

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

студента Куделі Дмитра Павловича

академічної групи 281М-23-1 ІДУ

спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування

на тему: «Інституціоналізація системи запобігання корупції в Україні»

Керівники	Прізвище, ініціали	Оцінка за шкалою		Підпис
		рейтингов ою	інституційн ою	
кваліфікаційної роботи	Липовська Н.А.			
розділів:				

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

Нормоконтролер:	Кравцов О.В.			
------------------------	--------------	--	--	--

Дніпро
2024

РЕФЕРАТ

Пояснювальна записка кваліфікаційної роботи ступеня магістра на тему
«Інституціоналізація системи запобігання корупції в Україні».

101 стор., 7 рис., 78 джерел.

Ключові слова: КОРУПЦІЯ, СИСТЕМА ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ, АНТИКОРУПЦІЙНА ПОЛІТИКА; ПРОТИДІЯ КОРУПЦІЇ, ОРГАНИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ, ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ.

ОБ'ЄКТ ДОСЛІДЖЕННЯ – система корупційної превенції.

ПРЕДМЕТ ДОСЛІДЖЕННЯ – інституціоналізація системи запобігання корупції в Україні.

МЕТА ДОСЛІДЖЕННЯ – обґрунтування інституціоналізації антикорупційної системи в Україні в контексті її подальшого удосконалення.

У першому розділі проаналізовано рівень розробленості проблеми у науковому дискурсі (вітчизняному та зарубіжному), охарактеризовано доцільну методологію та методи дослідження; класифіковано корупційні ризики; ідентифіковано процес запобігання корупційним проявам.

Другий розділ присвячено дослідженню особливостей етапів інституціоналізації системи запобігання корупції в Україні; сучасних заходів протидії корупційним проявам в органах публічної влади в світовій практиці.

У третьому розділі розглядається досвід зарубіжних країн в сфері запобігання та протидії корупційним проявам; досліджено виклики та можливості реалізації національної антикорупційної політики в країнах ЄС.

Результати дослідження можуть бути застосовані органами державного управління та місцевого самоврядування при розробці програм і заходів щодо реалізації антикорупційної політики.

ABSTRACT

Explanatory note of the master's degree qualification thesis on the topic «Institutionalization of the corruption prevention system in Ukraine».

101 pages, 7 figures, 78 sources.

Keywords: CORRUPTION, CORRUPTION PREVENTION SYSTEM, ANTI-CORRUPTION POLICY; ANTI-CORRUPTION, PUBLIC AUTHORITIES, PUBLIC ADMINISTRATION.

OBJECT OF RESEARCH – corruption prevention system.

SUBJECT OF THE RESEARCH – institutionalization of the corruption prevention system in Ukraine.

THE PURPOSE OF THE RESEARCH is to justification of the institutionalization of the anti-corruption system in Ukraine in the context of its further improvement.

In the first chapter, the level of development of the problem in the scientific discourse (domestic and foreign) is analyzed, appropriate methodology and research methods are characterized; corruption risks are classified; the process of preventing corruption manifestations is identified.

The second section is devoted to the study of the features of the stages of institutionalization of the system of prevention of corruption in Ukraine; modern measures to combat corruption in public authorities in global practice.

The third section examines the experience of foreign countries in the field of preventing and countering corruption; the challenges and possibilities of implementation of the national anti-corruption policy in the EU countries were investigated.

The results of the study can be applied by state and local self-government bodies when developing programs and measures for the implementation of anti-corruption policy.

ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ СИСТЕМИ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ	8
1.1. Системогенез корупції як об'єкт наукових досліджень	8
1.2. Типологізація корупційних ризиків	17
1.3. Визначення змісту антикорупційної превенції	27
РОЗДІЛ 2. ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ СИСТЕМИ	38
2.1. Етапи інституціоналізації антикорупційної превенції в Україні	38
2.2. Інституціоналізація антикорупційної системи: світові тренди	50
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ	63
3.1. Антикорупційна політика в Хорватії: орієнтир для вступу до ЄС (досвід для України)	63
3.2. Трансформація концепції антикорупційної превенції	80
ВИСНОВКИ	88
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	94

ВСТУП

Актуальність теми. Набуття Україною статусу кандидата на вступ до Європейського Союзу у 2022 р., вимоги МВФ та інших міжнародних донорів суттєво впливають на антикорупційну активність. Об'єктивні чинники її розвитку свідчать, що корупція становить серйозну небезпеку для суспільного життя, а масштаби її поширеності перетворюють її на реальну загрозу національній безпеці, прикладами чого є численні корупційні скандали навколо оборонних закупівель, з якими сьогодні ведеться тотальна війна. Саме тому Президент України В. Зеленський продемонстрував нульову толерантність до корупції в публічній сфері та оголосив «війну на антикорупційному фронті». Як наслідок, боротьба з корупцією була визнана головним національним пріоритетом.

Сьогодні боротьба з корупцією вийшла за офіційні рамки і стала предметом постійної уваги уряду та органів державної влади. Цей процес відбувається в контексті посилення уваги до корупції з боку ЗМІ та активізації громадянської позиції українців.

Корупція в публічних інституціях має глибокий негативний вплив практично на всі аспекти суспільного життя, зокрема на діяльність державних інституцій країни, правовий і соціальний захист громадян та рівень довіри населення до влади.

Як свідчить міжнародний досвід, типовими проявами корупції в багатьох країнах світу є підкуп посадових осіб та громадських діячів/політиків, хабарництво з метою отримання законної чи незаконної вигоди або послуг, протекціонізм, тобто використання цих посадових осіб у подальших корисливих цілях, просування по службі посадових осіб на основі спорідненості, братерства, клановості, родинних зв'язків, особистої відданості та дружби, зловживання владою та службовим становищем, а також розкрадання державної власності.

Це дозволяє зробити висновок, що ефективна боротьба з корупцією

можлива лише за умови створення належних правових, організаційних та управлінських механізмів забезпечення реалізації антикорупційних реформ у державі та активної участі населення у цьому процесі.

У галузі публічного управління проблема корупції в органах публічної влади здебільшого досліджувалася в контексті аналізу інституціональних обмежень (Баштанник В.В., Новак А.М., Серьогін С.С.), динаміки корупційних злочинів в секторі безпеки та оборони (А.М. Михненко), соціально-політичного впливу корупції (Л.А.Зубкова, В.А. Гошовська, Н.П. Кризіна) та ін.

Водночас науковці не до кінця виокремлюють деталі корупції в системі державної влади, зокрема соціально-психологічну підготовку корупційних відносин до протиправних дій, дисфункціональні наслідки корупції для суспільства, роль громадянського суспільства в антикорупційному процесі явно не визначені. Важливість дослідження підтверджується необхідністю демонстрації та розробки напрямів реформування системи превенції корупції в контексті воєнної та повоєнної ситуації в Україні.

Мета й завдання дослідження. Метою дослідження є обґрунтування інституціоналізації антикорупційної системи в Україні в контексті її подальшого удосконалення. Для досягнення мети були поставлені такі завдання:

- проаналізувати рівень наукової розробки проблематики дослідження;
- типологізувати корупційні ризики;
- ідентифікувати концепт превенції корупційним проявам;
- охарактеризувати етапи інституціоналізації антикорупційної системи в Україні;
- проаналізувати світовий досвід інституціоналізації антикорупційної системи;
- дослідити особливості національної антикорупційної політики в Україні;

- вивчити зарубіжний антикорупційний досвід;
- обґрунтувати напрями трансформації концепції антикорупційної превенції.

Об'єкт дослідження – система корупційної превенції.

Предмет дослідження – інституціоналізація системи запобігання корупції в Україні.

Методи дослідження. Реалізація мети і завдань дослідження здійснювалася шляхом комплексного поєднання загальнонаукових і спеціальних методів. Основними з них є: методи ідентифікації та екстраполяції – дослідження можливості та доцільності використання зарубіжного досвіду превенції корупції в українській адміністративній системі; методи системного аналізу – виявлення основних ознак основних понять дослідження; методи функціонального аналізу – дослідження наслідків дезорганізації та реорганізації корупції; морфологічні методи – дослідження наслідків дезорганізації та реорганізації корупції.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ СИСТЕМИ ЗАПОБИГАННЯ КОРУПЦІЇ

1.1. Системогенез корупції як об'єкт наукових досліджень

На думку Організації Об'єднаних Націй, К. є системним та адаптивним явищем, яке потребує комплексних та мультидисциплінарних підходів для ефективної превенції та протидії їй. Однак традиційним підходам бракує аналітичних інструментів для вирішення структурних та динамічних аспектів, які характеризують сучасні соціальні, політичні та технологічні системи, де має місце К.

Метою сучасних урядів є встановлення та забезпечення дотримання правил, які гарантують соціальну згуртованість, особисту свободу та колективний добробут. На противагу цьому, К. включає в себе все, що відхиляється від цієї мети, спотворюючи мету, заради якої створюються всі суспільно-політичні структури, жертвуючи колективним добробутом на благо небагатьох.

Відповідно до Конвенції ООН проти корупції (Генеральна Асамблея ООН, 2003), К. визнається вже не як локальна проблема націй, а як транснаціональне явище, яке глибоко і в багатьох аспектах впливає на суспільства (Transparency International, 2018) [1]:

- на політичному фронті К. є перешкодою для розвитку демократій і верховенства права, що впливає на політичне керівництво та інституційну легітимацію;
- в економіці К. стримує зростання та спотворює здорову конкуренцію на ринках, стримуючи національні та іноземні інвестиції;
- на екологічному рівні К. погіршує навколишнє середовище, руйнуючи життєво важливі екосистеми шляхом безрозсудної, неконтрольованої експлуатації природних ресурсів, з чіткими локальними та

глобальними наслідками [1].

Більше того, К. роз'їдає тканину суспільства, створюючи середовища, які сприяють порушенню прав людини. Таким чином, К. створює складну, повсюдну і багатогранну загрозу спільним інтересам усіх суспільств, що створює величезні системні ризики у різних секторах, формують від локального до глобального рівнів. Тобто, розглядаючи К. як системне явище, ми маємо на увазі охоплення низового, середнього та вищого рівнів суспільства.

Загально визнано, що теоретичних і технічних основ традиційних досліджень К. недостатньо для того, щоб впоратися з високосистемною природою цього явища, і що нові емпіричні, міждисциплінарні та наукові підходи необхідні, якщо ми маємо зіткнутися зі складністю К. ефективно з наукової точки зору. Сучасні дослідження К. повинні бути спрямовані на визначення, вимірювання та прогнозування явища таким чином, щоб механізми та методи його контролю (регулювання) та ліквідації (боротьби) могли бути встановлені та виконані задовільно. У науці ці об'єкти встановлюють концептуальні та методологічні рамки, які дозволяють результатам бути ефективними та ефектно реалізованими, інакше ефективність методів є бажаною, і в кращому випадку результати тимчасово адекватні, а в гіршому випадку вони можуть бути контрпродуктивними (Milinski, 2017) [2]. З огляду на це, складність антикорупційних зусиль полягає, перш за все, в адекватному розвитку наступного: (1) визначення, (2) вимірювання, (3) предикція, і (4) контроль. Ці цілі не тільки організують стратегії, які повинні бути призначені для вивчення цього явища, але також вони є орієнтиром для оцінки попередніх антикорупційних підходів, їх обмежень та їх потенційного значення для майбутнього вдосконалення.

Перевірка наукової літератури дозволяє нам побачити, що існує значна кількість досліджень, присвячених концептуалізації або визначенню К. Було запропоновано кілька визначень для К. пропорційно до кількості соціальних, економічних та політичних сфер, де мала місце К. (визначення, що

відповідають сектору), а також з позицій багатодисциплінарності (визначення згідно з галуззю досліджень – юридичні, економічні, політологічні, соціологічні, психологічні). Наприклад, у значній частині літератури обговорюється визначення К. з економічної, правової та урядової точок зору, маючи на меті створити визначення, почерпнуте з «парасолькової ідеї», що містить такі поняття, як клієнтелізм, зловживання владою, захоплення держави, і патримоніалізм. Можна також знайти визначення К. в уряді та бюрократії (Роуз-Аскерман, 2003; Ок蒂斯юк, Кризіна, 2021) [3, 4], політичної К. (Гошовська, 2017) [5], і визначення К. як моральної декаденції і відсутності етики (Василевська, 2015) [6]. Аналогічно, соціальні дослідження зосереджені на класифікації видів та підвидів К., щоб бути оперативними. Наприклад, кілька категорій класифікують К. на основі її економічного масштабу з такими поняттями, як велика К., структурна К., системна або ендемічна К., дрібна К. і ренти́зм [7]. Примітно, що найпопулярнішим визначенням є те, яке просувають Transparency International і Світовий банк, в якому йдеться про те, що К. – це «зловживання довіреною владою в приватних інтересах або вигодах» (Transparency International, 2018) [1]. На це визначення впливають неморалістичні класичні концепції, а також історичне прагнення філософії до пошуку причин К. (Hill, 2012) [8] (Рис.1.1).

Це пов'язано з тим, що юридичні визначення К. як хабарництва, розкрадання та перешкоджання правосуддю (Генеральна Асамблея ООН, 2003 р.) [9] – це те, з чим прокурори та слідчі можуть щось зробити – іншими словами, де немає злочину, там немає і покарання. Проте, хоча завдання визначення К. ввозяться цілях обмеження обсягу теми, це завдання має виходити межі простого розрізнення явищ у різних контекстах і мати на меті вироблення оперативних і кількісних визначень, які можуть опинитися

точніше ідентифікувати їх причини і можливі наслідки.

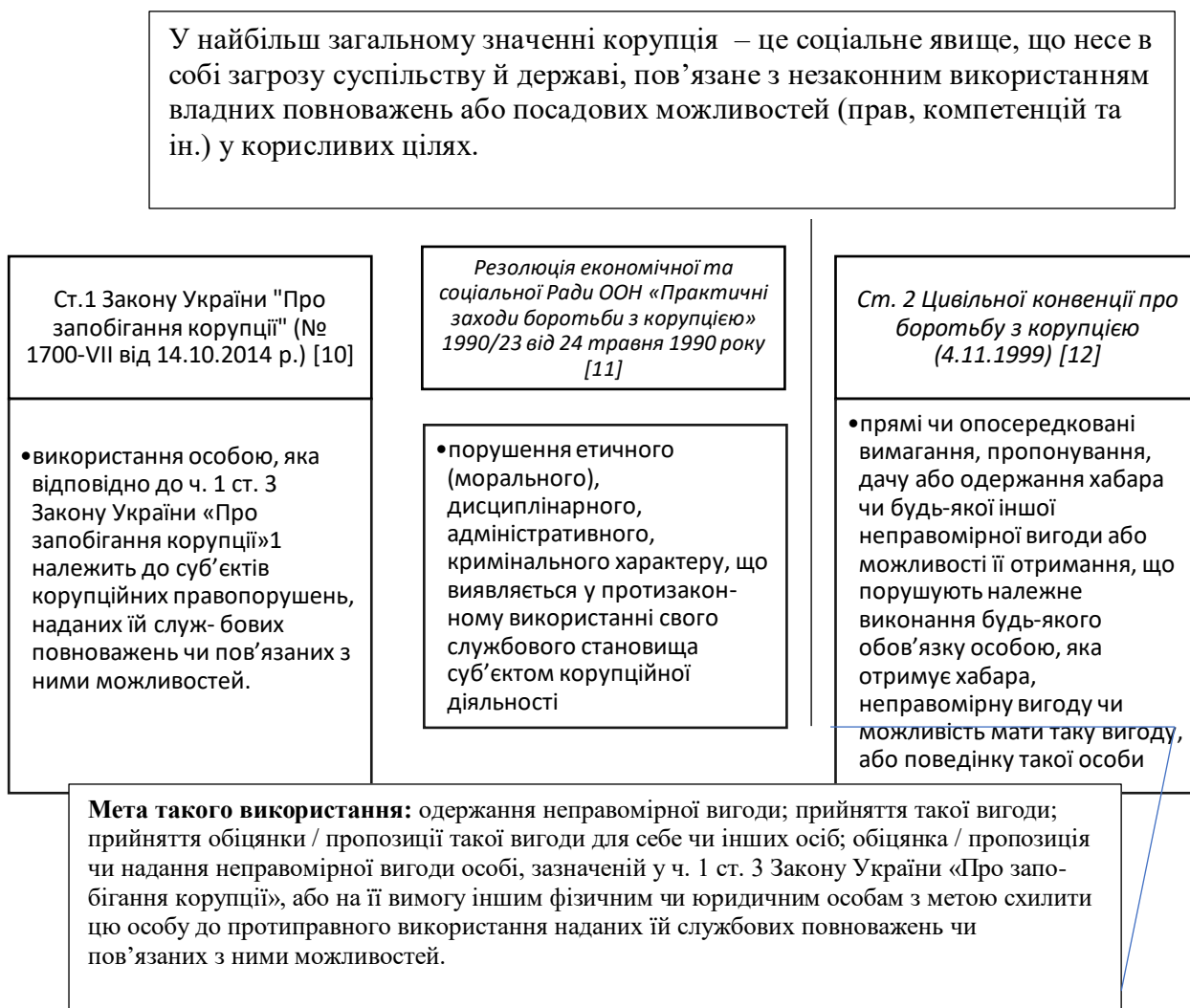


Рис. 1.1. Визначення корупції

Систематизовано автором за : [10-12]

Наведемо кілька визначень К., які визначають концептуальні рамки інтерпретації (Рис.1.1).

Системні ознаки К. проявляються не тільки у наявності зазначених трьох рівнів, а також в існуванні різноманітних видів (рис.1.2).

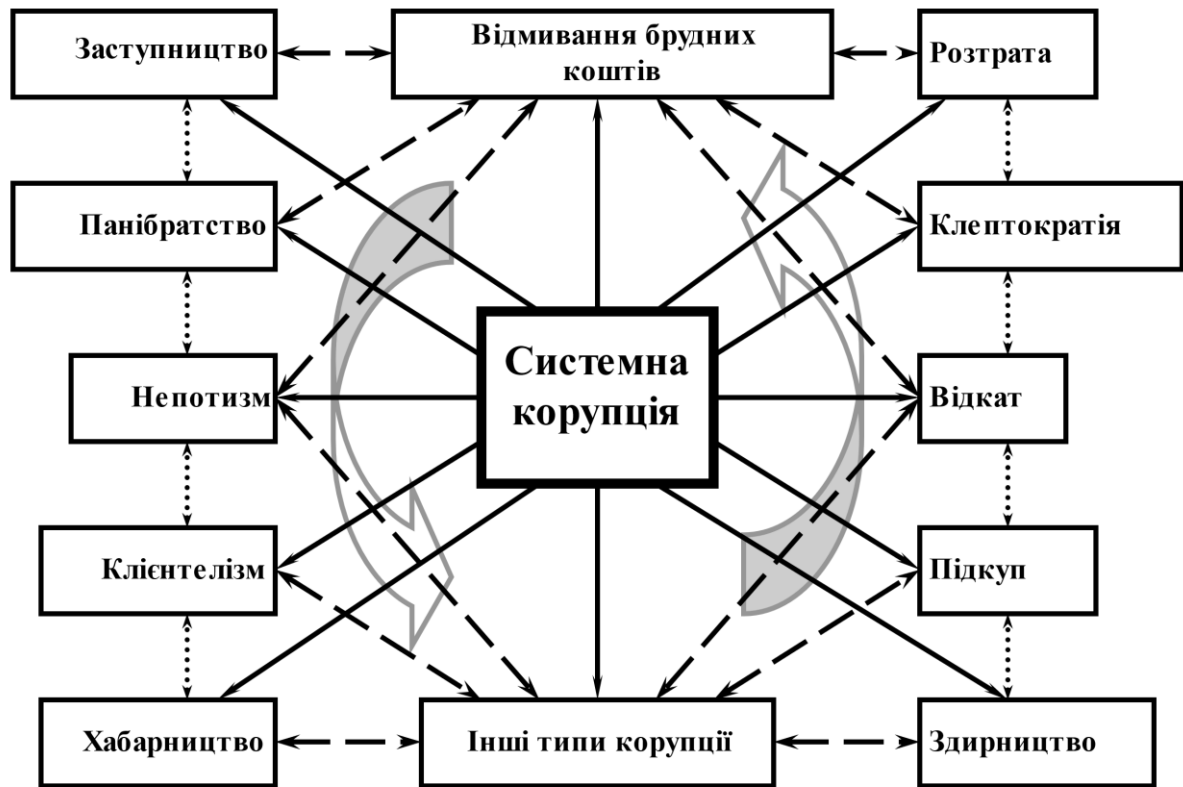


Рис. 1.2. Види корупції

Систематизовано автором за [13]

«М'яка (криміналізована) К.» у міжнародній термінології йменується «клієнтизмом». Ще один термін корупційних дій – «непотизм», означає сімейність і передбачає призначення на державні посади за знайомством (у комуністичний період уживалися терміни «протекціонізм» і «заступництво»). У цілому ряді країн зазначені вище діяння часто не розглядається в негативному світлі й цей вид правопорушень найчастіше не відносять до корупційних проявів [14, 15].

<p>Критерії: Хто зловживає службовим становищем</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Види: • Державна (К. держчиновників) • Комерційна (К. менеджерів фірм) • Політична (К. політичних діячів)
<p>Хто виступає ініціатором корупційних відносин</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Вимагання хабарів з ініціативи керівної особи. • Підкуп з ініціативи прохача
<p>Хто є хабародавцем</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Індивідуальний хабар (з боку громадянина) • Підприємницький хабар (з боку легальної фірми) • Кримінальний підкуп (з боку кримінальних підприємців – наприклад, наркоманії)
<p>Форма вигоди, одержуваної хабарником від К.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Грошові хабарі • Обмін послугами (патронаж, непотизм, кумівство)
<p>Мета К. з погляду хабародавця</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Прискорювальний хабар (щоб той, хто отримав хабар швидше робив те, що повинен з обов'язку служби) • Гальмуючий хабар (щоб той, хто отримав хабар, порушив свої службові обов'язки) • Хабар «за добре відношення» (щоб той, хто отримав хабар, не робив надуманих причіпок до хабародавця)
<p>Ступінь централізації корупційних відносин</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Децентралізована К. (кожний хабародавець діє за власною ініціативою) • Централізована К. «знизу нагору» (хабарі, які збираються регулярно нижчестоящими чиновниками, діляться між ними й вищестоящими) • Централізована К. «зверху донизу» (хабарі, які збираються регулярно вищими чиновниками, частково передаються їхнім підлеглим)
<p>Рівень поширення корупційних відносин</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Низова К. (у нижчому й у середньому ешелонах влади) • Верхівкова К. (у вищих чиновників і політиків) • Міжнародна К. (у сфері світогосподарських відносин)
<p>Ступінь регулярності корупційних зв'язків</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Епізодична К. • Систематична (інституціональна) К. • Клептократія (К. як невід'ємний компонент владних відносин)

Рис. 1.3. Диференціація корупційних відносин

Закон України «Про запобігання корупції» визначає поняття «корупційне правопорушення» та «правопорушення, пов'язане з К. У попередніх нормативно-правових актах та науковій літературі вживався термін «корупційний злочин» (Рис.1.4).

Корупційний злочин	Корупційне правопорушення	Правопорушення, пов'язане з корупцією
<ul style="list-style-type: none"> •зловживання владою посадовою особою своїми управлінськими повноваженнями для одержання будь-яких незаконних вигод для себе чи інших осіб. 	<ul style="list-style-type: none"> •діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою, зазначеною у ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції», за яке законом встановлено кримінальну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність. 	<ul style="list-style-type: none"> •діяння, що не містить ознак корупції, але порушує встановлені Законом України «Про запобігання корупції» вимоги, заборони та обмеження, вчинене особою, зазначеною у ч. 1 ст. 3 цього Закону, за яке законом встановлено кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність.

Рис.1.4. Співвідношення визначень корупційних діянь

Складено автором за [10, 13]

Методологічний підхід до проблеми К. дозволяє широко трактувати поняття цього явища,

Її можна трактувати як загальний наслідок негативних проявів у сфері публічної влади або, більш вузько, як одну з форм особистої вигоди у сфері професійного управління. Таким чином, К. і хабарництво можуть ототожнюватися в громадській думці та заявах політиків, або, навпаки, розглядатися як однорідні, але різні явища. Науковий підхід вимагає класифікації ознак К. та визначення форм К. в різних сферах життя. Водночас, як свідчить світова практика, необхідно розрізняти принципову відмінність К. від цивілізованого лобізму, спрямованого на переконання влади в рамках загалом раціональних механізмів прийняття управлінських рішень, які є

легальними та усталеними в багатьох західних країнах.

Як фундаментальне поняття наукового знання, К. належить до найвищого рівня теоретичних конструкцій. Його теоретичний (абстрактний) характер пояснює необхідність розкриття його змісту в рамках системи субпонять.

На сьогодні понятійний апарат К. є вже достатньо розробленим та адаптованим до сучасного українського контексту. Цьому сприяє те, що

Проведенню даного дослідження сприяло те, що масштаби К. в сучасній Україні зумовили віднесення К. до одного з найнебезпечніших явищ для державного управління та суспільного життя. Дослідження проблеми К. в публічних установах залишається актуальним і сьогодні та охоплює кілька напрямів, серед яких

Інституційно-правовий (адекватність нормативно-правових інструментів та процедур протидії К.) [16], організаційно-адміністративний (функціональність системи делегування повноважень та контролю за виконанням повноважень посадовими особами) [17], громадського порядку та моралі (ціннісні орієнтації публічних службовців) [18], етики та культури (моральний стан соціального та професійного середовища публічних службовців) [19]. Все це створило необхідні умови для розробки методологічної бази дослідження проблеми К. в публічних інституціях.

При застосуванні системного підходу до аналізу К. на перший план виходять об'єктивні (метасистемні) критерії, що дозволяє подолати обмежений суб'єктивізм, притаманний юридичному підходу. Це пов'язано з особливостями державної судової системи (правової системи), а також є наслідком психологічної каузальності (вини), притаманної праву в традиційних рішеннях проблем юридичної відповідальності.

Якщо держава не хоче або не може приймати активних захисних заходів проти поширення К. в органах публічної влади, тобто збільшується ймовірність того, що вона може втратити свою суб'єктність у системі управління суспільством, і реальна влада перейде до різних псевдодержавних

і псевдогромадянських корумпованих структур. Але проведення активних дій стосовно К. в сфері публічної влади необхідно засновувати на не тільки добре розробленій, але й верифікованій у реальній практиці державного управління методологічній і методичній базі.

Вивчення К. допомогло глибше заглибитися в практичні кейси та краще зрозуміти роботу складних операційних схем, визначивши загальні риси корупційних діянь, види корумпованої поведінки людей, нормативні простори та сірі зони в законі, які можуть дозволити К. (Andvig et al., 2001) [20]. Заходи для боротьби та контролю над К., запропоновані цими дослідженнями, складаються з правових реформ, інституційних та бюрократичних конструкцій, механізмів підзвітності та контролю, кодексів етики, інформаційних кампаній, серед інших стратегій правової боротьби, превенції та санкцій. Були докладені великі зусилля для поліпшення вимірювання К., однак вони страждають від обмежень в дизайні; дослідження, що рекомендують рішення для К., які складаються з більшої кількості правил і правових реформ, знаходяться в стадії дискусії через те, що можуть виникнути неефективність і негативні наслідки від надмірного регулювання (Mungiu-Pippidi, 2017) [21]. В умовах нинішніх корупційних скандалів у всьому світі результати, отримані до цього часу, залишаються дуже сумнівними, а критика, що свідчить про науковий прогрес у дослідженнях К., стає все більш присутньою.

Таким чином, відповідні визначення К. зробили б об'єктивні заходи не тільки можливими, але й більш точними. У свою чергу, правильне вимірювання дало б місце для можливості прогнозування, а передбачення породило б необхідні та ефективні форми контролю. Незважаючи на те, що в боротьбі з К. досягнуто значного прогресу, всі ці зусилля страждають від невід'ємних обмежень, що стосуються методологій, які їх підтримують. Наявність точних моделей причин, обставин, механізмів та наслідків корупційної події залишається великим науковим завданням. Без сумніву, ми знаємо про К. набагато більше, ніж 20 років тому, але це питання залишається

невирішеним: ми не знаємо, як його виміряти систематично та стандартизовано, і ми до сих пір не змогли контролювати його в рамках існуючих моделей. Зрозуміло, що ця проблема вимагає нових концептуальних, методологічних і аналітичних меж, що дозволяють інтегрувати всі елементи, які так чи інакше визначають складність цього явища.

1.2. Типологізація корупційних ризиків

З прийняттям Закону України № 1700-VII від 14 жовтня 2014 року «Про запобігання корупції» в науковий обіг увійшло поняття «корупційний ризик» (далі – КР). Наприклад, керівник юридичної особи, засновник (учасник) зобов'язаний забезпечити регулярну оцінку КР у своїй діяльності та вживати відповідних антикорупційних заходів, а антикорупційна програма повинна містити оцінку КР у діяльності об'єднань, установ та організацій, причин, що їх породжують, та умов, що їм сприяють [10].

Однак на сьогоднішній день сутність та зміст цього поняття не є достатньо з'ясованим, а від органів державної влади вимагається розробка та впровадження методології його оцінки. У зв'язку з цим доцільно уточнити змісту та сутність поняття «КР», а також розглянути підходи до його категоризації та методології його оцінки. На думку експертів Центру політико-правових реформ, під КР слід розуміти правові, організаційні та інші чинники і причини, що породжують та сприяють (стимулюють) К. у сфері надання адміністративних послуг та державного контролю і нагляду [22].

Експерти Кабінету Міністрів України визначають КР як сукупність правових, організаційних та інших факторів і причин, що створюють і стимулюють вчинення особами К. правопорушень під час виконання функцій держави та місцевого самоврядування [23]. Натомість, згідно з рекомендаціями Національного агентства з питань запобігання корупції, КР – це ймовірність виникнення корупційного правопорушення або

правопорушення, пов'язаного з К., що негативно вплине на досягнення визначених цілей та завдань органу влади [2].

Підсумовуючи вищевикладене, можна зробити висновок, що КР – це відповідні факти (дії, обставини), які створюють умови для вчинення корупційних правопорушень особами, уповноваженими на виконання функцій держави та місцевого самоврядування.

КР класифікують за різними критеріями. Наприклад, за першим підходом вони поділяються на інституційні та загальносистемні.

Інституційні КР – це ті чинники, які негативно впливають на поведінку публічних службовців і призводять до корупційних діянь, усунення яких належить до компетенції адміністративного органу, в якому працює (або до якого належить) публічний службовець. Загальносистемні (або зовнішні) КР – це ризики, пов'язані із загальними недоліками у побудові та функціонуванні публічної адміністрації, які аналізуються лише з точки зору С-рівня при підготовці, прийнятті та реалізації управлінських рішень [23].

За ступенем поширеності КР в діяльності публічних службовців виділяють службові правопорушення, конфлікт інтересів, відсутність контролю з боку керівництва та дискреційні повноваження [25].

Тому розглянемо другу класифікацію більш детально. Неналежна операційна організація проявляється, наприклад, у сфері адміністративних послуг, у створенні умов, які заохочують громадян до корупційних дій. Доступ до установ та органів влади може бути обмежений, можуть штучно створюватися черги або встановлюватися невідповідний час прийому громадян. Ознаками таких дій є відсутність належних умов для перебування громадян у державних установах, брак інформації про порядок надання послуг тощо. Усунути такі ризики можна шляхом широкого використання інформаційних технологій (електронні черги, попередній запис електронною поштою, запровадження віртуальних кабінетів користувачів), встановлення зручних для громадян годин прийому, облаштування інформаційних стендів, поширення інформації про порядок надання послуг через засоби масової

інформації тощо. Процес можна вирішити за допомогою наступних заходів.

Державні службовці повинні дотримуватися відповідних правил поведінки при виконанні своїх обов'язків. Кодекс етичної поведінки державних службовців в Україні затверджено Постановою Кабінету Міністрів України № 65 від 11 лютого 2016 року [26]. Відповідно до положень цього закону, державні службовці повинні діяти у своїй діяльності відповідно до принципів етики державної служби, а саме: служіння державі та суспільству, ввічливості, чесності, лояльності, політичної нейтральності, прозорості та підзвітності, доброчесності. За порушення цих положень державні службовці можуть бути притягнуті до дисциплінарної відповідальності відповідно до закону. Цей ризик зменшується завдяки відповідній кадровій політиці державних установ та організаційному контролю з боку керівника. З іншого боку, керівники повинні особисто демонструвати та заохочувати етичну поведінку, зокрема, шляхом створення сприятливих умов праці та ефективного оцінювання роботи підлеглих.

Наступним ризиком є відсутність контролю з боку керівників. Для уникнення таких ризиків контроль з боку керівників має бути систематичним, тобто регулярним або безперервним; всебічним, тобто охоплювати, наскільки це можливо, всі суб'єкти та сфери діяльності; об'єктивним, тобто виключати упередження, щоб контролювалися як ті працівники, які працюють добре, так і ті, які працюють погано; здійснюватися публічно, тобто таким чином, щоб результати управління були відомі тим, хто підлягає управлінню.

Дискреція – це право і обов'язок повністю або частково вирішувати питання про тип і зміст управлінських рішень або обирати один з декількох варіантів управлінських рішень на власний розсуд. Усунення цього ризику часто потребує вдосконалення нормативно-правової бази, що регулює діяльність відповідних посадових осіб та державних інституцій.

Відповідно до «Методики оцінювання корупційних ризиків у діяльності громадських об'єднань», оцінка КР може здійснюватися Комітетом з оцінки

КР у діяльності громадських об'єднань, до складу якого входять посадові особи структурних підрозділів громадського об'єднання, представники громадськості, за їх згодою, та експерти, які знають внутрішнє і зовнішнє середовище громадського об'єднання та мають досвід роботи у сфері його діяльності. Процес оцінювання КР органів державної влади складається з таких основних етапів: організаційно-підготовчі заходи, ідентифікація (виявлення) КР, оцінювання КР та підготовка звіту за результатами оцінювання КР [24].

Знання того, що країна має проблему з К., є сигналом до дії, але не говорить нам, що робити. Навіть якби хтось знав, де відбувається К., через які форми, в яких секторах, а також за якою частотою і масштабами, все одно не знав би, як реально з нею боротися. Для будь-якої системної, цілеспрямованої та стратегічної протидії потрібно знати глибинні причини проблеми К. в секторах та установах.

Ось чому оцінка ризиків відіграє центральну роль у антикорупційній роботі. Вона покроково аналізує інституційні причини, що призводять до корупційних закономірностей: законодавчі недоліки, організаційні збої, несправні процедури, відсутність спроможності, неправильні стимули тощо. Після того, як такий аналіз буде зроблено, можна визначитися зі стратегією з конкретними діями, що стосуються всіх виявлених КР.

Оцінка ризиків була ключовим напрямком діяльності Ради Європи за майже 20 років антикорупційної роботи. З 2000 року вона є частиною моніторингових навчань у 49 країнах Групи держав проти К. (GRECO). Вона також була важливим компонентом різних національних та регіональних, багаторічних, багатомільйонних проєктів технічної допомоги Відділу співробітництва з питань економічної злочинності.

КР можна визначити як фактор, що сприяє К., включаючи злочинні дії (такі як хабарництво, торгівля впливом, зловживання функцією тощо), порушення положень про конфлікт інтересів, кумівство та неналежне фінансування партій. Здійсненню оцінки КР присвоєно різні ярлики, такі як

«аналіз ризиків», «оцінка доброчесності», «корупційна діагностика», «картування системи доброчесності», «сканування цілісності» тощо. Яким би не був ярлик, усі ці дії намагаються відповісти на наступне запитання: Які слабкі сторони системи, яка може сприяти К.? Які заходи можна запропонувати, щоб уникнути К.?

Існує кілька посібників, в яких детально перераховуються КР та відповідні заходи управління, а також охоплюються більш-менш усі аспекти життя суспільства (не лише правоохоронні органи, а й доступ до інформації, обізнаність громадськості про права, механізми подання скарг, бюджетна цілісність, системи закупівель, аудит та контроль тощо).

Більшість із цих джерел ґрунтуються на переконанні/припущенні, що певні правові та інституційні механізми допомагають запобігати або контролювати К. Іншими словами: якщо К. поширена в країні, відсутність комплексних контрзаходів розглядається як основна причина.

Однак лише контрольні списки таких контрзаходів не замінюють належної процедури оцінки ризиків. Тож залишається питання: як проводиться оцінка ризиків на практиці? І як можна адаптувати оцінку до кожної країни?

Оцінка ризиків, як правило, повинна давати оцінку фактичної частоти К. в установі, що перевіряється. Така оцінка доповнює скринінг корупційних ризиків і може зробити чіткий внесок в оцінку ризиків двома способами:

1. Виявляючи актуальні проблеми К., вона може дати підставу для виявлення факторів, що викликають таку К.

2. Виявлення таких факторів допомагає нам оцінити серйозність будь-яких ризиків подальшої та майбутньої К., а також оцінити, наскільки такі ризики насправді призводять до К. на практиці.

Виявлення КП в організаційно-управлінській діяльності органів публічної влади потребує дослідження та аналізу таких питань: організаційна структура органів влади, системи внутрішнього контролю, управління персоналом, процедури закупівель, надання адміністративних

послуг, здійснення організаційно-розпорядчих та контрольних-наглядових функцій, вимоги, встановлені Законом України «Про боротьбу з корупцією» [10], обмеження, дотримання заборон.

Джерелами інформації для виявлення КП є інтерв'ю з посадовими особами (соціологічні опитування), анкетування (у тому числі анонімне), нормативно-правові та відомчі акти, що регулюють діяльність посадових осіб, результати перевірок та ревізій, проведених контролюючими органами, публікації у ЗМІ та соціальних мережах тощо. Офіційне визначення ОКР базується на результатах ОКР. До нього включаються проаналізовані функції, конкретні напрямки діяльності або структурні підрозділи установи, існуючі заходи контролю та опис КР. Звіт за результатами оцінки КР включає опис виявленого КР, чинників КР, можливих наслідків корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з КР, а також запропоновані заходи щодо усунення (зменшення) виявленого рівня КР (зменшення) та запропоновані заходи щодо усунення (зменшення) виявленого рівня КР [24].

Для цілей оцінки ризиків західними аналітиками наполегливо рекомендується, щоб оцінки не зосереджувалися безпосередньо на К., а натомість на конкретних практиках в установі, які ставлять під загрозу здатність цієї установи виконувати свою функцію державної служби неупереджено та підзвітно.

Ці практики можуть бути прямими прикладами К., наприклад, хабарництво або торгівля впливом. Однак вони також можуть включати інші практики, такі як несправедливе або нерівне ставлення, недотримання певних вимог закону або інших правових норм / процедур тощо. Таким чином, занепокоєння викликає не лише основні випадки К., а й ширша діяльність, в якій з корупційними намірами або без них:

– Особи, які мають роль державної служби, діють таким чином, щоб служити їхнім власним інтересам, а не інтересам громадськості. Прикладами цього можуть бути випадки, коли чиновники займаються бюрократичним обструкціонізмом (з будь-яким корупційним наміром або без нього) або

іншим чином виконують свою роль таким чином, щоб «перетворити засоби на цілі».

– Особи реагують на тиск, який гарантує, що установа різними способами не виконує своїх функцій у спосіб, який належним чином виконує її роль державної служби. Такий тиск включатиме не лише корупційні стимули, але й не менш важливий, наприклад, політичний тиск. Такі дії також можуть включати рішення посадових осіб, які допомагають забезпечити власні майбутні інтереси без будь-якого чіткого обміну послугами – наприклад, надання пільг певній компанії з неявним розумінням того, що послуга буде повернута в майбутньому.

З цим більш широким колом повноважень стає важливим, де це можливо, використовувати менш «моральну» термінологію та уникати слова «К.», особливо там, де докази шукаються через особисті оцінки (опитування, інтерв'ю). Наприклад, питання, призначені для отримання інформації про хабарництво у сфері охорони здоров'я, можуть бути краще сформульовані як запитання про «міркування» або «подарунки», надані лікарям, а не як «хабарі». У цьому конкретному прикладі питання також повинні бути розроблені для розрізнення подарунків щирої вдячності, подарунків, які є обов'язковими, випадків, коли надання послуги обумовлено або по-різному впливає на подарунок (наприклад, скорочення часу очікування) і так далі.

Перш за все, використовувані методи повинні не тільки – або, принаймні, не завжди – бути спрямовані лише на спробу оцінити частоту обраних практик. Також рекомендується, щоб вони були покликані створити у причетних осіб більш глибоке усвідомлення характеру етосу державної служби та недоцільності поведінки, яка не служить суспільним інтересам. Прямі питання про К. навряд чи викличуть відкриті відповіді, і вони встановлюють змагальний дух між слідчим і суб'єктом. Іншими словами, метою має бути не тільки отримання інформації, але й – через сам процес і спосіб отримання інформації – виробити етос, який працівники на державній службі здатні підтримувати та схвалювати, що спрямовує їхню оцінку того,

як вони повинні діяти, та їх розуміння своїх професійних обов'язків та того, що це доречно, щоб інші очікували від них.

Ключовою слабкістю спроб вимірювання К. (наприклад, Індексу сприйняття К. Transparency International) є те, що вони неявно припускають, що всі випадки К. однаково шкодять. Це явно не так – інституція може постраждати від дуже небагатьох випадків К., але якщо вони знаходяться на найвищому рівні і впливають на ключові рішення, вплив може бути настільки ж серйозним або більш серйозним, ніж там, де широко поширена частота дрібної К. Скандал навколо К. у сфері закупівель продуктів харчування для ЗСУ за завищеними цінами у Міністерстві оборони України у січні 2023 р. є прикладом такої ситуації.

Загалом, одновимірні зусилля з оцінки рівня К. не дають багато корисної інформації для тих, хто бажає розробити політику боротьби з К. Необхідно зосередити увагу на антикорупційній діяльності, а саме на розробці політики боротьби з корупційними проблемами. Щоб визначити, на чому потрібно зосередитися, нам потрібно знати, які типи випадків відбуваються, хто є мішенями і хто є жертвами. Який би метод не використовувався для оцінки К. в обраній установі вкрай важливо для будь-якої оцінки ризиків розрізняти ряд різних аспектів «захворюваності та серйозності» К., а також робити оцінку кожному з них:

– Частота корупційних обмінів або дій, тобто наскільки поширені корупційні біржі, яка частка користувачів брала участь у них, чи завжди можна купити ті чи інші рішення, чи їх можна купити лише зрідка тощо. Іншими словами, наскільки і яким чином корупційні дії спотворюють надання конкретної послуги або впровадження конкретних політик.

– «Розмір» корупційних обмінів або діянь: наприклад, середній розмір хабарів або подарунків, що вимагаються, і в якій мірі надання послуг залежить від хабаря/подарунка. Люди не отримують послугу, якщо не підкуповуються, чи це платіж для прискорення процесу?

– «Широта» К. в тій чи іншій установі, зокрема частка залучених

посадових осіб та захворюваність на К. на різних рівнях організації.

– «Глибина» К. всередині інституції, тобто важливість корумпованих процесів. Наприклад, можливість платити депутатам за те, щоб вони ставили певні питання в парламенті, є менш серйозною, ніж можливість заплатити депутатам за написання і прийняття закону.

– Характер корупційних обмінів:

– К. може набувати простої форми грошових хабарів, але також може охоплювати широкий спектр інших прямих і непрямих переваг, включаючи мережі відносин і обмінів (наприклад, права власності), які більш закріпилися.

– Незалежно від того, чи є К. добровільною, з одного боку, чи вбудована в ширший контекст залякування чи примусу, з іншого. Прикладом останнього є випадки, коли чиновникам зверху доручають збирати хабарі і ризикувати своєю роботою або можливостями для просування по службі, якщо вони відмовляться або не зроблять цього. Ще більш серйозною є наявність культури залякування, при якій чиновники превентивно поведуться корумповано, щоб не допустити застосування до них санкцій, без будь-яких чітких вказівок брати хабарі. Такі практики глибоко корозійні і, на жаль, дуже важко виявити.

– Незалежно від того, чи є первинна ініціатива щодо К. зовнішньою для організації чи внутрішньою – зокрема, чи є поштовх до корупційних обмінів чи дій від громадян/користувачів чи пов'язаних з ними інтересів, чи від самих посадових осіб.

– Ступінь К. відображає окремі акти опортунізму (з боку користувачів та/або посадових осіб) проти моделей поведінки, що закріпилися в культурі установи.

Очевидно, що відповіді на вищезазначені питання/запитання в установі, що перевіряється, мають ключове значення, якщо необхідно розробити цілеспрямовану політику.

Другим можливим компонентом оцінки ризиків є спроба визначити фактори, що сприяють розвитку та сприянню К., що лежать в основі К. в

конкретній установі, що оцінюється. Оцінка факторів ризику може проводитися як з оцінкою захворюваності на К., так і без неї.

Оцінка ризиків може варіюватися між наступними двома крайнощами: визначення на основі загальної методології/анкети «факторів ризику», які передбачаються для підвищення ризику К.; акцентування уваги на виявлених передумовах К. в тій чи іншій установі, що знаходиться під пильною увагою.

Добре розроблена оцінка ризиків насправді зробить обидві ці речі. Проведення оцінки на основі «сліпого» застосування набору зовнішніх критеріїв ризикує бути відсутнім або неспроможним достатньо зосередитися на питаннях, які мають особливе значення в оцінюваній установі, та нехтує вирішальною роллю неформальної культури інституцій у посередництві між організаційними цілями та індивідуальними мотивами. У той же час важливо збалансувати фокус на установі «зсередини» зі спробою визначити деякі зовнішні стандарти оцінки. Наприклад, у випадку деяких поліцейських функцій (наприклад, робота з певними дрібними правопорушеннями) існування дискреції може бути виправдано з цілого ряду причин (кожен випадок різний), і ці «внутрішні чинники» мають бути враховані. Однак у випадку інших функцій поліції (таких як розгляд скарг або повідомлення про підозрювані злочинні дії) наявність надмірної дискреції або монополії може бути справедливо визначена як КР за певних обставин, а оцінка «зсередини» може не охоче визначити їх як проблему.

Ідентифікація факторів ризику повинна здійснюватися шляхом аналізу/скринінгу характеристик/аспектів діяльності установи. Для цього слід використовувати інституційний опитувальник ризику. Анкета поділена на такі розділи:

- Організаційна роль;
- Бюджет;
- Управління людськими ресурсами;
- Процедури та процеси прийняття рішень;

- Ведення обліку;
- Прозорість;
- Доступ до інформації;
- Система етики та доброчесності;
- Механізми підзвітності;
- Внутрішнє повідомлення про порушення етики;
- Механізми подання скарг;
- Дисциплінарні процедури та стягнення;
- Вразливі зони [27];
- Антикорупційна політика, кодекси поведінки та етичне регулювання.

Виходячи з припущення, що анкета використовується для виявлення КР, різні компоненти анкети матимуть різний ступінь актуальності для різних організацій. Оцінка КР повинна враховувати це в кожному конкретному випадку. Наприклад: Розділ В (Бюджет) може мати ключове значення для боротьби з К. для таких установ, як міністерство транспорту, де розмір і складність закупівель (особливо для інфраструктурних проєктів), ймовірно, будуть важливими факторами, що заохочують К.

1.3. Визначення змісту антикорупційної превенції

Боротьба з К. виявилася одним із найскладніших політичних питань для урядів та громадянського суспільства у всьому світі. Корупційний злочин є надзвичайним злочином, тому якщо вона залишиться без попередження, то матиме негативний вплив на демократичний, економічний і загальний добробут країни. Вплив на демократію полягає в тому, що К. є серйозним викликом для розвитку. Вона також ускладнює економічний розвиток, створюючи високі викривлення та неефективність. Крім того, вплив на загальний добробут країни має політична К. в багатьох країнах, яка становить велику загрозу для її громадян.

В українському законодавстві спочатку відносно К. превалював термін «Боротьба», згодом «Попередження та протидія», і тільки в останньому законі з'явився термін «Запобігання».

Як визнано статтею 5 Конвенції ООН проти корупції, основними принципами, пов'язаними превенцією К. в державному секторі, є:

- верховенство права,
- належне управління державними справами та громадською власністю,
- доброчесність,
- прозорість,
- підзвітність [9].

У статтях 7 і 8 UNCAC вимагає від держав запровадити конкретні заходи, що забезпечують дотримання цих принципів, включаючи прийняття заснованих на заслугах систем набору та просування по службі державних службовців, призначення критеріїв для обрання на державні посади, підвищення прозорості фінансування політичних партій, превенція конфлікту інтересів, просування кодексів поведінки для державного сектору, та встановлення систем декларування активів.

Додаткові заходи щодо превенції К., передбачені статтями 10 та 13 Конвенції ООН проти корупції, включають сприяння участі зацікавлених сторін та відкритому врядуванню. Ці та додаткові заходи, які можуть запобігти К. в державному секторі, розглянуті нижче.

Механізми превенції К. часто починаються з правил, які забороняють певні види поведінки. Правила включають правові заборони на К., а також кримінальні та цивільні покарання, спрямовані як на державний, так і на приватний сектори, але також включають кодекси поведінки та етики державних службовців.

Відповідно до статті 8 UNCAC, такі кодекси повинні використовуватися для просування особистих стандартів (доброчесності, чесності та відповідальності) та професійної відповідальності за правильне, неупереджене, почесне та належне виконання публічних функцій. Кодекси

містять вказівки щодо того, як державні службовці повинні поводитися відповідно до цих стандартів і як вони можуть бути притягнуті до відповідальності за свої дії та рішення. Окрім UNCAC, інші ініціативи регіональних та міжнародних організацій також визнають та сприяють впровадженню кодексів поведінки. Прикладом тому може служити Міжнародний кодекс поведінки державних службовців, прийнятий Генеральною Асамблеєю ООН в 1996 році [28].

На базовому рівні всі країни повинні створити систему, яка винагороджує належну поведінку та карає за корупційну поведінку в державному секторі. Система повинна включати зовнішні мотиви, такі як гідна заробітна плата та призначення та підвищення по службі, засновані на заслугах.

Дослідження, проведене Агентством США з міжнародного розвитку (USAID, 2017) [29], свідчить про те, що незмінний зв'язок між нижчою заробітною платою для державних службовців та К. існує не у всіх країнах, але в деяких випадках вища заробітна плата та підвищення на основі заслуг пов'язані з меншою ймовірністю прийняття незаконних платежів. З точки зору внутрішніх мотивацій, високий моральний дух персоналу має вирішальне значення для досягнення успіху антикорупційних зусиль, і існує нижча толерантність до К. серед осіб, які знаходять свою роботу задовільною.

Покарання за корупційну поведінку включені в антикорупційне законодавство багатьох країн, і дослідження показали, що в деяких випадках більш високі або суворі покарання за корупційну поведінку можуть призвести до зменшення К. в державному секторі [30].

Важливою складовою запобігання К. є система спеціальних можливостей. Мається на увазі можливість всіх фірм отримати доступ до можливостей державних контрактів [31]. Повна доступність необхідна для посилення конкуренції у сфері державних закупівель та сприяння участі малих та середніх підприємств (МСП) у державних закупівлях. Доступ сприяє зменшенню бюрократії, притаманної тендерному процесу, скороченню витрат

на участь у державних закупівлях та впорядкуванню тендерного процесу. Обмеження бюрократії особливо важливе значення має в державних закупівлях. Доступ до державних контрактів МСП та інших цільових компаній може бути полегшений правилами, що вимагають надання частини державних контрактів МСП, жінкам, меншинам та іншим цільовим групам.

Правила та процедури найму, ротації, просування по службі, професіоналізації та навчання державних службовців також відіграють роль у боротьбі з К. в державному секторі. Наприклад, очікується, що ротація персоналу на робочих місцях, вразливих до К., сприятиме запобіганню формуванню корупційних відносин та порушенню усталених корупційних відносин. Ротація також може призвести до зменшення стимулів до боротьби з К. для суб'єктів приватного сектору, оскільки в майбутньому може не бути гарантії продовження корумпованого партнера на певній посаді. Рекрутинг на основі заслуг є ще одним прикладом системи управління людськими ресурсами, покликаної порушити К. Стаття 7 Конвенції ООН про асоціацію передбачає, що система управління людськими ресурсами державної служби повинна ґрунтуватися на основоположних принципах прозорості, доброчесності та ефективності. Це включає забезпечення переважання об'єктивних критеріїв найму, утримання, просування по службі та виходу на пенсію державних службовців, а також можливості постійного навчання та адекватної та справедливої винагороди та умов працевлаштування персоналу на державній службі. Як і у випадку з усіма антикорупційними заходами, ротація має бути збалансована з іншими проблемами, такими як формування компетентності та відданість державній службі.

Підзвітність державного сектору вимагає, щоб широке коло зацікавлених сторін – таких як антикорупційні офіси, організації приватного сектору, кінцеві споживачі, громадянське суспільство, наукові кола, засоби масової інформації та широка громадськість – брали участь у процесах державного сектору і, зокрема, в процесі закупівель) [31]. Участь громадян особливо важлива в цьому відношенні, в тому числі в контексті закупівель.

У деяких країнах визнання важливості участі громадян у процесах державних закупівель відображено в законі. Наприклад, закони Монголії та Мексики закликають громадян брати участь у процесах державних закупівель. Це показало свою ефективність в Мексиці з точки зору зниження вартості державних контрактів.

Стаття 10 UNCAC вимагає від держав прийняття процедур публічної звітності та доступу до інформації державного сектору. У зв'язку з цим багато країн створили послуги електронного урядування, які дозволяють використовувати інформаційно-комунікаційні технології (ІКТ) у зв'язку з державними функціями та процедурами, з метою підвищення ефективності, прозорості та участі громадян. ІКТ можуть покращити надання державних послуг, зміцнити довіру між громадянами та урядом та сприяти ініціативам з реформування державного сектору. ІКТ активно використовуються для сприяння доброчесності, особливо в державних закупівлях та управлінні державними фінансами, оскільки вони можуть посилити прозорість, полегшити доступ до державних тендерів та спростити адміністративні процедури. Крім того, ІКТ можуть допомогти зменшити пряму взаємодію між посадовими особами закупівель та компаніями .. і дозволяють легше виявляти порушення та К., такі як схеми фальсифікації ставок. Цифровізація процесів закупівель посилює внутрішній антикорупційний контроль та виявлення порушень доброчесності, а також надає аудиторські послуги, які можуть полегшити розслідування [31].

Хорошим прикладом сприяння доступу до інформації є Хартія відкритих даних, яка станом на вересень 2019 року була прийнята 71 національним та місцевим урядом по всьому світу, хоча підписантів з незахідних країн непропорційно мало, а також схвалена 49 організаціями з громадянського суспільства та приватного сектору. Урядова інформація, що передається в рамках Хартії відкритих даних, повинна відповідати шести принципам: дані повинні бути

- Відкриті за замовчуванням;

- Своєчасні;
- Зрозумілі;
- доступні та корисні;
- порівнянні; і
- сумісні (відповідно до міжнародних стандартів даних).

Дані повинні бути розроблені таким чином, щоб сприяти покращенню врядування та залучення громадян, а також сприяти інклюзивному розвитку та інноваціям. Ще одним прикладом країни, яка прийняла Хартію відкритих даних, є Україна, де у 2015 році було запущено онлайн-систему та систему відкритих даних під назвою ProZorro, щоб забезпечити легкий доступ до документів та інформації, пов'язаної з державними закупівлями, для громадянського суспільства. ProZorro мала вимірюваний вплив на економію урядом мільйонів євро та збільшення торгів за контрактами на 50 відсотків [32].

Що стосується державних закупівель, Європейський Союз прийняв Директиву 2014/24/EU, яка вимагає публікації всіх державних тендерів вище певної вартості контракту в *Додатку до Офіційного журналу Європейського Союзу*. Такі законодавчі вимоги та зусилля щодо забезпечення відкритих інформаційних платформ мають вирішальне значення для превенції можливостям для К. [33].

Щоб допомогти надати урядам підтримку та технічні знання щодо того, як впроваджувати ініціативи відкритих даних, Програма розвитку «Відкриті дані для розвитку» (OD4D) пропонує численні ресурси та навчальні програми. Наприклад, у посібнику OD4D з *протидії К.* – демонструється використання відкритих даних для просування та забезпечення антикорупційних зусиль. Прикладом того, як OD4D використовується окремими країнами, є загальнодоступна інформаційна база даних Грузії Opendata.ge. Веб-сайт надає широкий спектр інформації від усіх державних установ Грузії, включаючи заплановані витрати, премії та заробітну плату державних службовців, підвищення прозорості громадської діяльності та дозволяє громадянам та

неурядовим установам (НУО) краще розуміти та вивчати державні витрати грузинської влади [34].

Складовою системи превенції К. є управління конфліктом інтересів. Конфлікт інтересів може призвести до К., тому такі конфлікти необхідно розкривати та вирішувати таким чином, щоб запобігти падінню К. Загалом, конфлікт інтересів вирішується за допомогою вимог щодо розкриття інформації про фінансові активи, кодексів поведінки та інших нормативних актів, таких як заборона державним службовцям працювати в приватному секторі протягом певного періоду часу після того, як вони залишають державну службу. Мета цих заходів полягає в тому, щоб вимагати від державних службовців відмовитися від рішень, де може виникнути фактичний або потенційний конфлікт.

Більшість сучасних систем розкриття інформації про активи та інтереси були розроблені після прийняття Конвенції ООН проти корупції у відповідь на вимоги статті 8 Конвенції, щоб уникнути потенційного конфлікту інтересів у майбутньому, полегшити управління такими конфліктами та гарантувати, що корумповані державні службовці не зможуть приховати доходи від будь-якої незаконної діяльності. Заходи відкритих даних також можуть бути використані для полегшення процесу декларування активів для державних службовців. Крім того, надання інформації з таких тем, як декларування активів та тендерний процес у сфері державних закупівель, спонукає журналістів та дослідників ретельно вивчати дані та сектори суспільства, які часто є вразливими до К.

Що стосується забезпечення дотримання антикорупційних правил і норм у державному секторі, підштовхування та навчальні програми є поширеними способами створення середовища для дотримання вимог. Теорія підштовхування була популяризована Талером і Сунштейном (2008), які визначили її як: будь-який аспект архітектури вибору, який передбачувано змінює поведінку людей, не забороняючи жодних варіантів або суттєво змінюючи їх економічні стимули. Щоб вважатися простим поштовхом,

втручання має бути легким у здійсненні та економічно ефективним. Підштовхування не є мандатами. Розміщення фруктів на рівні очей вважається поштовхом. Заборонити шкідливу їжу неможливо [35].

Теорія підштовхування припускає, що, зіткнувшись з вибором, люди з більшою ймовірністю підуть на варіант за замовчуванням, і тому представлення простих альтернатив на момент прийняття рішень може змінити поведінку без жорсткого виконання.

У контексті К. концепція відповідальності навколишнього середовища трохи далі заглиблює теорію і використовує «фізичний простір і побудоване середовище, щоб розширити можливості людей, допомогти їм зрозуміти/відстояти свої права і зупинити К. саме там, де це важливо – ідеї, натхнення, докази з наклейок, муралів і білбордів, до інтерфейсів зворотного зв'язку, міських екранів і архітектурних втручань». Навчання з питань боротьби з К. та етики є поширеним явищем у державному секторі та в спеціалізованих сферах, таких як державні закупівлі – ідея полягає в тому, щоб підвищити чутливість чиновників до правил, до сфер ризику та до заходів, які слід вживати, коли стикаються з етичними дилемами.

Безумовно, функціонування системи превенції К. неможливо без моніторингу та нагляду.

Моніторинг може відбуватися у формі аудитів, заходів прозорості, які надають інформацію, необхідну для притягнення державного сектору до відповідальності, та моніторингу громадянського суспільства. Вид і характер нагляду за, наприклад, процесом закупівель залежить від оцінки ризиків середовища закупівель. Таким чином, заходи контролю можуть служити інструментами управління ризиками, якщо вони є «узгодженими і включають ефективні і чіткі процедури реагування на достовірні підозри в порушенні законів і нормативних актів, а також полегшують звітність перед компетентними органами, не побоюючись репресій» [31].

Наступним принципом є підзвітність і пильність (принцип чотирьох очей). Принцип чотирьох очей стосується вимоги про те, що деякі види

діяльності або рішення в державному секторі повинні бути схвалені принаймні двома людьми. Принцип чотирьох очей є інструментом моніторингу та підвищення підзвітності і діє на основі того, що корумпувати двох людей важче, ніж одну людину, хоча це може бути не так у системно корумпованих суспільствах.

Одним з її основних принципів є визнання СВ як соціально детермінованого явища. Це дає змогу сформулювати відповідну стратегію і тактику, визначити цілі, засоби їх досягнення та рівень матеріального, фінансового, організаційного і правового забезпечення.

Запобігання корупційним правопорушенням – це комплексний, організований і науково обґрунтований процес, у ході якого держава та інші спеціально уповноважені суб'єкти впливають на негативні чинники цього протиправного явища. Зміст такого запобігання спрямований на нейтралізацію причин і умов вчинення корупційних правопорушень та інших криміногенних факторів, що впливають на розвиток особистості [36, с. 129].

Ми підтримуємо думку, що система превенції К. містить 2 складові: попередження та протидію К. (рис. 1.5).

Стратегічним аспектом боротьби з К. є її запобігання. Комплексні превентивні заходи є способом зменшення обсягів К. та її негативного впливу на суспільство. Основними антикорупційними заходами в Україні є:

1) Визначення стратегії соціально-економічного розвитку та проведення адміністративної реформи. Встановлення верховенства права та громадянського суспільства є основними принципами запобігання корупційним правопорушенням. Фрагментарні зміни в адміністративній системі, якими б привабливими вони не здавалися, не можуть поліпшити ситуацію в цій сфері. Запобігання корупційній злочинності потребує аналізу умов формування та реалізації антикорупційних стратегій в Україні на сучасному етапі, оцінки державної політики у цій сфері та визначення основних кримінологічних проблем у реалізації механізмів такого запобігання.



Рис. 1.5. Інструменти попередження та протидії корупції

Окремі науковці не враховують у змісті поняття «запобігання корупції» заходи, які добровільно вживаються окремими особами. Базова антикорупційна доктрина, прийнята в Україні, не дає чіткої відповіді на питання «як мінімізувати корупційні правопорушення в державі».

Тому ключовим моментом у розробці стратегічного підходу до протидії К. є визначення ключових суб'єктів (спеціалізовані антикорупційні органи, правоохоронні органи, інші організації громадянського суспільства або окремі громадяни), які повинні відігравати ключову роль у цьому процесі [37, с. 4];

2) Ідеологія публічної служби, тобто формування її моральних принципів і цінностей. У цьому контексті велике значення має політична воля, яка є найвищим проявом культури, оскільки спрямована на формування ідеології нетерпимості до подібних протиправних явищ [37, с. 373];

3) забезпечення прозорості діяльності органів державної влади здатне відновити довіру громадян до державних інституцій, створити несприятливі умови для вчинення корупційних правопорушень та сприяти реалізації конституційного права громадян на отримання достовірної інформації у цій сфері;

4) Удосконалення антикорупційного законодавства. Конкретне вираження політичної волі є дієвим інструментом запобігання К. в будь-якій державі (особливо там, де демократичні інститути недостатньо розвинені) [38].

Найефективнішим інструментом буде прагнення зробити к. небезпечною і не вигідною. Допоки чиновникам буде вигідно брати хабарі та зловживати владою, а ризик покарання буде мінімальним, репресивні заходи не дадуть позитивних результатів.

Запобігання службовим злочинам – це скоординована система політичних, економічних, соціальних, організаційних і правових заходів, спрямованих на попередження, послаблення і нейтралізацію виникнення передумов для вчинення цих протиправних діянь. Ці заходи мають сприяти реалізації потенціалу суспільства та його різних інститутів у сфері запобігання злочинності, основні з яких мають бути передбачені в антикорупційній стратегії.

РОЗДІЛ 2

ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ СИСТЕМИ

2.1. Етапи інституціоналізації антикорупційної превенції в Україні

Зрозуміло, що на даному етапі державотворення, в умовах демократизації та лібералізації законодавства, а також стрімкого переходу від планової до ринкової економіки, існують чинники, які не стільки послаблюють, скільки посилюють соціальну основу К. Таким чином, К. як антисоціальне явище набуває характеристик, здатних впливати на долю урядів, економіки, держави і суспільства в цілому [5]. Те, що ще кілька років тому здавалося неможливим, сьогодні стало реальністю, яка негативно впливає на всі аспекти життя українців. К. як соціальна патологія тісно пов'язана з організованою злочинністю і негативно впливає на функціонування державної влади в усіх її формах: законодавчій, виконавчій та судовій. Як наслідок, К. поступово перетворюється зі звичайного злочину на соціальну хворобу, при якій порушуються насамперед законні права та інтереси громадян України [39].

На сучасному етапі розвитку, коли політичне та суспільне життя країни зазнає кардинальних змін, змінилися і погляди на боротьбу з К. Боротьба з К. тепер розглядається як загальнонаціональне та пріоритетне завдання. Сьогодні боротьба з К. вийшла за офіційні рамки і стала предметом постійної уваги з боку керівництва держави та державних службовців [40; 41]. Цей процес відбувається в контексті посилення уваги до К. з боку засобів масової інформації та активізації громадянської позиції українців [42].

К. сьогодні є нагальною проблемою і серйозною перешкодою на шляху європейської інтеграції України, її становлення як демократичної та правової держави, розвитку українського громадянського суспільства та приватного підприємництва. К. спричинила широку недовіру до багатьох суспільних

інститутів в Україні та до держави як інституту, нездатного гарантувати верховенство права та права громадян. Існування та масштаби К. в Україні ставлять під загрозу належне функціонування державних інституцій.

Від проголошення Незалежності України кожен Президент України оголошував боротьбу з К., але після Л. Кравчука залишились «червоні директори», після Л. Кучми – олігархи, після В. Ющенко – «любі друзі», після В. Януковича – кримінальні схеми, після П. Порошенка – купа кримінальних справ, які наразі розслідуються...

Аналіз наукової літератури дозволяє виділити наступні етапи інституціоналізації системи превенції К. в Україні.

1. Становлення системи превенції К. (1995–1997 роки).

На цьому етапі було прийнято Закон України «Про боротьбу з корупцією» (1995 р.), який став основою для формування та розвитку державної антикорупційної політики та всієї антикорупційної правової системи до сьогодні.

Закон України «Про боротьбу з корупцією» визначає корупцію як «протиправне використання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, наданих їй повноважень з метою одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг».

Відповідно до ч. 2 ст. 2 Закону України від 5 жовтня 1995 р. «Про боротьбу з корупцією», суб'єктами корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з К., є особи, уповноважені на виконання функцій держави, а саме

- народні депутати України
- депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим;
- депутати сільських, селищних, міських та місцевих рад;
- сільські, селищні, міські голови
- Державні службовці.
- Голови районних та обласних рад.

Разом з тим, на цьому етапі в Україні було прийнято значну кількість

спеціальних законів, які безпосередньо не стосуються питання протидії К., але формують певне підґрунтя для забезпечення діяльності органів державної влади та інших державних органів у сфері запобігання і протидії К.

1992 рік – приватизація ваучерів; 1993 рік – Закон України «Про державну службу», який зобов'язує службовців подавати щорічну декларацію; Закон України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві», в якому, серед іншого, зазначено, що особа, яка заявляє про злочин до правоохоронних органів, має право на безпеку за наявності відповідних підстав [43].

Україна була учасницею різних конвенцій Ради Європи ще до вступу до Ради Європи. А 9 листопада 1995 року на площі перед Палацом Європи у Страсбурзі, де був піднятий український прапор, відбулася церемонія вступу України до Ради Європи. Таким чином наша країна підтвердила свій вибір на користь демократії, визнання верховенства права, рішучість захищати права людини та зміцнювати демократичні інститути.

2. Розбудова системи превенції К. (1997–2005 рр.). Цей етап розпочався у 1997 році із затвердженням Указом Президента України № 319/97 від 10 квітня 1997 року Національної програми подолання корупції, яка стала основним програмним документом, що визначив цей процес як один із пріоритетів державної політики. Автори концепції на період 1998-2005 років зазначали, що «К. в юридичному розумінні – це сукупність корупційних діянь та інших правопорушень (кримінальних, адміністративних, цивільно-правових і дисциплінарних), а також порушень етики поведінки представників влади у зв'язку із вчиненням цих діянь, які відрізняються за характером і ступенем суспільної небезпеки, але по суті є єдиним цілим» [44]. Основна мета цього визначення (порівняно з визначенням, що міститься в Законі України «Про боротьбу з корупцією») полягає в тому, щоб виразити різноманітність К., а не обмежувати корупцію певними видами правопорушень. Загалом, як і на першому етапі, політичні та програмні нормативно-правові акти, прийняті на другому етапі, характеризуються декларативним змістом та

пострадянським підходом до визначення цілей державної політики. Вони не пропонують конкретних механізмів чи заходів, які б забезпечили досягнення цілей і завдань, спрямованих на подолання К. в Україні.

У 1998 році Україна вперше взяла участь у дослідженні Transparency International і набрала 2,8 бала з 10, посівши 69 місце з 85 країн [43]. Того ж року було порушено першу кримінальну справу проти П. Лазаренка, а в серпні 2000 року директора ЄЕСУ Олександра Тимошенка було заарештовано за підозрою в дачі хабара колишньому прем'єр-міністру Лазаренку в розмірі 4,6 млн. доларів США.

3. Реактивація системи запобігання (2005-2011 рр.). Цей етап важливий тим, що практично завершено формування цілісної державної політики у сфері запобігання та протидії К., прийнято низку політичних і програмних заходів.

5 вересня 2005 року колишній державний міністр Олександр Зінченко звинуватив Петра Порошенка, тодішнього секретаря Ради національної безпеки і оборони, в К. і зажадав, щоб бізнес-спільнота пішла з уряду. У 2005 році Україна ратифікувала Цивільну конвенцію про боротьбу з корупцією, яка набула чинності 1 січня 2006 року. Конвенція набула чинності 1 січня 2006 року. З ратифікацією Конвенції Україна приєдналася до Групи держав проти корупції, організації Ради Європи з моніторингу боротьби з корупцією, у 2006 році. Було прийнято Закон «Про доступ до судових рішень» та створено єдиний національний реєстр судових рішень. Це допомагає здійснювати моніторинг судових процесів, включаючи корупційні справи.

У 2005 році Президент Віктор Ющенко видав указ про перехід протягом одного року до незалежних зовнішніх іспитів (ЗНО) для вступу до вищих навчальних закладів. З цією метою Кабінет Міністрів створив Український центр оцінювання якості освіти, який розпочав свою роботу в 2006 році.

У 2008 році іспити, проведені зовнішньою організацією, стали обов'язковими для вступу до ВНЗ. Всі абітурієнти мали скласти іспити з української мови та літератури, а також з предметів на вибір. Запровадження таких іспитів значно зменшило кількість випадків К. при вступі до вищих

навчальних закладів.

У 2006 році Президент Віктор Ющенко видав указ про затвердження концепції «На шляху до доброчесності» з метою подолання К. в Україні. Також у 2008 році привернув увагу корупційний скандал - справа Саллі Зварич (яка отримала хабар у розмірі 100 000 доларів США за участь у прийнятті незаконного рішення).

В Україні Законом № 1506-VI від 11 червня 2009 року «Про засади запобігання та протидії корупції», який набув чинності 1 січня 2010 року, були внесені зміни до Закону «Про засади запобігання та протидії корупції в К. – обіцянка або пропозиція неправомірної вигоди іншій фізичній чи юридичній особі на її вимогу у зв'язку з використанням наданих їй службових повноважень та пов'язаних з цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи іншої особи з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних з цим можливостей». Наразі цей закон не є чинним.

Україна ратифікувала Конвенцію ООН проти корупції 2003 року та Кримінальну конвенцію Ради Європи про боротьбу з хабарництвом 1999 року 18 жовтня 2006 року. Конвенція ООН проти корупції набула чинності для України 1 січня 2010 року, а Кримінальна конвенція - 1 березня 2010 року [43].

4. Удосконалення правового регулювання функціонування антикорупційної системи (2011-2013 рр.).

У цей період було прийнято низку антикорупційних законів, але на практиці К. набула надзвичайних масштабів: У 2011 році був прийнятий Закон «Про засади запобігання і протидії корупції». Стаття 20 Закону передбачає, зокрема, що «особи, які надають допомогу в запобіганні і протидії К., перебувають під захистом держави». Також було прийнято Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо відповідальності за корупційні правопорушення в Україні», який вперше вводить до Кримінального кодексу, наприклад, статтю «Незаконне збагачення». Указом

Президента Віктора Януковича була затверджена Національна антикорупційна стратегія на 2011-2015 роки. У преамбулі Стратегії зазначається, що «хабарництво в Україні набуло системного характеру, негативно впливає на всі сфери суспільного життя і все глибше вкорінюється в повсякденне життя як основний, найшвидший і найефективніший протиправний спосіб вирішення проблем і досягнення певних цілей». Масштаби епідемії корупції загрожують національній безпеці України». Така ситуація призвела до низки корупційних скандалів: 2011 рік – «вишки Бойка»; 2012 рік – К., пов'язана з Євро-12; 2013 рік – корупційний скандал, пов'язаний з кампанією «Газ Україна 2009» [43].

5. Модернізація системи превенції К. (2014 – 2022 рр.) – є новітнім етапом модернізації всієї системи державної влади та створення принципово нових механізмів регулювання діяльності органів державної влади, адаптованих до європейської адміністративної традиції.

Сучасний підхід до формування системи державної влади базується виключно на правовому регулюванні діяльності органів державної влади та конституційному регулюванні реформи органів державної влади, а саме Законах України «Про внесення змін до Конституції (щодо правосуддя)», «Про Вищу раду правосуддя» та «Про державну службу (нова редакція)». [45] та «Про Національну поліцію» [46]. Спеціальні механізми державного управління, запроваджені в цей період у сфері заходів К., регулюються Законами України «Про боротьбу з корупцією» [10], «Про очищення влади» [47], «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» [48]. Набула чинності нова стаття 368-5 Кримінального кодексу «Незаконне збагачення», попередня редакція якої була визнана неконституційною Конституційним Судом України.

У сфері протидії К. створені спеціальні органи управління, наприклад:

- 1) Створення Національного агентства з питань запобігання корупції України [49];
- 2) Створення спеціалізованої антикорупційної прокуратури та

3) Ініціатива Президента України та прийняття Закону України про створення Вищого антикорупційного суду [50];

4) Ухвалення Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективності інституційних механізмів запобігання корупції» про відновлення роботи НАЗК (2019);

5) 2020 – набули чинності вдосконалені законодавчі положення щодо захисту викривачів;

6) 2021 рік – НАЗК запустило реєстр звітів політичних партій POLITDATA; ухвалено Закон «Про внесення змін до Закону України “Про внесення змін до Закону України ”Про врегулювання окремих аспектів захисту викривачів», який передбачає створення єдиного порталу викривачів [50]; удосконалено відповідальність за неправдиві повідомлення та ухвалено Закон «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального кодексу України та Кримінального кодексу України щодо вдосконалення відповідальності за недостовірне повідомлення про шкоду».

Дійсно, у сфері протидії К. створено спеціальний антикорупційний механізм регулювання діяльності влади, в якому органи (підрозділи) державної влади функціонують комплексно. При цьому в загальному вигляді антикорупційна діяльність здійснюється вищими органами державної влади, Службою безпеки України, судами, окремими міністерствами (Міністерством юстиції, Міністерством внутрішніх справ тощо) та новоствореними центральними органами виконавчої влади і державними правоохоронними органами [51]. Міністерство юстиції опублікувало єдиний національний реєстр осіб, які вчинили корупційні правопорушення; 1 серпня 2016 року Україна завершила повний перехід на систему закупівель через систему Prozorro.

Відновилися поодинокі, але гучні антикорупційні справи: 2016 рік – справа Онищенко (газова схема), одна з перших справ НАБУ. За даними слідства, з січня 2013 року по червень 2016 року члени злочинної організації

незаконно заволоділи понад 1,6 млрд грн від продажу газу. Внаслідок цього ПАТ «Укргазвидобування» було завдано збитків на суму понад 740 млн грн. [43]. 2019 рік – справа Компанії «К» Укроборонпрому.

Одним із найважливіших зобов'язань України після Революції Гідності було проведення справжньої судової реформи. Роками суди в Україні асоціювалися з ресурсами «К.», і такі судові інституції, як ОАСК, підтверджують це порівняння. Діяльність Вищої ради правосуддя (ВРП) також була сумнівною, часто чинячи тиск на чесних служителів Феміди та захищаючи недоброчесних суддів.

Однак влітку 2021 року парламент нарешті зробив важливий крок, на який чекало українське суспільство. 13 липня депутати підтримали законопроект про відновлення діяльності Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (ВККС), яка була призупинена з осені 2019 року, внівши суттєві зміни щодо участі міжнародних експертів у доборі членів цього органу. Депутати також ініціювали реформу Вищої судової ради, яка передбачає перевірку доброчесності членів ВККС та створення Ради з питань етики. До цього процесу також будуть залучені незалежні експерти, які матимуть значне право голосу в процесі прийняття рішень. Таким чином, напередодні вторгнення РФ Україна нарешті була готова до реформування судової системи та переходу на новий етап демократичного розвитку.

6. Трансформація превентивної системи К. (2022 р. – теперішній час) – активізація всієї системи державного управління в умовах масштабної війни та кандидатура України на членство в Європейському Союзі (ЄС) зумовили створення кардинально нових механізмів регулювання діяльності державних органів відповідно до європейських адміністративних традицій.

Важливою детермінантою зниження рівня тінізації національної економіки в контексті членства України в ЄС є розробка ефективної антикорупційної політики. В умовах значного посилення соціально-політичних, військових та економічних загроз К. є серйозною загрозою національній безпеці України.

Україна часто сприймається на міжнародному рівні як корумпована країна, про що свідчать низькі рейтинги доброчесності за результатами досліджень, проведених авторитетними міжнародними організаціями протягом останніх років.

У 2022 році Україна набрала 33 бали зі 100 за Індексом сприйняття К. Таким чином, оцінка зросла на один бал, і Україна посіла 116 місце в рейтингу (зі 180). Про це повідомляє Transparency International.

В організації зазначили, що за останні десять років показник України зріс на вісім пунктів.



Рис. 2.1. Динаміка індексу сприйняття корупції (Україна) [53]

«Робота антикорупційних органів, незважаючи на деякі обмеження, спричинені воєнним часом, все одно відбувалася, а її результати були помітні. Також саме у 2022 році українська влада нарешті виконала низку обіцянок щодо антикорупційної сфери. Серед безперечних позитивів минулого року можна згадати ухвалення державної антикорупційної стратегії, довгоочікуване призначення керівника САП, що стало рушійною силою для активізації розслідувань щодо топ-К. Також свою ефективність показав Вищий антикорупційний суд – за 2022 рік суд розглянув 49 справ, з яких 37 – із винесенням вироків», – йдеться у звіті [52].

Основними пріоритетами у боротьбі з К. в Україні є: розвиток правової

бази протидії К. відповідно до міжнародних стандартів; мінімізація втручання держави у ринкові відносини та вирішення існуючих економічних проблем ринковими методами; підвищення відповідальності громадян і підприємців перед державою та громадянами; забезпечення прозорості приватизаційних процесів, прозорості використання коштів, отриманих від продажу державного майна; створення умов для законного використання більшої частини активів, залучених до тіньової економіки.

Зміна підходу у формуванні національної антикорупційної політики дозволило перейти до проєвропейської моделі. Така модель представлена на рис. 2.2.

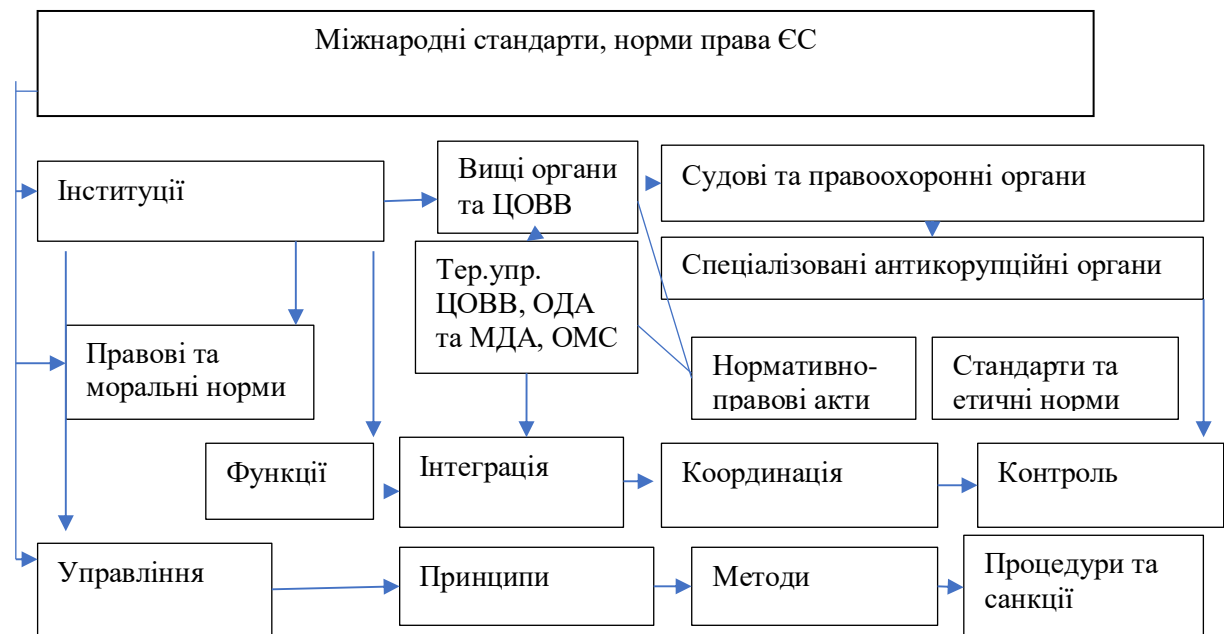


Рис. 2.2. Модель формування національної антикорупційної політики

[Джерело: 57].

Відносини, що виникають у сфері протидії К., регулюються Конституцією України, міжнародними конвенціями, ратифікованими Верховною Радою України, спеціальними законами України та іншими нормативно-правовими актами, прийнятими на їх виконання. Сьогодні К. є актуальною проблемою та серйозною перешкодою на шляху європейської інтеграції України, її становлення як демократичної та правової держави, розвитку українського громадянського суспільства та приватного

підприємництва. К. спричинила значну недовіру серед населення до багатьох суспільних інститутів в Україні та до держави як інституту, що не може гарантувати верховенство права, законність та права громадян. Існування та масштаби К. в Україні загрожують повноцінному функціонуванню системи публічної влади та є серйозною перешкодою для розвитку України як суверенної держави.

На сьогоднішній день в Україні створена єдина система нормативно-правового забезпечення боротьби з К. Що стосується нормативно-правового забезпечення антикорупційних заходів на державному та регіональному рівнях, то можна чітко констатувати, що прийняті основні закони та нормативно-правові акти, які комплексно регулюють питання запобігання та протидії К. в діяльності органів публічної влади.

20 червня 2022 року Верховна Рада України ухвалила антикорупційну стратегію на період до 2025 року.

НАЗК розробило план реалізації цієї стратегії та встановило чіткі показники ефективності для кожної державної установи, а завдяки створеній НАЗК онлайн-платформі всі громадяни можуть наочно побачити, як конкретні державні установи борються з К.

Щороку НАЗК готує національну доповідь щодо реалізації антикорупційної політики та оцінює виконання антикорупційної стратегії. Це також забезпечує щорічний перегляд національної програми з реалізації стратегії для підтримання документа в актуальному стані.

Стратегія була розроблена на основі п'яти ключових принципів

1. оптимізація функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування. Зокрема, вона передбачає позбавлення органів влади надмірних повноважень та усунення дублювання функцій.

2. зменшення «людського фактору» та підвищення прозорості й ефективності у відносинах між громадянами та організаціями і державою. Це буде досягнуто шляхом запровадження загальних правил адміністративної процедури та діджиталізації більшості процесів і послуг;

3. створення належних та законних альтернатив корупційним практикам
4. ефективний державний контроль за дотриманням державними службовцями вимог Кодексу етичної поведінки та антикорупційного законодавства
5. забезпечення невідворотності відповідальності за корупційні та пов'язані з ними правопорушення [55].

Після оголошення Президентом України В.Зеленським «війни з корупцією» у 2022 р., антикорупційна діяльність вийшла на новий рівень. Кількість осіб, викритих на К. у другому півріччі 2022 року, стала рекордною в історії антикорупційних органів. У згаданому періоді 149 осіб отримали підозри від НАБУ і САП, це більше, ніж за 12 місяців 2021 чи 2020 року.

Цьому сприяло призначення керівника САП. Він, зокрема, дав хід справам, докази в яких були зібрані детективами в попередні періоди. Так, зокрема, завершили слідство у справі «Роттердам+» щодо завдання українським споживачам електроенергії збитків на майже 40 млрд грн; розслідували корупційні схеми на ПАТ «Укрнафта», АТ «Одеський припортовий завод», ПАТ АБ «Укргазбанк», ПАТ КБ «ПриватБанк».

Попри війну детективи й прокурори викрили на махінаціях із відшкодуванням 3,2 млрд грн ПДВ ексголови ДФС та власника агрохолдингу; повідомили про підозру у заволодінні майном та коштами ПАТ «Укрнафта» на понад 13,3 млрд грн восьми особам, а у розкраданні понад 200 млн грн «Укргазбанку» – п'ятьом членам організованої групи, на чолі з ексголовою НБУ; вручили підозру за спробу надати рекордні 22 млн євро меру Дніпра, припинили діяльність нової злочинної організації в Одесі.

Всього в II півріччі минулого року розпочали 293 розслідування, повідомили про підозру 149 особам, до суду скерували 34 обвинувальних актів. На лаві підсудних ВАКС опинилася 68 осіб, серед яких: колишній член Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей – за обвинуваченням в одержанні 90 тис. дол. США, бенефіціар групи компаній, якого

обвинувачують у наданні неправомірної вигоди екскерівнику «Укравтодору» та депутат Київміськради, який організував схему з отримання неправомірної вигоди за розміщення точок сезонної пересувної торгівлі.

Економічний ефект від діяльності НАБУ і САП у другому півріччі 2022 року становив майже 1,9 млрд грн. [60].

2.2. Інституціоналізація антикорупційної системи: світові тренди

Після падіння Берлінського муру весь народ Європи відкрито сприйняв цінності Ради Європи: повагу до прав людини та плюралістичну демократію в умовах верховенства права. Однак з великим ідеологічним розколом виникла нова прихована, але страшна загроза цим цінностям: К. К. здатна мутувати як у старих, так і в нових демократіях, спотворюючи конкуренцію, сповільнюючи економічне зростання та підриваючи довіру суспільства до політичної системи та державних інституцій.

У 1990 році Рада Європи оновила свої старі та прийняла нові документи договірної права. Комітет міністрів затвердив кілька ключових рекомендацій і керівних принципів боротьби з К. Таким чином були встановлені нові, більш жорсткі стандарти для боротьби з К. і відмиванням грошей і конфіскації доходів від економічної злочинності.

Контроль за дотриманням антикорупційних стандартів було покладено на Групу держав проти корупції (GRECO). GRECO здійснює моніторинг усіх держав-членів Ради Європи (а також США та Білорусі) на рівноправній основі за допомогою процесу взаємних тематичних раундів оцінки з подальшою процедурою відповідності, призначеною для оцінки заходи, вжиті для виконання рекомендацій GRECO.

Перша оцінка GRECO (2000–2002) була зосереджена на незалежності, спеціалізації та засобах національних органів, що займаються превенцією та боротьбою з К. Це структури, які координують та керують антикорупційною політикою. Щоб допомогти своїм державам-членам у виконанні рекомендацій

GRECO та боротьбі з К., Рада Європи реалізує національні та регіональні, багаторічні, багатомільйонні проекти технічної допомоги. Оскільки обґрунтована антикорупційна політика є відправною точкою для будь-якого успіху в боротьбі з К., всі такі проекти включали компоненти з розробки та впровадження на практиці антикорупційних стратегій та планів дій.

Необхідність скоординованої антикорупційної політики, яка сприяє участі суспільства та відображає принципи верховенства права, належного управління державними справами та публічною власністю, доброчесності, прозорості та підзвітності, визнається міжнародним правом.

З середини 1990-х років і до початку нинішнього століття майже всі великі міжнародні організації (включаючи ЄС, Організацію американських держав, ОЕСР, Раду Європи, ООН, АС і Лігу арабських держав) прийняли обов'язкові правові документи щодо К. Ці документи широко різняться не тільки з точки зору їх матеріального обсягу, але і з точки зору їх географічного охоплення і ступеня обов'язковості. Найвідоміший глобальний документ – Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції (UNCAC) – застосовується в 190 країнах і охоплює всі сфери К., а саме: обвинувачення, запобігання, міжнародне співробітництво та технічна допомога. Для порівняння, Конвенція ОЕСР про боротьбу з хабарництвом охоплює «лише» 45 країн і застосовується лише до дуже специфічної теми активної К. в міжнародних ділових операціях.

А як щодо ЄС? Конвенція про боротьбу з корупцією 1997 року за участю посадових осіб ЄС або посадових осіб держав-членів ЄС була визнана в усьому світі як один з перших і найбільш передових обов'язкових документів боротьби з К. Вона впливала з першого протоколу 1996 року до Конвенції про захист фінансових інтересів Союзу, яка обмежувалася боротьбою з корупцією у сфері шахрайства проти бюджету Союзу.

Більшість цих інструментів супроводжуються складними механізмами моніторингу, такими як Робоча група ОЕСР з питань хабарництва та Група з огляду імплементації UNCAC. Контроль за дотриманням антикорупційних

стандартів було покладено на GRECO. Завдання цих механізмів полягає в забезпеченні повної та ефективної імплементації інструментів усіма державами-учасницями. На цьому тлі Аліна Мунджіу-Піппіді у своїй статті пише, що «К. не зменшилася, незважаючи на безпрецедентні зусилля», або, принаймні, не зменшилася значним чином [61]. На це є багато причин, які, ймовірно, пов'язані з укоріненою ідеєю К. як «злочину без жертв» (що, звичайно, помилково, але, можливо, пояснює відсутність кримінальних розслідувань і судового переслідування). У будь-якому разі, тривалі прогалини в імплементації міжнародного антикорупційного законодавства спричинили глибокі роздуми в різних форумах про причини цієї невідповідності і про те, як поліпшити ситуацію.

Чинна антикорупційна законодавча база ЄС вже включає конкретні заходи, спрямовані на боротьбу з корупційними діями, які завдають шкоди або можуть завдати шкоди фінансовим структурам Союзу. Директива (ЄС) 2017/1371 про боротьбу з шахрайством у фінансових інтересах Союзу за допомогою кримінального законодавства («Директива ППФ») [63] встановлює загальні визначення та положення для кримінальних злочинів, таких як активне та пасивне рудоутворення (хабарництво) та незаконне привласнення державною посадовою особою (крім шахрайства та відмивання грошей). Справді, хабарництво становить особливо серйозну загрозу для бюджету ЄС і в багатьох випадках може бути також пов'язане з шахрайством, наприклад, у випадках підкупу державних службовців в обмін на виділення коштів ЄС або за затвердження завищених витрат на виконання певних проєктів.

Директива PIF була прийнята 5 липня 2017 року в рамках стратегії Комісії щодо боротьби з шахрайством. Вона замінює Конвенцію про захист Європейського співтовариства 1995 року.

Ця Директива, імplementована національним законодавством, також визначає кримінальні злочини, які підпадають під матеріальну компетенцію Європейської прокуратури (EPPO) відповідно до статті 22 Регламенту Ради

(ЄС) 2017/1939 («Регламент ЕРРО»).

6 липня 2019 року закінчився строк для імплементації Директиви про ПДФ у національне законодавство. Як зазначено у двох звітах про його впровадження, прийнятих Комісією 6 вересня 2021 року та 16 вересня 2022 року відповідно [58], кілька невирішених питань відповідності все ще потребують вирішення. З цією метою Комісія вже відкрила провадження проти 19 держав-депутатів за неправильну транспозицію Директиви про ПДФ.

ЄС знаходиться в авангарді нової антикорупційної хвилі. Захист фінансових інтересів ЄС знову є рушійною силою цього кроку. «Директива про ПДФ» 2017 року вже містить ширший каталог корупційних злочинів, ніж Конвенція ЄС 1997 року. Новий антикорупційний пакет, представлений у травні 2023 року Єврокомісією та Високим представником ЄС із закордонних справ та політики безпеки, надає новий внесок у міжнародний антикорупційний сценарій та може слугувати моделлю для подальших ініціатив у сфері інших форумів. Ця амбітна пропозиція має на меті, серед іншого, наблизити типи та рівні санкцій для фізичних та юридичних осіб, а також інші положення, пов'язані з санкціями. Він встановлює вищі стандарти штрафу порівняно з тими, які наразі передбачені Директивою РІФ. Ці вищі стандарти були визнані відповідними з огляду на характер кримінальних злочинів, які мають бути гармонізовані пропозицією, стандартів, визначених державами-членами у своїх національних антикорупційних правових рамках, та рівнів санкцій, встановлених новішими документами кримінального законодавства ЄС.

Ця ініціатива вимагала від Комісії розробити цільові поправки до Директиви про ПДФ, зокрема, з метою забезпечення поваги до принципу еквівалентності та ефективного захисту, викладеного у статті 325 Договору про функціонування Європейського Союзу (ДФЄС). Останній, по суті, встановлює спільну відповідальність між Союзом та державами-членами за протидію шахрайству та будь-якій іншій незаконній діяльності, що зачіпає

фінансові інтереси Союзу, за допомогою ефективних та стримуючих заходів. Вона також встановлює зобов'язання забезпечувати однаковий рівень захисту між фінансовими інтересами Союзу та національними фінансовими інтересами.

Таким чином, цільова поправка до Директиви про РІФ виявилася необхідною для забезпечення того, щоб держави-члени мали еквівалентні заходи для боротьби з К., яка зачіпає фінансові інтереси Союзу та їхні власні фінансові інтереси. З цією метою стаття 28 пропозиції щодо Директиви про боротьбу з К. спрямована на приведення Директиви про ППФ у відповідність до вищих стандартів, викладених у цій пропозиції, з точки зору санкцій як для фізичних, так і для юридичних осіб обтяжуючі та пом'якшувальні обставини, строки позовної давності.

Наприклад, з конкретним посиланням на покарання для фізичних осіб, мінімальний максимальний рівень позбавлення волі, встановлений у Директиві про ППФ, було підвищено з чотирьох до шести років за хабарництво та з чотирьох до п'яти років за незаконне привласнення державною посадовою особою, коли йдеться про «значну шкоду або перевагу». З метою забезпечення відповідності Директиві про ППФ, положення про покарання за інші правопорушення ППФ, які вже каралися так само, як К. (шахрайство та відмивання грошей), також були збільшені до шести років. Крім того, додаткові штрафи або заходи для фізичних осіб, передбачені пропозицією щодо боротьби з К. (включаючи, наприклад, штрафи або позбавлення права обіймати державні посади), також будуть доступні за корупційні злочини, що впливають на бюджет ЄС. Цільова поправка до Директиви РІФ також спрямована на усунення можливості для держав-членів встановлювати санкції некримінального характеру у випадках К., що передбачає шкоду менше 10 000 євро або перевагу менше 10 000 євро, оскільки порівнянний поріг не передбачений у пропозиції щодо К.

Така ж логіка застосовується і в статті 28 пропозиції щодо включення до Директиви про ППФ додаткових обтяжуючих та пом'якшувальних

обставин [62], перехресного посилення на положення про штрафні санкції щодо юридичних осіб та запровадження вищих строків позовної давності для забезпечення відповідності тим, що викладені в пропозиції щодо К. [63].

Запропонована поправка до Директиви про ППФ не заходить так далеко, щоб розширити її суттєву сферу на додаткові правопорушення, які були гармонізовані пропозицією щодо боротьби з К., але ще не включені до Директиви про ППФ (тобто, хабарництво та незаконне привласнення в приватному секторі, торгівля впливом, зловживання функціями, перешкоджання правосуддю, збагачення за рахунок корупційних правопорушень). Тим не менш, як уточнюється в пояснювальній записці пропозиції, Комісія оцінить, якою мірою ці кримінальні злочини також повинні бути включені до Директиви ППФ. Ця оцінка буде проведена – в контексті оцінки Директиви про ППФ.

Можливе розширення сфери дії програми PIF на весь спектр корупційних злочинів сприятиме подальшому посиленню боротьби зі злочинами, що зачіпають фінансові інтереси Союзу в майбутньому. Крім цього таке можливе розширення сфери застосування директивного звіту ППФ також розширило б матеріальні рамки компетенції ЄППО. Останній, по суті, визначається за допомогою динамічного посилення на Директиву про ППФ. В результаті, ЕРРО стане компетентним розслідувати, переслідувати в судовому порядку та притягувати до відповідальності винних у всьому спектрі корупційних злочинів, що зачіпають фінансові інтереси Союзу.

Підсумовуючи, можна сказати, що боротьба з К. знову стала високим політичним пріоритетом в ЄС, і після схвалення Європейським парламентом та Радою ЄС нове законодавство, безсумнівно, матиме значний вплив на національне законодавство, а також на інші міжнародні ініціативи.

Президентка Єврокомісії Урсула фон дер Ляен оголосила про нові дії з протидії К. у своєму виступі «Про становище Союзу» у 2022 році [64] Антикорупційний пакет був ухвалений Комісією у травні 2023 року [65]. Цей час не міг бути більш підходящим, особливо з огляду на нещодавні випадки

К., які сколихнули серця інституцій ЄС, які, як стверджується, стосуються осіб, які приймають рішення в Європейському парламенті, їхніх близьких радників та впливових осіб. Загалом дані опитування Євробарометра за 2023 рік свідчать, що більшість європейців вважають гофрування конкретною проблемою. Антикорупційний пакет включає пропозицію Єврокомісії щодо директиви про боротьбу з К. за допомогою кримінального права та спільне обговорення (Комісією та Високим представником ЄС із закордонних справ та політики безпеки) з пропозицією встановити режим санкцій проти жорстоких корупційних актів, вчинених за межами ЄС. Він також включає створення Мережі ЄС проти К., яка була створена у вересні 2023 року, ключовим завданням якої буде підтримка картографування корупційних ризиків у всьому ЄС, що ляже в основу майбутньої антикорупційної стратегії ЄС.

Антикорупційний пакет закріплює існуючу структуру, що складається з різних антикорупційних правових текстів, дій та програм ЄС. Боротьба з К. також розглядається у Звіті про верховенство права [66], а також у деяких заходах Фонду відновлення та стійкості (який може бути використаний для фінансування заходів з реалізації рекомендацій, що випливають зі звітів «Європейського барометру»). Крім того, у контексті правил умовності [67] Комісія може звернутися до Ради ЄС з проханням вжити заходів щодо їх виконання (наприклад, призупинення платежів або фінансових виправлень) проти держав-членів, які порушують верховенство права, включаючи його антикорупційний компонент, коли це «безпосередньо впливає або серйозно ризикує вплинути на належне фінансове управління бюджетом Союзу або фінансові інтереси Союзу достатньо прямим чином» [67]. Паралельно, у червні 2023 року Комісія представила пропозицію щодо створення етичного органу ЄС з метою створення спільного набору етичних стандартів та типів поведінки для членів установ [68], тим самим запобігаючи можливим зловживанням, пов'язаним з К.

Законодавча база ЄС щодо боротьби з К. є фрагментованою,

застарілою та обмеженою за обсягом. Поточні правові заходи ЄС охоплюють боротьбу з хабарництвом у приватному та державному секторах. Низка правопорушень, пов'язаних з К., які також перелічені в Конвенції ООН про боротьбу з К. (UN-CAC), досі не гармонізовані на рівні ЄС. Як наслідок, можливий транскордонний вимір К. наразі не вирішується належним чином. На оперативному рівні розбіжності у криміналізації залишають лазівки як щодо конкретних видів корупційних правопорушень, так і щодо корупційних злочинів. Як зазначено в різних дослідженнях, прогалини та обмежене застосування чинного законодавства, а також потреба у співпраці та можливостях для розслідування транскордонних справ вимагають як визначення загальних стандартів у всьому ЄС, так і більш ефективної співпраці правоохоронних органів у справах, пов'язаних з К. Крім того, відсутність порівнянної статистики щодо корупційних ризиків, випадків та наслідків ускладнює розробку політики, що ґрунтується на фактичних даних, як на національному, так і на європейському рівнях. Крім того, Боротьба з К. на національному рівні залишається в центрі уваги кількох правоохоронних органів, що викликає занепокоєння щодо національного та транскордонного інституційного та оперативного співробітництва.

Законодавча пропозиція щодо боротьби з К. за допомогою кримінального законодавства має на меті оновити правову базу ЄС, у тому числі шляхом інтеграції міжнародно обов'язкових стандартів, таких як стандарти UNCAC, сторонами якого є як ЄС, так і всі держави-члени ЄС. Пропозиція спрямована на забезпечення того, щоб усі форми К. були криміналізовані в усіх державах-членах; що юридичні особи також можуть бути притягнуті до відповідальності за такі правопорушення; і що ці правопорушення тягнуть за собою ефективні, пропорційні та неадекватні покарання. Правова основа для пропозиції щодо Директиву ґрунтується на трьох положеннях Договору про функціонування Європейського Союзу (ДФЄС): а) статті 83 Договору про функціонування Договору про функціонування Європейського Союзу, яка визначає корупцію як один із

«еврозлочинів»; b) Стаття 83(2) Договору про функціонування Європейського Союзу як правова основа для запропонованого узгодження з так званою «Директивою про ПФ» (Директива № 1371 від 2017 року) [69]; та c) статті 82(1)(d) Договору про функціонування Європейського Союзу, яка є правовою основою для інструментів співробітництва.

Основна спрямованість пропонованої Директиви є потрійною. По-перше, він спрямований на закріплення існуючих антикорупційних норм в один єдиний нормативно-правовий акт. Це досягається шляхом гармонізації визначення корупційних злочинів відповідно до Конвенції ООН проти К. Це стосується хабарництва, незаконного привласнення, торгівлі впливом, зловживання службовими обов'язками, перешкоджання правосуддю та незаконного збагачення, пов'язаного з корупційними злочинами. Пропозиція також наближає єдиний мінімальний рівень кримінальних санкцій як для фізичних, так і для юридичних осіб, а також за обтяжуючі та пом'якшувальні обставини.

По-друге, пропозиція включає заходи щодо запобігання К., які держави-члени повинні прийняти з метою побудови ефективної системи доброчесності. Ці заходи полягають у кампаніях з підвищення обізнаності, наукових та освітніх програмах, що вживаються для пом'якшення наслідків

Таким чином, правоохоронні органи, служби, а також органи прокуратури та слідства повинні мати належні ресурси та можливість використовувати спеціальні інструменти розслідування. Це також стосується прийняття мінімальних правил щодо строків давності, зокрема, для запобігання зверненню стягнення у складних справах, які вимагають тривалого розслідування. Нарешті, пропозиція також стосується зловживання привілеями та імунітетом, коли це спрямовано на запобігання кримінальним розслідуванням.

Очікується, що зменшення попиту з боку К. та забезпечення стримуючих покарань для злочинців підвищать загальний рівень безпеки та покладуть край організованій злочинній діяльності. Очікується, що

підвищення рівня гармонізації у сфері протидії К. також зменшить перешкоди на шляху транскордонного співробітництва у кримінальних справах. Залишається відкритим питання про те, якою мірою зміст пропозиції буде збережено в остаточному тексті директиви, яку ще мають затвердити два співзаконодавці ЄС, тобто Рада Європейського Союзу та Європейський парламент. Наразі тривають перемовини щодо цієї пропозиції. Амбітні очікування полягають у тому, щоб досягти згоди щодо тексту до кінця терміну чинного мандату Європейського парламенту, призначеного на червень 2024 року. Початкова реакція держав-членів була відносно обережною: поза традиційною критикою правової бази, деякі особи, які приймають рішення, звернули увагу на слабку пропорційність тексту в розгляді як превентивних, так і репресивних заходів. В обмін на підтримку проекту директиви про боротьбу з К., держави-члени можуть вимагати більш суворих заходів для запобігання, розслідування та судового переслідування справ про доброчесність в установах ЄС. Нещодавній скандал із хабарництвом, в якому, як стверджується, брали участь офіційні особи ЄС [70], і той факт, що національні органи влади першими виявили і розслідували цю справу, можуть бути причиною, що використовується для того, щоб закликати до виділення більшої компетенції Європейській державній прокуратурі.

Держави – члени повинні встановити якісну прозорість шляхом доступу до інформації, що становить суспільний інтерес, декларування можливих конфліктів інтересів та заходи щодо їх пом'якшення, системи декларування майна для державних службовців та рамкові контакти між приватним та державним секторами; вони також повинні мати спеціалізовані антикорупційні органи, які були б належним чином оснащені (фінансовими, людськими та технічними ресурсами) та відповідним чином підготовлені.

Пропозиція полягає у сприянні ефективному розслідуванню та судовому переслідуванню корупційних справ. У той час як ЄС Директива про належну обачність щодо корпоративного сталого розвитку (CS3D) отримала заслужену

увагу з боку бізнесу, корпорації не повинні ігнорувати важливі зміни в антикорупційному регулюванні, які Комісія здійснила протягом 2023 року, і які будуть продовжені цього року.

У 2023 році також вибухнув корупційний скандал у Катарі, а з огляду на вибори до парламенту ЄС, які відбулися у червні 2024 року, цілком ймовірно, що Єврокомісія зосередить свої зусилля на просуванні рамкових правил. Оскільки боротьба з К. стоїть на першому місці в порядку денному, компанії повинні переконатися, що вони знають про те, що пропонується та які наслідки для їхньої діяльності.

Ключові елементи Рамкової угоди ЄС охоплюють три основні сфери.

Визначення К. та застосовні санкції: одне визначення, яке керує всіма

Враховуючи, що К. є транснаціональним явищем, Комісія пропонує у пропозиції до директиви гармонізоване визначення для активного та пасивного хабарництва в приватному та державному секторах, а також пов'язаних з ним правопорушень, таких як «незаконне привласнення», «торгівля впливом», «зловживання функціями», «перешкоджання правосуддю» та «збагачення за рахунок корупційних злочинів» (статті 7-12). Запропонована Директива також підштовхує держави-члени до криміналізації цих злочинів у випадках підбурювання, а також пособництва та підбурювання (стаття 14).

Хабарництво в державному секторі прийме широке визначення державних посадових осіб (посадові особи ЄС, національні посадові особи, призначені або виборні, постійні або тимчасові, міжнародні організації та посадові особи судів).

ЄС також закликає держави-члени ввести концепцію хабарництва в приватному секторі в національне законодавство, щоб охопити концепцію неправомірної вигоди будь-якого виду особі, яка керує або працює в приватному секторі в будь-якій якості (стаття 8).

Кримінальна відповідальність для компаній: зашморг може затягнутися. Ця гармонізація також охоплюватиме режим кримінальної відповідальності

юридичних осіб (наприклад, компаній) у справах про корупцію та потенційні застосовні санкції (стаття 17). Компанії будуть притягуватися до відповідальності за корупцію, вчинену «в інтересах цих юридичних осіб будь-якою фізичною особою, яка діє або індивідуально, або в складі органу юридичної особи і займає керівне положення в складі юридичної особи» (ст. 16).

Це закрийє серйозні прогалини в законодавстві деяких держав-членів. Наприклад, наразі компанії не можуть бути притягнуті до кримінальної відповідальності та притягнуті до кримінальної відповідальності за будь-які кримінальні злочини за німецьким законодавством, що є порушенням міжнародних стандартів, таких як Конвенція ОЕСР. Тим не менш, до них можуть бути застосовані корпоративні штрафи за кримінальні або адміністративні правопорушення, вчинені їхніми «представниками». Запропонована директива змінить це.

Проривним положенням у пропонованій Директиві є потенційне впровадження програм антикорупційного комплаєнсу як правового поняття в законодавство держав-членів. Дійсно, у запропонованій Директиві зазначено, що ефективні «програми внутрішнього контролю, обізнаності з питань етики та відповідності», спрямовані на запобігання К., будуть розглядатися як пом'якшувальний фактор, якщо правопорушення було вчинено корпорацією (але не захистом) відповідно до її статті 18.2. Це, ймовірно, підштовхне компанії до перегляду деяких існуючих операційних процедур, таких як навчання працівників, практики та процедури боротьби з хабарництвом, а також належна перевірка третьої сторони, щоб переконатися, що існують надійні системи, які допоможуть зменшити корупційні ризики.

Це означало б значну зміну в багатьох юрисдикціях. Ефективна програма дотримання вимог наразі не є пом'якшувальним фактором при визначенні суми штрафу ні відповідно до французького Loi Sapin 2, ні відповідно до загальних вказівок Національної фінансової прокуратури Франції (PNF). Така програма розглядається як перевага лише в тому випадку,

якщо ви вступаєте в переговори з PNF щодо французької угоди про відстрочку судового переслідування (судова угода в інтересах суспільства, Керівні принципи PNF, параграф 2.1.4).

Таким чином, якщо запропонована Директива буде прийнята, компанії матимуть більше стимулів, ніж будь-коли, до розробки, створення та впровадження ефективних програм етики та дотримання вимог для запобігання К.

3 травня 2023 року Верховний представник ЄС із закордонних справ і політики безпеки (фактично Міністерство закордонних справ ЄС) також запропонувало включити корупцію як законну підставу для введення міжнародних санкцій проти окремих осіб. Це доповнило набір інструментів обмежувальних заходів та уточнило, коли і де корупційні дії вважаються такими, що серйозно впливають або можуть вплинути на фундаментальні інтереси Союзу.

Іншими словами, ЄС хоче додати нову тематичну рамку, де міжнародні санкції та антикорупційне законодавство стануть більш узгодженими, слідом за Виконавчим указом Білого дому 13818. Як наслідок, компанії будуть зобов'язані проявляти підвищену комплексну обачність у своїй діяльності, особливо в країнах з високим рівнем корупційних ризиків.

Запропонована Директива може значно збільшити ризик притягнення до відповідальності за хабарництво та підвищити рівень контролю за програмою комплаєнсу компанії.

Враховуючи, що Ефективна програма антикорупційного комплаєнсу дедалі частіше розглядатиметься як пом'якшувальна обставина в майбутньому, компаніям буде рекомендовано оцінити сильні сторони своєї програми в діяльності в ЄС.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

3.1. Антикорупційна політика в Хорватії: орієнтир для вступу до ЄС (досвід для України)

У 1998 році Європейська комісія у своїй оцінці запитів країн Центральної та Східної Європи на членство в ЄС у контексті підготовки Порядку денного 2000 року дійшла висновку, що боротьба з політичною К. в цих країнах потребує посилення. Звіт Єврокомісії про прогрес кожної країни-кандидата можна підсумувати таким чином: «Зусилля, що вживаються країнами-кандидатами, не завжди адекватні суті самої проблеми. Хоча деякі з цих країн ініціюють нові програми контролю та запобігання К., ще зарано судити про ефективність таких заходів. Брак рішучості проявляється у протистоянні цій проблемі та викоріненню К. в більшій частині країн-кандидатів» [71]. Аналогічні оцінки були повторені в наступних звітах про прогрес країн-кандидатів з Центральної та Східної Європи. Відповідно, у 2001 році було зроблено висновок, що політична К. є серйозною проблемою п'яти з десяти країн цього регіону: Болгарії, Чехії, Польщі, Румунії та Словаччини, і постійною проблемою ще в трьох країнах: Угорщині, Литві та Латвії. Єврокомісія утрималася від висловлення критичних зауважень лише у випадку двох країн — Естонії та Словенії.

До 2002 року лише вісім з п'ятнадцяти держав-членів ратифікували основний документ, який ЄС прийняв проти К., а саме Конвенцію ЄС про забезпечення економічних інтересів Європейських співтовариств. Деякі з членів-засновників Європейського співтовариства були оцінені як країни з «високим рівнем К.» — Німеччина, Франція і, зокрема, Італія. Було констатовано, що деякі з країн-кандидатів були менш корумпованими, ніж три вищезгадані держави-засновниці ЄК (як позитивний приклад були вказані

Естонія та Словенія).

Хоча ситуація дещо покращилася аж до остаточного вступу країн Центральної та Східної Європи до ЄС у 2004 році, як було зазначено у щорічних звітах про прогрес («Звіт про прогрес країни»), у двох випадках було виявлено «системну корупцію». Таке жорстке судження вимагало формулювання додаткових, чітких і однозначних критеріїв для вирішення проблеми. Так було з Румунією та Болгарією, які були прийняті як члени ЄС лише у 2007 році, але з включеним до їхніх договорів про вступ призупинним положенням, що дозволяло ЄС у будь-який момент заморозити статус членства кожної з цих двох країн. Більше того, передвступний моніторинг було розширено за межі критичного моменту вступу, що відкрило шлях до нового прецеденту в політиці ЄС — Механізму співпраці та верифікації. Очевидно, що цей механізм запрацює і в інших випадках під час наступних хвиль розширення, з високою ймовірністю його застосування до країн із зони Західних Балкан.

Отже, ЄС був зобов'язаний розробити нові інструменти для вимірювання та оцінки К. в країнах-кандидатах після П'ятого розширення. Таким чином, додаткові критерії були застосовані до країн, що належать до другого покоління європейських угод, а саме до країн, чиї відносини з ЄС та перспектива їхнього можливого членства в ЄС були визначені Угодами про стабілізацію та приєднання, тобто до країн Західних Балкан. Але оскільки на саміті в Салоніках у 2003 році ЄС погодився, що прогрес кожної південно-східної країни-заявника оцінюватиметься на індивідуальній основі, виникла необхідність сформулювати та розробити спеціальні критерії, адаптовані до кожної країни та її специфічного характеру К. Таким чином, Хорватія, яка набула статусу кандидата у 2005 році, була змушена виконати новий набір запитів на додаток до Копенгагенських та мадрридських критеріїв вступу (політичних, економічних та правових у поєднанні з адміністративними критеріями) — вимоги, що висувалися відповідно до Угоди про стабілізацію та асоціацію між ЄС та Хорватією, підписаної у 2001 році. Вони включали

ліквідацію наслідків війни, повну співпрацю з Гаазьким трибуналом щодо колишньої Югославії, переслідування внутрішніх воєнних злочинців, повернення біженців, налагодження регіонального співробітництва тощо. На відкритті кожного з 33 розділів переговорів (всього 35) Хорватія отримала додаткові орієнтири, в тому числі, як особливий орієнтир у боротьбі з К., нагальну потребу прийняття загальної антикорупційної програми та стратегії боротьби з К. Це було необхідно, тому що Хорватія була віднесена до країн з високим рівнем системної К., яка вимагає дуже детальних і постійних заходів для її викорінення в хорватському суспільстві та державному устрої.

Політична К. як патологічне політичне явище була визнана в Хорватії лише після 2000 року, хоча дослідження К. в перехідній Хорватії були проведені вже в 1994 році, а перші комплексні аналізи та дослідження К. з'явилися між 1999 і 2001 роками (Josip Kregar, *Corruption and Predatory Capitalism*, 1999; Дамір Петричич, *Злочинець у хорватській приватизації*, 2000; Давор Деренчинович, «Міф про корупцію», 2001). Вимірювання сприйняття К. в Хорватії за критеріями Transparency International розпочалося у 1999 році, і Хорватія посіла 74 місце у списку зі 105 країн (найменш корумпована країна посіла перше місце, а найбільш корумпована – 105). Безперечно, таке рейтингування означало, що К. в Хорватії була оцінена як дуже висока серед країн, які заслужили визнання країн з ендемічною К. та на шляху до жорсткішої кваліфікації «системна К.». Тому сприйняття Хорватії того часу (це був період авторитарного націоналістичного режиму на чолі з президентом Франьо Туджманом) було, безперечно, дуже несприятливим з точки зору демократичного контролю та ефективності боротьби з К. З тих пір рейтинг Хорватії коливався, досягнувши свого піку в 2003 році (в останній рік існування Рачанської коаліції, лівоцентристського уряду) як 51-е місце за шкалою, а в 2009 році він знову опустився на 66-е місце.

Ситуація в Хорватії відрізнялася від ситуації в інших країнах з перехідною економікою. Політичний і соціальний розвиток був сильно забруднений наслідками війни і авторитарного посткомуністичного,

націоналістичного режиму, встановленого після краху югославської моделі самоврядного соціалізму. Таким чином, причини розгулу К. в Хорватії можуть бути пов'язані з низкою обставин. Ці причини специфічні і складають «особливість моделі», як я заявив під час дебатів у журналі «Політична думка» у 2005 році. Їх можна звести до шести основних пунктів:

По-перше, спадщина «старої системи», або, як висловилася комісія *Justitia et Pax* Хорватської єпископської конференції, «комуністичний менталітет і традиційна культура К.». Югославський самоврядний соціалізм як м'яка форма комунізму з сильним партійним контролем, незважаючи на ринкову економіку, функціонував паралельно з державним дирижизмом. Вона надавала перевагу деяким формам дрібної К., або «вуличній К.», також відомій у теорії К. як «бакшиш» і «ширіні» (бакшиш означає «чайові», а ширіні, перське слово, що означає «подарунок зручності» або «знак уваги»). Крім того, нефункціонування ринкової економіки та бюрократична тяганина сприяли найкоротшим шляхам отримання послуг від місцевої та державної бюрократії. Політична К. втілювалася в партійному кумівстві та кумівстві, оскільки «кадрова політика», тобто відбір чиновників на всіх рівнях, була компетенцією Ліги комуністів. Винятки на деяких виборах були лише підтвердженням правила (у зв'язку з поширенням усіх рівнів голосування в так званому самокерованому демократичному процесі).

По-друге, К. була спричинена самою війною: під час війни, через ембарго на постачання зброї, запроваджене ООН, було складно закуповувати зброю для оборони, а військові закупівлі, очевидно, не були ні прозорими, ні демократичними. Члени нової антикомуністичної політичної еліти були причетні до незаконної торгівлі зброєю, контрабанди коштів на оборону, внаслідок чого певна кількість хорватських ветеранів війни випадково накопичили стабільні статки. Після війни вони стали першими «олігархами», серед них багато генералів, які вже під час війни почали займатися нелегальною торгівлею, навіть з ворогом, або привласнювати гроші та кошти на оборону. Найгучнішим прикладом був генерал Володимир Загорець,

скромний технік до війни, якого засудили до тюремного ув'язнення за розкрадання коштів на оборону. Інші генерали або високопоставлені чиновники накопичували стабільні статки, і оскільки це робилося як вираз «системи здобичі», їхня поведінка сприяла поширенню К. на нижчих рівнях.

Третьою причиною політичної К. був, очевидно, непрозорий процес приватизації державних підприємств. Ці підприємства продавалися не оферентам за найкращою ціною, а політично придатним (політично придатним) клієнтам з правлячої політичної еліти, послідовникам націоналістичної партії при владі. Частина державного майна була розподілена між ветеранами війни, створюючи таким чином привілейований клас, поширюючи уявлення про те, що приналежність до правлячої еліти може бути джерелом збагачення, підбурюване прикладом, наведеним зверху (купівля квартир у соціальній власності за смішними цінами, заводи, віддані за смішними цінами та з надзвичайно вигідними кредитами тощо).

Четверта причина криється в новій політичній культурі «націоналістичної революції», тобто в концепції самої держави. Введення ідеологічного аргументу може здатися дивним, але правда полягає в тому, що вся війна велася не лише для захисту країни від Мілошевича та сербської агресії, а й для побудови сильної націоналістичної держави як втілення хорватського національного духу. Очевидно, що така держава, як кінцевий ідеал національних і політичних амбіцій, була не постмодерністською моделлю держави і вже точно не державою як знаряддям добробуту (і безпеки) її мешканців, а моделлю національної держави XIX століття як символу національної влади. Замість моделі сучасної держави-постачальника послуг (слуги своїм громадянам), держава, яка була відкрита, була головним символом національної сили та могутності. Така концепція держави з її ідеологічним навантаженням уможливила створення державного апарату, який не підлягав сумніву.

П'ята причина може бути виведена безпосередньо з четвертої, тобто з поняття держави. Була створена величезна бюрократія, заснована на системі

здобичі. Державна адміністрація, яку демонстративно називали «державною адміністрацією», була наповнена партійними поплічниками та послідовниками: дві третини з 65 000 працівників адміністрації на центральному рівні були обрані без публічних конкурсів, виключно на основі їхньої лояльності до націоналістичної еліти, яка правила з 1990 по 2000 рік (з коротким інтермеццо уряду війни за національну єдність із серпня 1991 року по травень 1992 року) і знову з 2003 року до сьогодні. Очевидно, що така адміністрація не схильна до якихось реформ чи раціоналізації бюрократичного апарату. Причому вона служить не суспільству, а державі як уявному втіленню «національної волі», «національного духу» та «тисячолітнього історичного прагнення і мети хорватської нації». Таким чином, п'яту причину можна назвати гіпербюрократизацією, тобто інфляцією державного чиновництва, коли люди отримують роботу не через раціональну потребу в управлінні державою, а радше як нагороду за свою політичну лояльність, тим самим плекаючи репрезентативність держави та її символів, серед яких бюрократія є однією з найважливіших.

Шоста причина є логічним наслідком такої концепції, а саме гіпернормативізм, який походить від держави, орієнтованої на владу, яка не є постачальником послуг для громадськості. Гіпернормативізм втілений у численних і деталізованих законах, що регулюють усі сфери суспільно-політичного життя, хоча основні нормативно-правові акти, що регулюють і карають за корупцію, відсутні: і тут ми говоримо про відсутність базового юридичного документа про конфлікт інтересів, політичних кампаній та фінансування партій, всеосяжного антикорупційного законодавства — Усі вони були прийняті у 2011 році лише в рамках умовності ЄС, а не з ініціативи самого суспільства (попри безперервні зусилля опозиції, яким заважала правляча більшість).

Лише після краху націоналістичного уряду та смерті Франьо Туджмана вдалося розпочати діалог щодо політичної К. в хорватському суспільстві. У 2002 році хорватський парламент ухвалив першу Національну програму

боротьби з К., запропоновану лівоцентристською коаліцією на чолі з прем'єр-міністром Івицею Рачаном. Перший спеціалізований орган, що займається боротьбою з К., USKOK (Управління по боротьбі з К. та організованою злочинністю), був створений у 2001 році. Але після повернення до влади Хорватського демократичного союзу (ХДС) у листопаді 2003 року політична ініціатива щодо протидії К. пішла в стагнацію і Хорватія знову опинилася на шляху вниз за міжнародною шкалою сприйняття К. (Corruption Perception Index — CPI), а й за іншими показниками: щорічними звітами міжнародної неурядової організації Freedom House, Global Governance Index, індекс демократії Шведського інституту демократії та The Economist Intelligence Unit (Велика Британія).

Політичний дискурс про корупцію отримав поживлення у 2006 році, коли Хорватія ініціювала переговорний процес щодо свого вступу до ЄС. Одним із додаткових критеріїв виконання вимог щодо членства став орієнтир із вимогою розробки антикорупційної стратегії, оскільки політична К. була позначена як серйозна проблема, яка могла завадити гармонізації хорватської правової та політичної системи з європейським правовим та політичним законодавством. Отже, Хорватія була змушена сформулювати власну антикорупційну стратегію як одну з передумов для початку переговорів про вступ. Таким чином, Національна програма боротьби з К. була прийнята хорватським парламентом навесні 2006 року.

Через рік Європейська комісія оприлюднила свій звіт про перевірку, в якому зазначалося, що, незважаючи на те, що застосовувалася Національна антикорупційна програма, К. все ще становить серйозну проблему в Хорватії та суттєво впливає на різні аспекти суспільного життя. Загальну позицію влади в Хорватії охарактеризували як реактивну, а не проактивну. Загальна толерантність до «побутової К.» — хабарництва — викликає занепокоєння, і К. підтримується відсутністю належного адміністрування, прозорості та підзвітності в державному управлінні, а також відсутністю етичних кодексів та кодексів поведінки як у державному, так і в приватному секторах.

Цей висновок зі Звіту про скринінг 2007 року пізніше був повторений у Звіті Європейської комісії про прогрес того ж року. При цьому зазначається, що реалізація антикорупційної програми не пройшла далі початкового етапу. На думку Європейської комісії, терміново необхідною була повна реалізація програми, а також сильна політична воля для посилення зусиль, особливо коли йшлося про корупцію на високому політичному рівні. Необхідно було не лише докладати більше зусиль для проактивного запобігання, виявлення та ефективного переслідування К., але й більш того, необхідно було підвищити обізнаність про корупцію як серйозне кримінальне діяння. Незважаючи на висновки USKOK, К. залишається серйозною проблемою, багато звинувачень у К. залишаються нерозслідуваними, а корупційна поведінка зазвичай не карається. Дуже часто резонансні та інші справи з викриттям корупційних афер у ЗМІ зникають з поля зору нерозкритими, а суспільне сприйняття К. погіршується за останні кілька років. Таким чином, Європейська комісія дійшла висновку, що до 2007 року не було навіть одного успішного судового переслідування резонансної справи, і це твердження було повторено у Звіті про прогрес наступного року.

У червні 2008 року, в результаті цієї критики, було прийнято переглянуту антикорупційну стратегію з відповідним планом дій, що охоплює спеціальні заходи для більш широких територій, схильних до К. У Звіті про прогрес за 2008 рік Європейська комісія встановила, що законодавча база для боротьби з К. була змінена разом із доповненнями до Кримінального закону та доповнень до Закону про конфлікт інтересів. Це було оцінено як крок у правильному напрямку, проте принцип конфлікту інтересів був оцінений як не досить чіткий на всіх рівнях прийняття політичних рішень. Незважаючи на те, що новий Закон «Про фінансування політичних партій» запрацював, найважливіше питання фінансування виборчих кампаній остаточно не вирішене. На відміну від попереднього Звіту про виконану роботу, у Звіті за 2008 рік також зазначається, що «відсутня культура політичної відповідальності».

Крім того, у Звіті про прогрес за 2009 рік зазначалося, що «К. залишається всюдисущою». Висновки минулого року підтвердилися, заявивши, що було розпочато обмежене розслідування К. на високому рівні, але воно було зірване з політичних мотивів — а культури політичної відповідальності все ще бракувало. Було використано зневірюче формулювання, яке узагальнено відображає об'єктивну і не менш зневірену ситуацію: «Бракує серйозного впровадження антикорупційних процедур з боку державного управління, тоді як багато політичних органів підтримують централізовано скоординовані зусилля з боротьби з К. лише на словах» [72].

Незважаючи на те, що доповненнями до Кримінального закону були введені нові норми щодо конфіскації майна у випадку з К., таких випадків не було, а отже, оцінка цих заходів не могла бути проведена. К. все ще «всюдисуща». Особливим джерелом К. назвали державні закупівлі і, крім того, Закон «Про право на доступ до даних» досі не імplementований і не показав жодного позитивного результату. Знову ж таки, наголошується на проблемі відсутності культури щодо К.

Результатом всього цього став оновлений План дій, який супроводжує Стратегію боротьби з корупцією, затверджену 18 березня 2010 року. Цей План дій оголосив про «загальну нульову толерантність до К.», як пояснила прем'єр-міністр Ядранка Косор того ж дня на засіданні кабінету міністрів. Цей План дій перелічує 145 заходів, які охоплюють, як уже зазначено у вступі, «цілісний (комплексний, всеосяжний) підхід до запобігання та боротьби з корупцією». Саме тому «стратегічне бачення боротьби з К.» проявляється через п'ять тематичних напрямків, на яких уряд зосередив свою діяльність: правова та інституційна база, запобігання К., судове переслідування та санкціонування К., міжнародне співробітництво та поширення обізнаності громадськості про шкідливі наслідки та шкідливість К. Автори документа переконані, що нульової толерантності до К. можна досягти, досягнувши синергії діяльності та енергій у всіх цих сферах, досягнувши таким чином видимих і відчутних результатів, які можна виміряти. З цієї нагоди Міністр

юстиції Іван Шимонович наголосив, що План дій розроблено та вдосконалено у співпраці з Європейською Комісією. За словами Шимоновича, група експертів Єврокомісії оцінила досягнутий прогрес як «дуже великий».

Тим не менш, Європейська комісія звернулася з проханням зробити боротьбу з К. в Хорватії більш ефективною, враховуючи також майбутні кошти ЄС, які Хорватія отримає після свого вступу, що робить потребу в більш жорсткій боротьбі з К. більш очевидною. Але є й інші, більш витончені форми політичної К., в яких угода між корупціонером і корупціонером не видима, не так легко помітна і навіть не може бути виміряна кількісно. Однією з таких форм, більш помітною, ніж інші в цій категорії, є кумівство — наймання або надання переваги родичам, знайомим або членам якоїсь більш ексклюзивної неформальної групи. Прикладом цього є випадок з «дядьком Лукою», головою хорватського парламенту Лукою Бебичем, від якого очікували наймати «співвітчизників» на керівні посади в державних компаніях. Коли корупційна угода здійснюється в інтересах якоїсь офіційної групи, ми маємо справу з кумівством — неправомірною вигодою, отриманою на основі участі в політичній групі, тобто політичній партії чи кліці, групі інтересів чи мережі. Прикладом цього є наймання Раде Булюбашича після повернення з еміграції колишнім прем'єр-міністром Іво Санадером, який також був президентом Хорватського демократичного союзу: Булюбашич був оплачуваним працівником Хорватської електроенергетичної компанії, але насправді він працював у штаб-квартирі HDZ. Ця категорія також включає політичне призначення посадових осіб за системою здобичі, тобто коли переможець політичних виборів надає своїм послідовникам низку посад у державному управлінні незалежно від їхньої кваліфікації (наприклад, призначення на посаду посла Невена Юріки, поета і члена ХДЗ, хоча формально він не мав відповідної кваліфікації). Це мало катастрофічний ефект, що він використовував державні кошти на свої особисті потреби, за що був визнаний винним муніципальним судом у Загребі Цю форму К. також називають клієнтелізмом — від латинського поняття *cliens*, що позначає громадянина,

який був змушений своїм несприятливим становищем у суспільстві вдатися до підтримки патронуса (захисника або патрона) в обмін на різні послуги, в тому числі і його голос на виборах. Відповідно, патронаж – це окрема форма політичної К., в якій патронус, покровитель чи захисник підтримує своїх «клієнтів» і надає їм певні позиції в суспільстві (як у прикладах Луки Бебіча, Іво Санадера та ін.) на основі їхньої лояльності до партії чи партійного керівництва, незалежно від їхніх реальних здібностей і часто всупереч їхній некомпетентності. Таким чином створюються прихильники та послідовники режиму, чи то в окремих випадках, чи у випадках підтримки цілих верств населення (наприклад, виборців з Боснії та Герцеговини на хорватських виборах або привілейованого ставлення до категорії фальшивих учасників вітчизняної війни, які мобілізуються як прихильники політичного варіанту чи керівництва).

Крім розглянутих вище форм політичної К., існують класичні форми політичної К., такі як розкрадання, тобто розкрадання довірених державних коштів або їх перенаправлення в райони, розташовані в «сутінковій зоні». Яскравим прикладом є випадок з чиновником HNS (Хорватської народної партії) Сречко Ференчаком та його партнером, які продали ділянку землі, довірену їм містом Загреб, для гуманітарних цілей на ринку за повною ринковою ціною. Крім того, існують недоліки — на межі законності (наприклад, у формі пожертвувань на гуманітарні чи освітні цілі, що надаються в обмін на втручання уряду, тобто за втручання окремого міністра, за фаворитизм у громадських змаганнях, за державну підтримку) та інші форми так званого політичного лобіювання.

Безсумнівно, найбільш ухильною формою корупційної угоди, однак, є так звана торгівля впливом, тобто торгівля політичним впливом. Торгівля впливом – це незаконна практика використання чийогось впливу в уряді або в державних справах, або зв'язків з членами уряду з метою отримання послуг або преференційного режиму для когось іншого, зазвичай не пов'язаних з кінцевим результатом оплати, тобто матеріальною компенсацією. Таку форму

політичної К. ще називають торгівлею впливом. ОЕСР назвала це «неправомірною торгівлею впливом», як синонімом незаконних форм політичного лобіювання — наприклад, коли хорватські міські чи районні чиновники лобіюють урядовців, щоб маршрут автомагістралі проходив через їхній регіон, розраховуючи на підвищення ціни на землю та діючи в партнерстві з можливими інвесторами, які придбали територію заздалегідь (чудовою ілюстрацією є випадок з мостом Пелешац: приватна компанія викупила за низьку ціну скелясту місцевість у Пелешаці, на якій, як згодом було вирішено, буде побудований міст Пелешац).

Іншою формою політичної К. є вимагання, як незаконне та умисне отримання вигоди, матеріальної чи нематеріальної, від іншої особи чи суб'єкта шляхом здійснення незаконного тиску у формі погроз або залякування з метою примушування їх до надання певних вигод. Такий примус може включати фізичні ушкодження, насильство або перешкоджання і навіть створювати небезпеку для третьої сторони (наприклад, вищезгаданий випадок Ігоря Радженовича, голови Zagreb City Holding).

Нарешті, існує класична форма політичної К. – конфлікт інтересів, тобто змішування публічних і приватних інтересів при виконанні одного або двох обов'язків або функцій. Спосіб врегулювання конфлікту інтересів посадових осіб державних службовців має вирішальне значення для функціонування носіїв публічних обов'язків. У зв'язку з відсутністю нормативно-правових актів щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів були випадки, коли державні чиновники — міністри — довіряли керівні посади у власних, приватних підприємствах своїм дружинам або родичам, поки ті виконували державні функції (відповідними прикладами з коаліційного уряду Івіці Рачана у 2000-2003 роках можна вважати міністрів і чиновників Горанко Фіжуліч, Радімір Чачич і Златко Томчич, тоді як попередній, 1990-х період, наводив незліченну кількість прикладів). Новий лівоцентристський коаліційний уряд Хорватії після перемоги на виборах у листопаді 2011 року вирішив призначити двох міністрів до наглядової ради національної нафтової компанії, в якій він

має відносну більшість акцій (ще одна відносна більшість належить національній угорській нафтовій промисловості MOL). Цей крок був підданий критиці з боку ЄС у своєму першому Моніторинговому звіті у квітні 2012 року. У розвинених демократичних суспільствах будь-яка участь посадової особи (міністра або державного секретаря) в управлінні державним підприємством також вважається конфліктом інтересів. Однак хорватське обґрунтування, запропоноване ЄС, полягало в тому, що деякі німецькі публічні компанії також мають державних секретарів або міністрів у наглядових радах, але ЄС не скаржитья (хоча судові процеси були ініційовані Європейською комісією до Європейського суду).

Всі розглянуті вище форми політичної К. свідчать про те, що політична К. не може бути зведена лише до однієї або двох її форм. Його ухильність, поява в окультних і непрозорих модусах пояснюється саме тим, що він є складним явищем, незведеним до однієї або двох форм. І саме це показано на прикладі Хорватії.

З такою ж наполегливістю, як і у випадку з вимогою Європейської комісії про «повне розуміння політичної К.», хорватська політична та законодавча практика зводить політичну корупцію лише до її найбільш помітних форм: хабарництва та, можливо, хабарництва. Тим не менш, багато справ, пов'язаних з хабарництвом, залишаються невирішеними (наприклад, колекція дорогоцінних годинників колишнього прем'єр-міністра Іво Санадера). Тому в законодавчому аспекті боротьби з К. очевидно недостатньо ввести в дію положення щодо зловживання державним обов'язком, конфлікту інтересів, права на публічну інформацію та зробити прозорою процедуру публічних закупівель. Також необхідно в правовому регулюванні називати політичну корупцію її правильним ім'ям і перераховувати всі її форми з відповідними заходами і санкціями. Одним словом, необхідно прийняти справжнє антикорупційне законодавство, яке б підвищило обізнаність суспільства про політичну корупцію та створило передумови для ефективних, всеосяжних політичних дій проти К. З цієї причини ми повинні, перш за все,

проаналізувати недоліки існуючого правового регулювання щодо К. в Хорватії.

Однак у квітні 2012 року розпочато великий судовий процес проти колишнього прем'єр-міністра Іво Санадера та його спільників, які навіть звинуватили колишню провідну партію HDZ у К. шляхом вимагання грошей у державних компаній на фінансування виборчих кампаній та партійну діяльність. (Здирництво здійснювалося шляхом примусу всіх публічних компаній розміщувати рекламу через приватну компанію Fimi Media, не дотримуючись практики державних закупівель, сплачуючи послугу високо за ринкову ціну, щоб дозволити перерахування надлишку до провідної сторони, ХДЗ, казначейства). Це стало серйозним проривом, який матиме довготривалі наслідки для усвідомлення К. в хорватському суспільстві. Однак у Хорватії є над чим працювати в контексті антикорупційної діяльності.

По-перше, поняття «конфлікт інтересів» у хорватському політичному житті поки що не дуже чітке. Незважаючи на рішення направити двох міністрів до наглядової ради INA-MOL, яке було витлумачено як виняток, необхідний для «захисту національних інтересів, яким загрожує поведінка менеджерів, призначених MOL в Адміністративній раді», нинішній уряд вирішив переглянути практику колишнього уряду на чолі з HDZ щодо відбору членів наглядових рад у публічних компаніях шляхом публічного конкурсу. Натомість уряд безпосередньо висуне таких членів зі списку їхніх вірних прихильників, що також трактується Європейською комісією у своєму Моніторинговому звіті щодо Хорватії як крок назад щодо узгодженої угоди про приєднання.

По-друге, залишається потреба у прийнятті низки антикорупційних законів та правових інструментів, які можуть викоринити корупцію через фінансування партій, зробивши партійні фінанси прозорими та підзвітними громадському моніторингу.

По-третє, у Хорватії досі відсутній закон, який би захищав викривачів, тобто тих, хто виявляє та оприлюднює корупційні справи та скандали.

По-четверте, усвідомлення К. все ще недостатнє як у громадській думці, так і в державному управлінні. Антикорупційні курси мають проводитися на всіх рівнях, особливо серед 65 000 працівників у «державній адміністрації» (Н.Б., Хорватія є єдиною європейською країною, яка за законом називає свою адміністрацію «державною адміністрацією», а не «державною адміністрацією» чи державною службою, тим самим підтримуючи популярну думку, що адміністрація служить державі, а не громадянам.

По-п'яте, антикорупційні курси мають бути включені до навчальних програм університетів, особливо на факультетах політології, економіки та права, таким чином започатковуючи формування високого рівня свідомості в тих професіях, які найбільш схильні до корупційних практик.

По-шосте, Хорватія потребує етичних кодексів у державному управлінні, серед політиків, деонтологічних кодексів професій, чітко спрямованих на формування антикорупційної свідомості.

По-сьоме, хорватська політична система має бути дебюрократизована, тобто гіпернормативізація має бути зменшена до розумного рівня. Наприклад, якщо приватна особа хоче встановити сонячну батарею на даху свого будинку, йому все одно потрібно 57 сертифікатів та дозволів. Аналогічним чином, бюрократичні перешкоди для започаткування бізнесу, для отримання дозволів на будівництво та імпорт мають бути спрощені, щоб запобігти корупційним скороченням, необхідним для виживання у ворожому бізнес-середовищі в тому ж випадку, спричиненому тривалими, надмірними та зайвими процедурами.

По-восьме, існуючі положення Кримінального кодексу, Закону про кримінальний процес, Закону про запобігання конфлікту інтересів, положень Закону про публічні закупівлі, Закону про фінансування політичних партій, позафракційних списків і кандидатів та положень Закону про право на доступ до інформації мають бути уніфіковані, і разом з новими положеннями, вони повинні сформулювати новий, сучасний «Закон про запобігання та боротьбу з політичною К.», що відповідає реальному часу і суспільству, який би

охоплював усі ще не згадані форми політичної К., які зазвичай зводяться до зловживання державними службовими обов'язками. Проста згадка про такі форми політичної К., як кумівство, кумівство, патронаж та політичне лобіювання, поряд з усіма іншими існуючими формами К., згаданими в інших законах, створила б зовсім іншу атмосферу та мобілізувала б усе суспільство для запобігання та боротьби з політичною К. Це захистило б як засоби масової інформації, так і працівників засобів масової інформації, які через викриття політичної К. та організованої злочинності наражаються навіть на смертельну небезпеку або репресії (наприклад, вбивство Іво Пуканича, власника періодичного видання *Nacional*; побиття журналіста Душана Мілюша, який викривав окремі корупційні справи, та Ігоря Радженовича, голови Zagreb City Holding, хто ініціював процес викриття корупційних зв'язків та конфлікту інтересів у власній компанії; звільнення журналістки Ясни Бабич, яка займалася питаннями злочинності та К.; переслідування в засобах масової інформації журналіста Душко Петричича, який написав книгу «Злочинність у хорватській приватизації» та ін.).

Відповідно, підсумовуючи, науковці виступають за всеосяжний підхід до концепції політичної К. в правових документах та створення правового механізму, який би прямо вказував на політичну корупцію, без жонгливання амбівалентністю концепції К. [71]. Поки цього не буде зроблено, ми не зможемо звільнитися від враження, що існує великий розрив між декларативною готовністю наших політиків радикально боротися з політичною К. та фактичним ухиленням від інтегрального підходу до політичної К. шляхом зведення зусиль лише до окремих елементів кримінально-правового переслідування. Тому вирішення проблеми політичної К. не може бути знайдене виключно у сфері обмеженого правового регулювання, яке здебільшого формулюють лише фахівці-правники, які не розуміють і не можуть зрозуміти сутності політичної К. (звісно, за винятком теоретика права та соціолога права Йосипа Крегара).

Тривалі переговори про вступ до ЄС з Хорватією призвели до нового,

третього покоління принципів умовності щодо членства, які також називають орієнтирами. Досвід і практика цих переговорів будуть повчальними для інших країн регіону, які прагнуть до членства в ЄС: Боснії і Герцеговини, Чорногорії, Сербії та Македонії. Хорватський досвід свідчить, що боротьба з К. посідає перше місце у списку пріоритетів ЄС як на відкритті, так і на закритті переговорів.

Запуск антикорупційної програми та стратегії став одним із орієнтирів для підготовки та відкриття переговорів у сфері судоустрою, а Європейська комісія та міждержавна переговорна група обрали цілісний, системний підхід до сфери політичної К., хоча орієнтири, здавалося б, були сформульовані досить нейтрально. Але показники виконання будуть абсолютно конкретними і, якщо їх послідовно впроваджувати, вони повинні будуть виконувати функцію каталізаторів для запуску більш системної антикорупційної боротьби в хорватському суспільстві. З цієї причини ми завершимо цю дискусію, навівши таксономічно 21 критерій, які чітко демонструють, до якої міри політична К. є не лише ендемічним, але навіть системним ураженням хорватського суспільства та політики.

1. забезпечити спроможності для проведення судової реформи
2. встановлювати та вести облік призначення працівників судового складу
3. реформувати та зміцнити Державну судову раду та Державну прокурорську раду
4. суттєво скоротити відставання суддів
5. комп'ютеризувати суди та систему розподілу справ між окремими суддями
6. раціоналізувати мережу судів
7. вести облік результатів судових процесів над воєнними злочинцями
8. переглядати справи та гарантувати належне поведіння при поновленні судового провадження
9. посилити УСКОК – Управління по боротьбі з К. та організованою злочинністю та розширити його повноваження

10. підвищити ефективність та деполітизованість поліції
11. підвищити спроможність судів, технічно та кадрово
12. підвищити прозорість та доброчесність державного управління
13. удосконалити нормативно-правові акти щодо фінансування політичних партій
14. здійснювати контроль за активними картками посадовців та суддів
15. збільшити зайнятість меншин, особливо в поліції та судовій системі
16. провести дослідження щодо недостатнього представництва меншин у ширшому державному секторі
17. вжити заходів, спрямованих на примирення та підвищення толерантності серед громадян
18. доопрацювати вирішення житлового питання біженців, колишніх власників нерухомості
19. удосконалити опрацювання звернень щодо реконструкції будинків
20. удосконалити адміністративне судочинство
21. вести облік досягнутих результатів у боротьбі з дискримінацією та посилити Офіс Омбудсмена.

Таке таксономічне перерахування орієнтирів чітко показує, що політична К. отримала доступ до кожного з перелічених вище видів діяльності. З цієї причини, евфемістично кажучи (фактично, в розбавленій, дипломатичній термінології), вимагається «поліпшення», «зміцнення» і «ведення обліку» поки що відсутніх дій. А загальний орієнтир, який став передумовою для початку переговорів щодо (але не тільки) судової влади, зберігає форму антикорупційної стратегії та завершення її реалізації.

3.2. Трансформація концепції антикорупційної превенції

Акт «переосмислення» К. є необхідним у зв'язку з глобальною стагнацією після більш ніж двох десятиліть міжнародних антикорупційних

зусиль. Питання К. переосмислюється як питання безпеки, а не питання, що має характер розвитку, але роль, яку відіграють міжнародні агентства у зміні країни, все ще залишається помітною. Наразі в теоретичному дискурсі відбувається переосмислення К. поза традиційними рамками та пропонується метод прогнозування, а також найсучасніші аналітичні, засновані на фактах інструменти для картографування, оцінки та прогнозування корупційних ризиків [61].

Науковці стверджують, що К. є політичним питанням, яке часто переважає над індивідуальним вибором, і може бути подолане лише за допомогою сильного політичного втручання, а не шляхом «підштовхування» кожної людини до чесності. Можна пояснити межі міжнародного втручання та продемонструвати, скільки незавершених справ залишилося позаду завдяки розвивальному підходу до боротьби з К. – справі, яка може бути вирішена лише всередині країни за допомогою коаліцій, що виступають за зміни. Є докази того, що К. не зменшилася, незважаючи на безпрецедентні зусилля. Це відбувається тому, що міжнародний контекст сьогодні створює набагато більше можливостей для К., ніж створює стримуючих факторів. Лише деякі країни та міжнародні організації довели свою здатність вирішити соціальну дилему К. Інструменти для збору доказів для дій були такими ж слабкими, як і концептуалізація, але прогрес був досягнутий і може бути використаний внутрішніми коаліціями, які намагаються кинути виклик корумпованому статус-кво.

Британське академічне видавництво Edward Elgar publishing випускає серію книг, присвячених «переосмисленню» різних концепцій науки та соціальних наук. У 2021 році К. потрапила на порядок денний дуже вчасно: провівши попередні 30 років на маргінесі соціальних наук, К. стала однією з найпомітніших міждисциплінарних тем, що наповнює як академічні, так і політичні дебати.

Навіть у розвиненому Європейському Союзі більше половини країн мають серйозні внутрішні проблеми. Акт «переосмислення» К. вже

відбувався не один раз, роблячи більший внесок у постправду про корупцію, ніж у будь-що інше, незважаючи на надзвичайні ідеї таких людей, як *Еліно́р Остром*, *Дуглас Норт* і *Майкл Джонстон*. Саме тут нам потрібно подолати розрив і «переосмислити» ситуацію зі скриньки «неефективної боротьби з корупцією». Реалізуючи мету «Переосмислення К.», а саме подолати прірву та «переосмислити» за межами «неефективної антикорупційної системи», необхідно проаналізувати сім основних підходів до переосмислення, кожен з яких несе в собі тверду істину, які коротко викладені нижче.

Існують докази того, що, незважаючи на широке поширення дискурсу «контекстуальних» пояснень, К. та антикорупція все ще концептуалізуються на індивідуальному рівні. І це неправильно. Боротьба з К., або здатність держави діяти автономно від приватних інтересів і заради максимально можливого соціального добробуту, є соціальним контекстом. К. є політичною проблемою, оскільки індивіди схильні слідувати правилам гри своїх відповідних суспільств (і організацій). Нещодавній біхевіоралістський підхід до К. як до індивідуального вибору – без обов'язково неправильного – застосовується лише до кількох ситуацій (де К. є винятком), і ніде більше. Якщо ми приймемо докази того, що індивідуальний вибір значною мірою залежить від соціального контексту, ми фактично погодимося, що індивідуального вибору не існує, а політика потрібна набагато більше, ніж судове переслідування. Нам потрібно змінити колективні стимули, а не індивідуальні, і тому ми повинні перестати запитувати, як спонукати людей до чесності, ніби контекст, що їх оточує, є контекстом цілісності.

Друге «переосмислення» необхідне, щоб визнати, що література про причини К. [73] дозволяє на національному рівні розширити формулу індивідуального рівня Гарі Беккераб про злочинність і ставлення до К., для всіх практичних і теоретичних цілей, як до балансу між можливостями (enablers) і обмеженнями (інвалідами) в кожному соціальному контексті. Класична модель рішення індивіда вчинити злочинне (корупційне) діяння після раціонального розрахунку ймовірності викриття та можливості

злочину значною мірою залежить від того, як цей баланс між можливостями та обмеженнями проявляється в ширшому соціальному контексті. Таким чином, контроль над К. можна уявити як баланс між можливостями (асиметрія влади та потужна матеріальна здобич) та обмеженнями, які автономне суспільство здатне нав'язати правлячим елітам за допомогою незалежної судової системи, вільних ЗМІ та маси освічених громадян, які висувають сильну вимогу належного врядування [74].

Коли така програма, як ООН «Нафта в обмін на продовольство», розробляється без будь-яких обмежень і численних можливостей, ми можемо очікувати системної К., незалежно від національності та культури тих, хто в ній задіяний. Якщо ми продовжуватимемо спрямовувати антикорупційні підходи на окремих осіб, ігноруючи ширший баланс (у секторі, виді діяльності чи країні), загальна поширеність К. залишиться незмінною, хоча деякі особи або групи спекулянтів можуть бути замінені іншими при викритті.

Використання моделі «можливості проти обмежень» дозволяє краще розуміти та відстежувати корупцію в часі, а також оцінювати вплив антикорупційних заходів. Розробка дієвих інструментів на основі такої моделі дозволяє нам побачити, де країни не вистачає, і визначити, чого не вистачає для виправлення балансу, особливо порівнюючи їх з їхніми регіональними або доходними колегами. Європейський дослідницький центр з питань протидії К. та державотворення (ERCAS) розробив інструменти, такі як Індекс прозорості (T-Index), а також аналітичні інструменти, такі як Індекс громадської доброчесності (ІРІ), які надають аналіз, здатний охопити будь-яке значне втручання в політику, яке має вплив. Зокрема, ІРІ дозволяє нам вимірювати різні елементи контексту, які взаємодіють, створюючи здатність суспільства (або її відсутність) контролювати корупцію. Він визначає безпосередні заходи щодо факторів, визначених у дослідженнях як такі, що впливають на ризик К., та надає переважно об'єктивні та дієві дані для вимірювання контролю за К. [75].

К. підриває будь-яку політичну систему, як автократії, так і демократії.

Отже, її не слід розглядати як головний фактор демократичного відступу, а скоріше як вразливість, разом із концентрованою економічною рентою (наприклад, мінеральними ресурсами чи ліками). Демократії, яким вдається вирішити проблему К., є найстійкішими політичними системами у світі, але як подолання проблем розриву, так і підтримання рівноваги не дається легко. Це вимагає високого ступеня співпраці в суспільстві для вирішення проблем колективних дій з метою підтримки загального добробуту на противагу конкретним групам (як ми бачимо на прикладі успішного лобі багатьох галузей, таких як фармацевтика, нафтова та ін.). Репресивний антикорупційний підхід – обвинувачення на найвищому рівні, слідчі спеціальної влади, спеціальні суди – виявився скоріше небезпечним для опозиційних політиків (оскільки вони пропонують авторитарні стимули для тих, хто їх контролює), ніж інструментом, що допомагає демократичним країнам прогресувати. Небагато країн мають достатнє верховенство права, щоб звільнити від відповідальності осіб, неправомірно звинувачених у К., і вимагати притягнення до відповідальності чиновників, які сфабрикували докази [76].

П'ятим моментом при переосмисленні К. є те, що міжнародні чинники, такі як глобалізація, міжнародне регулювання у сфері боротьби з К., таке як Конвенція ООН проти К. (UNCAC), а також зовнішні антикорупційні заходи в різних країнах (наприклад, Косово, Ірак, Гватемала, Афганістан), не змогли взяти корупцію під контроль. Основна причина цього полягає в тому, що можливості для К. в глобальному світі значно перевищують обмеження, коли відсутні чіткі юрисдикції та нормативні обмеження. Вільна торгівля сама по собі не йде ні в яке порівняння з суверенітетом корумпованих урядів і необхідністю вести з ними бізнес. З прийняттям нової парадигми реалізму, що утвердилася в усьому світі, ми повинні, принаймні, визнати, що попередня фаза соціалізації норм була успішною лише *де-юре*, а не *на фактичному рівні*. Конвенція ООН проти К. не змінила будь-яку країну, яка бореться з К. (так само, як ООН не змогла просувати універсальні практики прав людини).

Це не означає, що створення універсального набору норм доброчесності було марним, особливо з огляду на те, що громадяни більшості країн ототожнюють себе з цінностями етичного універсалізму. Це означає лише те, що громадяни (та їхні об'єднання [77]) – і лише вони – можуть сприяти переходу від юридичного етичного універсалізму до його практики.

Шостий перегляд стосується питання про те, що проблема колективних дій існує щоразу, коли К. є системною, на національному та інших рівнях (наприклад, у ФІФА чи нафтовій промисловості). Загалом проблема колективних дій є результатом зіткнення індивідуальних і колективних найкращих інтересів. Ще в 1965 році *Манкур Олсон* описав основні причини спостережуваної відсутності колективних дій заради спільних інтересів у певних контекстах. Він стверджував, що коли люди вірять, що вони можуть отримати вигоди від співпраці без необхідності вносити свій внесок у витрати, вони з більшою ймовірністю виберуть безкоштовну їзду за зусиллями інших. Це головна проблема колективних дій. За словами *Олсона*, суспільство ніколи не зможе подолати її, якщо не будуть вжиті цілеспрямовані заходи, які стимулюватимуть групи брати участь у колективних діях для спільного взаємодії, а не просто переслідувати власні чи групові інтереси. У корумпованих конментах інструменти головного агента зазнають невдачі через класичну проблему відсутності політичної волі – принципал сам корумпований, а агент не дезертирує: вони обидва вступають у змову (тобто політик і його політичний призначенець, державний службовець, щоб отримати приватний прибуток з державних ресурсів). Громадяни, у свою чергу, є неефективними принципами, оскільки вони не співпрацюють у формуванні антикорупційної партії, а воліють укладати окремі угоди у власних егоїстичних інтересах, увічнюючи таким чином корумповану систему. У цьому сенсі людську антикорупційну агенцію слід розглядати в ширшому сенсі, оскільки лише коаліції зацікавлених сторін, деякі з яких достатньо альтруїстичні, щоб зробити початкові інвестиції (наприклад, волонтерські кошти або працювати для того, щоб інші могли зібратися

разом), можуть ініціювати суттєві зміни, якщо їм вдасться перевершити тих, хто отримує вигоду від статус-кво. Аутсайдери (у формі іноземних донорів або місій експертної оцінки UNCAC) можуть знайти для себе роль у забезпеченні цих початкових інвестицій від імені внутрішніх антикорупційних суб'єктів. Однак історії успіху щодо зміни системної корпорації здебільшого пов'язані з вітчизняною суб'єктністю. Отже, міжнародне втручання (де це можливо без непередбачуваних наслідків, оскільки в іншому випадку нерозумно втручатися для цілковитого очищення чужих країн) – було б доцільно підтримувати широкі національні антикорупційні коаліції, а не лише уряди, оскільки відповідальність за антикорупцію має належати громадянам, а не клептократам. сьомий і останній випуск переосмислення антикорупційних стратегій стосується появи К. як загрози безпеці, яка прийшла на зміну більш доброзичливому (хоча й зверхньому) погляду на корупцію як на загрозу розвитку. У 1980-х роках боротьба з К. (під головуванням Світового банку) була спробою реформувати країни. Після 11 вересня багато хто виявив, що іноземні особи можуть підривати бомби в західних містах, а не просто купувати футбольні клуби або відмивати свої незаконно отримані прибутки, як вони робили раніше. Проте після вторгнення росії в Україну ми стали свідками того, як до російських олігархів ставилися як до терористів, а новими механізмами глобальної боротьби з К. стали санкції.

Але перехід до старої парадигми, коли наша рання робота значною мірою незавершена, не є продуктивним. Попередні антитерористичні заходи призвели до певного прогресу в забезпеченні більшої прозорості міжнародних фінансів, звужуючи сіру та чорну зони (наприклад, у банківській сфері). Однак на рівні країн реформи були обмеженими, а прозорість залишається незавершеною роботою. Світ ще не вичерпав прозорість як інструмент запобігання К., про що свідчить T-Index ERCAS [78].

T-індекс ERCAS (який охоплює 140 країн) показує значний розрив між

юридичними зобов'язаннями урядів (прозорість *de-jure*) та їх фактичним виконанням (*transparency de facto*). Опитування підтвердило, що впровадження демократичної прозорості на практиці може вимагати більшого, ніж просто ратифікація договорів та прийняття законів. Шлях вперед для будь-якої країни полягає не в більш формальному прийнятті інструментів, Але впровадження цих інструментів та надання громадянам, ЗМІ та громадянському суспільству свободи їх використання. Чи не має це бути головною роботою, зміною правил гри, а не захоплюючою гонитвою за kleptokrатами, деякі з яких не становлять загрози для глобального світового порядку та стабільності, і вони часто не висувуються обвинуваченнями та не знімаються судами, у тому числі європейськими судами, як у випадку із заморожуванням активів колишнього президента України Віктора Януковича.

Нарешті, сучасні дослідження пропонують кілька інструментів для аналізу К. як ринку, так і як провалу уряду. Зрештою, ці інструменти об'єднані в аналітичний прогноз, покликаний подолати недостатню чутливість та конкретність індикаторів К.: прогноз корупційних ризиків. Після того, як ми встановимо модель основних факторів, що спричиняють корупцію (стимулюючі та відключаючі), можна прослідкувати тенденції в динаміці, щоб зрозуміти, чому країна змінюється (або не змінюється). Щоб простежити еволюцію контролю за К., Прогноз корупційних ризиків використовує дезагреговані компоненти Індексу громадської доброчесності та спостерігає зміни, зафіксовані з 2008 року. Прогнозні показники корупційних ризиків змінюються однаково, коли країна прогресувала (або регресувала) за трьома показниками (два з них – електронні послуги, що надаються державою, та електронні громадяни, особи з широкосмуговим підключенням до Інтернету обов'язково зростатимуть природним чином) і не регресувала (або прогресувала) за жодним із трьох інших показників. Крім того, Прогноз корупційних ризиків перевіряє наявність невідповідностей щодо політичних змін та суспільних вимог.

ВИСНОВКИ

1. К. як базове поняття наукових знань відноситься до теоретичних побудов вищого рівня. Його теоретична (абстрактна) природа пояснює неминучість розгортання його змісту в системі підпорядкованих понять.

Сьогодні понятійний апарат з проблем К. вже досить розвинений і адаптований до сучасних українських умов. Цьому сприяло те, що масштаби поширення К. в сучасній Україні дають підставу відносити її до найнебезпечніших явищ для державного управління й громадського життя. Дослідження проблеми К. в органах публічної влади сьогодні актуалізувалися й охоплюють різні напрямки – інституціонально-правовий (достатність законодавчих і нормативних засобів і методів протидії К.), організаційно-управлінський (функціональність у розподілі владних повноважень і контроль за їхнім використанням посадовими особами), аксіологічний (ціннісні орієнтації державних службовців), етико-культурний (моральний стан соціально-професійного середовища державної служби) та ін. Все це створило умови для розвитку методологічної бази в дослідженнях проблеми К. в органах публічної влади.

Під час застосування системного підходу до аналізу К. на перше місце виходять об'єктивні (метасистемні) критерії, які дозволяють перебороти обмеженість суб'єктивності, властиві правовому підходу, як через специфіку національної юрисдикції (правових систем), так і внаслідок властивої праву психологічної причинності (винності) при традиційному рішенні питання про юридичну відповідальність.

2. Із прийняттям закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII до наукового обігу було запроваджено поняття «корупційні ризики». Корупційні ризики – це відповідний факт (дія, стан) який створює умови для вчинення корупційних правопорушень особами уповноваженими на виконання функцій держави та місцевого самоврядування.

Корупційні ризики класифікують за різними критеріями, зокрема їх поділяють на інституційні та загальносистемні ризики; за поширеністю виділяють наступні корупційні ризики в діяльності державних службовців: недоброчесність державних службовців, виникнення конфлікту інтересів, безконтрольність з боку керівництва, наявність дискреційних повноважень.

Інституційні корупційні ризики – фактори, що негативно впливають на поведінку державного службовця, перетворюючи її на корупційну, та усунення яких належить до компетенції адміністративного органу, в якому працює (або який очолює) такий службовець. Загальносистемні (або зовнішні) корупційні ризики – це ризики, пов’язані із загальними недоліками створення та функціонування публічної адміністрації, аналізуються лише в частині рівня К. при підготовці, прийнятті та виконанні управлінських рішень.

Виокремлено інструменти попередження (обмеження щодо використання службового становища, щодо суміщення та сумісництва, щодо одержання дарунків (пожертв), щодо роботи близьких осіб, щодо осіб, які звільнилися з посад або припинили діяльність, пов’язану з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування, спеціальна перевірка щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов’язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, декларування майна, доходів, витрат і зобов’язань фінансового характеру, урегулювання конфлікту інтересів, антикорупційна експертиза нормативно-правових актів, звільнення у зв’язку з притягненням до відповідальності за корупційні правопорушення) та аспекти протидії та превенції К. в органах публічної влади, зокрема : політичний – наявність волі вищого державного керівництва покласти край К.; адміністративний – формування системи прозорого функціонування органів державної влади та управління, усунення передумов адміністративного характеру для існування К., ліквідація зайвих регуляційних механізмів; правовий – усунення правових механізмів, що сприяють К. та формування ефективного антикорупційного законодавства; економічний – забезпечення достойної заробітної платні та умов праці чиновників, з одного боку, та

декриміналізація економічних відносин, з іншого, усунення зайвих регуляційних бар'єрів у економіці; соціальний – усунення соціальних передумов К., формування неприйняття цього явища громадськістю, створення системи громадського контролю за діями чиновників, у тому числі й із залученням ЗМІ, налагодження зворотного зв'язку «суспільство – держава»; правоохоронний – притягнення корупціонерів, передусім із вищих ланок державного управління, до юридичної відповідальності.

При цьому механізми протидії мають бути спрямовані на ліквідацію причин та зменшення прояву корупціогенних чинників і мають виключно нисхідний характер, від державних органів до громадянина, механізми ж превенції базуються на тісній взаємодії держави та інституцій громадянського суспільства і спрямовані на руйнацію передумов К. Боротьба з проявами К. має ґрунтуватися на поєднанні профілактичних, правоохоронних і репресивних заходів. При цьому пріоритет повинен надаватися профілактичним заходам загальносоціального і спеціального кримінологічного спрямування.

4. Аналіз наукової літератури дозволяє виділити наступні етапи інституціоналізації системи превенції К. в Україні.

1. Становлення системи превенції К. (1995–1997 роки).
2. Розбудова системи превенції К. (1997–2005 рр.).
3. Перезавантаження системи превенції К. (2005–2011 роки).
4. Удосконалення законодавчого регулювання функціонування системи превенції К. (2011 – 2013 рр.).
5. Модернізація системи превенції К. (2014 – 2022 рр.)

Особливі механізми державного управління, запроваджені у сфері протидії К., у цей період регламентовані законами України «Про очищення влади (люстрацію)», «Про відновлення довіри до судової влади в Україні». Спеціальні інститути управління, наприклад, були сформовані у сфері превенції К. Це зокрема: прийняття Закону України «Про запобігання корупції»; створення Національного антикорупційного бюро України;

створення Національного агентства запобігання корупції; створення спеціалізованої антикорупційної прокуратури; ініціатива Президента України і прийняття Закону України про створення вищого антикорупційного суду.

Фактично у сфері превенції К. сформовано особливий антикорупційний механізм регулювання діяльності органу влади (функціональний), в межах якого інтегровано функціонують інститути (органи) державної влади. При цьому антикорупційну діяльність здійснюють у загальному форматі вищі органи державної влади, СБУ, суди, окремі міністерства (Мін'юст, МВС тощо), а також новоутворені центральні органи виконавчої влади та державні правоохоронні органи.

6. Трансформація системи превенції К. (2022 – до сьогодні) – активації всієї системи влади в умовах повномасштабної війни, а також набуття Україною статусу кандидата у члени Європейського Союзу обумовило формування принципово нових механізмів регулювання діяльності органів влади, що відповідають європейським традиціям публічного адміністрування.

5. Обґрунтовано, що корупційні прояви у державних органах влади руйнують авторитет всіх його співробітників. Справедливість, як універсальний регулятор суспільних відносин дискредитується К. та перетворює його на засіб задоволення приватних та корпоративних інтересів. К. повністю змінює сутність діяльності всієї державної влади, яка перестає виконувати свою функцію й стає інструментом неправомірного задоволення особистих або групових інтересів певних осіб, включно з посадовими особами державних органів. Аналіз деяких наукових напрацювань дозволяє класифікувати заходи антикорупційного характеру на державній службі, об'єднавши ці дані у групи за такими напрямками: адаптаційний, прозорий, санкційний, організаційно-управлінський, правовий, превентивний, соціально-економічний.

6. Чинники успішної протидії К. вже давно відомі та апробовані міжнародною спільнотою. Це, насамперед, відкритість влади, прозорість та зрозумілість процедур прийняття державних рішень, дієві механізми

контролю за діяльністю публічних органів з боку громадянського суспільства, свобода слова, свобода та незалежність засобів масової інформації. Перелік стандартних заборон, обмежень і приписів міститься в законах всіх розвинених країн світу. Всі ці заходи зарекомендували себе як ефективні за умови їх суворого виконання.

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

8. Процес формування та реалізації національної антикорупційної політики запропоновано визначати на основі антикорупційних стандартів. Водночас, важливо впровадити у практичну діяльність низку заходів для забезпечення реалізації національної антикорупційної політики. Це, зокрема, унормування і раціоналізація проведення антикорупційної експертизи; комплексний моніторинг корупційних правопорушень.

Гарантії, обмеження та заборони у комплексі формують основу антикорупційних стандартів в державному управлінні. Водночас, важливо включити до системи законодавчо визначених завдань: по-перше, комплекс організаційних заходів щодо попередження корупційних правопорушень; формування з цією метою правового механізму, який перешкоджає підкупу осіб, що мають публічний статус. По-друге, актуальним завданням є створення правового механізму, який унеможлиблює підкуп громадян при проведенні виборів до органів державної влади та місцевого самоврядування. По-третє, забезпечення відповідальності за корупційні правопорушення у всіх випадках, прямо передбачених нормативно-правовими актами. По-четверте, важливо моніторинг корупціогенних чинників і ефективності заходів антикорупційної політики. По-п'яте, важливо забезпечити формування антикорупційної суспільної свідомості та залучення до реалізації антикорупційної політики структур громадянського суспільства на основі продоброчесного прозорого підходу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Transparency Internacional (TI) (2018). The cost of corruption. <https://www.transparency.org/what-is-corruption> [web, January 16, 2019].
2. Milinski M (2017) Economics: Corruption made visible. *Nat Hum Behav* 1(7):0144
3. Роуз-Аккерман С. Корупція і держава. Причини, наслідки, реформи. К. Наукова думка. 2003. 245.
4. Октисюк Ж. С., Кризина, Н. П. Запобігання корупції на державній службі: сучасний стан та проблеми. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. 8. 113-119.

5. Гошовська В. А. Політична корупція як об'єкт наукового дослідження. *Зб. наук. пр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України /за заг. ред. А. П. Савкова*. Київ. НАДУ. 2017. Вип. 2. 223-240.
6. Василевська Т. Е. Етика державного управління : підручник. К. НАДУ. 2015. 204 с.
7. Волошенко А. В. Економічна корупція як інституція системно-руйнівного характеру. *Актуальні проблеми економіки*. 2017. 5. 78-88.
8. Hill L. Ideas of corruption in the eighteenth century: the competing conceptions of Adam Ferguson and Adam Smith. *Corruption*. 2012. 6. 97–112.
9. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції: Прийнята на 58-й сесії Генеральної Асамблеї ООН 31 жовтня 2003 року (Конвенцію ратифіковано із заявами Законом № 251-V від 18 жовтня 2006 року). *Відомості Верховної Ради України*. 2006. 50. Ст. 496; 2007. 49. Ст. 2048.
10. Про запобігання корупції: закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. База даних (БД) «Законодавство України»/Верховна Рада (ВР) України. <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
11. Резолюція економічної та соціальної Ради ООН «Практичні заходи боротьби з корупцією» 1990/23 від 24 травня 1990 року. <https://xn-->

80aagahqwyibe8an.com/pravovi-akti-mijnarodni/rekomendatsii-otnositelno-mejdunarodnogo230001.html.

12. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією від 4 листопада 1999 р. (ратифікована згідно із Законом України «Про ратифікацію Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією» від 16 березня 2005 р. № 2476-IV). https://data.rada.gov.ua/laws/show/994_102#Text.

13. Запобігання та протидія корупції : навч. посіб.; за ред. А. М. Михненка. – 4-те вид., перероб. й допов. Київ. ДННУ «Акад. фін. упр.». 2013. 666.

14. Кодекс поведінки посадових осіб у підтриманні правопорядку: Прийнято резолюцією 34/169 Генеральної Асамблеї від 17 грудня 1979 р. *Права людини і професійні стандарти для юристів в документах міжнародних організацій*. Амстердам-К. 1996. 166-169.

15. Конвенція ООН проти транснаціональної організованої злочинності 2000р. Winrosk international, Жіночий консорціум України, МВС України. К. 2003.

16. Волошенко А. В. Корупційні ризики в оборонній сфері: природа, чинники та шляхи мінімізації. *Актуальні проблеми економіки*. 2015. 10. 95-105.

17. Гбур З. В. Бюрократична корупція як загроза національній безпеці. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. 4. 156-160.

18. Державна політика і демократичне урядування: становлення та взаємовплив: підручник; авт. кол. : Е. А. Афонін, Т. В. Бельська, Я. В. Бережний та ін. ; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. В. Тертички, В. А. Шахова. К. «К.І.С.». 2016. 264.

19. Коментар до Загальних правил поведінки державного службовця. *Вісник державної служби України*. 2000. 4. С.92-106.

20. Andvig, J. C., Fjeldstad, O. H., Weltzien, Å., Amundsen, I., Sissener, T. K., & Søreide, T. 2001. *Corruption*. A review of contemporary research

21. Mungiu-Pippidi A. The time has come for evidence-based anticorruption. *Nat Hum Behav* .2017. 1(0011):1

22. Технічний документ – аналітичний звіт щодо корупційних ризиків у сферах надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності публічної адміністрації в Україні: підгот. Центр політико-прав. реформ 2009. Міністерство юстиції України: офіц. сайт. <http://old.minjust.gov.ua/21894>.

23. Дмитрієв Ю. Корупційні ризики у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави. Вісник. Право знати все про податки і збори. 10.04.2015. 14 (14). <http://www.visnuk.com.ua/ua/pubs/id/8207?issue=209>.

24. Про затвердження Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади: рішення Нац. агентства з питань запобігання корупції від 02.12.2016 № 126. БД «Законодавство України». ВР України. <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1718-16>.

25. Корупційні ризики в діяльності державних службовців: роз'яснення М-ва юстиції України від 12.04.2011. БД «Законодавство України». ВР України. <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0026323-11>.

26. Правила етичної поведінки державних службовців: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2016 року № 65. <http://zakon.rada.gov.ua>

27. Typology of Corruption Risks in Commodity Trading Transactions. Published on June 30, 2021. <https://www.oecd.org/publications/typology-of-corruption-risks-in-commodity-trading-transactions-590e80e8-en.htm>

28. International Code of Conduct for Public Officials. https://www.unodc.org/documents/commissions/CCPCJ/Crime_Resolutions/1990-1999/1996/General_Assembly/A-RES-51-59.pdf

29. USAID Anti-Corruption Policy. <https://www.usaid.gov/anti-corruption/policy>

30. Супрун Т.М. Зарубіжний досвід запобігання та протидії корупції. *Міжнародний юридичний вісник: актуальні проблеми сучасності (теорія та практика)*. 2017. 2-3 (6-7). 199-204.

31. Anti-Corruption Reforms in Eastern Europe and Central Asia <https://www.oecd.org/corruption/Anti-Corruption-Reforms-Eastern-Europe-Central-Asia-2016-2019-ENG.pdf>
32. The International Open Data Charter. 2018. <https://open-data-charter.gitbook.io/open-up-guide-using-open-data-to-combat-corruption/background-charter-open-up-guides>
33. Директива ЄС 2014/24/EU. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32014L0024>
34. Відкриті дані для розвитку. <https://www.od4d.net/about.html>
35. Richard H. Thaler – Cass R. Sunstein: Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness. https://www.researchgate.net/publication/50371114_Richard_H_Thaler_-_Cass_R_Sunstein_Nudge_Improving_Decisions_about_Health_Wealth_and_Happiness
36. Шевченко О. В. Основні принципи протидії корупції. *Вісник Вищої ради юстиції*. 2011. 1 (5). 129–133.
37. Бусол О. Ю. Протидія корупційній злочинності в Україні у сучасний період : монографія. Київ. Ін Юре. 2014. 564.
38. Зубкова Л. А. Сучасний стан і проблеми запобігання корупції в Україні. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2017. 3 (104). 34-44.
39. Бабенко К. А. Упорядкування правових та моральних норм в суспільстві як умова запобігання та протидії корупції. *Інвестиції: практика та досвід*. 2015. 5. 92-95.
40. Боднар В. Є. Запобігання корупції в бюджетній сфері. *Наук. вісн. Нац. акад. внутр. справ*. 2016. 1. 296-308.
41. Боднар В. Є. Протидія корупції в органах місцевого самоврядування. *Наук. вісн. Нац. акад. внутр. справ*. 2015. 1. 261 – 268.
42. Кудря І. Корупція: роздуми після Майдану. *Віче*. 2016. 7-8. 56-57.

43. Незалежність чи корупція: Хто кого? Спецпроект. https://www.pravda.com.ua/cdn/graphics/2021/nezalezhnist_chy_korupcija/#rec345861369 (

44. Кісіль Р.-В. В. Особливості запобігання та протидії корупції в основних типах політичних режимів. *Університетські наукові записки*. 2013. 4. 438-445.

45. Про державну службу (нова редакція) : Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-УІІ. *Відомості Верховної Ради*. 2016. 4. Ст. 43.

46. Про Національну поліцію : Закон України від 02 липня 2015 року № 580-19. <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.

47. Про очищення влади: Закон України від 16.09.2014 № 1682-УІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. 44. Ст. 2041 (зі змінами).

48. Про відновлення довіри до судової влади : Закон України від 08 квітня 2014 року № 1188-18. *Відомості Верховної Ради*. 2014. 23. Ст. 870.

49. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14.10.2014. *Відомості ВР України*. 2015. 47. Ст.2051 (зі змінами).

50. Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо упорядкування окремих питань захисту викривачів: Закон України від 1 червня 2021 року № 1502-ІХ. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1502-IX#Text>.

51. Баштанник А.Г. Механізми регулювання діяльності органів державної влади в умовах децентралізації : автореферат дис. кан. держ.упр. 25.00.02. Львів. рег.ін-т держ.упр. НАДУ при Президентові України. 2017. Львів. 20.

52. Україна піднялася у рейтингу сприйняття корупції. *Слово і діло*. 31.01.2023. <https://www.slovoidilo.ua/2023/01/31/novyna/suspilstvo/ukrayina-pidnyalasya-rejtnyhu-spryjnyattya-korupcziyi>

53. Індекс сприйняття корупції-2022. <https://cpi.ti-ukraine.org/>

54. Мельник О. М. Зарубіжний досвід у сфері протидії корупції та можливість його використання в Україні. *Публічне урядування*. 2016. 3. 93-100.

55. Антикорупційна стратегія. <https://nazk.gov.ua/uk/antykoryuptsijna-strategiya/>
56. Бригінець О.О. Правове регулювання фінансової безпеки України: монографія. Ірпінь: Університет ДФС України. 2016. 362.
57. Новак А.М. Національна антикорупційна політика: теоретико-методологічні засади формування і реалізації: монографія. Дніпро. Монолит. 2018. 360.
58. Second report on the implementation of Directive (EU) 2017/1371 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2017 on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal law, Brussels, 16.9.2022, COM(2022) 466 final.
59. Шкуропат О. В. Міжнародний досвід антикорупційної політики. *Науковий вісник Академії муніципального управління*. Серія : Управління. 2014. 1. 356-369.
60. 293 розслідування, 149 підозр та 68 осіб на лаві підсудних: результати роботи НАБУ і САП в II півріччі 2022 року: НАБУ: офіційний сайт. <https://nabu.gov.ua/novyny/293-rozsliduvannya-149-pidozr-ta-68-osib-na-lavi-pidsudnyh-rezultaty-roboty-nabu-i-sap-v-ii>
61. Mungiu-Pippidi A. 300 Seven Arguments in Favour of Rethinking Corruption *Alina*. Corruption. 2023. 3. С. 30-35.
62. Clementucci F. and Miekina. The Commission Proposal for a Directive on Combating Corruption. pp. 276–279.
63. COM(2023) 234 final. PIF Directive.
64. State of the Union 2022 – President von der Leyen's speech. https://state-of-the-union.ec.europa.eu/state-union-2022_en.
65. European Commission, Press release of 3 May 2023, “Anti-corruption: Stronger rules to fight corruption in the EU and world-wide”, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_2516.
66. Wahl T, Commission's First Rule of Law Report”, *eucri* 3/2020, 158–159. <https://eucri.eu/news/commissions-first-rule-of-law-report>

67. For the Rule of Law Conditionality Regulation. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/protection-eu-budget/rule-law-conditionality-regulation_en#:~:text=Under%20the%20conditionality%20regulation%2C%20the,on%20the%20proposal%20of%20measures.
68. Commission Press release of 8 June 2023, *op. cit.* (n. 12)
69. Zoli L, The Amendment of the PIF Directive by the New Proposal for a Directive on Combating Corruption. *Alina. Corruption.* 2023. 3. C. 279-281
70. B. Moens, C. Gijs and P. Haeck, “Belgium closes in on Qatar- gate win”, *Politico.eu* <<https://www.politico.eu/article/belgium-qatargate-investigation-european-parliament-corruption/>
71. Grubiša D. Anti-Corruption Policy in Croatia: a Benchmark for EU Accession
72. EU Enlargement: Croatia 2009 Progress Report
73. D. Treisman, “What have we learned about the causes of corruption from ten years of cross-national empirical research?” (2007) 10 *Annu. Rev. Polit. Sci.*, 211–244.
74. G.S. Becker, “Nobel lecture: The economic way of looking at behavior”, (1993) 101 (3) *Journal of political economy*, 385–409.
75. G. Becker, “Crime and Punishment: An Economic Approach”, (1968) 76 *Journal of Political Economy*, 169–217; J. Huther and A. Shah. *Anticorruption Policies and Programs: A Framework for Evaluation*, Policy Research Working Paper 2501, The World Bank, 2000.
76. For a full explanation of the IPI methodology. <https://corruptionrisk.org/ipi-methodology/>
77. Botswana, cf. <https://freedomhouse.org/country/botswana/freedom-world/2022>.
78. M. Olson Jr., *The Logic of Collective Action*, Harvard Economic Studies 124, 1965.