняття чи одержання предметів (послуг) у спосіб їх придбання за ціною (тарифом), яка є істотно нижчою від їхньої фактичної (справжньої) вартості; б) одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, кредитів або позичок, придбання цінних паперів, нерухомості або іншого майна з використанням при цьому пільг або переваг, не передбачених чинним законодавством [33].

У сучасній юридичній літературі існує багато визначень корупції з позицій 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.) [34-35]. Вчений вперше робить висновок, що системна корупція є реальним чинником, який загрожує національній безпеці держави. М. Мельник визначає систему забезпечення протидії корупції як комплекс узгоджених, взаємопов'язаних заходів кадрового, інформаційно-аналітичного, науково-методичного та іншого характеру, спрямованих на належне забезпечення практичної реалізації стратегічних завдань у сфері протидії корупції [36-38]. Серед запропонованих ученим дев'яти груп суб'єктів протидії корупції, які поділені ним, згідно зі змістом антикорупційної діяльності, функціональним призначенням та колом повноважень, не враховано такий суб'єкт як фізичні особи – окремі громадяни, індивідууми. Вважаємо, що цю прогалину при побудові системи протидії корупційній злочинності слід усунути саме як напрям формування та реалізації антикорупційної політики.

Концептуальна схема дослідження формування та реалізації основ політики запобігання і протидії корупції наведена на рис.1.2. Варто виділити комплекс робіт галузі науки державного управління з питань формування основ

політики запобігання корупції С. Задорожного,

В. Бернацького, О.

Прохоренка, Е. Молдован, Ю. Павлюка, В. Побережного та ін.

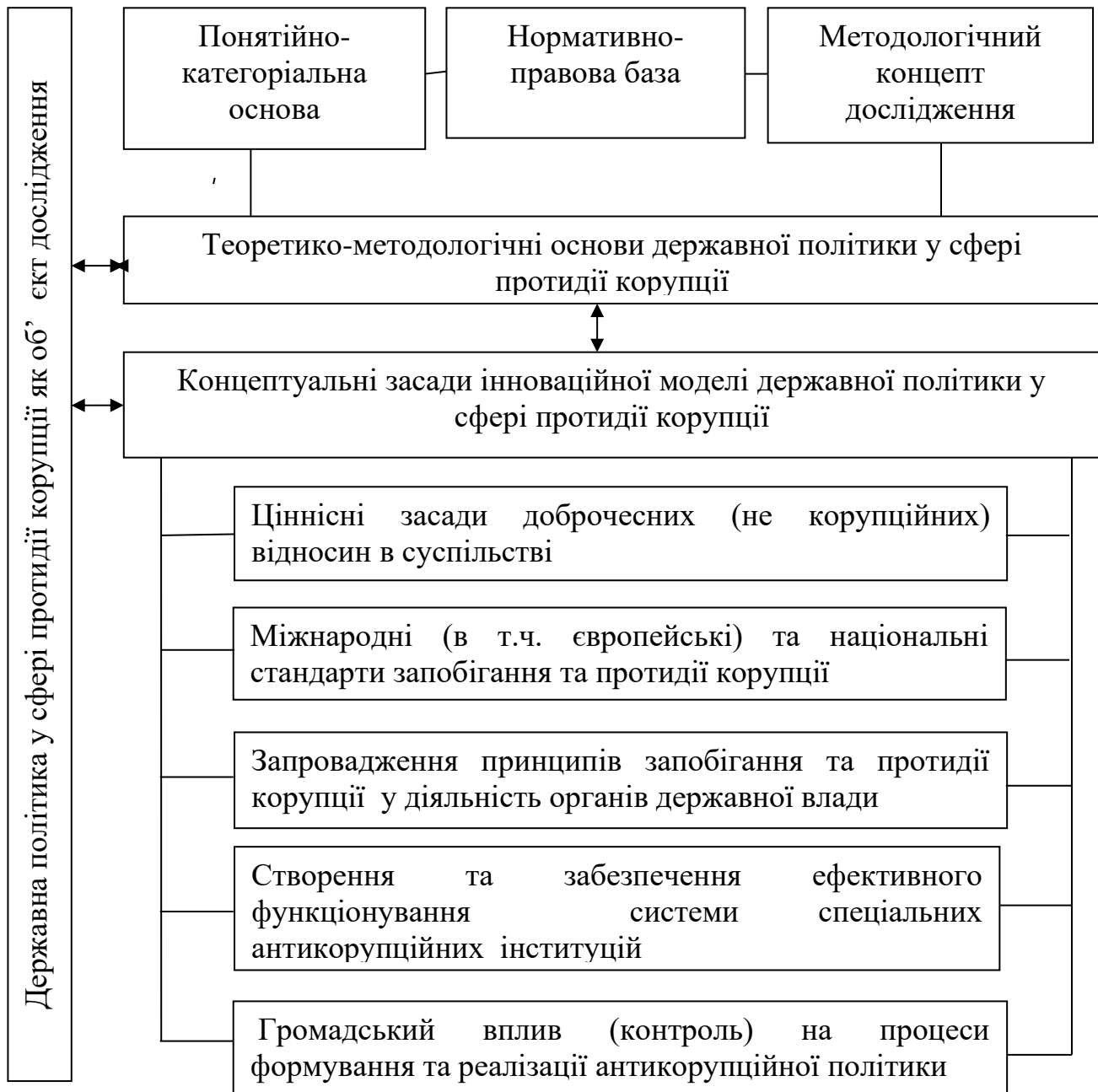


Рис. 1.2. Концептуальна схема дослідження основ державної політики у сфері протидії корупції.

Системний підхід до проблеми механізмів подолання корупції в Україні передбачає виділення певного системоутворювального параметра, що обумовлює структуру цієї системи. Таким параметром є держава, яка не тільки вносить лівову частку в розробку і реалізацію цих механізмів, але й координує

діяльність недержавних органів з виконання антикорупційних законів і програм у межах, визначених Конституцією України. Громадські ініціативи з розробки законодавчої бази з протидії корупційній злочинності, вільна преса, достатня кількість науковців, система підготовки кадрів (недержавна), політичні партії та громадські організації, які здійснюють соціальний контроль за процесом боротьби з корупцією, міжнародні організації та інше, на думку вчених, є другою складовою частиною механізмів для створення умов подолання корупції.

Проте, на нашу думку, перелічені дослідниками як складники механізмів, фактори, заходи та суб'єкти, є не лише складовими, а й повноцінними суб'єктами протидії корупційній злочинності та не менш важливими факторами і заходами такої протидії, ніж державні механізми. Адже побудова демократичної, соціальної, правової держави, корінні зрушення у подоланні корупції можливі лише за наявності системи спеціальних механізмів та виваженого законодавчого регулювання їх діяльності. Варто зазначити, що твердження про виняткову наявність спеціальних механізмів видається нам сумнівним. До того ж, спостерігаємо підміну понять, оскільки не можна регулювати діяльність «механізмів» навіть законодавчо.

У європейських країнах впродовж останніх двох десятиріч відбулися реформи у сфері державного управління та організації і діяльності публічних адміністрацій в напрямку проведення чіткого розподілу між виробленням політики на одному рівні (на рівні міністерств, департаментів міністерств) та виконанням політики на іншому рівні (агенції), що узагальнено дістало назву «paradigm shift» (з англ. – «зміна парадигми»). Історія передових європейських держав свідчить, що становлення громадянського суспільства головним чином залежить від розвитку особистості, формування ідеї індивідуальної свободи, відчуття суспільної солідарності, ефективної діяльності органів влади на всіх рівнях, децентралізації управління, посилення ролі місцевої влади, існування багатопартійної систем.



## **1.2. Інституціональна сутність антикорупційної політики**

Запобігання корупції спрямовано превентивно убезпечувати суспільство від корупційних правопорушень. Його безпосередньою ціллю є не притягнення до відповідальності за вчинення корупційного правопорушення, а запобігання виникненню передумов корупції (протиправному зв'язку із приватними особами, матеріальній чи моральній залежності публічного службовця тощо), зменшення латентності корупційних діянь та сприяння виявленню їхніх ознак у поведінці та житті посадовців. Конвенція ООН проти корупції займає місце єдиного універсального та юридично обов'язкового інструменту для боротьби з корупцією, а її рекомендації щодо антикорупційних заходів слугують відправною координатою державам -учасницям для формування внутрішньодержавної системи органів, уповноважених забезпечувати здійснення запобігання корупції. Нагальність такої глобальної проблеми, як корупція та корупційні ризики, так і обов'язковість положень Конвенції щодо формування та проведення антикорупційної політики та формування інституційного елементу механізму запобігання корупції. На нашу думку, варто вказати на такі інституціональні джерела виникнення і поширення корупції.

Отже в умовах розробки принципово нового формату системи державного управління актуалізується завдання формування самостійної парадигми національної антикорупційної політики, що поєднує у власній структурі завдання трансформаційного процесу в суспільстві на основі сучасних управлінських концепцій належного врядування, сталого розвитку, багаторівневого управління, партисипативності, респонсивності. Водночас, така парадигма інтегрує правовий, політологічний, філософський та управлінський напрями наукового аналізу, базується на сучасній методології історичного аналізу, вимагає самостійного дослідження особливостей формування антикорупційної політики на сучасному етапі державотворення. Щодо сутності

поняття «уповноважених суб'єктів», то воно є тотожним з теоретичної точки зору до понять «суб'єкт владних повноважень» чи «суб'єкт публічної адміністрації».

Таблиця 1.1

Інституціональні джерела причин і факторів виникнення та поширення корупції

Передумови	Причини	Фактори
трансформаційні процеси почалися без підготовки нормативно-правової бази	масова зміна законодавчих і правових норм, послаблення контролю за їх виконанням	Відсутність або обмеженість антикорупційного законодавства
конституційні норми права не одержали необхідної підтримки у вигляді законодавчих механізмів забезпечення	Суперечливість між законами та підзаконними актами	формування нової законодавчої бази не акцентувало необхідної уваги на її антикорупційній спрямованості
відсутність цілеспрямованого антикорупційного законодавства щодо взаємодії, влади й суспільства	відносини регулюються нормами кримінального, цивільного, адміністративного права, у яких недостатньо чітко визначений порядок відповідальності за корупційні дії,	відсутній адміністративно-правовий захист особистості від свавілля державних органів і посадових осіб
Суперечливе визначення правової відповідальності за корупційні вчинки	Створено можливість корупціонерам уникати відповідальності або перекваліфікувати більше тяжкі провини й злочини в менш тяжкі	неврегульованість відповідальності за здійснення різних корупційних діянь, правопорушень, які створюють умови для корупції
Відсутність системи профілактики корупції	відсутність на нормативному рівні цілісної системи засобів попереджувального впливу	відсутність впливу на причини корупції

Продовження таблиці 1.1

Передумови	Причини	Фактори
Відсутність державної стратегії боротьби з корупцією, правова база є недостатньою для ефективної протидії корупції	неефективність правової бази в боротьбі з поширенням корупції	органи законодавчої влади є об'єктами корупційних інтересів,
Відсутність координації в антикорупційній боротьбі	Відсутність регламентації діяльності державних органів, які ведуть боротьбу з корупцією	неповне визначення суб'єктів корупційних діянь
Відсутність ефективної системи корупційного контролю	Відсутність системи громадського контролю	недостатність правової регламентації діяльності державних службовців
Низький рівень правосвідомості	Правова невизначеність (суперечливість) ознак корупційного злочину	Неадекватне правове покарання за корупційні злочини

Протидія корупції потребує системного підходу та застосування комплексу науково обґрунтованих заходів. Боротьба з виявами корупції має ґрунтуватися на поєднанні профілактичних, правоохоронних і репресивних заходів. При цьому пріоритет повинен надаватися профілактичним заходам загальносоціального і спеціально-кримінологічного спрямування. До основних напрямів протидії корупції слід віднести:

- формування громадянського суспільства, зміцнення демократичних засад управління суспільством, забезпечення відкритості влади, звуження меж державного регулювання економіки, формування негативного ставлення суспільства до корупціонерів, забезпечення реалізації принципу верховенства права, визначення і реалізацію системи цінностей державної служби,

вдосконалення нормативно-правового регулювання державної служби, вдосконалення антикорупційного законодавства. Загальна стратегія протидії корупції в Україні визначена Концепцією боротьби з корупцією на 1998-2005 рр.

- правове поле, система органів, що протидіють організаційній злочинності та корупції, із їх задачами та функціями, реальний стан координації та взаємодії правоохоронних відомств, не відповідають вимогам сьогодення і потребують вирішення.

Фактично, виконання Україною взятих на себе зобов'язань по реалізації Конвенції ООН проти корупції бере початок із прийняття 14 жовтня 2014 року Антикорупційної стратегії на 2014 -2017 роки. Вказаним документом вперше було звернено увагу на:

а) проблему розроблення та реалізації скоординованої політики щодо протидії корупції та утворення з цією метою спеціально уповноваженого органу та/або органів, рекомендації щодо якого були запропоновані Групою держав проти корупції (GRECO), Організацією економічної співпраці та розвитку (ОЕСР) та експертами ЄС;

б) розподіл повноважень щодо формування та реалізації антикорупційної політики між окремими інституціями, зокрема Національним антикорупційним комітетом, Міністерством юстиції України, Урядовим уповноваженим з питань антикорупційної політики, що не відповідає міжнародним стандартам щодо органів, уповноважених здійснювати функції щодо запобігання корупції;

в) відсутність єдиного специфічного антикорупційного органу, що дає підстави вести мову про фактичну відсутність чіткої законодавчої та інституційної основи для формування та реалізації антикорупційної політики, зокрема основи співпраці державних органів та громадськості.

Таким чином, інституційний механізм запобігання корупції є способом організації та здійснення діяльності уповноважених суб'єктів щодо

впорядкування та створення належних умов для унеможливлення корупції (превентивний характер), виявлення й прискікання корупційних правопорушень та усунення їх наслідків.

До ознак, що які детермінують сутність поняття «системи суб'єктів, які наділені владними повноваженнями» слід віднести:

1) будь-який суб'єкт входить до єдиної функціональної системи органів управління;

2) кожного із суб'єктів наділено відповідним правовим статусом, що регулюється на нормативному рівні;

3) діяльність суб'єктів спрямовано на реалізацію не приватного, а публічного інтересу, що опосередковує відповідний зміст їх діяльності;

4) кожного наділено повноваженнями щодо прийняття владно-розпорядчих рішень; тощо.

Залежно від компетенції, виокремлено: а) суб'єктів загальної компетенції (Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Президент України); б) суб'єктів спеціальної компетенції (Національне агентство з питань запобігання корупції, Національне антикорупційне бюро України, Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру).

Можна запропонувати розгляд повноважень центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, правоохоронних органів (наприклад, Національної поліції України та органів прокуратури, зокрема Спеціалізованої антикорупційної прокуратури), органів здійснення правосуддя (зокрема, Вищий антикорупційний суд) як суб'єктів, що є уповноваженими на запобігання корупції.

Вказана спроба виокремити інституційний механізм запобігання корупції, залишає поза увагою діяльність державних органів загальної компетенції, до предмету відання яких віднесено, серед іншого, запобігання корупції, наприклад, Кабінет Міністрів України чи Верховну Раду України. Проте, погоджуючись з наявними у цих суб'єктів повноваженнями щодо запобігання

корупції, звернемо увагу на суб'єктів, що наділені виключною компетенцією в сфері запобігання корупції.

Так, з прийняттям Антикорупційної стратегії на 2014 -2017 роки Верховною Радою України було ухвалено Закони України «Про Національне антикорупційне бюро України» та «Про запобігання корупції», якими створено два головні органи уповноважених на здійснення повноважень щодо запобігання та протидії корупції - Національне антикорупційне бюро України та Національне агентство з питань запобігання корупції. При цьому, інституційна складова механізму запобігання та протидії корупції є ширшою, оскільки виходить за межі діяльності вказаних утворень, шляхом врахування інших органів, основними завданнями яких є формування та реалізація антикорупційної політики.

Відповідно до Закону України «Про запобігання корупції», до спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції належать органи прокуратури та Національної поліції, Національне антикорупційне бюро України та Національне агентство з питань запобігання корупції (ст. 1) [39]. Аналізуючи вказаний перелік, констатуємо, що він є наведеним не в повному обсязі, оскільки залишає осторонь інші органи, окремі функції яких спрямовані на реалізацію завдання із запобігання та протидії корупції, зокрема Державне бюро розслідувань тощо.

До прикладу, Д. Єренко розмірковуючи щодо системи органів запобігання корупції в Україні, відносить до них наступні: Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції, Спеціалізовану антикорупційну прокуратура, Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, а також Уповноваженого з реалізації антикорупційної програми [40, с. 60-70]. На думку О. Пархоменко-Куцевіл, систему антикорупційних органів мають утворювати: 1) органи прокуратури, зокрема Спеціалізована антикорупційна прокуратура; 2) органи Національної

поліції України; 3) Національне антикорупційне бюро України; 4) Національне агентство з питань запобігання корупції; 5) Державне бюро розслідувань; 6) Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів; 7) Вищий антикорупційний суд [41, с. 34].

На нашу думку, систему органів, уповноважених на виконання функцій щодо протидії та запобігання корупції, необхідно розглядати з позиції широкого та вузького підходів. Так, з позиції вузького підходу, до системи антикорупційних органів доцільно відносити виключно тих, що мають статус органів державної виконавчої влади, зокрема таких центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, як:

- 1) Національне агентство України з питань запобігання корупції;
- 2) Національне антикорупційне бюро України;
- 3) Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів.

З позиції широкого підходу, до органів, що здійснюють протидію та запобігання корупції, належать не лише 1) центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, а й також 2) правоохоронні органи, серед яких Національна поліція та органи прокуратури, зокрема Спеціалізована антикорупційна прокуратура, а також 3) органи здійснення правосуддя, зокрема Вищий антикорупційний суд. Розглянемо місце роль окремих з вказаних інституцій в діяльності щодо запобігання корупції.

Специфічним для запропонованого розмежування є місце та статус Національного антикорупційного бюро України. Первісно, Законом України «Про Національне антикорупційне бюро України» у редакції 2014 року вказаний орган, відповідно до ст. 1, визначався в якості державного правоохоронного органу, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових.

Натомість, 19 жовтня 2021 року на підставі Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо приведення статусу Національного антикорупційного бюро України у відповідність з вимогами Конституції України» статус Національного антикорупційного бюро було змінено з правоохоронного органу на центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом [42].

Щодо причин згаданих нововведень, то як обґрунтовано пояснювальною запискою (розділ перший) до вказаного проекту Закону, попередньо Конституційним Судом України у Рішеннях 7-в/2019, 9-р/2020 та 11 -р/2020 було визначено деякі правові позиції, що мають значення та мають сутнісний вплив на діяльність Національного антикорупційного бюро України. Зокрема, зазначається, що у Висновку Конституційного Суду України 7 -в/2019 вперше було висловлено сумніви щодо розуміння Національного антикорупційного бюро як правоохоронного органу, серед яких звертають на себе увагу наступні положення:

1) «...Національне антикорупційне бюро України, як орган правопорядку, фактично є органом виконавчої влади, оскільки складається з центрального і територіальних управлінь, тобто поширює свої повноваження на всю територію України. Таким чином, Національне антикорупційне бюро України має ознаки органу виконавчої влади.»;

2) «...опосередковане підпорядкування Національного антикорупційного бюро України та Державного бюро розслідувань Президенту України через призначення і звільнення керівників створить загрозу незалежності цих органів, призведе до концентрації виконавчої влади у Президента України, його конкуренції з органами виконавчої влади, а отже, до нівелювання гарантій прав і свобод людини і громадянина»;

3) «такий орган [Національне антикорупційне бюро України - прим.] в Україні є, він створений і функціонує відповідно до визначених законом юридичних основ його організації та діяльності» [43].



Тобто, беззаперечним є те, що визнання за Національним антикорупційним бюро України статусу центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом дало змогу оновити та привести у відповідність Конституції України окремі положення Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» та усунути відповідні прогалини його правового регулювання. При цьому, Національне антикорупційне бюро України не доцільно повноцінно відносити до центральних органів виконавчої влади, оскільки, по-перше, нормативно-правові акти, що регулюють діяльність органів виконавчої влади, застосовуються до Національного антикорупційного бюро, в частині, що не суперечить Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України»; по-друге, даний орган зберіг свої специфічні особливості, серед яких:

1) здійснення діяльності на підставі закону, а не положення, як міністерства та інші центральні органи виконавчої влади;

2) територіальні управління Національного антикорупційного бюро утворюються і діють як відокремлені підрозділи без утворення окремих юридичних осіб;

3) положення щодо формування структури апарату центрального органу виконавчої влади не поширюються на згаданий орган; 4) інституційна незалежність, зокрема від Кабінету Міністрів України, та спеціалізація на розслідуванні корупційних та інших кримінальних правопорушень тощо.

Досить суперечлива характеристика такого органу, як Національне антикорупційне бюро України, дає підстави проаналізувати його місце в системі антикорупційних органів, а також дослідити на практиці його взаємодію з іншими органами, уповноваженими на виконання функцій щодо протидії та запобігання корупції. Охарактеризуємо деякі з них.

Найпершим близьким за специфікою до Національного антикорупційного бюро органом виступає Національне агентство з питань запобігання корупції, порядок взаємодії яких визначено ст. 19<sup>2</sup> Закону України «Про Національне

антикорупційне бюро України». Проводячи розмежування означених антикорупційних органів, Б. Прокопів зазначає, що якщо Національне антикорупційне бюро України має на меті боротьбу з корупцією

та корупційними правопорушеннями в особливо великих розмірах (якщо сума неправомірної вигоди перевищує 500 мінімальних заробітних плат), то Національне агентство з питань запобігання корупції виконує

попереджувальну функцію щодо перевірки декларацій державних службовців, розкриття будь-якої інформації про факти корупції або зловживання посадою. Тобто, на відміну від Національного антикорупційного бюро, Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та інших правоохоронних органів у сфері протидії корупції, головною функцією Національного агентства є запобігання вчиненню корупційних правопорушень [44, с. 146]. Окремі аспекти взаємодії Національного антикорупційного бюро та Національного агентства з питань запобігання корупції висвітлені Меморандумом від 17 січня 2017 р. «Про співпрацю та обмін інформацією між Національним агентством з питань запобігання корупції та НАБУ», визначальним положенням серед яких є надання доступу Національному антикорупційному бюро до автоматизованих інформаційних та довідкових систем, реєстрів та банків даних, які знаходяться у володінні Національного агентства з питань запобігання корупції [45].

Специфічним органом в системі антикорупційних органів є Державне бюро розслідувань. Відповідно до Закону України «Про Державне бюро розслідувань», Бюро є центральним органом виконавчої влади, що здійснює правоохоронну діяльність з метою запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів, віднесених до його компетенції. Не дивлячись на відсутність угоди (меморандуму) про співпрацю та обмін інформацією між даними органами, їх взаємодія прослідковується шляхом аналізу ст. 5 Закону України «Про Державне бюро розслідувань». Так, одним із завдань Державного бюро розслідувань виступає запобігання, виявлення, припинення, розкриття і розслідування: а) злочинів, вчинених службовими

особами Національного антикорупційного бюро України, заступником Генерального прокурора - керівником Спеціалізованої антикорупційної прокуратури або іншими прокурорами Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, крім випадків, коли досудове розслідування цих злочинів віднесено до підслідності детективів підрозділу внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України [46].

Водночас, проводячи дане дослідження необхідно відмітити, що попри законодавче закріплення створення та функціонування антикорупційних органів, не можна відкидати наявність окремих суперечностей, що дещо ускладнюють їх взаємодію, роблячи її малоефективною та формуючи одночасно негативну громадську думку щодо таких інституцій. На думку В. Дем'янчука, з метою покращення рівня взаємодії між суб'єктами протидії корупції, необхідно зробити декілька важливих кроків, зокрема: 1) слід визначити орган влади, відповідальний за реалізацію антикорупційної політики, який буде нести персональну відповідальність за всі прорахунки; 2) необхідно розробити систему критеріїв оцінювання ефективності взаємодії між цими суб'єктами; 3) доцільно створити спільну координаційну раду з представників спеціалізованих антикорупційних інституцій; 4) необхідно обов'язково активізувати методичну роботу з питань взаємодії суб'єктів протидії корупції [47, с. 97].

Підсумовуючи, приходимо до висновку, що Національне антикорупційне бюро України є окремим суб'єктом системи органів, що уповноважені на запобігання та протидію корупції. Визнання за Національним антикорупційним бюро України статусу центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом дало змогу оновити та привести у відповідність Конституції України окремі положення Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» та усунути відповідні прогалини його правового регулювання.

Наступним спеціально уповноваженим суб'єктом у сфері запобігання корупції, що потребує розгляду є Спеціалізована антикорупційна прокуратура Офісу Генерального прокурора (далі - Спеціалізована антикорупційна

прокуратура, САП ОГП). Відповідно, для подолання корупції мала бути створена дієва інституційна система, діяльність якої спрямовано на запобігання та прискання корупції. Означене стало підставою виокремлення місця та ролі Спеціалізованої антикорупційної прокуратури в цілісному інституційному механізмі запобігання корупції, що є актуальним вектором як для покращення правозастосовної діяльності, так і вибору наступних реформаторських пропозиції в означеній сфері.

Досвід провідних держав світу показує, що одним із напрямків діяльності сучасної держави залишається забезпечення створення та функціонування органів, що мають на меті протидію та запобігання корупції (антикорупційні органи). Згідно Конвенції ООН проти корупції, ухваленої Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй 31 жовтня 2003 року, кожна держава, що є учасницею Конвенції, зобов'язана забезпечити, відповідно до основоположних принципів своєї правової системи, наявність органу або, у належних випадках, органів, що уповноважені забезпечувати здійснення запобігання корупції (ст. 6). При цьому, вказаною статтею передбачено наявність спеціальних засобів, за допомогою яких має забезпечуватися створення та функціонування такого органу, серед яких:

а) проведення антикорупційної політики та, у належних випадках, здійснення нагляду та координації за її реалізацією;

б) розширення та поширення знань з питань запобігання корупції;

в) надання органу або органам, що уповноважені здійснювати запобігання корупції, необхідної незалежності, згідно з основоположними принципами власної правової системи, з метою надання такому органу або органам можливості виконувати свої функції ефективно й в умовах свободи від будь-якого неналежного впливу;

г) забезпечення необхідних матеріальних ресурсів та спеціалізованого персоналу, а також належної підготовки персоналу, яка може бути потрібна для виконання покладених на нього функцій з питань запобігання та протидії

корупції [48].

Міжнародний досвід показує, що створення спеціалізованих органів, уповноважених на здійснення функцій із запобігання та протидії корупції та корупційним правопорушенням (антикорупційних органів), є базисом до формування концепту сучасної правової держави.

Варто зазначити той факт, що формування та реалізація антикорупційної політики завжди пов'язані із формуванням власне системи органів влади. Доцільно навести й періодизацію становлення механізмів регулювання діяльності органів влади:

1 етап – 1990 р. – 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 базових складників процесу державотворення, утворення 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. У межах цього етапу система державного управління зазнає суттєвої трансформації, створюються та ліквідуються органи державної влади (наприклад, Державна Дума, 1992 р.); Кабінет Міністрів України отримує додаткові повноваження, у тому числі щодо видання декретів як нормативно-правових актів на рівні актів законодавства;*

4 етап – липень 1994 р. – червень 1995 р. – *характеризується розвитком форм регулювання діяльності органів влади в умовах кризи в системі влади,*

конфлікту «Президент України – Верховна Рада України (Голова Верховної Ради України)»; результатом такого протистояння стало прийняття Конституційного договору «Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України» 1995 р.;

5 етап – червень 1995 – червень 1996 р. – *етап розвитку механізмів регулювання у межах дії Конституційного Договору*, реформування системи регіонального управління, що забезпечило формування функціональних органів державного управління;

6 етап – 1996–1999 рр. – *прийняття Конституції України, реалізація конституційних принципів* у процесі трансформації системи органів влади;

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

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

9 етап – 2010 – 2014 рр. – *етап побудови формалізованої моделі публічного управління в системі органів влади*, в межах якої відбулися редакції Конституції України (2010 р.; 2014 р.), регламентація діяльності всієї системи влади, уточнення положень нормативних актів, прийняття спеціальних законів;

10 етап – з 2014 року – до сьогодні – *етап новітньої модернізації* всієї системи влади, формування принципово нових механізмів регулювання діяльності органів влади, що відповідають європейським традиціям публічного адміністрування.

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)» [49], «Про Національну поліцію» [50]. Особливі механізми державного управління,

запроваджені у сфері протидії корупції, у цей період регламентовані законами України «Про очищення влади (люстрацію)» [51], «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» [52].

## Висновки до розділу 1

1. Корупція створює суттєву небезпеку для життєдіяльності суспільства, і на сьогодні масштаби її поширення становлять реальну загрозу національній безпеці. Незважаючи на вжиті протягом останніх двох років організаційно-правові заходи щодо протидії корупції, масштаби її не зменшилися. На міжнародному рівні Україна часто сприймається як корумпована країна, про що свідчить низький рейтинг за рівнем доброчесності, визначений за результатами досліджень, проведених протягом останніх років авторитетними міжнародними інституціями.

2. На сьогодні у правовому полі недостатньо приділяється уваги також і дослідженню проблем взаємовпливів, перспектив і наслідків глобалізації на правопорушення у сфері економіки, корупцію, тероризм і соціальну безпеку перехідного суспільства в цілому, хоча стає очевидним, що глобалізація разом з позитивними має негативні аспекти. Стрімкий розвиток світової економіки відбувається при одночасному поширенні бідності, злочинності, тероризму, деградації всіх природних систем забезпечення життєдіяльності соціуму, розширення зон екологічної та гуманітарної катастроф. Глобалізація прискорила економічні кризові явища, що спровокували зростання впливу корупціогенних чинників на публічне управління.

3. За результатами проведеного дослідження, встановлено, що корупція – це:

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.



## РОЗДІЛ 2

### ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

#### 2.1. Дослідження антикорупційної політики в умовах трансформації державного управління в Україні

Методологічною базою дослідження формування та реалізації антикорупційної політики є сучасні теоретичні розробки вітчизняних і зарубіжних учених з проблем державного управління; загальнонаукові принципи пізнання суспільних явищ; системний, міждисциплінарний, інституціональний, конкретно-історичний підходи.

У дослідженні даної тематики доцільно використовувати як базовий метод – системний підхід, який дозволяє дослідити особливості формування національної антикорупційної політики у контексті внутрішньосистемних трансформацій та зовнішніх викликів. Застосування методології системного аналізу дозволяє проаналізувати організаційно-правові засади діяльності суб'єктів запобігання і протидії корупції у системі державного управління: функціональні ознаки й характеристики, загальні тенденції, етапи формування антикорупційної політики. Загальнонаукові принципи об'єктивності та історизму, аналізу, синтезу, узагальнення та індукції, дослідницькі методи, що ґрунтуються на них: інструментальний, інституційний, соціологічний, аксіологічний, діяльнісний, статистичної обробки емпіричного матеріалу, живого пізнання, особистого спостереження та ін. – уможливають формування достатньої теоретичної бази дослідження.

На основі використання наведених методів є можливість проаналізувати специфіку та форму впливу ефективності антикорупційної політики на функціонування системи державного управління. Водночас, погоджуючись із позицією вітчизняних науковців, 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. Це приводить Україну у своєрідну інституціональну пастку, коли державні інститути стають не тільки неефективними, але й незважаючи на реформи нездатними вирішувати найважливіші проблеми громадян [53].

Варто зазначити, що процес формування антикорупційної політики характеризується наявністю комплексу взаємозалежних компонентів теоретико-методологічного, організаційного й інституціонального характеру. Побудова демократичної, правової держави потребує формування відповідного наукового забезпечення реалізації реформ, що базується на передових дослідницьких моделях удосконалення державноуправлінської діяльності. Вважаємо обґрунтованим сучасний підхід вітчизняних дослідників до теоретико-методологічної проблеми публічного управління, яка зводиться до того, що «процеси управління властиві лише складним, динамічним системам, іманентним атрибутом яких є самоуправління, тобто здатність до впорядкування системи, приведення її у відповідність до об'єктивної закономірності даного середовища, оптимізації її функціонування» [54, с. 40]. Саме тому державне управління як соціальне явище нині детермінується потребами суспільного розвитку та потребує регулювання діяльності органів державної влади шляхом правового визначення форм, методів, принципів такого регулювання. Крім того, виникає питання формалізації складних адміністративних систем як формату державноуправлінської діяльності шляхом розробки сучасного підходу до трансформаційних процесів у системі публічного управління, переходом у такій системі управління до реалізації принципу децентралізації як основи модернізації держави.

При цьому особливо виділений політичний аспект корупції, що

обумовлено яскраво вираженим політичним компонентом публічноуправлінської діяльності: з одного боку, корупція є продуктом діяльності влади, з іншого – безпосередньо впливає на формування владних інститутів, їх функціонування, значною мірою визначає сутність самої влади. У своїх працях В. Побережний науково обґрунтував систему напрямів запобігання і протидії корупції в органах виконавчої влади, яка включає такі напрями: організаційний (що стосуються спеціальної перевірки осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави, обмежень стосовно осіб, які звільнилися з посад або припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави; щодо антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів, прозорості інформації); особистісний (обмеження щодо роботи родичів і близьких осіб, щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, використання службового становища, щодо врегулювання конфлікту інтересів, а також пов'язані з вихованням антикорупційної поведінки); фінансовий (обмеження щодо одержання подарунків (пожертв), заборони на отримання послуг і майна органами виконавчої влади, фінансовий контроль, а також підвищення значення оплати праці). Дослідником також виявлено особливості участі громадськості у запобіганні і протидії корупції в органах виконавчої влади, які полягають у специфічних формах такої участі (громадський моніторинг діяльності органів влади, створення та організація профільних громадських організацій, застосування засобів масової інформації для повідомлення про виявлені факти проявів корупції, а також суб'єктів корупційних діянь та ін.), та обґрунтовано систему напрямів запобігання та протидії корупції, що застосовуються не до державного службовця, а до громадянина чи представника юридичної особи, яка вступає у публічні відносини з органом виконавчої влади в особі державного службовця [55].

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 3,6 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 [56]. Саме тому починаючи з 2014 р. прогрес у прийнятті і впровадженні антикорупційного законодавства було проголошено одним з пріоритетів діяльності Кабінету Міністрів України.

Одним із головних пріоритетів України є прагнення побудувати орієнтоване на інтереси людей, відкрите для всіх і спрямоване на розвиток інформаційне суспільство, в якому кожен міг би створювати та накопичувати інформацію та знання, мати до них вільний доступ, користуватися і обмінюватися ними тощо. Особливої актуальності це питання набуває тоді, коли мова йде про такий феномен, як корупція, яка є істотним чинником

поглиблення сучасної 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, планомірних і стихійних, позитивних і негативних. У зв'язку з цим реалізація курсу на ствердження 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 із найнебезпечніших є корупція.

При дослідженні корупції також варто враховувати її соціокультурну природу, щоб одержати адекватний опис ролі цього складного, багаторівневого інституту. Саме трансформаційна модель зв'язку «суспільство – людина» дозволяє розглянути і виміряти сприйняття корупції в органах публічної влади пересічними українцями, поєднати її об'єктивні та суб'єктивні виміри, знайти правильний перехід від одного рівня опису до іншого. Такий підхід дозволяє виявити роль корупції в життєдіяльності суспільства як автономної, самокерованої, організованої складної ієрархії систем і розробити адекватні механізми її обмеження. Обраний теоретико-методологічний підхід дає можливість сформулювати цілісне уявлення про механізми державного управління запобіганню та протидії корупції в органах публічної влади. Виключно деструктивний характер корупції зумовлений високим рівнем її латентності, масштабністю розповсюдження та стійкими руйнівними наслідками як для суспільства в цілому, так і для окремих соціальних підсистем. Сьогодні виділяють соціальні, політичні, економічні, морально-психологічні, правові та міжнародні наслідки корупції. Так, на думку М. І. Мельника, варто виділити такі ознаки корупції [57]:

- 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 тінізації 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 [57].

Залежно від методологічного підходу до проблеми корупції саме поняття цього явища може трактуватися в широкому сенсі, як загальний результат негативних проявів у сфері публічної влади, і вузькому сенсі як одна з форм одержання особистої вигоди у сфері професійної управлінської діяльності. Так, у суспільній думці й у висловленнях політичних діячів корупція й хабарництво можуть ототожнюватися або, навпаки, розглядатися як однопорядкові, але різні явища. Науковий підхід вимагає застосування класифікації ознак корупції й ідентифікації форм її прояву в різних сферах життєдіяльності. Водночас час світова практика свідчить, що слід відрізнити принципову відмінність корупції від цивілізованого лобізму, що узаконений у багатьох західних країнах і має за мету переконання чиновників у рамках налагодженого й у цілому раціонального механізму прийняття державноуправлінських рішень.

Домінуючими факторами, які вирішально вплинули на динаміку корупції



в сучасній Україні, стали, насамперед, криза політичної влади, помилки у реформуванні економіки, сполучення бізнесу і влади, слабкість демократичних традицій, обмеженість інститутів громадянського суспільства, недосконалість антикорупційного законодавства, невизначеність перспектив економічного розвитку країни. Стимулює зростання корупції також соціальна нестабільність і напруженість у суспільстві, різка диференціація доходів і майнового стану населення, яка поглиблюється недосконалістю механізмів соціального забезпечення незахищених верств населення. Сучасні наукові погляди на корупцію доцільно розподілити за напрямками:

- 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. При цьому досить часто третій і четвертий напрями існують в інтегрованому вигляді, при цьому доповнюються сучасним розумінням принципу «non-discrimination».

Ефективність зусиль щодо подолання такого негативного соціально-політичного явища як корупція значною мірою залежить від здійснення політичної, а також державно-правової реформи та її складників: адміністративної, парламентської, муніципальної та судово-правової реформи; чіткого правового визначення повноважень і функцій політичних інститутів та їх посадових осіб; запровадження демократичних принципів управління суспільними справами, створення умов всебічного розвитку структур громадянського суспільства, втілення дієвого механізму соціального контролю за владними інституціями. При цьому слід відзначити недосконалість існуючих юридичних нормативних конструкцій та необхідність розробки нових нормативно-правових актів, що регламентують боротьбу з корупцією, концептуальною основою яких повинно бути не документування наслідків цього негативного соціально-політичного явища, а створення умов, що виключають можливість корупційних проявів, гарантування і забезпечення права громадян на об'єднання в політичні партії та громадські організації для захисту своїх прав і свобод та задоволення власних інтересів.

Дослідження сучасних наукових шкіл щодо інституціонального визначення корупції дозволили виділити такі загальновизнані методологічні підходи:

1) відповідно до рішень і резолюцій міжнародних організацій корупція – це складне, багатоаспектне явище, яке виявляється не тільки в конкретних діяннях, а й у відхиленні поведінки посадових осіб від соціальних і культурних цінностей суспільства;

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

3) 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 [58];

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

5) 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 посилання 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 [59].

У той самий час т.з. «активна корупція» нині визначається як свідомо дія будь-кого, хто обіцяє або надає, прямо або через посередників, вигоду будь-якого типу посадовій особі, для неї або для третіх осіб, за її 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 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 № С 313, 23.10.1996, С. 1) [60]. При цьому важливим у теоретичному і практичному плані є висвітлення питання про співвідношення корупції та організованої злочинності, оскільки воно сприяє методичному забезпеченню формування реальної стратегії протидії кожному з цих соціальних явищ. Оскільки корупція є одним із основних елементів організованої злочинності, то зв'язок між корумпованими державними службовцями та організованими злочинними угрупованнями здійснюється через відносини, пов'язані з наданням різноманітних квот, ліцензій, дозволів, кредитів, земельних ділянок, субсидій, прийняттям потрібних нормативних актів, лобіюванням власних інтересів в органах управління і влади. Такий зв'язок проявляється, перш за все, у формі захисту злочинних угруповань від соціального контролю шляхом підкупу посадових осіб органів державної влади,

управління, контролю, правоохоронних органів, шляхом розподілу сфер впливу тощо.

Вітчизняні вчені відзначають такі аспекти корупції як політичний (виражається в проникненні осіб кримінальної орієнтації в структури політичної влади і використанні їх можливостей для задоволення своїх злочинних потреб); соціально-економічний, що полягає у спотворенні (викривленні) корумпованим держапаратом соціально-економічних рішень держави, а також численним випадкам допуску кримінальних елементів до економічних важелів управління, що характерно для сучасної України; правовий, для якого характерне лобіювання інтересів, гальмування прийняття необхідних законів і рішень або прийняття таких, що дають можливість їх необмеженого тлумачення і використання з кримінальною метою.

## **2.2. Міжнародний досвід інституціоналізації антикорупційної політики та особливості впровадження в Україні**

Аналіз світової практики створення та функціонування антикорупційних інституцій дозволяє виокремити три типи державних інституцій, спрямованих на запобігання та протидію корупції, зокрема: 1) багатоцільові державні агентства, уповноважені на реалізацію низки функцій у сфері протидії корупції; 2) спеціалізовані антикорупційні служби у складі правоохоронних органів; 3) самостійні профільні антикорупційні інституції. При цьому, у більшості європейських держав значного поширення набула друга модель, що реалізується шляхом створення самостійних спеціалізованих антикорупційних служб у складі поліції (зокрема, Центральне управління боротьби з корупцією федеральної поліції Бельгії, Національне управління з розслідування і кримінального переслідування злочинів у сфері економіки та навколишнього середовища Національного директорату поліції Норвегії тощо) або прокуратури.

Законодавство країн-учасниць Європейського Союзу та інших розвинених держав, зокрема США, Ізраїлю, Південної Кореї, Японії тощо, обґрунтовує, що успішна реалізація основних завдань та мети боротьби з корупцією здійснюється, в першу чергу, за рахунок ефективної діяльності прокуратури, поліції та окремих спеціалізованих підрозділів, а також усіх інших правоохоронних та управлінських структур держави і громадських формувань. При цьому, головними умовами належного функціонування органів боротьби з корупцією виступають: 1) впровадження успішної соціально-економічної політики, 2) наявність ефективної, демократичної та прозорої системи державного управління та 3) незалежність правоохоронних органів та їх укомплектування високопрофесійними кадрами з належними повноваженнями, а також забезпечені адекватними ресурсами [61, с. 151].

Правова основа, а також необхідність створення та діяльності спеціалізованої антикорупційної прокуратури та спеціальних служб, спрямованих на запобігання та протидію корупції, утворених у складі прокуратури, передбачені окремими міжнародними нормативно-правовими актами. Досліджуючи вказані джерела, виокремлюємо наступні положення, що є підставою функціонування антикорупційної прокуратури:

1) забезпечення наявності органів, уповноважених здійснювати боротьбу з корупцією через правоохоронні заходи із забезпеченням їм необхідної самостійності для виконання своїх функцій ефективно та без будь-якого неналежного впливу (ст. 36 Конвенції ООН проти корупції);

2) вжиття заходів з метою спеціалізації уповноважених на здійснення боротьби із корупцією осіб, для забезпечення реалізації вказаних завдань та функцій ефективно, наявність для уповноважених на здійснення боротьби із корупцією осіб необхідної самостійності що корелює з основоположними принципами правової системи (ст. 20 Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією (ETS 173) [62]);

3) визнання спеціалізації прокурорів як пріоритетного напряму

організації прокуратури, а також їх навчання та професійної діяльності (п. 8 Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи № (2000)19 «Роль прокуратури в системі кримінальної юстиції» [63]).

Згідно Закону України «Про прокуратуру», Спеціалізована антикорупційна прокуратура входить до складу системи прокуратури України, та виконує такі функції:

1) здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування Національним антикорупційним бюро України;

2) підтримання державного обвинувачення у відповідних провадженнях;

3) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених цим законом і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями. Крім того, до повноважень антикорупційних прокурорів належить також надання дозволу на початок розслідування детективами Національного антикорупційного бюро України та рішення про передачу розслідуваної справи до суду.

Вказані положення деталізовано у Положенні про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Офісу Генерального прокурора, що діяв до грудня 2023 року [238]. Примітно, що САП ОГП мала організовувати діяльність у взаємодії з іншими структурними підрозділами Офісу Генерального прокурора, прокуратурами всіх рівнів, Національним антикорупційним бюро України, Тренінговим центром прокурорів України, правоохоронними, іншими державними органами.

Так, відповідно до преамбули спільного наказу Національного антикорупційного бюро України (далі - НАБУ) та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури від 27 липня 2017 р. № 157 -0 «Єдині принципи зовнішньої комунікації між Національним антикорупційним бюро України та Спеціалізованою антикорупційною прокуратурою», НАБУ та Спеціалізована антикорупційна прокуратура створені задля боротьби з топ-корупцією в

Україні. Попри різні завдання (НАБУ - досудові розслідування, САП - процесуальний нагляд під час досудового розслідування та представництво державного обвинувачення у судах) дві інституції поділяють відповідальність за якість, законність та результати досудових розслідувань кримінальних корупційних правопорушень. Також звертається увага, що у кримінальних провадженнях пов'язаних з корупцією досудове розслідування здійснюють детективи НАБ України, а прокурори САП ГПУ забезпечують процесуальний нагляд. За інформацією прес-служби Національного антикорупційного бюро України, «детективи Національного антикорупційного бюро України під процесуальним керівництвом прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури завершили розслідування 140 кримінальних проваджень, у яких стосовно 220 осіб сформовані та скеровані до суду обвинувальні акти. У роботі детективів та прокурорів станом на кінець травня 2018 р. - 611 кримінальних проваджень. Статус підозрюваних у них мали 168 осіб» [64].

Станом на грудень 2023 року САП виведена із оперативного управління ОГП, і загалом закон надає САП статус окремої юридичної особи, незалежної від Офісу генерального прокурора, а також передбачає зміни процедури конкурсного добору на посади керівника, його заступників та прокурорів відомства. Закон також включає очільника САП до переліку посадовців, яким надається доступ до державної таємниці усіх ступенів секретності. Документ надає повноваження керівнику САП самостійно визначати структуру, штат та організацію діяльності САП.

У цьому контексті доцільно розглянути практику функціонування антикорупційних органів прокуратури в зарубіжних державах. Досить цікавим у цьому контексті є досвід Іспанії, де прокуратура виступає не самостійною гілкою влади, а є елементом судової влади, та діє через службу державного обвинувачення. Первісно, з 1995 року у складі прокуратури діяла Спеціальна прокурорська служба з переслідування економічних злочинів, пов'язаних з корупцією, яка була реорганізована у 2007 році з метою досягнення більшої



ефективності діяльності прокуратури було прийнято рішення надати більшого поштовху принципу спеціалізації у відповідь на нові форми злочинності, що з'явилися останнім часом. на два спеціалізованих органи - Прокуратуру по боротьбі з наркотиками та Прокуратуру по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю. Діяльність Прокуратури по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю регламентується Законом 50/1981 від 30 грудня 1981 року, що регулює Основний статут прокуратури, зі змінами, внесеними Законом 24/2007 від 9 жовтня 2007 року.

Згідно ст. 19 згаданого Закону, Прокуратура по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю безпосередньо втручається в кримінальне провадження за умови, що це справи особливої важливості, оцінені Генеральним прокурором, щодо: а) злочинів проти казначейства, проти соціального забезпечення та контрабанди; б) корупційних злочинів в приватному секторі; в) злочинів зловживання або неналежного використання конфіденційної інформації; г) розкрадання державних коштів; д) шахрайства та незаконних стягнень; е) злочинів з торгівлі; є) хабарницьких злочинів; ж) змін цін на публічних конкурсах та аукціонах; з) злочинів, пов'язаних з інтелектуальною та промисловою власністю, ринком і споживачами; и) корпоративних злочинів; і) відмивання грошей та поведінка, пов'язана з отриманням, за винятком випадків, коли інші органи спеціальної прокуратури мають знати про таку поведінку через зв'язок із торгівлею наркотиками чи терористичними злочинами; й) корупційних злочинів в міжнародних комерційних операціях; к) правопорушень, пов'язаних з вищезазначеним тощо.

Як зазначає О.С. Проневич, специфікою Прокуратури по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю є те, що керівником такого спеціалізованого органу є головний прокурор, який призначається урядом за поданням Генерального прокурора після узгодження з Радою Генерального прокурора. Для здійснення кримінального переслідування за окремими провадженнями Генеральним прокурором можуть залучатися прокурори з

інших прокурорських спеціалізацій, зокрема делеговані прокурори спеціалізованої антикорупційної прокуратури. При цьому, кримінальне провадження може бути розпочато антикорупційною прокуратурою як на підставі внутрішньої інформації, так й за заявою приватної особи або державної інституції. У випадку безумовної належності справи до компетенції Прокуратури по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю для початку слідчих дій додаткової постанови Генерального прокурора не потребується [65, с. 264].

Схожим до практики Іспанії є досвід Румунії та, відповідно, заснування у 2002 році Національної прокурорської служби по боротьбі з корупцією Румунії, та її реорганізація в 2006 році в Національний директорат по боротьбі з корупцією Прокурорської служби при Вищому касаційному суді Румунії. Оперативне керівництво цим спеціалізованим прокурорським органом здійснює головний прокурор Національного антикорупційного директорату, підпорядкований Генеральному прокурору прокурорської служби при Вищому касаційному суді Румунії. Керівний склад Національного антикорупційного директорату призначається указом Президента Румунії на підставі подання [65, с. 264]. Цікавим є то, що в кінці жовтня 2014 року за безпосередньої участі Спеціального прокурора по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю іспанською поліцією було проведено масштабну антикорупційну операцію «Ройпіс», під час якої було здійснено 259 обшуків та затримано 51 представника влади, включаючи колишнього члена мадридського уряду.

З позиції дослідження функціонування спеціалізованого антикорупційного органу доцільно звернути увагу на досвід ФРН. У загальному вигляді, організація протидії та запобігання корупції у Німеччині на відміну від інших європейських держав має свої специфічні риси, серед яких: 1) відсутність уніфікованої політики з протидії корупції, що зумовлено федеральною політичною системою; 2) відсутність єдиного антикорупційного органу, натомість створення окремих спеціалізованих підрозділів по боротьбі з

корупцією; 3) нормативно-правова база створюється урядами і парламентами як на федеральному, так і на земельному рівнях; 4) вертикальна підзвітність, наявність механізмів контролю у межах міністерств та адміністративних органів (всередині організації, ієрархія у системі виконавчої влади та нагляд з боку вищестоящих рівнів влади).

Тобто, враховуючи відсутність спеціалізованого антикорупційного органу як самостійної інституції, функції боротьби з корупцією у Німеччині покладені на спеціалізовані прокуратури. Беручи до уваги федеративний устрій, на кожен адміністративний округ земель ФРН функціонує лише одна спеціалізована прокуратура по боротьбі з корупцією, юрисдикція якої поширюється на територію всього округу. Специфічною рисою спеціалізованої антикорупційної прокуратури округу є те, що справи про корупцію не можуть бути передані в іншу прокуратуру відповідної землі, оскільки у ній немає інших прокуратур, які спеціалізувалися б на цьому виді злочинності. Однак відповідна справа може бути передана до спеціалізованої прокуратури іншої землі через старшого керуючого прокурора.

Спеціалізована прокуратура по боротьбі з корупцією спеціалізується на корупційних злочинах, що визначені розділом 30 «Посадові злочинні діяння» Кримінального уложення (Кримінального кодексу) ФРН. Так, корупційними злочинами є: отримання вигоди (§ 331), отримання хабара (§ 332), надання вигоди (§ 333), давання хабара (§ 334). Також у даному розділі присутні деякі норми, що передбачають відповідальність за злочини проти правосуддя, що свідчать про зловживання посадових осіб, зокрема заподіяння тілесних ушкоджень при виконанні посадових обов'язків (§ 340), неправдиве засвідчення при виконанні посадових обов'язків (§ 348), неправомірне стягнення (завищення) тарифної плати (§ 352), неправомірне завищення розмірів зборів, неправомірне скорочення допомоги (§ 353) [66, с. 51-52].

Таким чином, досліджуючи досвід зарубіжних країн щодо створення та функціонування спеціалізованої антикорупційної прокуратури, приходимо

наступних висновків: 1) спеціалізована антикорупційна прокуратура може виступати, як в ролі елемента системи органів запобігання та протидії корупції, тобто виконувати додаткові функції, поряд із самостійною антикорупційною інституцією (Іспанія, Румунія), так і в ролі єдиного органу (або органів), що спеціалізується на протидії та запобіганні корупції (Німеччина); 2) прокурор, що є керівником спеціалізованої антикорупційної прокуратури, підпорядковується Генеральному прокурору та призначається за поданням Генерального прокурора після узгодження з Радою Генерального прокурора або урядом (Іспанія) або Президентом (Румунія); 3) підставами для відкриття кримінального провадження у спеціалізованих антикорупційних прокуратурах є: а) внутрішня інформація (інформація спеціальних антикорупційних підрозділів на підприємствах); б) заява приватної особи, в тому числі анонімні повідомлення на гарячу лінію, або державної інституції; 3) повідомлення в засобах масової інформації.

Окремої уваги при аналізі інституційного механізму запобігання корупції, потребує дослідження компетенції Вищого антикорупційного суду України. Здійснення спеціалізованого судочинства, яке спрямовано на притягнення до відповідальності осіб, які вчинили корупційні правопорушення, створює позитивний ефект щодо викорінення корупції та сприяє зменшенню латентності корупції в цілому. Зміни у сфері правосуддя, новий закон про судоустрій і статус суддів, якими запроваджено кардинально новий підхід до функціонування судової системи в Україні, насамперед, з метою формування добросовісного і кваліфікованого суддівського корпусу, здатного забезпечити захист прав і свобод громадян, призвели до утворення Вищого антикорупційного суду в Україні та дозволили сконцентрувати компетенцію на протидії корупційним проявам. Порівняно коротка практика діяльності Вищого антикорупційного суду потребує звернення уваги на міжнародну практику з означеного напрямку наукових розвідок. Означене є підставою виокремлення місця Вищого антикорупційного суду та його ролі в цілісному механізмі запобігання

корупції.

Правові передумови створення Вищого антикорупційного суду закладено Конституцією України. Відповідно до ст. 125. Основного Закону, в Україні відповідно до закону можуть діяти вищі спеціалізовані суди [67]. Законом України «Про судоустрій і статус суддів» впорядковано місце спеціалізованих суддів в системі судоустрою наступним чином: зазначено, що для розгляду окремих категорій справ в системі судоустрою діють вищі спеціалізовані суди (ст. 17); встановлено, що:

а) у системі судоустрою діють вищі спеціалізовані суди як суди першої та апеляційної інстанції, що уповноважені здійснювати розгляд окремих категорій справ;

б) Вищий антикорупційний суд є Вищим спеціалізованим судом, який розглядає справи, віднесені до його юрисдикції процесуальним законом (ст. 31); визначено повноваження Вищого спеціалізованого суду (ст. 32); окреслено вимоги, що висуваються до судді Вищого антикорупційного суду (ч. 2 ст. 33); наведено перелік повноважень Голови та заступника Голови Вищого спеціалізованого суду (ст. ст. 34, 35) тощо.

Правову основу функціонування Вищого антикорупційного суду формує Кримінальний процесуальний кодекс України, яким визначено організацію судочинства по категоріям справ, що підсудні Вищому антикорупційному судові. Так, кримінальне провадження у Вищому антикорупційному суді здійснюється: в суді першої інстанції - колегіально судом у складі трьох суддів, хоча б один з яких має стаж роботи на посаді судді не менше п'яти років, крім випадків, коли жодний такий суддя у цьому суді не може брати участь у розгляді справи з передбачених законом підстав;

в апеляційному порядку - колегіально судом у складі трьох суддів, хоча б один з яких має стаж роботи на посаді судді не менше п'яти років, крім випадків, коли жодний такий суддя у цьому суді не може брати участь у розгляді справи з передбачених законом підстав; під час досудового розслідування -

здійснюється слідчим суддею одноособово, а в разі оскарження його ухвал в апеляційному порядку - колегіально судом у складі не менше трьох суддів.

Комплексне уявлення про спеціалізацію та організацію діяльності Вищого антикорупційного суду можливо сформулювати внаслідок аналізу положень Закону України «Про Вищий антикорупційний суд» [68]. Виходячи із задекларованих завдань, Вищий антикорупційний суд уповноважено розглядати кримінальні провадження, пов'язані із вчиненням правопорушень, які містять корупційну складову. Тобто, виходячи з положень Закону України «Про запобігання корупції», кримінальні провадження можуть стосуватися як корупційних правопорушень, так і правопорушень, яких пов'язано з корупцією. Доцільно трактувати роль Вищого антикорупційного суду з врахуванням того, що це, з одного боку, ланка єдиної системи судоустрою, а з іншого - кінцева інституція, яку наділено повноваженнями щодо притягнення винних у вчиненні правопорушень, у яких є корупційна складова, до юридичної відповідальності.

Показовим є статистичні звіти про роботу Вищого антикорупційного суду в якості суду першої інстанції, зокрема:

1) у 2019 році: судочинство фактично здійснювалося 26 суддями (з яких 8 - слідчі судді); надійшло 3835 справ і матеріалів, які становлять 205 кримінальних справ (закінчено 56 проваджень), 3628 клопотань, скарг, заяв, поданих під час досудового розслідування, 69 заяв про відвід, 2 заяви про перегляд судових рішень за нововиявленими обставинами; особливістю надходження процесуальних звернень періоду 2019 року є те, що значна їх частина передана на розгляд з інших судів, а саме: 174 кримінальні провадження (справи); за результатами розгляду матеріалів та справ закінчено провадження за 3368 зверненнями;

2) у 2020 році: судочинство фактично здійснювалося 27 суддями (з яких 9 - слідчі судді); надійшло 10868 справ і матеріалів, з яких 85 кримінальних проваджень, 10773 клопотання, скарги, заяви під час досудового розслідування, 7 заяв про перегляд судових рішень за виключними обставинами, 2 заяви про

перегляд судових рішень за нововиявленими обставинами, 1 клопотання в порядку виконання судових рішень; завершено 60 кримінальних проваджень, за результатами розгляду ухвалено 20 обвинувальних вироків; у 2021 році: судочинство здійснювали 27 суддів, (12 з яких визначено спеціалізацію «слідчий суддя», 9 - «з розгляду справ про визнання необґрунтованими активів та їх стягнення в дохід держави, а також інших заяв, матеріалів, що підлягають розгляду ВАКС в порядку цивільного судочинства»); надійшло 8844 справ і матеріалів (з яких: 63 кримінальні провадження, 8764 клопотання, скарги, заяви під час досудового розслідування, 9 клопотань в порядку виконання судових рішень, 6 заяв про перегляд судових рішень за виключними та нововиявленими обставинами, 2 позовні заяви про визнання необґрунтованими активів та їх стягнення в дохід держави);

3) у 2021 році спостерігається зменшення загальних показників надходження справ і матеріалів до ВАКС на 2024 одиниці або на 19 % порівняно із показниками 2020 року; У 2021 році на розгляді ВАКС перебувало 233 кримінальних провадження стосовно 519 осіб, 230 з яких - провадження за обвинувальними актами, 2 - за клопотаннями про звільнення від кримінальної відповідальності, 1 - за клопотанням про застосування примусових заходів медичного характеру завершено 48 кримінальних проваджень щодо 56 осіб. За результатами розгляду цих справ судом ухвалено 34 вироків (27 - обвинувальних) [69].

Таким чином, враховуючи складність справ, що підлягають розгляду в Вищому антикорупційному суді та порівняно короткий період роботи суду, можна охарактеризувати його роботу як задовільну. Аналіз міжнародної практики виокремлення окремої судової ланки, яка спеціалізується на запобіганні корупції, свідчить, що в системі антикорупційних органів одне з найбільш провокаційних місць відведено антикорупційним судам. Доцільність створення та функціонування спеціалізованих судових установ, які б спеціалізувалися на розгляді корупційних справ, залишається відкритим,

оскільки традиційно справи про корупцію підсудні звичайним судам із розгляду кримінальних справ. У сучасному світі антикорупційні суди функціонують лише у 12% світових держав, серед яких близько двадцяти країн «третього світу», зокрема Афганістан, Камерун, Індонезія, Філіппіни, Уганда, а також декілька європейських держав, серед яких Хорватія, Болгарія, Словаччина та Україна.

Незважаючи на невеликий досвід функціонування антикорупційних судів, аналіз специфічних рис означених органів дає можливість провести їх розмежування та систематизацію. За переконанням Я. Семенюка виокремлюють декілька моделей антикорупційних судів, серед них:

1) суди першої інстанції, які спеціалізуються на корупційних справах, при цьому в якості апеляційної інстанції в таких справах виступає Верховний суд (Словаччина, Хорватія, Пакистан);

2) модель, згідно якої одноосібні судді працюють у загальних судах, однак мають спеціалізацію на справах про корупцію (Бангладеш, Кенія);

3) суди змішаного типу (гібридні суди), що одночасно можуть виступати в якості судів першої інстанції під час розгляду найбільш важливих справ про корупцію та апеляційними для решти справ, що розглядаються в місцевих органах (Філіппіни);

4) універсальні паралельні суди, на які покладено виконання функцій судів першої інстанції та апеляційних органів (Болгарія, Індонезія, Малайзія).

## Висновки до розділу 2

1. Визначено поняття інституційний механізм запобігання корупції як спосіб організації і здійснення діяльності уповноважених суб'єктів публічної адміністрації щодо впорядкування і створення належних умов для унеможливлення корупції (превентивний характер), виявлення та прискікання корупційних правопорушень та усунення їх наслідків. Залежно від компетенції, виокремлено: а) суб'єктів загальної компетенції (Верховна Рада України,



Кабінет Міністрів України, Президент України); б) суб'єктів спеціальної компетенції (Національне агентство з питань запобігання корупції, Національне антикорупційне бюро України, Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру).

2. Доведено, що визнання за Національним антикорупційним бюро України статусу центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом дало змогу оновити та привести у відповідність Конституції України окремі положення Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» та усунути відповідні прогалини його правового регулювання. Акцентовано увагу на тому, що Національне антикорупційне бюро України не доцільно повноцінно відносити до центральних органів виконавчої влади, оскільки, по - перше, нормативно-правові акти, що регулюють діяльність органів виконавчої влади, застосовуються до Національного антикорупційного бюро, в частині, що не суперечить Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України»; по-друге, даний орган зберіг свої специфічні особливості (територіальні управління Національного антикорупційного бюро утворюються і діють як відокремлені підрозділи без утворення окремих юридичних осіб, положення щодо формування структури апарату центрального органу виконавчої влади не поширюються на згаданий орган, інституційна незалежність, зокрема від Кабінету Міністрів України, та спеціалізація на розслідуванні корупційних та інших кримінальних правопорушень тощо).

## РОЗДІЛ 3

### ТРАНСФОРМАЦІЯ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ СУЧАСНИХ ВИКЛИКІВ ТА ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИХ РЕФОРМ

#### 3.1. Трансформація антикорупційної політики в умовах європейського вектору розвитку України

На думку переважної більшості науковців, корупція в органах влади породжує вкрай негативні соціально-економічні і політичні наслідки, впливає на всі сфери життя суспільства: економіку, соціальну сферу, політику. Негативні наслідки, породжувані цим явищем, не тільки перешкоджають прогресивному, поступальному розвитку суспільства, але й становлять серйозну загрозу інтересам національної безпеки країни. В економічній сфері корупція сприяє виникненню і розвитку цілої низки негативних явищ і процесів:

1) порушує механізм ринкової конкуренції, оскільки у виграші залишається не той, хто конкурентноздатний, а той, хто зміг одержати переваги за хабарі. Це сприяє виникненню монополістичних тенденцій в економіці, зниженню ефективності її функціонування і дискредитації ідей вільної конкуренції;

2) спричиняє неефективний розподіл коштів державного бюджету, особливо при розподілі державних замовлень і виділенні кредитів, перешкоджаючи тим самим найефективнішій реалізації урядових програм;

3) призводить до несправедливого розподілу прибутків, збагачуючи суб'єктів корупційних відносин за рахунок інших членів суспільства.

4) сприяє підвищенню цін на товари і послуги за рахунок так званих корупційних „накладних витрат”, у результаті чого страждає споживач;

5) є засобом, що забезпечує сприятливі умови для формування і розвитку організованої злочинності і тіньової економіки. Це призводить до зниження податкових надходжень у державний бюджет, відтоку капіталу за

кордон і не дає можливості державі ефективно виконувати свої економічні, політичні і соціальні функції.

У соціальній сфері негативні наслідки корупції зводяться до того що:

1) корупція припускає істотне розходження між оголошеними і реальними цінностями і формує в членів суспільства „подвійний стандарт” моралі і поведінки. Це призводить до того, що мірою усього в суспільстві стають гроші, значущість людини співвідноситься з розмірами його фінансового стану незалежно від способів його одержання, відбувається девальвація і злам цивілізованих соціальних регуляторів поведінки людей: норм моралі, права, релігії, суспільної думки тощо;

2) корупція сприяє несправедливому перерозподілові життєвих благ на користь вузьких олігархічних груп, що має своїм наслідком різке зростання майнової нерівності серед населення, зубожіння значної частини суспільства і зростання соціальної напруженості в країні;

3) корупція дискредитує право як основний інструмент регулювання життя держави і суспільства. У суспільній свідомості формується уявлення про беззахисність громадян і перед владою, і перед злочинністю.

У політичній сфері негативні наслідки корупції виявляються в таких проявах:

– корупція сприяє зсуву цілей політики від загальнонаціональних до забезпечення володарювання олігархічних кланів і угруповань;

– корумповані суб’єкти, що приховують свій капітал за кордоном, перетворюються в «п’яту колону» і сприяють зраді інтересів національної безпеки країни;

– корупція підриває престиж країни на міжнародній арені, сприяє її політичній та економічній ізоляції;

– корупція знижує довіру суспільства до влади, викликає розчарування в цінностях демократії і може сприяти переходу до іншої, більш авторитарної форми державного устрою – диктатури.

Отже, при формуванні антикорупційної політики на найближчу перспективу необхідно вибрати такі заходи, які, з одного боку, мали б високий практичний ефект (гальмуючи зростання корупції і знижуючи її), а з іншого – дали не менший пропагандистський результат (що підвищує популярність застосовують її органів влади). Дві ці цілі хоч і близькі (особливо в довгостроковому періоді), але аж ніяк не збігаються. Антикорупційна політика повинна поєднувати в собі обидва згаданих підходу – як міри з високим практичним ефектом, так і пропагандистські, виховні та профілактичні заходи, розраховані, насамперед, на підвищення рейтингу політичної влади

У цьому контексті варто навести положення прийнятого у 2014 р. Закону України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки». На відміну від попередньої аналогічної стратегії на 2011-2015 рр., новий варіант Антикорупційної стратегії був визначений Законом України. Так само сформовано і сучасний варіант Закону України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2021-2025 роки».

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

Попередня Антикорупційна стратегія зосереджувалася на пріоритетах, пов'язаних із створенням системи сучасних антикорупційних інструментів (правових інститутів), та розбудові системи антикорупційних органів, що мали забезпечити ефективну реалізацію цих інструментів. Водночас завдяки реалізації інших програмних документів Урядом з'являлися можливості для корупції в окремих секторах через проведення галузевих реформ.

Загалом питання боротьби з корупцією традиційно посідає одне з перших місць у політиці будь-якої країни. Щоправда, ефективність антикорупційних заходів у різних країнах різна. Європейський Союз щорічно вимірює рівень корупції в країнах-членах. Найнижчий показник у країнах так званої старої демократії – західноєвропейських. Найвищі показники в країн Східної Європи, у Румунії, Болгарії, Балканських державах. Тобто там, де боротьба з корупцією має набагато коротшу історію. Експерти вважають, що досвід саме цих країн найбільш прийнятний для України.

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. Відзначимо лише, що з позицій юридичної техніки підготовки нормативних актів варто вказати, що така нормотворчість у сфері формування засад державної антикорупційної стратегії є неефективною.

Л.Доля зауважує, що корупція, відповідно до українського законодавства, – це діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави шляхом їх використання для отримання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг. При цьому у законодавстві передбачено відповідальність посадових осіб і за інші діяння, які прирівняні до корупції: «корупційні дії», «інші правопорушення, пов'язані з корупцією», однак не визначено відмінності між цими поняттями, що призвело до помилок у практиці застосування закону [70, с. 398]. Унаслідок тотального поширення корупції в сучасному світі вона стала реальною загрозою національній безпеці кожної держави. Реформаторські й антиреформаторські процеси, що тривають в економіці, попри позитивні результати, неминуче призводять до зростання рівня злочинності. Свідченням

цього є зміни, які відбулися протягом останніх років у структурі й динаміці економічної злочинності: вона стала більш організованою та професійною. Саме корупційні вияви економічної організованої злочинності дискредитують державний апарат. На тлі кардинальних трансформацій у міжнародному політичному та суспільному житті змінилися й погляди на проблему запобігання корупції. Зокрема, завдання з протидії корупції в Україні проголошено загальнодержавними.

Як правило, коли говорять про еталон найменш корумпованих країн, то насамперед називають, зокрема, Фінляндію. У цій країні, як і в інших розвинених демократіях, головним важелем є чесна влада. Це також системи взаємодії влади, громадянського суспільства, традицій і цінностей нації. Чесна влада не залежить від персоналій, це закладено в культурі, менталітеті народу. Ніхто з кандидатів на жодну з державних посад тут не може оголосити себе її гарантом, але всі політики зобов'язані служити їй. Дуже часто основним чинником корупції називають рівень зарплат державних чиновників. Звичайно, у Фінляндії ці зарплати відрізняються від українських чи російських, але вони невисокі, дають змогу жити гідно, але не розкішно. Зарплати співробітників фінської держадміністрації – не найвищі серед країн ЄС, вони менші, ніж у приватному бізнесі. Тому високий рівень зарплати держслужбовців – це не вирішальний антикорупційний чинник. Важливе значення у Фінляндії мають етика, повага до роботи та неповага до хитрощів, спритності, нечесності. Фіни вважають, що взяти хабар – означає втратити самоповагу, навіть якщо ніхто не знатиме про це, тому що почуватимеш себе залежним від людини, яка підмовила тебе на нечесний учинок. А це суперечить фінській етиці поведінки [71]. До чинників поширення корупції у Фінляндії відносять:

- відсутність сприятливого правового та організаційного режиму діяльності вітчизняного виробника, особливо щодо сплати податків, обов'язкових платежів до бюджету, одержання бюджетних кредитів, що сприяє постійному пошуку шляхів протиправного вирішення цих питань;

- інтеграцію організованої злочинності із суб'єктами підприємницької діяльності;
- правову незахищеність суб'єктів підприємницької діяльності від зловживань, протидії та вимагань з боку чиновників державного апарату на всіх його рівнях;
- відсутність стабільного і збалансованого законодавства, яке б регламентувало підприємницьку діяльність та підтримку вітчизняного виробника;
- відсутність інвестиційної альтернативи «тіньовим» капіталам;
- втрату історичних традицій, моральних і етичних норм, які лежать в основі поваги до власності, незалежно від її форм;
- значне розшарування населення за обсягом доходів, внаслідок чого на тлі збільшення кількості заможних людей значна частина державних службовців не має навіть помірному достатку, що об'єктивно породжує сприятливі обставини для корупційних проявів [72].

Фінляндія має репутацію країни з найменшим рівнем корупції у світі. Країни, що стоять на шляху боротьби з цим явищем, мають можливість отримати достатню кількість цінної інформації з досвіду цієї скандинавської держави. З усіх тих факторів, які існують, можна виділити такі: ефективне управління («хороше управління»), доступ до освіти, розвинена демократія на всіх рівнях, не політизований доступ до ключових посад цивільної служби, відкритий адміністративний процес управління, довіра суспільства. Усе це сприяє підтримці в громадянському суспільстві високого рівня відторгнення корупції.

Нині корупція є однією з глобальних загроз національній безпеці України. Вона суттєво ускладнює функціонування всіх суспільних механізмів, перешкоджає процесам реформування та модернізації національної економіки, дестабілізує суспільство. Реалізація послідовної та скоординованої політики з протидії корупції постає актуальним завданням органів державної влади, що

передбачає заходи організаційного, економічного, правового, інформаційного та кадрового спрямування. Важливе значення для профілактики корупційної поведінки має також підвищення рівня правової грамотності та правосвідомості громадян, державних службовців.

В. Соловйов, узагальнюючи тлумачення, зазначає що: «корупція» - складне, багаторівневе зорганізоване соціальне явище, яке поєднує в собі різні складові, зокрема: управлінську, політичну, економічну, юридичну, соціальну, морально-етичну тощо; 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; вона охоплює вищий (елітарний), середній та низовий рівні державного управління, проникаючи в усі сфери і підсистеми суспільного життя, знижуючи його якість; 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 [73].

Впровадження в Україні правових рекомендацій міжнародного співтовариства щодо підвищення ефективності протидії корупції потребує врахування історичних реалій та особливостей національної правової системи. З огляду на зазначене, актуальними є подальші фундаментальні дослідження сутності, причин і форм корупційних виявів, а також напрацювання практичного досвіду в зазначеному напрямі. Антикорупційне законодавство лише ґрунт, на якому можна проводити докорінні структурні перетворення. Її масштаби, специфіка і детермінанти – наслідок загальних політичних, соціальних та економічних проблем країни. Це реакція на кризу в основних сферах суспільного життя, що виражається у глибокій невідповідності між механізмами управління суспільством і фундаментальними цілями його



розвитку. Саме тому ефективність зусиль щодо подолання негативного соціально-політичного явища, значною мірою залежить від здійснення політичної, а також державно-правової реформи та її складових: адміністративної, муніципальної та судово-правової реформи; чіткого правового визначення повноважень і функцій політичних інститутів та їх посадових осіб; запровадження демократичних принципів управління громадськими справами, створення умов для всебічного розвитку структур громадянського суспільства, втілення дієвого механізму соціального контролю за владними інституціями.

На думку шведських експертів у галузі корупції, варто виокремити декілька типових рис різних видів корупційних дій: 1) корупція – це подія, за якої хтось усупереч правилам і законам впливає на прийняття рішень та/або результат справи або зміну позиції задля своєї (або іншої конкретної особи) перемоги за допомогою використання грошей, службового становища або загрози/примусу до хабарів (підкупу); корупцією можна також назвати дію, викликану зловживанням своїм становищем заради власної вигоди через вимоги хабаря; 2) корупція існує на різних рівнях, що призводить до грубих порушень на національному рівні; корупційні злочини на різних рівнях мають спільні риси, але внутрішні їх причини різні і повинні запобігати різними способами; у країнах, де існує корупція на верхніх поверхах влади, процвітають і розвиваються традиції корупційних дій у нижніх шарах суспільства і серед простого народу; 3) корупція супроводжується витоком капіталу, «відмиванням грошей», фаворитизації, а для ефективної боротьби з економічними зловживаннями важливо розрізняти різні види злочинів, і виходити з їх причин і особливостей; це стосується також різних форм корупції; 4) у боротьбі з корупцією недостатньо карати тільки тих, хто бере хабарі; необхідно виявити джерело грошей; особливо це важливо у випадку брутальної корупції у верхніх гілках влади. Необхідно виявити тих людей, що дають хабарі і отримують величезні переваги.

Отже, корупція – одна з найсерйозніших проблем нашого суспільства, адже корупція обертається не лише суспільним злом, а й впливає на загальний соціально-економічний розвиток країни. Цим самим підривається авторитет України в очах світової спільноти, формуючи непривабливий для потенційних інвесторів її імідж.

Оцінки поширеності корупції в сучасній Україні, що приводяться різними джерелами, показують, що це явище залишається одним з найнебезпечніших для державного управління й громадського життя. У 2021-2023 р. науковцями ГО ГНО «Фундація публічно-правових ініціатив» було проведено соціологічні дослідження за темою «Корупція в Україні». Було опитано 400 експертів – державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування Придніпровського регіону у м. Дніпропетровську та представників Запорізької, Кіровоградської областей. Отримані в ході його проведення емпіричні дані дозволяють одержати соціальну оцінку такого явища, як корупція в органах публічної влади. Загальні результати масового опитування населення говорять про те, що переважна частина респондентів упевнена в наявності корупції в країні й дає такі оцінки її поширеності в органах публічної влади й управління: 63,7 % опитаних вважають, що вона надзвичайно поширена й 32,4 % – що поширена певною мірою. Тільки 1,2 % респондентів вважають, що корупція в Україні не поширена, що саме по собі дуже показово, а 2,7 % ускладнилися дати свою оцінку.

Таким чином, можна вважати, що в українському суспільстві більшість громадян усвідомлює факт наявності в країні корупції й визнає її досить широке поширення в органах публічної влади. Цей висновок підтверджується думками учасників масового опитування населення щодо того, який рівень державної влади й місцевого самоврядування в цей час більше уражений корупцією. Респонденти вважають найбільш корумпованими органи центральної влади (вищий рівень) – таку думку висловили 43,4 % опитаних. Це досить показовий результат, тому що від діяльності органів влади центрального рівня

визначальною мірою залежить загальна соціальна й економічна ситуація в країні. Корумпованість обласних органів влади (середній рівень) відзначили 14,3 % респондентів. Приблизно така ж кількість опитаних – 15,2 % висловилися про корумпованість органів міського, районного управління (нижній рівень). Тільки деякі (кожен четвертий) учасник опитування (27,2 %) утруднилися визначити корумпованість органів влади різного рівня, що на загальному тлі відповідей є ще одним свідомством широкого поширення корупції в країні.

Думка державних службовців та посадових осіб ОМС, яку можна вважати експертною, з приводу корумпованості органів влади різного рівня представляється критичнішою – більшість учасників опитування серед державних службовців (64,3 %) упевнені в схильності до корупції службовців вищих органів центральної влади, тобто саме тих, хто повинен бути джерелами політичної волі й організаторами боротьби з корупційними явищами. Інші рівні влади на цьому тлі виглядають відносно благополучно – корупційність обласних органів влади відзначили всього 17,5 % респондентів, а місцевого самоврядування 24,7 %. Але й ці показники не можна вважати відповідним сучасним вимогам до розвиненої правової держави з ефективно діючою системою публічної влади.

За даними опитування експертів - посадових осіб місцевого самоврядування та державних службовців, систематизовано зальну оцінку самого феномену корупції, абсолютна більшість українців – 92% – вважає корупцію поширеною в Україні, і 62% дає негативну оцінку боротьбі з нею. Українське населення в більшості не вважає корупцію головною проблемою країни. Лише 14% опитаних упевнені, що корупція є найбільш актуальною проблемою для українського суспільства. 28,4% респондентів вважають, що дати гроші чиновникові за позитивне рішення якого-небудь питання – це не хабар, а «нормальна оплата послуг». 14% опитаних займають «гнучку» позицію: хабар – це ненормально в принципі, але дати хабар у конкретній ситуації – явище «цілком нормальне». Майже всі (95,5%) вважають, що з корупцією

необхідно боротися. У той же час 43% опитаних твердо переконані, що це марна справа. Близько 80% респондентів зізналися, що для рішення серйозних проблем іноді приходиться «доплачувати» і робити подарунки. 62,7% респондентів вважають, що вирішити серйозну проблему без хабаря неможливо. При цьому 59,2% опитаних твердо вірять: усе можна вирішити і без хабарів.

Суворе дотримання і беззастережне виконання законів є загальним принципом антикорупційної політики України. Протидія злочинності і, зокрема, посадовим злочинам в сфері службової діяльності правоохоронних органів у сучасних умовах розглядається як один із пріоритетних напрямків діяльності державної політики України. Очевидне бажання 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.

Ефективність антикорупційних заходів можливо оцінити через врегулювання повноважень, функцій та діяльності політичних інститутів, а також органів, на які держава покладає обов'язки боротьби з корупцією, розподіляються на чотири групи:

1) Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Верховний Суд, Генеральна прокуратура України;

2) міністерства, агентства, служби, інспекції, інші центральні органи виконавчої влади, державні правоохоронні органи, установи;

3) обласні державні адміністрації, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні ради;

4) виконкоми міських рад, районні державні адміністрації, міські та районні ради.

Зазначені суб'єкти подолання корупції в Україні за умов належної взаємодії, відповідальності, підпорядкованості і нечіткої визначеності функцій та обов'язків здатні відпрацювати таку систему подолання корупції.

На основі проведеного дослідження варто вказати на комплекс дослідницьких завдань:

по-перше, важливо систематизувати наукові підходи до формування національної системи державного управління в контексті становлення та розвитку організаційно-правових засад управління, інституціоналізації головних суб'єктів антикорупційної політики;

по-друге, необхідно уточнити (доповнити) наявну періодизацію формування антикорупційної політики, визначити змістовні характеристики такої політики в контексті суспільних трансформацій, й на цій основі розкрити теоретико-методологічні засади реалізації антикорупційної політики в системі державного управління з урахуванням зарубіжного досвіду;

по-третє, необхідно розкрити внутрішній зміст антикорупційної політики, який постійно уточнюється, визначити сутність та правову природу реформування державного управління, теоретично обґрунтувати авторську

дослідницьку методологію аналізу антикорупційної політики як основи раціонального державотворення;

по-четверте, важливо розробити сучасні методологічні підходи до формування комплексного алгоритму аналізу та впровадження зарубіжного досвіду реалізації антикорупційної політики та окреслити перспективні напрями наукових досліджень за цією тематикою;

- по-п'яте, необхідно обґрунтувати авторську теоретичну концепцію реалізації антикорупційної політики на основі взаємообумовлюючого впливу чинників (складників) реформування державного управління – реформування системи правоохоронних органів, судових органів, реформування системи територіального управління, посилення ролі громадських організацій;

- по-шосте, важливо розкрити сутність сучасних тенденцій формування інституціональних засад антикорупційної політики, та на цій основі запропонувати комплекс антикорупційних стандартів публічного управління;

- по-сьоме, основне завдання системи протидії корупції має бути спрямоване на формування ефективних інститутів соціального контролю в суспільстві:

а) державний контроль – це високопрофесійна робота всіх правоохоронних органів, особливо їх спеціальних підрозділів; чітке розмежування їх завдань, повноважень та функцій;

б) законодавчий контроль – удосконалення законодавчої бази протидії злочинності, корупції та правового механізму;

в) громадський контроль – право контролю суспільства за роботою всіх гілок та інститутів влади з звітом, оцінкою роботи та заходами впливу на них.

Ефективна протидія корупції неможлива без забезпечення реальної відкритості влади. Діяльність державних структур та їх посадових осіб має стати прозорою для громадян України.. Адекватною на такий стан речей є реакція громадян України, більшість яких (за результатами соціологічних опитувань приблизно 70%) вважає, що рішення в органах влади приймаються

«корумповано і нечесно». Це є одним із показників того, що рівень довіри громадян до обраної ними ж влади досяг критичної межі.

Втім, важливо вказати на ще один напрям формування антикорупційної політики забезпечення ефективної нормотворчості у досліджуваній сфері. Адже нормативно-правове регулювання управлінської діяльності – це політико-юридичний засіб управління поведінкою людей у державне організованому суспільстві. Нормативне закріплення управлінської діяльності виступає мірилом людських вчинків, забезпечує соціально-політичну, психологічну й організаційну спрямованість управлінського діяння, закріплює нормативне оформлену директивну основу управління, визначає права і обов'язки (компетенцію) державних органів, їхніх структурних підрозділів та службових осіб, встановлює правильне співвідношення між обсягом повноважень і відповідальністю апарату управління, закріплює найбільш раціональний варіант управлінської діяльності, підтримує належну організованість і дисципліну учасників управлінського процесу. Водночас, нормативне закріплення покликане забезпечити правову базу реформування системи державного управління в рамках реалізації адміністративної реформи в Україні, створити умови для побудови демократичної, соціальної, правової держави. Адже безпосередньо нормами права встановлюються державно-владні управлінські правовідносини та закріплюються права і обов'язки громадянина, а також інших суб'єктів, які не мають владних повноважень, у відносинах з представниками держави; встановлюються організаційні та правові засади функціонування всієї системи державної адміністрації; здійснюється розподіл повноважень між органами державного управління та їх структурними одиницями; визначаються принципи, методи, форми державно-управлінської діяльності.

На даний час правові норми фактично опосередковують майже весь комплекс управлінських дій, вносять визначальний елемент правомірності у здійснення публічного (державного) управління, формують створює режим законності , закріплює об'єктивно обґрунтовані організаційні структури та

раціональний порядок їхньої діяльності – отже, створюють умови для досягнення високої ефективності управлінської діяльності. У нормотворчій діяльності, що регулює публічно-управлінську сферу, дістають відображення ступінь демократизму суспільства і управління, принципи соціальної справедливості, функціонально-структурна характеристика управлінських ланок, вимоги до кадрів управління, методів, стилю і культури їхньої роботи, рівня професіоналізму і дисципліни, моральних якостей, етики поведінки та ін. На цій основі доцільно наголосити на тому, що конкретна норма права вказує не лише на те, що і як повинен зробити суб'єкт управління, не тільки визначає допустиму і можливу поведінку, встановлює контури управлінських рішень, а й зумовлює значною мірою їхній зміст. У процесі здійснення суб'єктами управлінської діяльності процесу нормотворення об'єктивується його регулююча дія, й відповідно це сприяє розвиткові ініціативи, творчого ставлення до виконання службових обов'язків.

При цьому процеси децентралізації, впровадження принципу субсидіарності, конкурентне середовище, підвищення рівня вимог людини до різноманітності та якості отримуваних нею послуг, збільшення її впливу на владу зумовили пошук нових моделей побудови та організації діяльності публічно-правових інститутів з урахуванням сучасної парадигми управління, що базується на правовій нормі, принципі верховенства права та унормуванні діяльності публічних службовців відповідно до ст. 19 Конституції України.

### **3.2. Інституціональні пріоритети антикорупційної політики у сфері запобігання та протидії корупційним проявам в публічному управлінні**

Перш за все варто визначити базові засади і принципи, що забезпечують процес запобігання і протидії корупції. Протидія корупції базується на таких основних принципах: верховенства права; законності; системності; комплексності; об'єктивності; практичної спрямованості та радикальності



заходів; наукової обґрунтованості; економічної доцільності; взаємодії владних структур з інститутами суспільства і населенням; оптимальності та ефективності; об'єктивності. Принцип верховенства права означає, що при здійсненні протидії корупції людина, її права та свободи визнаються найвищими соціальними цінностями, визначають зміст і спрямованість антикорупційної діяльності. Правова держава не може володіти іншими засобами боротьби з корупцією, крім правових. Позитивно значущою протидія корупції може бути лише за умови базування виключно на правовій основі. З огляду на це, неприйнятними є засоби боротьби з корупцією, які, хоча і можуть виявитись результативними, суперечать конституційним засадам функціонування держави та суспільства. Принцип законності передбачає, що всі антикорупційні заходи повинні базуватися на положеннях Конституції та законів України. Жодні міркування (прагнення ефективності, результативності) не можуть виправдати застосування антикорупційних заходів, які не відповідають закону. Відсутність законодавчої основи для вжиття зазначених заходів є підставою для розробки і прийняття відповідних нормативно-правових актів.

Принцип системності потребує, щоб заходи протидії корупції були взаємопов'язаними, мали певний субординаційний характер і порядок виконання (головні і другорядні, термінові для виконання і розраховані на перспективу, одноразові і такі, що мають здійснюватися постійно) і були підпорядковані стратегічній меті антикорупційної діяльності. Важливим при цьому є вичленення головної на даний момент проблеми протидії корупції і концентрації на її розв'язанні основних зусиль. Це може бути проблема прийняття відповідного закону, утворення певного державного органу, проведення адміністративної реформи, вдосконалення системи контролю за доходами та витратами осіб, уповноважених на виконання функцій держави тощо. У 1993-1995 рр. в Україні такою проблемою була визнана необхідність прийняття Закону України «Про боротьбу з корупцією», у 1997 р. – розробка і прийняття Державної програми з умовною назвою «Чисті руки».

Принцип комплексності протидії корупції передбачає органічне поєднання стратегічних і тактичних завдань, профілактичних (соціального, політичного, економічного, організаційно-управлінського, правового, соціально-психологічного та іншого характеру), оперативно-розшукових, процесуальних, репресивних та інших заходів, що здійснюються у різних соціальних сферах різними суб'єктами, з визначенням пріоритету профілактичних заходів загально-соціологічного і спеціально-кримінологічного характеру.

Принцип об'єктивності вимагає співвідношення заходів протидії корупції із закономірностями і тенденціями розвитку корупції в державі, її впливом на економічні, політичні, соціальні процеси. Він передбачає здійснення протидії корупції з урахуванням загальної соціально-економічної ситуації в країні і вибору антикорупційних засобів за принципом їх достатності для досягнення поставленої мети і адекватності суспільній небезпеці корупційних проявів.

Зазначений принцип безпосередньо пов'язаний з принципом практичної спрямованості та радикальності заходів, який передбачає, що антикорупційні заходи мають бути реальними і не мати декларативного характеру. Вони не повинні носити характеру політичної кампанії, мають безпосередньо впливати на фактори, що детермінують корупцію, стосуватися правоохоронної діяльності у цій сфері тощо. Практична спрямованість антикорупційних заходів потребує чіткого визначення суб'єктів запобігання і протидії корупції, їх завдань і повноважень, конкретності певних заходів, строків їх виконання.

Принцип наукової обґрунтованості передбачає здійснення антикорупційної діяльності на науковій основі (з використанням сучасних досягнень науки, техніки, позитивного світового досвіду із залученням фахівців різних галузей знання – теорії права, конституційного, фінансового, адміністративного, кримінального, податкового права, кримінології, соціології, психології тощо). Цей принцип вимагає володіння повною і всебічною кримінологічною інформацією в країні, регіоні, галузі, установі, а тому,

зокрема, передбачає постійне здійснення моніторингу органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо стану та динаміки корупційних процесів. Такий моніторинг є необхідним щодо оцінки ефективності реалізації в державі антикорупційної політики, зміни її пріоритетів відповідно до ситуації з корупцією, що складається в таких органах, вироблення і вжиття нових антикорупційних заходів.

Економічна доцільність передбачає, що антикорупційні заходи мають бути економічно обґрунтованими як з точки зору їх економічної ефективності, так і можливих негативних побічних наслідків, а також реальної економічної можливості їх впровадження в життя. Плануватися і розроблятися можуть лише ті заходи, які на сучасному етапі держава спроможна впровадити в життя з урахуванням свого економічного становища. Проте, економічний раціоналізм не означає мінімізації витрат на протидію корупції. Такі витрати повинні обумовлюватися економічними можливостями держави і водночас бути достатніми.

Принцип взаємодії владних структур з інститутами суспільства і населенням потребує поєднання зусиль у протидії корупції владних структур і суспільних інституцій. Протидія корупції – це не лише справа держави, це справа всього суспільства. Кожен суспільний інститут у цій справі має здійснити свою функцію, у межах повноважень вжити всіх можливих антикорупційних заходів. Обмеження протидії корупції правоохоронною діяльністю відповідних державних органів виключає виконання основних завдань і досягнення мети антикорупційної діяльності.

Принципами протидії корупції можуть бути визнані також інші базові положення, у тому числі: демократизація управління суспільством; оптимальна відкритість для населення діяльності посадових осіб; входження до міжнародної системи протидії корупції та розвитку всебічного співробітництва з іноземними державами. При цьому наявність у спеціалізованого правоохоронного органу з боротьби і запобігання корупції обов'язкової спеціальної юрисдикції може бути

як позитивним так і негативним фактором, що впливає на ефективність. Як свідчить досвід, обов'язкова юрисдикція може призвести до надмірного переобтяження такого органу справами і особливо малозначущими справами. Одним з рішень може бути обмеження юрисдикції спеціалізованого органу лише злочинами особливої суспільної значимості та злочинами, вчиненими посадовими особами високого рівня. У цьому випадку у спеціальному законі мають бути чітко передбачені підстави відбору справ для розгляду спеціалізованим органом, що дозволило б, з одного боку, уникнути суб'єктивного підходу до цього питання, а з іншого – запобігло б конфлікту юрисдикцій з іншими органами.

У багатьох країнах, у тому числі країнах з перехідною економікою Східної Європи, спеціалізовані інституції засновувалися після зміни уряду, який прийшов до влади на хвилі боротьби проти корупції. У результаті очікування суспільства і нової влади, як правило, пов'язані не тільки із забезпеченням якісного публічного управління новою адміністрацією, але й з переслідуванням зловживань, допущених попереднім урядом [6]. Але якими б правомірними і зрозумілими не були такі очікування, ретроспективний підхід приховує у собі дві важливі небезпеки – спеціалізований орган, щойно розпочавши свою діяльність, може отримати негативний імідж проведення політично мотивованих переслідувань (навіть якщо такі звинувачення необґрунтовані). Друга небезпека полягає у тому, що орган буде змушений витратити більшу частину ресурсів, які виділяються, на переслідування злочинів минулого.

Отже, антикорупційна діяльність є похідною в системі «корупція – протидія їй». Вона є закономірною реакцією суспільства на корупцію та її соціальні наслідки. За своїм функціональним призначенням протидія корупції являє собою певну форму захисту суспільства від корозії влади, розкладу суспільства. 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 в практичну діяльність працівників системи кримінальної юстиції. І навіть тоді, коли розроблені заходи були адекватні існуючій на даний момент кримінологічній обстановці, до часу їх практичної реалізації характер злочинності може істотно змінитися [9].

Разом з тим, при формуванні антикорупційної політики, складанні програм протидії корупції, виробленні конкретних антикорупційних заходів необхідно прагнути, по-перше, до їх адекватності загальній криміногенній обстановці, ситуації з корупцією, небезпечності конкретних проявів корупції, по-друге, до своєчасності їх застосування. При цьому протидія корупції потребує системного підходу та застосування комплексу науково обґрунтованих заходів. Боротьба з проявами корупції має ґрунтуватися на поєднанні профілактичних, правоохоронних і репресивних заходів. При цьому пріоритет повинен надаватися профілактичним заходам загальносоціального і спеціально-кримінологічного спрямування. До основних напрямів протидії корупції слід віднести: формування громадянського суспільства, зміцнення демократичних засад управління суспільством, забезпечення відкритості влади, звуження меж державного регулювання економіки, формування негативного ставлення суспільства до корупціонерів, забезпечення реалізації принципу верховенства права, визначення і реалізацію системи цінностей державної служби, вдосконалення нормативно-правового регулювання державної служби, вдосконалення антикорупційного законодавства; правове поле, система органів, що протидіють організаційній злочинності та корупції, із їх задачами та функціями, реальний стан координації та взаємодії правоохоронних відомств, не відповідають вимогам сьогодення і потребують вирішення (рис.3.1.).

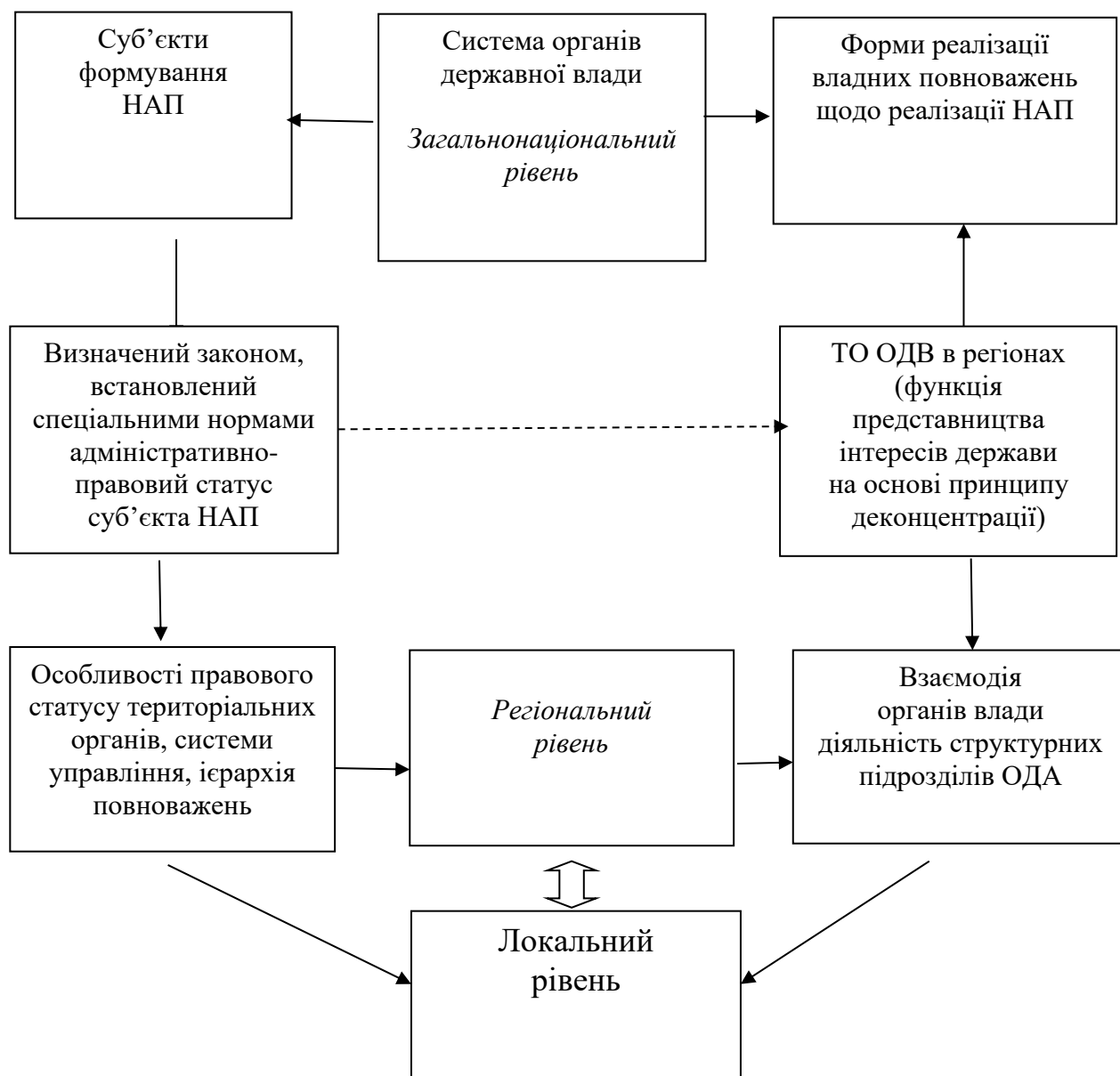


Рис. 3.1. Схема формалізації адміністративного аспекту формування та реалізації антикорупційної політики

Ефективність запобігання та протидії 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. 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.

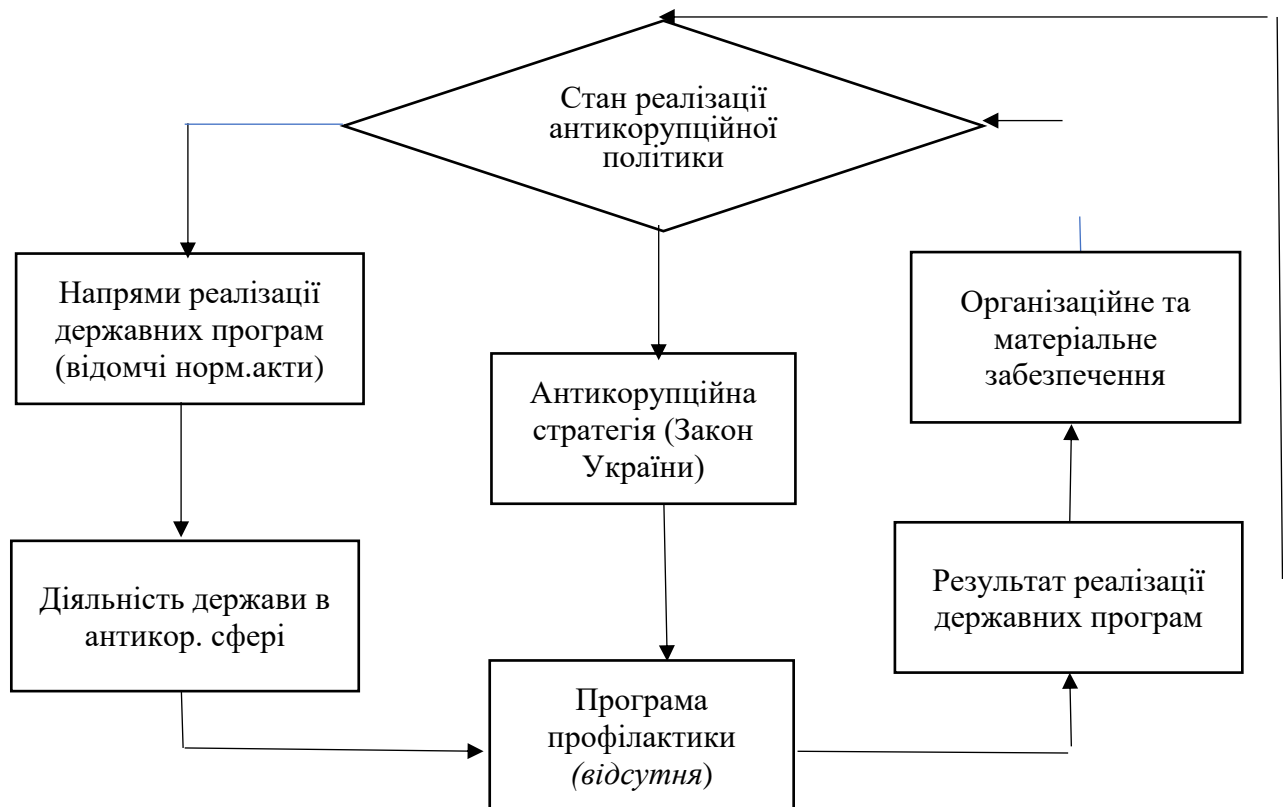


Рис.3.2. Організаційна структура процесу реалізації антикорупційної політики

Стратегічною метою антикорупційної політики є протидія корупції на всіх рівнях шляхом підвищення прозорості діяльності державних органів, додержання прав і свобод людини і громадянина, створення умов для розвитку економіки, забезпечення європейських соціальних стандартів і добробуту населення, зниження рівня корупції в Україні та усунення причин і умов, що її обумовлюють, відкритості та гласності при прийнятті рішень та оприлюдненні їх в засобах масової інформації, проведення громадського опитування та обговорення перед їх прийняттям.

Виконання заходів антикорупційної політики держави може бути забезпечено тільки у тому випадку, коли вони будуть підтримані на місцях, органами виконавчої влади і місцевого самоврядування.

Пріоритетними завданнями антикорупційної політики виступають:

1. Продовження реформування державних інститутів та політичної системи у напрямі утвердження демократії та європейських цінностей, свободи слова, розвитку громадянського суспільства.

2. Досягнення захищеності суспільства від впливу корупції шляхом подолання як об'єктивних, так і штучних суперечностей у чинному законодавстві, побудові державного апарату на основі безумовного додержання конституційних гарантій прав і свобод людини і громадянина.

3. Запровадження антикорупційної освіти та інформованості шляхом:

- виховання у громадян високих моральних цінностей;
- підвищення рівня правової свідомості населення, особливо в частині знання громадянами своїх прав та свобод, механізму їх реалізації та правових способів захисту;
- знання службовими особами органів державної влади та органів самоврядування – своїх повноважень та правових наслідків зловживання ними;
- вироблення стійкої психологічної установки щодо позитивності правомірного способу життя;
- створення атмосфери суспільної нетерпимості до корупційних форм поведінки та громадського осуду осіб, які вчинили корупційні діяння;
- подолання пасивності суспільства щодо протидії корупції як загрози національній безпеці, реальної загрози кожному члену суспільства та залучення широких верств населення до активної участі в антикорупційній діяльності.

4. Підвищення ефективності системи державного управління та місцевого самоврядування. З цією метою необхідно консолідувати зусилля органів державної влади та місцевого самоврядування навколо удосконалення державного регулювання суспільних відносин в Україні,



5. Реформування інститутів правоохоронного сектору з метою забезпечення їхньої готовності до виконання завдань протидії корупції та організованій злочинності в державі.

6. Інституційна реформа органів, що здійснюють дізнання, досудове слідство та кримінальне переслідування у справах про корупційні злочини.

7. Прискорення реалізації судової реформи – становлення судоустрою та судочинства, яке функціонуватиме на засадах верховенства права відповідно до міжнародних та європейських стандартів і гарантуватиме право особи на справедливий суд.

8. Удосконалення системи взаємодії органів державної влади з інститутами громадянського суспільства шляхом залучення громадськості до реалізації антикорупційної політики України.

9. Моніторинг корупційних факторів та ефективності заходів антикорупційної політики вирішуватиме такі завдання: вивчення механізму вчинення корупційних діянь, вимір рівня та структури корупції, аналіз факторів, що сприяють корупції [81].

Принципи державного управління, притаманні постсоціалістичним країнам, не повною мірою відповідають сучасним вимогам, що висуваються в демократичних європейських країнах як до принципів європейського державного управління, так і до діяльності публічної адміністрації зокрема.

Реальний та ідеальний обсяги поняття «європейські принципи державного управління» не збігаються, адже перший містить у собі визначену множину об'єктів (принципів), а останній – множину мислимих об'єктів (в тому числі, не визначених на даному етапі розвитку юридичного знання). Серед європейських принципів державного управління необхідно виділити наступні основні види (групи) принципів: засадничий (основоположний) принцип верховенства права, зміст та основні вимоги якого мають визначальне значення для інших європейських принципів державного управління; європейські принципи державного управління щодо організації публічної адміністрації (умовно -

інституціональні принципи).

Таблиця 3.1

Порівняльні показники ступеня ефективності заходів антикорупційної політики

	Заходи боротьби з корупцією	Державні службовці	Експерти
1.	Прийняття необхідних законів по боротьбі з корупцією	61,6	54,0
2.	Жорсткість правової відповідальності за	55,8	50,3
3.	Законодавчі гарантії безпеки особи, що дала показання по факту корупції	37,1	27,8
4.	Широке висвітлення антикорупційної діяльності в ЗМІ	34,6	29,5
5.	Установлення високих соціальних гарантій державним службовцям і посадовим особам	27,7	60,6
6.	Проведення незалежної експертизи законопроектів на предмет корупційних	24,9	21,8
7.	Створення державного комітету боротьби з корупцією	20,1	14,2
8.	Прийняття закону про лобізм	10,9	12,5

З наведеної порівняльної таблиці видно, що основні розходження в позиціях державних службовців і експертів стосуються соціально-статусного положення державних службовців і організаційно-правових питань забезпечення боротьби з корупційними явищами. Це можна пояснити, насамперед, тим, що в європейських країнах вже понад двісті років основною цінністю визнається людина, її права і свободи, що обумовлено покладенням в основу європейських принципів державного управління такого фундаментального (основоположного) принципу європейської правової системи як верховенство права та розвитку на його основі концепції та

принципів належного урядування англ. – good governance) належної адміністрації (англ. – good administration).

Як показало дослідження, варто вказати політичні фактори, які обумовлюють зростання корупційності суспільства:

- відсутність програмованості і предметності у введенні демократичних основ у різні сфери громадського життя, зокрема в систему управління суспільством, внаслідок чого не забезпечуються її відкритість, спрямованість на служіння народу, підконтрольність йому;

- занадто повільний розвиток політичної структури й свідомості суспільства, насамперед його громадських інституцій, їх несформованість і неготовність до рівної партнерської участі поряд з державними органами в рішенні суспільних проблем, одними з яких є дотримання високої моральності у відносинах з населенням і протидія корупції:

- відсутність системи виховання в патріотичних почуттів службовців, моральних, професійних якостей, розуміння, що корупція підриває авторитет і силу держави, етичні основи суспільної свідомості;

- недостатня визначеність, непослідовність і поверховість у проведенні антикорупційної політики, що породжує в службовців, підданих корупційним діям, відчуття безкарності;

- відсутність державної ініціативи й необхідних організаційних зусиль щодо створення суспільних формувань, незалежних недержавних структур для росту активності населення в боротьбі з корупцією.

Серед економічних факторів визначальними є:

- відсутність сприятливого режиму діяльності підприємств і підприємців, особливо щодо сплати податків, відрахувань в бюджет, одержання державної підтримки, кредитів тощо;

- відсутність прозорості процесів роздержавлення власності, рішення різних економічних і господарських питань, оцінки прибутків, обсягу податків, одержання пільг, що створює умови їхнього рішення за додаткову «винагороду»

для службовця;

- наявність протиріч, коли на тлі збільшення кількості заможних і багатих людей, зростання їх прибутків багато державних службовців, наділених повноваженнями в забезпеченні умов для прибуткової діяльності, не мають навіть помірному статку.

До правових факторів, які впливають на розповсюдження корупційних практик:

- недоліки законодавства, що повинне регулювати рішення політичних, економічних, соціальних, організаційно-управлінських проблем попередження корупції й корупційних діянь, внаслідок чого правова база є недостатньою для ефективної протидії зловживанням чиновництва, зберігає його перевагу над населенням, надлишкову закритість, не сприяє створенню чіткої системи контролю за діяльністю службовців, надійному адміністративно-правовому захисту особистості від свавілля державних органів і посадових осіб;

- відсутність на нормативному рівні цілісної системи засобів попереджувального впливу на причини й умови, які сприяють корупції й корупційним діянням;

- неврегульованість відповідальності за здійснення різних корупційних діянь, у тому числі із кваліфікуючими ознаками, інших правопорушень, які створюють сприятливі умови для корупції;

- формальний характер діючої системи декларування доходів державних службовців;

- пробіли й нечіткість законодавства, що регламентує діяльність державних органів, ведучих боротьбу з корупцією, зокрема неповне визначення суб'єктів корупційних діянь;

- пасивність і не цілеспрямованість правоохоронних органів щодо виконання правових вимог у виявленні корупційних діянь, викритті винних у їхньому здійсненні.

Серед організаційно-управлінських факторів, які сприяють поширенню

корупції, насамперед виділяють:

- відсутність чіткої регламентації діяльності державних службовців щодо процедури здійснення службових повноважень, прийняття рішень, видачі офіційних документів; наявність у посадових осіб занадто широких розпорядчо-дозвільних повноважень для прийняття рішень за своїм розсудом, що дає їм можливість створювати зайві ускладнення, перебільшувати свою роль у рішенні питань, пов'язаних зі зверненнями громадян;

- поширеність у кадровій політиці випадків заміщення посад службовців не на підставі їх ділових і моральних якостей, а через знайомства по колишній роботі, на підставі особистої відданості, близькості політичних інтересів;

- відсутність порядку спеціальної перевірки, тестування на відповідність професійним і моральним якостям, періодичній ротації, однорівневого переміщення службовців; недотримання умов і формальне відношення до проведення конкурсу на заміщення посад і атестації;

- відсутність механізмів унеможливлення прийняття на службу лідерів і членів злочинних угруповань і здійснення ними кар'єри;

- затягування правового й практичного рішення питань про введення спеціальної перевірки осіб, які є кандидатами на посаді державних службовців або працюють на таких посадах, введення більше чіткого порядку ведення їх особистих (кадрових) справ;

- відсутність у більшості міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, управлінських структур окремих підрозділів або спеціально виділених працівників, на яких покладають обов'язки організації роботи із запобігання корупційних діянь і інших посадових правопорушень.

Загалом, варто вказати, що у науці державного управління сформована сучасну парадигму управління, в основі якої лежить нова управлінська культура, орієнтована на людину. Зокрема, мова йде про теоретико-методологічну основу сучасного демократичного управління державою має

становити гуманітарна парадигма. Перехід до цієї нової парадигми має забезпечити адміністративна реформа, в основі якої – людиноцентрична ідеологія. Отже, в оновленій системі мають не тільки поєднуватися вимоги ефективності і прозорості функціонування, вона має бути здатною до співпраці із громадськістю. Разом з тим, у сучасних умовах важливого значення набуває розробка (конкретизація) парадигми реформування державного (публічного) управління, яка базується на детермінації закономірностей розвитку національної держави в умовах євроінтеграційних процесів. Це виявлення закономірностей розвитку національних систем публічного управління країн Європи, пострадянського простору та України. Рівень цивілізованості будь-якої держави визначається не тільки рівнем суспільного та економічного розвитку, а й рівнем організації і діяльності державної влади, що забезпечує керування суспільством. Адміністративне право, яке ще називають управлінським, належить до базових галузей права і разом з конституційним утворює фундамент публічного права України. Це надзвичайно широка за обсягом регульованих суспільних відносин галузь права: практично немає такої сфери суспільного життя, де б не діяли норми адміністративного права. Та все ж їх головною особливістю є те, що однією із сторін завжди є державний орган чи його службова особа, іншою – громадянин, об'єднання громадян, підприємство, установа, організація чи орган місцевого самоврядування. Громадянин є головним суб'єктом права, саме тому через норми права ми отримуємо завершений процес адміністративного реформування.

### Висновки до розділу 3

1. Антикорупційна політика є своєрідною реакцією на ті корупційні процеси, які мають місце у даній період в державі та (або) які прогнозуються у майбутньому. Ефективність здійснення антикорупційної політики, а отже і антикорупційної діяльності залежить від наукового розуміння соціальної та правової сутності корупції, соціальних її передумов, причин та умов корупційних

діянь, правильного визначення змісту основних корупційних процесів, закономірностей їх розвитку, а також від адекватності обраних засобів протидії корупції. Механізми формування та реалізації національної антикорупційної стратегії мають здійснюватися за допомогою державного та громадського контролю і реалізуються шляхом контролю за діяльністю органів влади й управління, за правоохоронними органами, за прийняттям органами влади рішень, за дотриманням законів, проведення громадської експертизи проектів та чинних нормативно-правових актів, концепцій і програм з питань протидії корупції та врахування її висновків, обговорення проектів, участю у прийнятті рішень, внесення пропозицій, залучення до спільного розгляду звернень та скарг громадян інших громадських об'єднань, науковців, наукових установ для проведення громадських експертиз та висвітлення в засобах масової інформації результатів досліджень та перевірок.

2. З позицій державного управління обґрунтованим є сучасний інституціональний підхід у визначенні антикорупційної політики, відповідно до якого доцільно запропонувати таке визначення: «антикорупційна політика – інтегративна взаємодія визначених законодавством суб'єктів запобігання та протидії корупції, направлена на детермінацію та впровадження інституціональних, структурно-функціональних та ресурсних засад, організаційних заходів щодо унеможливлення проявів корупції в системі публічного управління. Ефективною передумовою політики запобігання корупції є детермінація управлінської функції публічно-правового моніторингу діяльності органів у виконавчій владі та виокремлення фінансового внутрішнього контролю.

## ВИСНОВКИ

1. Систематизовано основні підходи до визначення сутності антикорупційної політики в системі державного управління. Встановлено, що сучасна нормативно-правова база формування та реалізації антикорупційної політики недостатньо враховує теоретичні та практичні розробки вітчизняних дослідників у сфері права, аналізу державної політики, публічно-управлінської діяльності. При цьому переважна більшість наукових розробок вітчизняних і зарубіжних учених, викладені в них теоретичні засади дослідження впливу корупції на систему державного управління свідчать про те, що в науковій літературі досить повно відображено історичні основи феномену корупції, етапи формування державних програм запобігання і протидії корупції в системі державного управління, формалізовані складники антикорупційної політики, здійснено дослідження розвитку корупційних відносин в органах влади, досліджено механізми управління, особливості правового, організаційного, інституціонального вимірів протидії корупції, запропоновані засади антикорупційної взаємодії на рівні органів влади, розроблені антикорупційні моделі в системі публічного управління.

2. Обґрунтовано періодизацію розвитку суспільних відносин у системі формування національної антикорупційної політики в Україні, розкрити базові інституціональні й теоретичні засади адміністративно-правового регулювання запобігання корупції в органах влади та їх змістовні характеристики. Етапами формування та реалізації антикорупційної політики визначені: 1) етап формально-юридичного закріплення основ антикорупційної політики (мета, суб'єкти, форма, механізм, сфера, кінцевий результат); 2) вибір оптимального внутрішнього регулятора на рівні інституту управління, визначення сфер відповідальності та форм координації і взаємодії; 3) приведення національної системи публічного управління до стану формальної відповідності зарубіжним (європейським) стандартам публічного управління; 4) власне реалізації



антикорупційної політики через управлінські процедури та технології, його правове (законодавче) закріплення і удосконалення; 5) оцінка результатів реалізації антикорупційних заходів та їх ефективності (визначення критеріїв оцінювання); 6) уточнення напрямів антикорупційної політики; 7) розробка нового формату нормативно-правового забезпечення антикорупційної політики.

3. Запропоновано новий підхід до формування засад антикорупційної політики, за яким визначеність, системність та інституційна довершеність антикорупційної політики є базовою характеристикою для функціонування та розвитку системи державного управління. Базові інституціональні й теоретичні засади адміністративно-правового регулювання запобігання корупції в органах влади розкрито з позицій поєднання міжнародних та національних механізмів кваліфікації, виявлення та протидії корупції (формалізація зовнішніх критеріїв), встановленні інституціональних характеристик корупції, здатності системи державного управління протидіяти корупції та зберігати управлінську стабільність в умовах достатньо високого рівня корупціогенності, існуванні корупції в країнах світу незалежно від рівня економічного розвитку., за яким визначеність, системність та інституційна довершеність антикорупційної політики є базовою характеристикою для функціонування та розвитку системи державного управління. Базові інституціональні й теоретичні засади адміністративно-правового регулювання запобігання корупції в органах влади розкрито з позицій поєднання міжнародних та національних механізмів кваліфікації, виявлення та протидії корупції (формалізація зовнішніх критеріїв), встановленні інституціональних характеристик корупції, здатності системи державного управління протидіяти корупції та зберігати управлінську стабільність в умовах достатньо високого рівня корупціогенності, існуванні корупції в країнах світу незалежно від рівня економічного розвитку.

4. Розкрито зміст поняття «управління на основі антикорупційних стандартів», теоретично обґрунтовано дослідницьку методологію аналізу особливостей формування національної антикорупційної політики як основи

раціонального державотворення. На основі проведених досліджень та експертних опитувань встановлено, що новою формою реалізації антикорупційної політики виступає відмова від формалізації такої політики як окремого напрямку в державному управлінні, запровадження інтегративного підходу до реалізації принципів належного врядування, нового публічного управління в державноуправлінській практиці.

5. Обґрунтовано сучасні підходи щодо впровадження зарубіжного досвіду формування національної антикорупційної політики. Встановлено, що усталений підхід щодо теоретико-методологічного забезпечення адаптації зарубіжного досвіду реформування зазнає певної декомпозиції, оскільки змінюються параметри, власне методологія впровадження досвіду та комплексність адаптаційних технологій. Доведено, що різноманітність процесів системного реформування в Україні та країнах-членах ЄС (основних суб'єктів компаративного аналізу) та інших країн, відмінні організаційно-правові механізми та нормативна база, наявність усталених традицій контролю суспільства за публічною адміністрацією, зумовлюють потребу розробки власного методологічного апарату для узагальнення та адаптації в Україні зарубіжного досвіду державної політики у сфері запобігання корупції.

6. Систематизовано сучасні підходи до розподілу управлінських повноважень між різними рівнями владного механізму країни, надано характеристику основних функцій органів влади на національному та регіональному рівнях у системі завдань формування та реалізації національної антикорупційної політики. На цій основі розроблено базові засади дослідження формування та реалізації національної антикорупційної політики як самостійний напрям у науці державного управління, визначено та обґрунтовано етапи, принципи та методологічну основу такого дослідження; визначено та обґрунтовано об'єкт, предмет, принципи і методологічну базу такого дослідження, розроблено сучасну методологію аналізу організаційної складової формування антикорупційної політики.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бабенко К. А. Про деякі аспекти протидії корупції в Україні . *Інвестиції: практика та досвід*. 2015. № 6. С. 112-115.
2. Бернацький П. Й. Система антикорупційного законодавства України // Матеріали за 6-а міжнародна научна практична конференція, «Динаміката на сьвременната наука». 2010. Том 4. Икономики. София. «Бял ГРАД-БГ» ООД – С. 41 – 44.
3. Антикорупційна політика та запобігання корупції в публічному управлінні : навч. посіб. Київ : Ліра-К, 2016. 192 с.
4. Валюшко І. В. Антикорупційна політика: концептуальні підходи *Стратегічні пріоритети*. 2013. № 4. С. 101 – 105.
5. Олуйко В. Боротьба з корупцією у сфері державного управління. *Вісн. державної служби України*. 2003. № 2. С. 76-77.
6. Побережний В. Міжнародний досвід організації запобігання корупції в органах державної влади. *Ефективність державного управління : зб. наук. пр.* 2011. Вип. 26. С. 269-274.
7. Антикорупційна політика та запобігання корупції в публічному управлінні : навч. посіб. Ліра-К, 2016. 192 с.
8. Серьогін С. Соціальна сутність корупції в органах державної влади *Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр..* : Вип. 2 (42). С. 130-132.
9. Серьогін С. Державний службовець у відносинах між владою і суспільством: монографія. Д. : ДРІДУ НАДУ при Президентові України, 2003. 456 с.
10. Лесная О. С. Інституціональний підхід до дослідження проблем корупції в Україні *Теорія та практика державного управління*. 2010. Вип. 2 (29). С. 224-231.
11. Костенко В. Історико-правове дослідження розвитку корупційних дій

у владі та суспільстві. *Віче*. 2012. № 10. С. 18-20.

12. Терещенко Т. В. Зміст і напрями протидії корупції. *Університетські наукові записки*. 2013. № 1. С. 411-422.

13. Колодій А. Про феномен революції в контексті сучасності. *Вісник Львівського університету. Філософсько-політологічні студії*. 2014. № 5. С. 133-143.

14. Бездольний М. Ю. Загальнотеоретична характеристика корупції як соціального і правового явища *Вісн. Харків. нац. ун-ту внутр. справ*. 2009. Вип. 45. С. 36-41.

15. Про Антикорупційну програму МВС України : Наказ Міністерства внутрішніх справ України 8 лютого 2017 року № 169. URL : <http://mvs.gov.ua/ua/pages/232>.

16. Мельник М. І. Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії) Київ : Юрид. думка, 2004. 400 с.

17. Максимов С. Військовий прокурор Західного регіону України Олег Сенюк: «Маємо надійну зброю в боротьбі з корупцією». *Віче*. 2015. № 23-24. С. 16-19.

18. Серьогін С. С. Механізми попередження та протидії корупції в органах публічної влади України : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Серьогін Сергій Сергійович ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Харк. регіон. ін-т держ. упр. Харків, 2010. 20 с.

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

20. Про відновлення дії окремих положень Конституції України: Закон України № 742-VII від 21 лютого 2014 р. – URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/742-18>.

21. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю Закон України від 30 червня 1993 р. *Відом. Верховної Ради України*. 1993. №35. Ст.358.

22. Методичні рекомендації щодо застосування норм Закону України «Про

засади запобігання та протидії корупції». Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2009. 48 с.

23. Про Національну раду з питань антикорупційної політики: Указ Президента України від 14.10.2014 № 808/2014. *Офіційний вісник України*. - 2014. - № 84. - Ст. 2370.

24. Аршиннікова А. В. Підходи до оцінювання рівня корупції. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2017. № 2. С. 220-227.

25. Клименко Д. Політична корупція в державному управлінні: наукові дефініції. *Демократичне врядування*. 2010. № 5. URL: [http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeVr/2010\\_5/fail/Klymenko.pdf](http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeVr/2010_5/fail/Klymenko.pdf).

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

27. Невмержицький Є. В. Корупція як соціально-політичний феномен : автореф. дис. ... д-ра політ. наук: 23.00.02 /Невмержицький Євген Васильович ; НАН України, Ін-т політ. і етнонац. дослідж. ім. І.Ф.Кураса. К., 2009. 34 с.

28. Задорожний С. А. Протидія корупції як першочергове завдання місцевої влади. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2014. № 5. – URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur\\_2014\\_5\\_11](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2014_5_11).

29. Задорожний С. А. Роль місцевої влади в організації взаємодії правоохоронних органів та громадянського суспільства у сфері протидії корупції. *Університетські наукові записки*. 2014. № 3. С. 225-230.

30. Бусол О. Ю. Законодавство України та зарубіжних країн щодо протидії корупції. *Міжнародний досвід боротьби з корупцією*. Кіровоград : ТОВ «Поліграф-Сервіс», 2010. 628 с.

31. Бусол О. Ю. Проведення аналізу оперативно-розшукової інформації Кіровоград : ТОВ «Поліграф-Сервіс», 2010. 165 с.

32. Бусол О. Ю. Корупційні діяння на державній службі – загроза національній безпеці української держави : навч.-метод. мат.-ли. К. : НАДУ, 2011. 240 с.

33. Міжнародні правові акти та законодавство окремих країн про корупцію. К.: Школяр, 1999. 430 с.

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

35. Гнатенко Н. Особливості сучасного етапу законодавчого пошуку засад боротьби з корупцією та регулювання лобістської діяльності. *Вісн. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України*. 2009. № 3. С. 216-225.

36. Мельник М. І. Науково-практичний коментар закону України «Про боротьбу з корупцією» Київ : Атіка, 2008. 372 с.

37. Мельник О. М. Зарубіжний досвід у сфері протидії корупції та можливість його використання в Україні. *Публічне урядування*. 2016. № 3. С. 93-100.

38. Мельник М.І. Система антикорупційного законодавства України. *Вісник прокуратури*. 2002. № 3. С. 49-56.

39. Кушнарьов І. В. Причини та умови корупції. *Вісн. Харків. нац. ун-ту внутр. справ*. 2013. № 1. С. 88-96.

40. Волик В. С. Нормативно-правові засади компетенцій національного агентства з питань запобігання корупції/ *Демократичне врядування*. 2016. Вип. 16-17. – URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr\\_2016\\_16-17\\_8](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2016_16-17_8).

41. Клок О. В. Протидія корупційним правопорушенням засобами адміністративного права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / О. В. Клок ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2016. 20 с.

42. Кохан Г. В. Явище політичної корупції: теоретико-методологічний аналіз. *Стратегічні пріоритети*. 2014. № 1. С. 198-199.

43. Конституція України. Офіційне видання. Київ : Міністерство юстиції України, 2006. 104 с

44. Недюха М. Корупція як соціально-правовий феномен. *Юридична Україна*. 2014. № 8. С. 21-27.

45. Мосякіна О. А. Удосконалення механізмів державного управління для подолання корупційних проявів в органах внутрішніх справ України. *Вісник Академії митної служби України. Серія : Державне управління*. 2014. № 2. С. 155-159.

46. Кудря І. «Корупція: роздуми після Майдану». Віче. 2016. № 7-8. С. 56-57.

47. Бусол О. Ю. Національні антикорупційні стратегії та участь громадськості в протидії корупції в країнах Центральної та Східної Європи. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2014. № 6/3. Т. 1. С. 60–63.

48. Державна служба в Україні: нормативно-правове регулювання : навч. посіб. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2003. 292 с.

49. Про Національну програму боротьби із корупцією: Указ Президента України від 10 квітня 1997 року № 319. – URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/319/97>.

50. Про затвердження Положення про Національну поліцію: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 877. – URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/877-2015>

51. Про стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки : Указ Президента України від 20 травня 2015 № 276. *Офіційний вісник України*. 02.06.2015. № 41. С. 38. Ст. 1267.

52. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : Закон України від 02 червня 2016 року № 1401. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 28. Ст. 532.

53. The Civil Law Convention Against Corruption: URL: <https://justice.gov.mt/en/pcac/Documents/Full%20Text%20of%20the%20Convention.pdf>.

54. Тараненко О. Особливості антикорупційної політики в сфері державних закупівель. *Актуальні проблеми державного управління* : зб. наук. пр. 2014. Вип. 3 (59). С. 124-126.

55. Побережний В. В. Механізм обмеження корупційних дій державного службовця /В. В. Побережний //Університетські наукові записки. – 2011. – № 3. – С. 424-428.

56. Семигіна Т. Подарунок лікарю – корупція чи подяка? *Віче*. 2011. № 19. С. 36-39.

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

58. Кальман О. Г. Місце і значення соціально-правового контролю в системі заходів протидії корупції в Україні Відповідальність посадових осіб за корупційну діяльність. *Liability of Public Officials for Corruption* : зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. семінару. Х.: НЮА ім. Ярослава Мудрого; Харків. центр по вивченню організованої злочинності спільно з Амер. ун-том у Вашингтоні; Ін-т вивчення проблем злочинності Акад. прав. наук України, 2003. С. 148 – 151.

59. Іщук Є. М. Теоретичні аспекти провадження у справах про корупційні адміністративні правопорушення. *Наук. вісн. Дніпропетр. держ. ун-ту внутр. справ*. 2011. № 3. С. 150-158.

60. Антикорупційна політика держави: складові та напрями реалізації : навч. посіб. В. В. Баштанник, Н. А. Липовська [та ін.] Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2012. 476 с.

61. Яровська В. Людиноцентристська концепція адміністративно - правової доктрини права як ідеологічна передумова перегляду змісту методів адміністративного права. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2016. № 6/3. Ст. 160-168.

62. Грохольський В.Л. Державне регулювання боротьби з корупцією та організованою злочинністю. Одеса: 2003. с. 66 - 70.



63. Новак А. Особенности формирования национальной антикоррупционной политики в контексте трансформации системы публичного управления и администрирования в Украине. *Legia si viata*. 2018. № 8. С.90-95.

64. Новак А. Историко-теоретичні основи формування національної антикорупційної політики в Україні у 1991–2017 рр. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: Державне управління»,* Том 29 (68), № 4, 2018. С. 87-94.

65. Нелезенко Н. П. Проблеми створення прозорих організаційно-правових механізмів протидії корупції та участі в контролі громадянського суспільства. *Інвестиції: практика та досвід*. 2013. № 11. С. 114-118.

66. Василевська Т. Професійно-етичні кодекси в системі державної служби. *Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ НАДУ*. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2005. Вип. 3 (23). С. 211–221.

67. Дмитрієв Ю. Оцінка корумпованих ризиків у системі державного управління: поняття та зміст. Ефективність державного управління : зб. наук. пр. 2016. Вип. 1/2 (46/47) : у 2 ч. Ч. 1 : Державне управління. С. 141-149.

68. Котович Г. М. Загально-правова характеристика антикорупційних заходів Європейського Форум права. – 2010. № 2. С. 204–209.

69. Базір С. Становлення та розвиток законодавства щодо протидії хабарництву, корупції та одержанню неправомірної вигоди судьями *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 1. С. 223-228.

70. Доля Л.М. Боротьба з корупцією - першочергове завдання на шляху реалізації європейського вибору України. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2005. № 11. С. 32 – 38.

71. Задирака Н. Світовий досвід запобігання та протидії корупції: до питання про інтеграцію законодавства України до права Європейського Союзу. *Віче*. 2014. № 10. С. 27-29.

72. Купрійчук В. Проблеми та суперечності реалізації антикорупційної політики в Україні. *Вісн. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України.* – 2011. № 3. С. 97-103.

73. Спеціалізовані інституції з боротьби проти корупції: огляд моделей / Організація економічного співробітництва і розвитку ; Мережа боротьби проти корупції для країн Східної Європи і Центральної Азії Official website of The Organisation for Economic Co-operation and Development. URL : <http://www.oecd.org/dataoecd/7Z51/39972270.pdf> (22.06.2011).