

**ТАВРІЙСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ В.І. ВЕРНАДСЬКОГО**

**Навчально-науковий інститут управління, економіки та
природокористування**

Кафедра публічного управління та адміністрування

КОНСПЕКТ ЛЕКЦІЙ

з дисципліни

"АНТИКОРУПЦІЙНА ПОЛІТИКА ТА ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ"

*програми підготовки фахівців за ступенем вищої освіти
"Магістр" за спеціальністю "Публічне управління та
адміністрування"*

укладачі Кравченко С.О., Пристайко В.В.

Київ – 2018

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ТА ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

1.1. Сутність корупції та її вплив на сучасне суспільство

Науковці стверджують, що термін "корупція" походить з латинської мови і буквально означає взаємовідносини декількох (не менше двох) учасників з метою "пошкодження", "порушення", "викривлення" тощо судового процесу, прийняття управлінського рішення чи будь-якого процесу управління справами суспільства. Згідно із спеціальним довідником ООН, *корупція* – це зловживання наданою владою для отримання особистої вигоди. Точно таке визначення використовує міжнародна організація Transparency International. Відомий вчений С.Пундей дає трохи ширше тлумачення: *корупція* – зловживання владою, посадою або авторитетом заради приватного блага. З цих визначень можна виокремити дві ключові характеристики корупції: зловживання владою; отримання особистої вигоди.

Цивільна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією кваліфікує *корупцію* як прямі чи опосередковані вимагання, пропонування, дачу або одержання хабара чи будь-якої іншої неправомірної вигоди або можливості її отримання, які порушують належне виконання будь-якого обов'язку особою, що отримує хабара, неправомірну вигоду чи можливість мати таку вигоду, або поведінку такої особи. Натомість, у Модельному законі про боротьбу з корупцією, прийнятому Міжпарламентською Асамблеєю держав-учасниць СНД, знаходимо, що *корупція* – не передбачене законом прийняття особисто або через посередників майнових благ і переваг державними посадовими особами, а також особами, прирівняними до них, з використанням своїх посадових повноважень і пов'язаних з ними можливостей, а рівно підкуп даних осіб шляхом протиправного надання їм фізичними і юридичними особами вказаних благ і переваг. Енциклопедія державного управління (2011 р.) містить розуміння *корупції* як діяння, яке вчиняється з наміром надати певні переваги, несумісні з офіційними обов'язками посадової особи та правами інших осіб, а

також діяння правової особи, що неправомірно використовує свій статус для отримання переваг для себе або іншої особи в цілях, які суперечать обов'язкам і правам інших осіб. Наведені визначення дають ще такі ключові характеристики корупції: наявність як мінімум двох сторін у цій діяльності; порушення належного виконання посадовою особою своїх службових обов'язків; протизаконність; порушення прав інших осіб.

Цікаво простежити еволюцію розуміння корупції у вітчизняному законодавстві. Зокрема, в Законі України "Про боротьбу з корупцією" (1995 р.) під **корупцією** розумілася діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг. На відміну від цього, Закон України "Про засади запобігання і протидії корупції" (2011 р.) дав більш детальне визначення **корупції** як використання особою, зазначеною в частині першій статті 4 цього Закону, наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній в частині першій статті 4 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей. Найбільш важливою різницею між двома зазначеними законами можна вважати визнання у другому документі відповідальності обох сторін за корупцію. Закон України "Про запобігання корупції" (2014 р.) містить майже аналогічне до закону 2011 р. визначення з **однією слушною корекцією**, відповідно до якої корупція не обов'язково передбачає використання одночасно як службових повноважень, так і пов'язаних з ними можливостей. Наявність хоча б однієї з цих складових вже означає корупцію.

Фахівці зазначають, що корупція є **невід'ємним атрибутом держави**, своєрідною платою суспільства за існування держави, тому жодна з країн світу не має повного імунітету від корупції. Разом з тим, дані свідчать, що **країни**

відрізняються обсягами корупції, характером її проявів та масштабом впливу на соціально-економічну та політичну ситуації. У тих країнах, де рівень корупції є низьким, у суспільній свідомості вона асоціюється з великим злом для держави та її громадян і суттєво не впливає на суспільне життя. Натомість у тих країнах, де корупція є значно поширеною, вона із соціальної аномалії перетворюється на правило і стає звичним засобом розв'язання проблем, нормою функціонування влади і способом життя значної частини членів суспільства.

Корупція характеризується багатьма *деструктивними суспільними наслідками*, серед яких дослідники виділяють наступні групи.

1. Політичні наслідки корупції:

- зміщення цілей політики від загальнонаціонального розвитку до забезпечення володарювання тих або інших кланів;
- падіння довіри до влади, зростання її відчуження від суспільства, яке не бажає з нею співпрацювати, що тим самим ставить під загрозу будь-які масштабні суспільно корисні проекти, які спробує започаткувати держава;
- погіршення міжнародної репутації країни, зростання загрози її економічної ізоляції;
- зниження політичної конкуренції у випадку електоральної корупції;
- збільшення ризику приходу диктатури на хвилі боротьби з корупцією.

2. Економічні наслідки корупції:

- розширення тіньової економіки, що призводить до зменшення податкових надходжень і ослаблення бюджету, а як наслідок – до втрати державою фінансових важелів управління економікою;
- порушення конкурентних механізмів ринку, оскільки часто у вигравші виявляється не той, хто конкурентоздатний, а той, хто незаконно зміг отримати переваги, що спричиняє зниження ефективності ринку і дискредитацію ідеї ринкової конкуренції;
- неефективне використання бюджетних коштів, зокрема при розподілі державних замовлень і кредитів, що ще більше посилює бюджетні проблеми

країни;

- неефективне використання матеріальних та людських ресурсів;
- підвищення цін для пересічних споживачів за рахунок корупційних "накладних витрат";
- зневіра агентів ринку у здатність держави встановлювати, контролювати і виконувати чесні ринкові правила;
- небажання іноземних інвесторів вкладати гроші у економіку країни.

3. Соціальні наслідки корупції:

- відволікання величезних коштів від цілей суспільного розвитку, що знижує здатність держави вирішувати суспільні проблеми;
- закріплення і збільшення різкої майнової нерівності, бідності великої частини населення, оскільки корупція підштовхує несправедливий перерозподіл коштів на користь вузьких груп за рахунок найуразливіших верств населення;
- дискредитація права як основного інструменту регулювання життя держави і суспільства, що формує у суспільній свідомості уявлення про беззахисність громадян і перед злочинністю, і перед державою;
- зміцнення організованої злочинності за рахунок її зрощення з корумпованими групами чиновників і підприємців, доступу до політичної влади і можливостей для відмивання грошей;
- загострення соціальних проблем через слабкість бюджету, що спричиняє збільшення соціальної напруги та загрожує політичній стабільності в країні.

4. Духовно-моральні наслідки корупції:

- погіршення морального стану суспільства;
- зменшення у багатьох громадян віри у можливість нормального життя у даній країні.

Весь зазначений комплекс наслідків у підсумку значно гальмує або взагалі зупиняє суспільний розвиток, спричиняє суспільну деградацію. При цьому, як наголошують фахівці, *головними жертвами корупції*, які несуть

основний тягар сукупних збитків від неї, є громадяни держави.

1.2. Поняття антикорупційної політики та запобігання корупції в публічному управлінні

У науковій літературі, присвяченій питанням запобігання та протидії корупції, антикорупційна політика розуміється, як правило, у вигляді *комплексу заходів*. Зокрема, у виданні "Антикоррупционная политика" (2004 р.) дано визначення антикорупційної політики як розробки і постійного здійснення різнобічних та послідовних заходів держави і суспільства в межах прийнятих даною державою основ конституційного ладу з метою усунення або мінімізації причин корупції в різних сферах суспільного життя. Подібно до цього, у Енциклопедії державного управління (2011 р.) антикорупційна політика розуміється як комплекс правових, економічних, освітніх, виховних, організаційних та інших заходів, спрямованих на створення системи запобігання та протидії корупції і усунення причин її виникнення. Як зазначається у навчальному посібнику "Запобігання і протидія проявам корупції як елемент модернізації системи державної служби" (2012 р.), антикорупційна політика є сукупністю послідовних заходів держави та суспільства, через які реалізуються суспільні інтереси щодо обмеження корупції та споріднених з нею злочинів. Вона знаходить своє відображення у законодавстві, виробленні й застосуванні спільних принципів та механізмів протидії корупції, узагальненні досвіду антикорупційної діяльності й науковому підході до вирішення проблеми і спрямована на обмеження корупції, забезпечення захисту суспільних інтересів від владних зловживань в економічній, політичній та соціальній сферах.

Разом з тим, розроблення комплексу заходів є лише однією складовою формування будь-якої політики. Іншою, більш важливою, складовою є діагностування проблем та постановка цілей політики, яка у класичному загальному розумінні є напрямом дій або утримання від них, обраним і здійснюваним органами державної влади, керівником, політичною партією тощо для вирішення певної проблеми (проблем). Дана цільова складова

комплексно врахована, наприклад, у монографії "Державна антикорупційна політика і запобігання та протидія корупції на публічній службі в органах державної влади і органах місцевого самоврядування" (2016 р.), де антикорупційна політика визначена як постійно здійснювана, систематична, цілеспрямована діяльність держави у тісній співпраці з інститутами громадянського суспільства, що полягає у розробці, удосконаленні та реалізації стратегічних засад і тактичних заходів, спрямованих на усунення або блокування причин та умов корупції, удосконалення юридичної відповідальності за корупційні правопорушення та формування антикорупційної культури. З урахуванням такої точки зору, можна дати наступне базове визначення.

Антикорупційна політика в публічному управлінні – це напрям дій та відповідний комплекс заходів, обраний і здійснюваний органами державної влади та органами місцевого самоврядування за підтримки суспільства та у співпраці з його інститутами для вирішення проблем корупції у всіх сферах суспільного життя.

На основі аналізу наукових праць, стратегічних документів з питань протидії корупції можна сформуванати перелік **загальних напрямів антикорупційної політики**, які за великим рахунком не залежать від специфіки країни. Серед них:

- ефективно запобігання корупції за допомогою звуження поля умов і обставин, що сприяють їй;
- цілеспрямована довгострокова протидія корупції на всіх її рівнях шляхом забезпечення успішного виявлення корупційних дій і невідворотного покарання за них;
- зменшення мотивації посадових осіб, бізнесових структур та громадян до корупційної поведінки;
- створення атмосфери суспільного несприйняття корупції.

Серед цих напрямів **пріоритетне значення** мають ті, що передбачають **запобігання корупції**. Фахівці відзначають, що запобігання корупції має більше значення, ніж примусові заходи, профілактика краще лікування, а згода,

досягнута шляхом співробітництва держави й суспільства, завжди буде більш осмисленою й міцною, ніж згода, досягнута силою.

У наукових працях та законодавстві поняття "запобігання корупції" прямо не зустрічається, проте розуміння його сутності викладається у низці публікацій. Наприклад, у виданні ООН, присвяченому антикорупційному інструментарію, запобігання корупції розглядається як сукупність заходів соціально-економічного характеру з метою створення несприятливих умов для продукування або підтримки корупційних практик. Зазначається, що більшість таких заходів спрямовані на покращення суспільного усвідомлення шкідливості корупції та мобілізацію громадян як на особисте утримання від корупційних дій, так і на домагання чесності від службовців у публічному секторі. Тому багато елементів антикорупційних програм передбачають наділення громадськості повноваженнями та стимулами для відповідних дій.

У публікації "Корупція в Україні: причини поширення та механізми протидії" (2010 р.) на підставі зарубіжного досвіду сутність запобігання корупції розуміється як здійснення законодавчих, організаційних, кадрових та інших заходів, результатом яких є усунення чинників, що породжують корупцію, передумов вчинення корупційних дій. У цьому зв'язку в роботі В.Баришнікова стверджується, що стратегічним напрямом боротьби з корупцією має бути запобігання корупційним проявам та основі з'ясування соціальних передумов корупції, причин та умов корупційних діянь. Для серйозного підвищення ефективності антикорупційної діяльності системні профілактичні заходи є єдиним шляхом, який може змінити масштаби корупції, її характер, зменшити її вплив на найбільш важливі соціально-економічні процеси.

Д.Поуп викладає погляд на запобігання корупції через створення *"національної системи чесності"*. Вона включає інститути, процедури та практики, що спрямовані на усунення чинників, які породжують корупцію. Автор включає до зазначеної системи незалежну судову владу, реальне місцеве самоврядування, незалежні ЗМІ, врегулювання конфлікту інтересів,

забезпечення доступу до публічної інформації, прозорі процедури державних закупівель, належне управління державними фінансами та ін.

Узагальнення наведених поглядів дозволяє дати таке базове визначення.

Запобігання корупції – це цілеспрямоване формування суспільних умов, що є несприятливими для виникнення і поширення корупції та, водночас, стимулюють некорупційну поведінку членів суспільства, насамперед, працівників органів публічної влади.

1.3. Принципи антикорупційної діяльності в публічному управлінні

Узагальнення різних поглядів дає підстави визначити **основні групи принципів антикорупційної діяльності в публічному управлінні**.

До групи **загальних принципів** антикорупційної діяльності належить, насамперед, **політичне забезпечення**, що передбачає наявність політичної волі та політичної згоди щодо антикорупційної діяльності. Під політичною волею дослідники розуміють демонстрований достовірний намір лідерів держави протидіяти корупції на систематичній основі. Необхідною умовою довгострокової стійкості антикорупційної політики є також політична згода щодо її необхідності та змісту.

До загальних принципів доцільно також віднести **системність антикорупційної діяльності**, тобто реалізацію антикорупційних заходів за усіма необхідними напрямками у логічному взаємозв'язку та визначеній послідовності відповідно до офіційно затвердженої антикорупційної стратегії.

Наступним загальним принципом є **акцент на запобіганні корупції**, згідно з яким переважна частина антикорупційних заходів має бути спрямована не на боротьбу з корупційними проявами, а на виявлення та усунення їх причин.

Разом з тим, важливим загальним антикорупційним принципом виступає **обов'язковість та жорсткість покарання**, що означає невідворотність відповідальності за кожне корупційне діяння незважаючи на місце його суб'єкта у владній ієрархії та жорсткі санкції проти корупціонерів, такі як

позбавлення волі, штрафи, звільнення з посад без права обіймати їх у подальшому, конфіскація майна тощо.

З покаранням корупціонерів логічно пов'язаний принцип *відшкодування збитків*, згідно з яким необхідно забезпечувати відновлення порушених прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, відшкодування збитків, шкоди, завданої корупційними діями.

Внаслідок складності, різноманітності та масштабності явища корупції ефективне запобігання та протидія їй неможливі без наукового забезпечення. Отже, можна сформулювати ще один загальний принцип – *науковість*, тобто організацію та стимулювання системних досліджень корупції та впровадження їх результатів.

На даний час корупція перетворилася на явище світового масштабу. Зазначене зумовлює загальний принцип *міжнародного співробітництва*, що передбачає розвиток міжнародного співробітництва у всіх аспектах протидії корупції, адаптацію передового досвіду інших країн світу, а також пропозицій міжнародних організацій з питань антикорупційної політики.

Група *правових принципів* антикорупційної діяльності включає, насамперед, *верховенство права*. За визначенням вітчизняних науковців, цей принцип означає, що людина, її права та свободи визнаються найвищими соціальними цінностями та визначають зміст і спрямованість антикорупційної діяльності.

Пов'язаним є принцип *законності*, що обумовлює необхідність створення чіткої та розвиненої законодавчої бази в усіх сферах діяльності держави, в тому числі антикорупційного законодавства, переважно законодавчого визначення основних цілей, функцій, структур, процесів, самих принципів публічного управління, а також забезпечення суворого і неухильного дотримання чинного законодавства. Жодні міркування не можуть виправдати застосування антикорупційних заходів, які не відповідають закону.

Ще одним правовим принципом можна вважати *правову регламентацію*, що означає чітку правову регламентацію діяльності органів публічної влади. Її

важливість зумовлена тим, що наявність можливостей діяти на власний розсуд створює умови для вчинення корупційних дій.

У групі *управлінських принципів* антикорупційної діяльності доцільно, передусім, виділити *координацію*, тобто забезпечення поєднання зусиль та ефективної взаємодії усіх гілок державної влади на всіх її рівнях у процесі розробки та реалізації антикорупційної політики.

Наступним принципом можна визначити *контрольованість*, що передбачає взаємний контроль органів публічної влади на предмет корупційних діянь, коли жоден орган не може бути звільнений від контролю з боку інших органів.

Важливе значення має принцип *системного удосконалення публічного управління*, що передбачає проведення реформ публічного управління, насамперед адміністративної реформи, з метою усунення системних недоліків публічного управління, оскільки вони є чинниками, що породжують або стимулюють корупцію.

Окремо доцільно виділити принцип *етизації*, що означає впровадження етичних норм поведінки посадових осіб органів публічної влади, зокрема законодавче прийняття спеціальних кодексів поведінки і налагодження етичної інфраструктури.

До групи *економічних принципів* антикорупційної діяльності доцільно віднести, перш за все, *відділення влади від бізнесу*, що передбачає заборону для посадових осіб державних органів і осіб, прирівняних до них, займатися підприємницькою діяльністю, неприпустимість делегування повноважень щодо державного регулювання або контролю підприємницької діяльності фізичним і юридичним особам, які здійснюють таку діяльність, а також запобігання та врегулювання конфліктів інтересів у діяльності посадових осіб державних органів.

Другим принципом можна назвати *використання економічних механізмів*, що означає забезпечення економічної не вигідності корупції та економічне стимулювання чесної поведінки.

Окрему групу складають *принципи взаємодії держави та суспільства* у антикорупційній діяльності, серед яких виділимо, передусім, *відкритість та прозорість*, що означає вільний доступ до інформації про діяльність органів публічної влади, крім чітко окреслених винятків, а також інформованість громадян про стан корупції та антикорупційну діяльність держави.

Пов'язаним принципом є *підзвітність*, що передбачає підзвітність посадових осіб органів публічної влади перед суспільством за свою діяльність. Забезпечення такої підзвітності розглядається науковцями як один з базових елементів ефективної стратегії запобігання та протидії корупції, оскільки дозволяє громадянам зробити оцінку діяльності державних структур і виявити корупційні факти.

Доцільно також виокремити принцип *державно-громадського партнерства*, що полягає у співпраці органів державної влади та інститутів громадянського суспільства у формуванні та реалізації антикорупційної політики, громадському контролю за діяльністю державних органів та забезпеченні особистої безпеки громадян, які допомагають владним структурам у боротьбі з корупцією.

РОЗДІЛ 2. ЗДІЙСНЕННЯ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

2.1. Стратегічні підходи до антикорупційної політики в публічному управлінні

З погляду спрямованості антикорупційної політики остання може базуватися на різних підходах, серед яких у виданні "Антикоррупционная политика" (2004 р.) виділяються та аналізуються *три загальні стратегічні підходи*.

Перший підхід орієнтований на "війну" з корупцією. Його сутністю є боротьба із зовнішніми проявами корупції і конкретними корупціонерами

каральними засобами. У державі приймаються спеціальні закони, що доповнюють кримінальний кодекс і передбачають більш суворі покарання за вступ у корупційні відносини, а також посилюються контрольні державні органи.

Переваги даного підходу полягають у наступному. Проблема корупції визнається актуальною і ставиться на порядок денний. Держава займає чітко визначену позицію щодо корупції, демонструє політичну волю і готовність до активних дій нехай навіть за допомогою дуже специфічних засобів. Стратегія "війни" швидко дає відчутний результат. Репресивні заходи торкаються великого числа людей, їх результат легко піддається вимірюванню, може бути використаний з метою політичної реклами, швидко досягає громадськості та надовго запам'ятовується.

Поряд з цим, підхід орієнтований на "війну" з корупцією має набагато більше *недоліків*, серед яких виділяють наступні.

1. Кримінальне покарання цілком може виконати роль заходу залякування, поновлення соціальної справедливості або відплати корупціонеру, проте йому не під силу викоренити причини корупції. Більш того, у в'язниці чиновник удосконалює свої уявлення про способи здирства і отримання хабарів.

2. Каральні заходи пов'язані з витратами на отримання інформації, викриття корупціонерів, їх засудження тощо. Чим більшим є число корупціонерів, тим більшими є витрати на їх викриття, що відповідним чином зменшує ресурси на заохочення посадових осіб, які переслідують корупціонерів.

3. При послабленні тиску кримінального переслідування корупція відвойовує свої позиції. Крім того, виникає реальна небезпека "купівлі" органів по боротьбі з корупцією.

4. Застосування стратегії "війни" вимагає дотримання низки умов, які часом не вписуються в інституційні рамки, характерні для демократичної держави. Не випадково ця стратегія, як правило, набула поширення в країнах з

авторитарними режимами.

5. У відповідь на кримінальне переслідування корупція змінює форми, відходячи у тінь. Виникає загроза утворення стійких корупційних мереж. Така самоорганізація корупції може значно ускладнити подальшу боротьбу з нею.

6. Стратегія "війни" може бути використана політичною силою, що перебуває при владі, для зведення рахунків з політичними опонентами і усунення конкурентів на ринку корупційних послуг.

7. Стратегія "війни" найбільш імовірно викличе значну протидію або навіть саботаж як з боку її впроваджувачів, так і з боку корупціонерів.

8. Стратегії "війни" властива висока імовірність її застосування для імітації протидії корупції з метою мобілізації суспільної підтримки або режиму загалом (випадок авторитаризму), або конкретним політикам – ініціаторам стратегії.

Другий підхід полягає у *системному усуненні причин корупції*. Цей підхід у чистому вигляді не передбачає значної уваги до зовнішніх проявів цієї проблеми, тобто до діяльності конкретних корупціонерів. Прикладом універсальної системної стратегії є *Багатовекторна стратегія боротьби із захопленням держави і адміністративною корупцією*, розроблена фахівцями Світового банку.

Переваги підходу системного усунення причин корупції полягають у наступному. Системний підхід зламує всі соціальні практики, що підпирають і посилюють корупцію. На відміну від стратегії "війни", стратегія усунення умов орієнтована на підвищення ризику корупційної поведінки і втрат від неї. У цьому випадку передбачається, що злочин здійснюється лише в тому випадку, якщо корисність корупції є вищою, ніж корисність чесності, а імовірність бути спійманим є достатньо низькою. Ще однією можливою перевагою є довгострокова стійкість результату антикорупційної діяльності внаслідок усунення корупціогенних чинників. Системна стратегія має універсальний характер і може бути адаптованою в різних країнах. З погляду реалізації вона не передбачає дуже жорсткого покарання винних, що зумовлює низьку

імовірність спротиву бюрократії. Крім того, вказана стратегія містить в собі потенціал пристосування до постійно еволюціонуючої корупції, а також може бути основою зміни всього механізму функціонування державного апарату. Її застосування не порушує прав і свобод людини, тому вона є ефективною у перехідних суспільствах, в яких будь-яке посягання на права і свободи сприймається суспільством вкрай негативно і може поставити питання про легітимність режиму.

Недоліки даного підходу пов'язані з тим, що його представники намагаються втиснути людину у вузькі рамки економічної поведінки, заперечуючи більш широку суспільну природу корупції, істотний вплив цінностей і моральних норм, що різко виявляється в перехідних суспільствах. Це призводить до звуження списку і змісту заходів, що пропонуються.

Крім того, в межах системного підходу з усунення причин передбачається, що країнам з укоріненою корупцією потрібно просто виростити на своєму ґрунті ті інститути, які діють в країнах з низьким рівнем корупції. Однак запозичені інститути у відриві від соціокультурних основ суспільства, яке їх народило, ризикують просто не прижитися у нових умовах. С.Ліпсет і Г.Ленц стверджують, що між культурою і корупцією існує тісний зв'язок. Як правило, високий рівень корупції притаманний тим суспільствам, у культурі яких корупція сприймається як звичне буденне явище. На думку вчених, корупція процвітатиме в тих країнах, де "споживацькі" цінності супроводжують обмежені економічні можливості більшості населення. Ще одним недоліком стратегії системного усунення причин корупції є непрогнозованість результату внаслідок всеохопності змін, суспільну реакцію на які важко передбачити.

Системність стратегії породжує, серед іншого, загрозу провалу всієї антикорупційної програми у зв'язку з невдачами на окремих ділянках. Існує також велика імовірність того, що на шляху від задуму до реалізації системна стратегія усунення причин може "розгубити" низку напрямів і на етапі здійснення з'явитися в істотно збідненому варіанті. Внаслідок цього стратегія

втрачає свою фундаментальну перевагу – системність.

Третій підхід передбачає "*свідому пасивність*" щодо корупції. Цей підхід базується на твердженні про неефективність і безплідність активних дій, спрямованих на протидію корупції. При цьому корупція визнається істотним негативним явищем, яке шкідливо впливає на суспільство і державу, але вважається, що вона властива тоталітарному минулому. Корупція вважається тимчасовим явищем, що повинно зникнути разом з перетворенням держави в ліберальну демократію з ринковою економікою.

Найбільш важливою *перевагою* даного підходу є те, що він не вимагає фінансових, матеріальних і людських ресурсів для свого здійснення. Немає необхідності навіть витратити кошти на розробку самої програми, оскільки все має зробити "невидима рука" ринку. Крім того, дана стратегія залишає повну свободу суспільству розвиватися найбільш природним шляхом без будь-якого диктату. Як наслідок, ця стратегія не нав'язує ніякої моделі культури, тому зберігається абсолютна свобода для саморозвитку суспільства. Ще одна перевага такого підходу – політична. Оскільки дана стратегія має інерційний характер, політикам не потрібно давати жодних обіцянок і взагалі виявляти активність в цій сфері. Відповідно немає і критеріїв оцінки ефективності їх "антикорупційних" дій, а також можливостей спитати з них за невиконані обіцянки.

Недоліки даного підходу зумовлені тим, що держава самоусувається від впливу на динаміку корупції, що може призвести до її неконтрольованого зростання. При цьому відсутнє достатньо чітке формулювання проблеми корупції. У результаті в суспільстві складається стійка думка про ігнорування цієї проблеми з боку держави, що є основою для загальної негативної оцінки чинної влади. Якщо масштаб корупції досягає певного порогового значення, індивідуального в кожному конкретному випадку, то починають розвиватися системні дисфункції суспільних механізмів. Наприклад, корупція може істотно порушувати або зовсім зупиняти дію ринкових механізмів саморегулювання.

Загалом можна зробити висновок про те, що *антикорупційну політику*

для конкретної країни доцільно базувати на системному усуненні причин корупції у поєднанні з точковою "війною" з корупціонерами та постійними зусиллями, спрямованими на формування антикорупційної культури і моралі у суспільстві.

2.2. Виявлення корупціогенних чинників як основа розробки антикорупційних програм

Базуючись на висновку, що наведений у попередньому параграфі даного навчального посібника, можна стверджувати, що дуже важливе значення має виявлення причин, що зумовлюють особливості та конкретні прояви корупції. Такі причини називають *корупціогенними чинниками* – явищами, що породжують або сприяють породженню чи зростанню корупції.

На основі різних джерел можна скласти *класифікацію корупціогенних чинників* за сферами виникнення, що включає групи політичних, економічних, соціальних, правових, управлінських, психологічних та культурно-етичних чинників.

Відповідно до наведеної класифікації до *політичних корупціогенних чинників*, насамперед, належать *несприятливі характеристики політичної еліти*, оскільки вона задає загальні моделі поведінки у ставленні до корупції та антикорупційній діяльності.

Безперечно, *політична нестабільність* спричиняє зростання корупції. Тісний взаємозв'язок між частою зміною урядів, правлячих лідерів в країні і рівнем корупції очевидний. Невпевненість в завтрашньому дні провокує процвітанню корупції.

Корупції також сприяє *недосконалість механізмів взаємовідносин органів державної влади з політичними партіями*, що включає нечітке розмежування політичних та адміністративних посад в органах державної влади, відсутність дієвих механізмів захисту державних службовців від незаконних партійно-політичних впливів та ін.

Як важливий чинник стимулювання корупції виділяють *відсутність*

стійких традицій демократії у суспільстві, що виявляється у декількох аспектах. Першим з них є нерозвиненість політичної культури. Другим аспектом є нерозвиненість партійної системи, що означає відсутність сильних, авторитетних партій ідеологічного типу, здатних брати на себе відповідальність за долю країни. Третім аспектом є відсутність реальної залежності виборних осіб від виборців. Четвертим аспектом є відсутність механізмів цивілізованого функціонування опозиції.

Наступним чинником є *недоліки регулювання державою фінансування політичних партій*, зокрема прогалини у такому регулюванні, обмеженість легальних джерел фінансування політичних партій, відсутність належного державного контролю за їх фінансуванням тощо.

На розвиток корупції впливає також *обмеження суспільно-політичних свобод*. Високий ступінь подібних свобод підвищує імовірність розкриття корупційних дій та дозволяє встановити так званий соціально-правовий контроль.

Корупції сприяє також *надмірна політична децентралізація*, що передає повноваження для здійснення управлінської діяльності регіональній і місцевій владі. Якщо механізм централізованого контролю виявляється неефективним, а процедури горизонтальної підзвітності не спроможні необхідною мірою протистояти корупції, то місцева еліта отримує широкі можливості зловживати новими повноваженнями.

З числа найбільш вагомих *економічних корупціогенних чинників* відзначають *надлишкове втручання держави у економіку*. В такому разі корупція є одним із способів уникнути державних обмежень. Звідси слідує, що чим більше цих обмежень, тим могутніше розмах корупції.

Загальновизнаним чинником, що сприяє корупції, особливо на нижчому та середньому управлінських рівнях, є *недостатній рівень оплати праці державних службовців*. Навпаки, високі офіційні прибутки спонукають їх піклуватися, передусім, про безпеку і стабільність свого становища, збільшують ризик значних втрат при виявленні їх корупційних дій.

Пов'язаним чинником є *непрозорість системи оплати праці державних службовців у поєднанні з можливістю значного суб'єктивізму у визначенні конкретних її розмірів*, що означає переважання в структурі заробітної плати державних службовців не посадового окладу, а різноманітних премій, надбавок і доплат, призначення яких здійснюється на розсуд керівника державного органу.

Неадекватна податкова політика також сприяє корупції. Значне посилення податкового тиску з боку держави стимулює зростання тіньової економіки, а значить і корупції.

Серед економічних корупціогенних чинників виділяють ще *низький рівень економічного розвитку*. Емпіричні дані показують залежність міри корумпованості країни від рівня її економічного розвитку. У цьому ж аспекті існує і зворотний зв'язок – корупція знижує економічне зростання шляхом скорочення потоку інвестицій, залучення талановитих людей в непродуктивну діяльність, неефективного управління природними ресурсами.

До важливих *соціальних корупціогенних чинників* можна віднести *низьку освіченість суспільства*, зокрема незнання громадянами свої прав та обов'язків державних органів. Існує обернена залежність між рівнем освіченості суспільства і його корумпованості.

Ще одним соціальним чинником, що стимулює корупцію, є *слабкість громадянського суспільства*. Однією з базових складових ефективної національної антикорупційної стратегії у світі визнається партнерська взаємодія держави та громадянського суспільства у даному напрямі. Однак необхідною умовою такої взаємодії є спроможність до неї суспільних інститутів.

У групі *правових корупціогенних чинників* доцільно, передусім, відзначити *нерозвиненість антикорупційного законодавства*, у тому числі відсутність чіткого законодавчого визначення корупції, дієвих механізмів кримінального переслідування за корупційні діяння, принципу невідворотності покарання та іншого.

Сприятливе корупційне середовище створює недосконалість законо-

давства в цілому та його невідповідність суспільним реаліям. У цьому зв'язку виділяють кілька типових корупціогенних чинників.

Першим з них є *прогалини у правовому регулюванні суспільних відносин*. За таких ситуацій органи публічної влади та їх посадові особи регулюють відповідні відносини на власний розсуд, що створює корупційні можливості.

Другим чинником є *суперечності між положеннями різних нормативно-правових актів*, що дозволяє посадовим особам вибірково застосовувати ці положення на власний розсуд.

Третім чинником виступає *нечіткість або незрозумілість лінгвістичних формулювань правових норм*. Наприклад, у нормативно-правовому акті можуть зустрічатися поняття на зразок "суттєві зміни" або "достатній строк" без їх визначення, що дозволяє по-різному їх тлумачити і використовувати таку ситуацію в корупційних цілях.

Четвертий чинник – це передбачені нормативно-правовими актами *винятки із загальних правил та процедур*, що можуть застосовуватися на розсуд посадових осіб органів публічної влади.

Як п'ятий чинник можна виділити *заплутаність та розпорошеність правового регулювання*, що проявляється у значній кількості законодавчих і підзаконних, загальних і спеціальних нормативно-правових актів з певного питання. В такому випадку посадові особи можуть використовувати у корупційних цілях необізнаність громадян з усіма тонкощами правового регулювання. Для виявлення і усунення правових корупціогенних чинників необхідною є *антикорупційна експертиза*.

Окрему групу складають *управлінські корупціогенні чинники*. На вищому державному рівні таким чинником виступає, насамперед, *дисбаланс функцій та повноважень глави держави, парламенту і уряду*. Це призводить до концентрації владних повноважень у одному із зазначених органів, який в результаті отримує великі корупційні можливості.

Серед чинників, що істотно впливає на стан корупції, вирізняють також

слабку дієвість державного контролю. Вона може проявлятися у вузькій компетенції контрольних державних органів, обмеженості їх повноважень перевіркою законності використання коштів та дотримання формальних правил і процедур без аудиту ефективності діяльності установ, відсутності контролю за дотриманням антикорупційного законодавства тощо.

Структурні недоліки системи державних органів також розглядаються як корупціогенний чинник. Існування множини владних структур, що мають повноваження у одній і тій же галузі діяльності, складність відносин між ними породжує довгі та часто незрозумілі процедури вирішення питань для пересічних громадян, не обізнаних з тонкощами побудови державного апарату. Тому громадяни готові краще відмовитися від офіційного оформлення належної їм соціальної пільги, допомоги, виплати або шукати швидкі та прості корупційні варіанти.

Корупцію стимулює *поєднання у державних органах типів функцій, що породжують конфлікти інтересів.* Типовим прикладом конфлікту інтересів вважається поєднання в одному органі виконавчої влади функцій з вироблення політики та нормативно-правового регулювання з функціями з надання адміністративних послуг або контрольних-наглядовими функціями. Конфлікт інтересів характерний також, наприклад, при поєднанні в одному органі виконавчої влади функцій з управління державним майном і здійснення контрольних-наглядових заходів.

До дуже суттєвих корупціогенних чинників відносять також *невпорядкованість загальної адміністративної процедури,* що визначає механізми відносин між адміністративними органами та приватними (фізичними і юридичними) особами, порядок вирішення адміністративних справ.

У цьому зв'язку фахівці відзначають низку *недоліків контрольних-наглядової діяльності державних органів щодо фізичних та юридичних осіб,* що сприяють поширенню корупції. Серед них: необґрунтовано широкі втручальні повноваження адміністративних органів щодо припинення або заборони діяльності фізичних (юридичних) осіб, безперешкодного отримання

інформації, доступу до предметів і документів, приміщень, земельних ділянок; наявність у адміністративних органів повноважень щодо стягнення штрафу на місці вчинення проступку, а також необґрунтованих повноважень щодо проведення місцевих перевірок; велика різниця у визначенні найменшого і найбільшого розміру штрафів; ідентичність складів правопорушень, передбачених різними законами, які караються штрафами різних розмірів; співпадання складів адміністративних проступків і злочинів.

Важливим чинником є *непрозорість діяльності державних органів*, насамперед процесів прийняття ними рішень. Навпаки, найбільша прозорість у всіх галузях урядової діяльності є ефективним засобом боротьби з корупцією.

До загальних корупціогенних чинників належить також *нерозвиненість адміністративного судочинства*, що позбавляє громадян дієвих засобів правового захисту від рішень, дій чи бездіяльності державних органів.

Досить багато корупціогенних чинників пов'язано з організацією та функціонуванням державної служби. Одним з них є *формальність та недієвість механізму конкурсного добору на державну службу*, результатом якого стає порушення засад рівності та конкуренції при заміщенні посад. Наслідком непрозорості та нерідко фіктивності конкурсів закономірно стає кумівство, фаворитизм, політичний патронаж та інші корупційні прояви.

Відсутність етичних кодексів державних службовців та відповідної етичної інфраструктури також розглядається як суттєвий корупціогенний чинник, оскільки в такому разі відсутні етичні антикорупційні стандарти поведінки посадових осіб та механізми забезпечення їх дотримання.

Ще одним потужним чинником, що сприяє корупції, визнається *надмірний вплив керівника державного органу на його службовців*. Фахівці зазначають, що в Україні існує проблема браку процедурної самостійності державних службовців виконавської ланки (спеціалістів, інспекторів). Це породжує у багатьох підлеглих відчуття того, що вони служать особисто керівнику, а не державі. Якщо при цьому керівник є корумпованим, то за таких великих можливостей його впливу на підпорядкованих службовців корупція

може легко вражати державний орган в цілому.

Низка *корупціогенних чинників пов'язана з наданням адміністративних послуг*. Як один з найбільших таких чинників відзначають особисте спілкування (контакт) приватної особи – споживача адміністративної послуги з посадовою особою, яка надає цю послугу, вирішуючи справу по суті або готуючи проект рішення. Наступним чинником є обмежені можливості приватної особи щодо вибору способу звернення за адміністративною послугою. Ще одним чинником виступає загальна складність процедури надання адміністративної послуги, коли внаслідок залучення до неї великої кількості установ та великої кількості необхідних документів отримати позитивний результат офіційним шляхом можна лише з великими витратами часу та зусиль тощо.

Протидії корупції перешкоджає *відсутність належного організаційного забезпечення* такої діяльності. Якщо корупція стає поширеною, в тому числі серед політичної і управлінської еліти, то правоохоронні органи, що самі загрузли в корупції, з одного боку, слабкі боротися з нею, а з другого – підпорядковані у цих справах корумпованій еліті. Судова система також виявляється не зовсім незалежною, коли справа стосується корумпованих чиновників. У зв'язку з цим міжнародний досвід свідчить про доцільність створення спеціальної антикорупційної установи з особливою процедурою призначення і звільнення його керівників.

Доцільно звернути увагу на деякі *психологічні корупціогенні чинники*. У одному з видань підкреслюється, що надзвичайно негативну роль у культивуванні корупції відіграє комплекс явищ під назвою *інформаційної корупції*. Він включає виробництво за допомогою ЗМІ корупційних стереотипів, гіперболізацію в суспільній свідомості тотальної корумпованості державного апарату і поширення думки про безглуздість індивідуальної протидії корупції. Чесний чиновник, який кожного дня чує про масову корупцію, може почати сприймати себе білою вороною, невдахою, якому навіть не пропонують хабарів, а тому використовує першу сприятливу ситуацію.

Не можна обійти увагою *культурно-етичні корупціогенні чинники*. До них, перш за все, видається доцільним віднести моральний стан суспільства, що характеризується *відсутністю надособистісних цінностей, ідеалів та моральних заборон*, оскільки це формує егоїстично-споживацький світогляд та намагання збагачуватися будь-якими шляхами, в тому числі корупційними.

Дослідники також розглядають *розходження між суспільними уявленнями про корупцію та її законодавчим визначенням* як її вагому причину. При такому розходженні найвірогідніше, що чиновники будуть діяти згідно з пануючими у суспільстві поглядами всупереч закону, якщо, звичайно, це буде їм вигідно. Тому не випадковим є впровадження кодексів поведінки державних службовців та інших посадових осіб державних органів.

Поширенню корупції сприяє *існування подвійних моральних стандартів щодо корупції*, коли громадяни сприймають її як вкрай негативне явище, що стосується органів публічної влади, особливо вищого рівня, але не помічають або виправдовують її у власній діяльності. Оскільки політики та державні службовці є вихідцями із суспільного середовища, то вони сприймають з нього корупційну мораль, переносячи її у свою державну діяльність.

Доцільно відзначити ще такий чинник як *нерозуміння гостроти корупційної проблеми у суспільстві*, у зв'язку з чим часто спостерігається байдуже ставлення громадян до корупційних проявів або потурання їм.

2.3. Напрями реалізації антикорупційної політики в публічному управлінні

Аналіз антикорупційних політик багатьох країн дозволяє виділити сукупність напрямів запобігання корупції, що властиві практично будь-якій державі, навіть такій, де рівень корупції не є загрозливим. Іншою справою є система конкретних заходів, мавпування якої ніколи не дасть бажаного ефекту. У виданні ООН, присвяченому антикорупційному інструментарію, висловлюється думка про те, що успішне вироблення національної антикорупційної

політики має відбуватися на основі поєднання "універсальних" елементів, які довели свою ефективність безвідносно до умов конкретної країни, та елементів, які враховують ці специфічні умови. При визначенні таких "універсальних" складових доцільно спиратися на наукові дослідження та багатий світовий досвід, що відображені, зокрема, в публікаціях ООН, Світового банку, міжнародної організації Transparency International та ін. Аналіз цих джерел дозволяє визначити низку *типових шляхів реалізації антикорупційної політики щодо запобігання корупції*, поєднаних у декілька *універсальних напрямів*.

Першим напрямом є *корекція законодавства* з метою зменшення відповідних причин корупції. Така корекція передбачає як ревізію всього чинного законодавства, так і вдосконалення процесу законотворчості, а, можливо, і докорінну його перебудову, щоб досягти відповідності законів наступним умовам. По-перше, реалізація прав та виконання обов'язків громадянами, дотримання ними заборон повинні бути максимально спрощені. По-друге, рішення і дій посадових осіб при взаємовідносинах з громадянами з приводу реалізації їх прав і виконання обов'язків, а також з приводу застосування заходів відповідальності за порушення норм права повинні бути максимально стандартизовані.

Як другий напрям можна відзначити *удосконалення засад формування і організації вищих органів державної влади*. Це передбачає, передусім, вдосконалення виборчого законодавства такими шляхами:

- приведення допустимого розміру виборчих фондів у відповідність з реальними витратами на виборчі кампанії;
- дозвіл завчасно формувати виборчі фонди для збору внесків, а не в період виборчих кампаній;
- посилення державного контролю за дотриманням порядку фінансування виборчих кампаній і заходів відповідальності за порушення;
- посилення громадського контролю за виборними процедурами;
- підвищення ролі ЗМІ в незалежному висвітленні виборчих кампаній і

контролі за дотриманням виборчого законодавства на всіх її етапах;

- збільшення ролі і гарантій незалежності виборчих комісій при одночасному забезпеченні їх прозорості для громадського контролю.

Важливим є введення прозорого механізму відстоювання інтересів в парламенті, зокрема чіткого механізму *лобістської діяльності*. Такий механізм передбачає прийняття закону про лобізм (або лобістську діяльність) та законодавче впорядкування всіх парламентських процедур, зокрема для забезпечення прозорості результатів голосувань в парламенті.

Третій напрям передбачає *структурно-функціональне упорядкування системи органів виконавчої влади*. Перш за все, мається на увазі коригування структури і чисельності органів виконавчої влади з метою усунення складності системи цих органів та заплутаності відносин між ними. Тобто усунення ситуацій, коли у одній і тій же галузі діяльності існує множина владних структур, що мають певні повноваження, зі складними відносинами між ними.

Важливе значення має ліквідація таких поєднань типів функцій державних органів, що породжують *конфлікти інтересів*. Наприклад, ліквідація поєднання в одному органі виконавчої влади: функцій з вироблення політики та нормативно-правового регулювання з функціями надання адміністративних послуг або контрольних-наглядовими функціями; функцій з управління державним майном і контрольних-наглядових функцій.

Іншим аспектом є *упорядкування загальної адміністративної процедури*, що визначає механізми відносин між адміністративними органами та приватними (фізичними і юридичними) особами, порядок вирішення адміністративних справ. Звідси випливає важливість прийняття нормативно-правового акта на зразок адміністративно-процедурного кодексу.

На окрему увагу заслуговує удосконалення механізмів надання адміністративних послуг та контрольних-наглядової діяльності державних органів щодо фізичних та юридичних осіб.

Четвертий напрям полягає у *зміні принципів державної служби і контролі за майновим становищем представників влади*, що в

комплексному вигляді охоплює такі заходи:

- перехід до суто конкурсного порядку вступу на державну службу з деякими законодавчо визначеними винятками;

- формування справедливої та прозорої системи оплати праці державних службовців з її наближенням до оплати праці в приватному секторі, забезпеченням її швидкого зростання на початку кар'єри, зменшенням міжвідомчих і місцевих відмінностей;

- розмежування політичних та адміністративних посад в органах виконавчої влади;

- чітке регулювання статусу, в тому числі обмежень, для осіб, які обираються або призначаються на вищі державні посади (міністри, депутати, губернатори тощо);

- чітке визначення статусу “політичних призначенців” (помічників, радників президента, прем'єра, міністрів і т.п.), умов прийняття їх на службу і звільнення з неї, соціальних гарантій після відставки;

- законодавчу заборону державним службовцям займатися політичною діяльністю, заборону державним службовцям вищих категорій бути членами політичних партій, публічно демонструвати свої політичні погляди тощо;

- визначення основ і порядку управління від імені держави пакетами акцій, що входять до складу державної або муніципальної власності, в акціонерних товариствах з наявністю державної або муніципальної власності; відповідальність за це державних службовців;

- встановлення твердих і зрозумілих соціальних і матеріальних гарантій для кожної категорії державної служби, в тому числі при відставці, встановлення заохочень за тривалу бездоганну службу;

- визначення та забезпечення реалізації етичних засад державної служби, що передбачає: законодавче прийняття відповідних етичних кодексів і налагодження етичної інфраструктури; забезпечення запобігання виникненню та врегулювання конфлікту інтересів;

- введення обмежень для переходу на роботу після звільнення з

державної служби в комерційні організації, які були раніше підконтрольні даній посадовій особі (державному службовцю) або були пов'язані з ним відповідно до його компетенції;

- необхідність ротації службовців, в чиї функції входять прямі контакти з громадянами;

- поширення обмежень, встановлених для державних службовців, на менеджерів державних підприємств і підприємств з певною часткою державної власності;

- встановлення механізмів, що гарантують прозорість динаміки майнового становища осіб в період проходження ними державної служби;

- побудову сучасної системи управління персоналом на державній службі на основі посилення ролі спеціально уповноваженого органу з питань державної служби.

П'ятим напрямом є ***ефективний контроль за розподілом і витрачанням бюджетних коштів***, в межах якого пропонують:

- встановлення максимально диференційованої бюджетної класифікації, оскільки чим в більш загальній формі в законі про державний бюджет (і актах про бюджети інших рівнів) закріплені витратні статті, тим більше з'являється можливостей для маніпулювання бюджетними коштами;

- введення механізмів фінансової прозорості при витрачанні бюджетних коштів державними, муніципальними органами і установами (принципи складання кошторисів і їх виконання);

- введення системи спеціалізованих заходів відповідальності відносно посадових осіб за порушення при використанні бюджетних коштів, а також персональної відповідальності посадових осіб в сфері розпорядження ввіреними ним коштами і майном;

- забезпечення прозорості державних закупівель і замовлень, їх конкурсний характер і прозорість проведення конкурсів тощо.

Шостий напрям передбачає ***удосконалення економічної політики***. Цей напрям охоплює заходи щодо ліквідації влади монополій та всебічної

державної підтримки розвитку конкурентного середовища, розширення функцій і повноважень антимонопольних органів.

До сьомого напряму належить **зміцнення судової влади**. Можливо, даний напрям не є універсальним для будь-якої антикорупційної програми. У розвинених країнах не стоїть (принаймні гостро) питання про зміцнення судової влади. Але для перехідних країн це – один з пріоритетів у протидії корупції. Причому зміцнення судової влади має на увазі два рівноцінних вектори, а саме, зниження рівня корупції в самій судовій системі і правову ефективність цієї системи в боротьбі з корупцією "зовні".

Восьмим напрямом є **формування антикорупційної культури суспільства**, зокрема негативного ставлення громадян до корупції та готовності протидіяти їй. Фахівці вважають, що для формування антикорупційної свідомості громадян і посилення їх антикорупційної мотивації необхідне здійснення **комплексу заходів виховного, навчального та інформаційного характеру**, спрямованих на роз'яснення громадянам сутності, небезпечності та всіх негативних наслідків корупції для суспільства, поширення серед громадян ідей нетерпимості до проявів корупції, формування високої антикорупційної правосвідомості та доведення переваг законослухняної поведінки тощо.

До розглянутих напрямів слід додати ті, що пов'язані із **взаємодією держави та громадянського суспільства у запобіганні корупції**. Проте відповідні питання детально висвітлюються у п. 4.2 даного конспекту лекцій.

РОЗДІЛ 3. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

3.1. Правові засади запобігання корупції в публічному управлінні

На теперішній час вітчизняна нормативно-правова база антикорупційної діяльності включає комплекс міжнародних документів, вітчизняних законів та підзаконних актів. Ядро групи **міжнародних антикорупційних документів**

становлять:

- Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції (підписана 31 жовтня 2003 р., ратифікована Україною 18 жовтня 2006 р., набрала чинності для України 1 січня 2010 р.);

- Кримінальна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією (підписана 27 січня 1999 р., ратифікована Україною 18 жовтня 2006 р., набрала чинності для України 1 березня 2010 р.);

- Цивільна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією (підписана 4 листопада 1999 р., ратифікована Україною 16 березня 2005 р., набрала чинності для України 1 січня 2006 р.);

- Угода про створення Групи держав по боротьбі з корупцією (GRECO) від 5 травня 1998 р. (України приєдналася до Угоди 1 січня 2006 р.);

- Резолюція (97) 24 Комітету міністрів Ради Європи "Про двадцять принципів боротьби з корупцією" від 6 листопада 1997 р. № 994_845.

На теперішній час в Україні сформовано достатньо розгалужене законодавство щодо запобігання та протидії корупції. Його основу складає низка законів, що у цілому визначають рамки функціонування та подальшого розвитку антикорупційної діяльності. Зокрема, головним документом є **Закон України "Про запобігання корупції"** від 14 жовтня 2014 р. №1700-VII, яким визначено правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень, створено спеціальні державні органи з питань антикорупційної діяльності, закладено загальні вимоги до поведінки, якими потрібно керуватися під час виконання службових чи представницьких повноважень, основи державного захисту осіб, які надають допомогу у запобіганні і протидії корупції, та ін.

Законом України "Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014 – 2017 рр." від 14 жовтня 2014 р. №1699-VII обґрунтовано необхідність та визначено заходи щодо створення в

Україні системи прийняття рішень щодо антикорупційної політики на основі результатів аналізу достовірних даних про корупцію та чинників, які до неї призводять, зокрема статистичних спостережень, моніторингу виконання цих рішень та їх впливу на стан справ з питань запобігання корупції незалежним спеціалізованим органом із залученням представників громадянського суспільства, а також формування суспільної підтримки у подоланні корупції.

Із зазначеним законом тісно пов'язані Закон України "Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю" від 30 червня 1993 р. №3341-ХІІ, Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р. № 2341-ІІІ та Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 р. № 4651-VI. Основними завданнями *Закону України "Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю"* виділено, зокрема, формування правових і організаційних засад у сфері боротьби з організованою злочинністю, визначення системи державних органів, що ведуть боротьбу з організованою злочинністю, їх взаємовідносини та спеціальні заходів, що здійснюються ними, правове забезпечення фінансових, матеріально-технічних та інших умов, необхідних для боротьби із цим явищем тощо. Законом визначено поняття організованої злочинності, під яким розуміють сукупність злочинів, що вчиняються у зв'язку зі створенням та діяльністю організованих злочинних угруповань. При цьому *Кримінальним кодексом України* встановлені види та ознаки цих злочинів, в тому числі корупційних, а також кримінально-правові заходи щодо осіб, які вчинили такі злочини. Зокрема, види злочинів, що пов'язані з корупцією, визначені, передусім, розділом XVII "Злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг" зазначеного кодексу в ст. 364-370.

У *Кодексі України про адміністративні правопорушення* від 7 грудня 1984 р. № 8073-Х також виписані *види правопорушень, що пов'язані з корупцією* (глава 13-А, ст. 172-4 - 172-9-1). До таких правопорушень віднесені, зокрема: порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності; порушення встановлених законом обмежень щодо

одержання подарунків; порушення вимог фінансового контролю; порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів; незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень; невжиття заходів щодо протидії корупції; порушення заборони розміщення ставок на спорт, пов'язаних з маніпулюванням офіційним спортивним змаганням.

Лаконічним відображенням вищезазначених положень антикорупційного законодавства слугують сформульовані у ст. 8 *Закону України "Про державну службу"* від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII обов'язки державного службовця додержуватися вимог законодавства у сфері запобігання і протидії корупції, дотримуватися правил етичної поведінки, запобігати виникненню реального, потенційного конфлікту інтересів під час проходження державної служби. Як наголошується у монографії "Державна антикорупційна політика і запобігання та протидія корупції на публічній службі в органах державної влади і органах місцевого самоврядування" (2016 р.), *основні антикорупційні новели* зазначеного закону зводяться не до обмежень і заборон щодо проходження державної служби громадянами України, а до: зменшення корупціогенних чинників державної служби; професіоналізації державної служби і розвитку компетенцій державної служби, рівень реалізації яких має стати єдиним критерієм гідного грошового забезпечення службовців; широкого залучення громадян та інститутів громадянського суспільства до конкурсів на вакантні посади державної служби, а також до щорічної атестації державних службовців.

Низка законів передбачає створення та визначає правові засади діяльності *спеціальних організаційних структур, призначених для запобігання та протидії корупції*. Такими законодавчими актами є:

- Закон України "Про Національне антикорупційне бюро України" від 14 жовтня 2014 р. № 1698-VII, який визначає правові основи організації та діяльності відповідного державного правоохоронного органу;

- Закон України "Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших

злочинів" від 10 листопада 2015 р. № 772-VIII, який визначає правові та організаційні засади функціонування даного агентства;

- Закон України "Про прокуратуру" від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII, який передбачає створення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, визначає особливості її організації і діяльності.

Крім того, у *Кримінальному процесуальному кодексі України* від 13 квітня 2012 р. № 4651-VI вивисані *механізми участі Національного антикорупційного бюро України* у розслідуванні корупційних справ. Наприклад, посадові особи Національного антикорупційного бюро України, уповноважені в межах компетенції, передбаченої цим кодексом, здійснювати досудове розслідування кримінальних правопорушень (ст. 3). В іншому положенні зафіксовано заборону доручати здійснення досудового розслідування кримінального правопорушення, віднесеного до підслідності Національного антикорупційного бюро України, іншому органу досудового розслідування (ст. 36).

Крім законів, існує низка *підзаконних актів, що регулюють діяльність вітчизняних організаційних структур у сфері антикорупційної діяльності*, насамперед:

- Указ Президента України "Про Національну раду з питань антикорупційної політики" від 14 жовтня 2014 р. № 808/2014, яким утворено зазначену раду та затверджено положення про неї;

- Указ Президента України "Про утворення Національного антикорупційного бюро України" від 16 квітня 2015 р. № 217/2015;

- Указ Президента України "Питання Національної ради з питань антикорупційної політики" від 26 вересня 2015 р. № 563/2015, яким затверджено склад даного органу;

- постанова Кабінету Міністрів України "Питання запобігання та виявлення корупції" від 4 вересня 2013 р. № 706, якою затверджено Типове положення про уповноважений підрозділ (особу) з питань запобігання та виявлення корупції, а такі підрозділи (особи) утворено (визначено) у

центральных і місцевих органах виконавчої влади, а також на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери управління цих органів;

- постанова Кабінету Міністрів України "Про утворення Національного агентства з питань запобігання корупції" від 18 березня 2015 р. № 118;

- постанова Кабінету Міністрів України "Деякі питання відбору кандидатів на посади членів Національного агентства з питань запобігання корупції" від 25 березня 2015 р. № 170, якою затверджено положення про проведення конкурсу з відбору кандидатів на ці посади та регламент роботи відповідної конкурсної комісії;

- постанова Кабінету Міністрів України "Про утворення Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів" від 24 лютого 2016 р. № 104.

Окрему групу становлять *підзаконні акти з питань антикорупційної експертизи*. Зокрема, наказом Міністерства юстиції України "Деякі питання проведення антикорупційної експертизи" від 18 березня 2015 р. № 383/5 затверджено Порядок проведення антикорупційної експертизи. Цей порядок визначає механізм проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів з метою запобігання вчиненню корупційних правопорушень через наявність у законодавстві корупціогенних факторів.

Для виявлення корупційних правопорушень законодавством передбачено *проведення службових розслідувань*, що регламентується постановою Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування" від 13 червня 2000 р. № 950. Порядок передбачає проведення службових розслідувань, серед іншого, у випадках недодержання зазначеними особами антикорупційного законодавства, а також з метою виявлення причин та умов, що призвели до вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення чи невиконання вимог Закону України "Про запобігання корупції" в інший спосіб, за поданням спеціально

уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції або приписом Національного агентства з питань запобігання корупції за рішенням керівника органу, в якому працює особа, яка вчинила таке правопорушення.

У системі *Міністерства оборони України* створений спеціальний механізм виявлення корупційних правопорушень згідно з наказом цього міністерства "Про затвердження Інструкції про порядок надання доповідей і донесень про події, кримінальні правопорушення, адміністративні корупційні та військові адміністративні правопорушення, порушення військової дисципліни та їх облік у Міністерстві оборони України та Збройних Силах України" від 2 липня 2013 р. № 444.

Реєстрація посадовців-корупціонерів здійснюється за допомогою механізму, що визначається наказом Міністерства юстиції України "Про затвердження Положення про Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні правопорушення" від 11 січня 2012 р. № 39/5. Реєстр ведеться з метою:

- забезпечення єдиного обліку осіб, які вчинили корупційні правопорушення;

- забезпечення в установленому порядку проведення спеціальної перевірки відомостей про осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування;

- аналізу відомостей про осіб, які вчинили корупційні правопорушення, з метою визначення сфер державної політики та посад, пов'язаних з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, з найбільшими корупційними ризиками;

- забезпечення проведення звірки переліку осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, які звільнені з посад у зв'язку з притягненням до відповідальності за корупційне правопорушення, з відомостями, що містяться в Єдиному державному реєстрі осіб, які вчинили корупційні правопорушення, в порядку, визначеному чинним законодавством.

З погляду запобігання корупції важливим механізмом є *спеціальні*

перевірки, проведення яких регламентується постановою Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, та посад з підвищеним корупційним ризиком, і внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України" від 25 березня 2015 р. № 171.

3.2. Організаційні механізми антикорупційної діяльності в публічному управлінні

Попри недоліки і помилки у формуванні антикорупційного законодавства, в Україні вперше серед країн СНД нормативно було закріплено систему суб'єктів боротьби з корупцією. Детальний розгляд цієї системи доцільно розпочати з вищих органів державної влади (Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України), які визначають антикорупційну політику держави, створюють та вдосконалюють її нормативну базу через закони, укази та постанови.

Президент України згідно з Конституцією України є гарантом прав і свобод людини і громадянина, забезпечує національну безпеку держави та здійснює керівництво у цій сфері. Це зумовлює стратегічну роль Президента України у запобіганні та протидії корупції, яку він реалізує на основі рішень Національної ради з питань антикорупційної політики. Крім того, глава держави створює та вдосконалює нормативно-правову базу антикорупційної діяльності через законопроекти та укази. Президент України також контролює реалізацію антикорупційної політики держави за допомогою Адміністрації Президента України та Ради національної безпеки і оборони України.

Верховна Рада України виконує функції вироблення єдиної антикорупційної стратегії, оскільки згідно зі ст. 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належить, серед іншого, визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики. Більш конкретно ст. 18 Закону України "Про запобігання корупції" встановлює, що Верховна Рада України

визначає засади антикорупційної політики (антикорупційну стратегію). Крім того, вітчизняний парламент забезпечує правове регулювання антикорупційної діяльності шляхом розробки і прийняття антикорупційного законодавства. Тут слід відзначити особливу роль Верховної Ради України, від якої як єдиного законодавчого органу залежить якість правового регулювання протидії корупції.

Кабінет Міністрів України також виконує функції формування антикорупційної стратегії. Насамперед, уряд має розробляти власну програму діяльності на строк своїх повноважень. У цій програмі визначаються стратегічні цілі державної діяльності на середньостроковий період, в тому числі щодо запобігання та протидії корупції. Уряд також займається формуванням та розвитком нормативно-правової бази антикорупційної діяльності через підготовку відповідних законопроектів та прийняття постанов. Крім того, напевне, найголовніші функції уряду пов'язані з керівництвом реалізацією державної антикорупційної політики.

Важливу роль у розв'язанні проблем корупції має відігравати спеціально створена *Національна рада з питань антикорупційної політики*, що є консультативно-дорадчим органом при Президентові України. Членами ради є керівні працівники Адміністрації Президента України та міністерств, народні депутати, представники бізнесу і громадськості, науковці та ін.

Якщо розуміти антикорупційну діяльність як повноцінну і органічно властиву сучасній державі функцію, то *ключовими елементами* її організаційного забезпечення мають бути *спеціальні державні антикорупційні органи*, що здійснюють координацію діяльності усіх інших державних та недержавних суб'єктів з формування та реалізації антикорупційної політики. У публікації ОЕСР "Спеціалізовані інституції з боротьби проти корупції: огляд моделей" (2007 р.) виділені дві загальні моделі таких органів, що функціонують у низці країн з низьким рівнем корупції.

Перша модель, що була зразково реалізована, наприклад, у Гонконгу та Сінгапурі, передбачає створення *спеціалізованого поліцейського відомства*

або спецслужби з протидії корупції, головним призначенням якого є боротьба проти корупції за допомогою правоохоронних заходів з деякими вкрапленнями аналітичної і моніторингової антикорупційної діяльності. Такий спеціалізований орган повинен мати широкі повноваження стосовно доступу до документації і допиту свідків, концентруватися на проведенні розслідувань діяльності владних структур, включаючи вищий рівень влади. Співробітники відомства мають володіти достатніми професійними навичками для відстеження прибутків, що отримуються злочинним шляхом.

Друга модель передбачає *створення координаційного державного органу неполіцейського типу*, основні завдання якого спрямовані на запобігання корупції та мають включати:

- участь у розробці антикорупційної політики, зокрема її напрямів, форм і методів, антикорупційних законопроектів та програм;

- забезпечення реалізації антикорупційної політики, в тому числі координацію та контроль антикорупційної діяльності державних органів, організацію антикорупційної експертизи законів, підзаконних актів, матеріалів кримінальних справ та ін., організацію моніторингу корупції, розробку, розрахунок і оприлюднення індексів корумпованості, контроль майнового стану посадових осіб державної служби тощо;

- взаємодію зі структурами громадянського суспільства, формування антикорупційного світогляду шляхом розробки та реалізації інформаційно-просвітницьких програм, поширення кодексів етики державних службовців, представників бізнесу, ЗМІ та громадських організацій, навчання підприємців принципам взаємодії з державними органами тощо.

В Україні, з урахуванням положень Конвенції ООН проти корупції, реалізовані обидві описані моделі спеціальних державних антикорупційних органів. Втіленням першої моделі стало утворення *Національного антикорупційного бюро України* – державного правоохоронного органу, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а

також запобігання вчиненню нових. Завданням цього органу, який утворюється Президентом України, є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці. Крім зазначеного Національного бюро, в Україні діють також інші суб'єкти безпосередньої правоохоронної діяльності у галузі боротьби з корупцією. До них належать Національна поліція України, Міністерство внутрішніх справ України, Служба безпеки України.

Друга модель спеціального державного антикорупційного органу реалізована в Україні у вигляді **Національного агентства з питань запобігання корупції** – центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику. Національне агентство виконує всі **функції щодо здійснення антикорупційної політики**, зокрема, стратегічно-планові функції розроблення проектів антикорупційної стратегії та державної програми з її виконання, аналітичні функції з'ясування ситуації щодо корупції, стану запобігання та протидії їй, координаційні функції в процесі реалізації антикорупційної політики, контрольні функції моніторингу та оцінки ефективності виконання антикорупційної стратегії, контролю та перевірки декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, моніторингу способу їх життя, функції залучення громадськості до формування, реалізації та моніторингу антикорупційної політики тощо.

Наступним суб'єктом антикорупційної діяльності є **Рада національної безпеки і оборони України**, що виконує стратегічні, координаційні та контрольні функції щодо запобігання та протидії корупції. Зокрема, до функцій цього органу належить внесення пропозицій Президентові України щодо реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики у сфері національної безпеки і оборони, отже, в тому числі, з питань антикорупційної діяльності. Крім того, Рада національної безпеки і оборони України координує і контролює діяльність органів виконавчої влади з протидії корупції.

Важливу роль у запобіганні та протидії корупції відіграє *Спеціалізована антикорупційна прокуратура*, яка входить до структури системи прокуратури України на правах самостійного структурного підрозділу Генеральної прокуратури України. Згідно із ст. 8 Закону України "Про прокуратуру", на Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру покладаються такі функції:

- здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування Національним антикорупційним бюро України;
- підтримання державного обвинувачення у відповідних провадженнях;
- представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених цим законом і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями.

Ще одну групу суб'єктів антикорупційної діяльності складають *суди загальної юрисдикції*. До їх компетенції належить, серед іншого, судовий розгляд справ про корупційні правопорушення.

У *апаратах органів виконавчої влади*, зокрема, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органах, обласних, районних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, *на підприємствах, в установах та організаціях*, що належать до сфери управління органів виконавчої влади, залежно від структури, чисельності працівників, а також обсягу, характеру та складності роботи, утворені (визначені) *уповноважені підрозділи (особи) з питань запобігання та виявлення корупції*.

Поряд з державними органами, важливими суб'єктами антикорупційної діяльності виступають *інститути громадянського суспільства*, оскільки для зменшення корупції необхідні системні зусилля всього суспільства. Ці зусилля повинні бути спрямовані на усунення причин і умов виникнення корупції та її наслідків. Існує "трикутник" відносин між урядом, бізнесом і громадянським суспільством. Корупція пускає коріння у всіх трьох сторонах цього трикутника.

Тому і теоретично, і практично неможливо одній стороні вирішити проблему корупції ізольовано від двох інших сторін. Тим більше, що у громадськості є обґрунтований інтерес протидіяти даному явищу, оскільки у більшості випадків головними суб'єктами корупції виступають державні та приватні структури, а громадяни виявляються її головними жертвами.

РОЗДІЛ 4. ВЗАЄМОДІЯ ДЕРЖАВИ ТА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА У ЗАПОБІГАННІ КОРУПЦІЇ

4.1. Роль та можливості участі громадянського суспільства у запобіганні корупції

Суспільна участь у антикорупційній діяльності сприяє запобіганню корупції шляхом стримування корупційної практики та зменшення схильності людей до участі в ній, а також підвищенню ефективності механізмів протидії корупції таких як, наприклад, застосування кримінального законодавства або аудит за рахунок співпраці відповідних державних структур з громадянами, які постраждали від корупції. У виданні ООН, присвяченому антикорупційному інструментарію, відзначається, що успіх або невдача будь-якої антикорупційної стратегії багато в чому залежить від *ступеня мобілізації суспільства* на протидію цьому явищу. Така мобілізація формує суспільні очікування високих професійних і моральних стандартів роботи державних установ та стійкий спротив корупційним практикам, що значно підвищує шанси на успіх антикорупційних зусиль. Враховуючи це, ст. 21 Закону України "Про запобігання корупції" передбачає *низку можливостей участі громадськості*, в тому числі громадських об'єднань, їх членів або уповноважених представників, а також окремих громадян, в діяльності щодо запобігання корупції, що включають:

- повідомлення про виявлені факти вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, реальний, потенційний конфлікт інтересів спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції, Національному

агентству з питань запобігання корупції, керівництву чи іншим представникам органу, підприємства, установи чи організації, в яких були вчинені ці правопорушення або у працівників яких наявний конфлікт інтересів, а також громадськості;

- запитування та одержання від державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування в порядку, передбаченому Законом України "Про доступ до публічної інформації", інформації про діяльність щодо запобігання корупції;

- проведення, замовлення проведення громадської антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та їх проектів, подання за результатами експертизи пропозицій до відповідних органів, отримання від останніх інформації про врахування поданих пропозицій;

- участь у парламентських слуханнях та інших заходах з питань запобігання корупції;

- внесення пропозицій суб'єктам права законодавчої ініціативи щодо вдосконалення законодавчого регулювання відносин, що виникають у сфері запобігання корупції;

- проведення, замовлення проведення досліджень, у тому числі наукових, соціологічних тощо, з питань запобігання корупції;

- проведення заходів щодо інформування населення з питань запобігання корупції;

- здійснення громадського контролю за виконанням законів у сфері запобігання корупції з використанням при цьому таких форм контролю, які не суперечать законодавству;

- здійснення інших не заборонених законом заходів щодо запобігання корупції.

У праці "Коррупция и борьба с ней: роль гражданского общества" (2000 р.) виділяються дві загальні перешкоди громадській участі у запобіганні та протидії корупції: спротив державних органів; недостатня мотивація самих громадських організацій та громадян. У цьому зв'язку *для підвищення ролі*

громадянського суспільства у антикорупційній діяльності автори зазначеної праці рекомендують:

- сформулювати і законодавчо закріпити принципи взаємодії органів державної влади та громадських організацій згідно з ідеологією партнерства, зокрема участь останніх у всіх стадіях законодавчого процесу;

- законодавчо закріпити право громадян на доступ до інформації про діяльність державних органів та визначити механізми такого доступу;

- передбачити законом право громадських організацій на участь у бюджетному процесі (бюджетні слухання, відкритість бюджетного процесу і прозорість бюджету, громадський контроль);

- запровадити антикорупційну освіту в школах, вищих навчальних закладах тощо;

- визначати фізичних та юридичних осіб, які можуть стати жертвами корупції, залучати їх у коаліції та громадські об'єднання для відстоювання спільних інтересів перед владними структурами;

- сприяти становленню та розвитку незалежних ЗМІ тощо.

Загалом, виходячи з результатів досліджень експертів ООН, *ефективність взаємодії держави та громадянського суспільства у запобіганні корупції* можна оцінити за такими показниками:

- проведення органами державної влади періодичних кампаній щодо інформування громадян про їх права;

- наявність у громадян можливостей легкого отримання консультацій щодо їх прав;

- існування та дієвість каналів подання скарг до органів державної влади, інформованість громадян про результати розгляду цих скарг;

- захист інформаторів, як державних службовців, так і працівників приватного сектору, від помсти з боку керівників-корупціонерів;

- наявність практики проведення органами державної влади опитувань громадської думки щодо послуг, які вони надають;

- розміщення на веб-сайтах органів публічної влади інформації, що

відповідає потребам громадян;

- оприлюднення хартій громадян або інших подібних документів, що визначають обов'язки надавачів послуг та права клієнтів.

Одним з найпоширеніших антикорупційних напрямів у міжнародній практиці є *забезпечення прозорості діяльності органів публічної влади*, оскільки громадяни, які обізнані у публічних справах, що на них впливають, можуть виявляти порушення з боку посадових осіб та чинити тиск з метою усунення цих порушень. Згідно з поглядами фахівців ПРООН, така *прозорість* – це надання широкій громадськості повної (крім вичерпно визначеного і оприлюдненого вузького переліку винятків), об'єктивної, точної, зрозумілої інформації про діяльність зазначених органів та їх посадових осіб відповідно до норм чинного законодавства.

У ст. 10 Конвенції ООН проти корупції визначається, у контексті боротьби з корупцією, потреба вжиття державами-учасницями конвенції заходів для посилення прозорості в державному управлінні, у тому числі стосовно його організації, функціонування та, у належних випадках, процесів прийняття рішень. Серед таких заходів пропонується:

- прийняття процедур або правил, які дозволяють членам суспільства отримувати, у належних випадках, інформацію про організацію, функціонування та процеси прийняття рішень у державному управлінні та, з належною увагою до захисту приватного життя й даних особистого характеру, про рішення та нормативно-правові акти, що стосуються членів суспільства;

- спрощення адміністративних процедур, у належних випадках, для полегшення доступу громадськості до компетентних органів, які приймають рішення;

- опублікування інформації, яка може включати періодичні звіти про ризики корупції в державному управлінні.

У ст. 13 цієї ж конвенції до заходів, що сприяють активній участі суспільства у запобіганні корупції й боротьбі з нею, віднесені забезпечення для населення ефективного доступу до інформації, а також повага, заохочення та

захист свободи пошуку, отримання, опублікування та поширення інформації про корупцію лише з деякими законодавчо визначеними обмеженнями. Є.Невмержицький також робить висновок про те, що створення ефективного механізму доступу громадян насамперед, журналістів, до інформації про діяльність органів державної влади та їх посадових осіб є важливим важелем протидії корупції.

4.2. Співпраця державних органів з громадськістю у запобіганні корупції

Результативна взаємодія держави та громадянського суспільства у запобіганні та протидії корупції передбачає *активну співпрацю* між державними органами, організаціями громадянського суспільства та громадянами, що базується на *принципах партнерства*. Це означає визнання рівноправного становища громадян у відносинах з владними структурами під час вироблення та реалізації антикорупційної політики, хоча відповідальність за її наслідки залишається за державними органами. Активна співпраця вимагає від органів державної влади гарантій врахування напрацьованих в результаті діалогу пропозицій громадськості в політичних рішеннях з питань запобігання та протидії корупції, а також залучення громадян та їх об'єднань до реалізації цих рішень. Така *державно-громадська співпраця сприяє вирішенню принаймні чотирьох завдань:*

- збільшення довіри громадян до владних інститутів, оскільки останні проводять антикорупційну діяльність не втаємничено, а прозоро, та запрошують усе суспільство до участі у цій діяльності;

- задоволення прагнень громадських організацій та активних громадян реально боротися з корупцією;

- прийняття більш ефективних державних рішень з питань запобігання та протидії корупції відповідно до суспільних реалій внаслідок залучення інтелектуального та інформаційного потенціалу суспільства;

- покращення реалізації антикорупційної політики за рахунок активної

участі громадськості.

У цілому можна виділити *два загальні напрями антикорупційної співпраці державних органів з громадськістю* за суб'єктною ознакою – це співпраця зі ЗМІ та громадськими організаціями і громадянами.

Стосовно першого напрямку Є.Невмержицький акцентує увагу на особливій ролі ЗМІ у вирішенні проблеми корупції на основі здобуття ними об'єктивної інформації та реальної можливості її поширення. На думку дослідника, ці два компоненти мають важливе значення не лише в антикорупційній діяльності, а й у широкому політичному аспекті, оскільки володіння повною об'єктивною інформацією та право її поширення – це можливість впливу на владу і корекції її дій. Загалом *роль ЗМІ у антикорупційній діяльності* включає такі основні складові:

- функціонування в якості важливого джерела неупередженої, достовірної та широкодоступної інформації про стан корупції та результати боротьби з нею;
- публічне розкриття фактів і таємних механізмів корупції, що перешкоджає її розвитку;
- утвердження у суспільстві думки про невідворотність відповідальності за корупцію;
- здійснення тиску на владні структури, щоб домогтися покарання конкретних корупціонерів.

За висновками фахівців, для повноцінного виконання зазначеної ролі ЗМІ повинні бути самостійної і сильною "четвертою владою". Лише професійна незалежність і економічна прозорість у поєднанні з журналістською етикою роблять ЗМІ надійним інструментом суспільства у запобіганні та протидії корупції. У виданні ООН, присвяченому антикорупційному інструментарію, узагальнені *критично важливі засади діяльності ЗМІ*, запровадженню яких мають сприяти органи публічної влади, оскільки їх дотримання дає можливість ЗМІ активно протидіяти корупції.

Зокрема, для критичного і об'єктивного подання інформації про діяльність органів публічної влади у ЗМІ та гарантування довіри населення до

цієї інформації, необхідна незалежність ЗМІ. Для досягнення такої незалежності потрібна прозорість відносин між органами державної влади і ЗМІ, а останні не повинні бути у власності держави або політичних угруповань, а якщо це неможливо, то важливо забезпечити функціонування різних ЗМІ, що представляють повний спектр політичних поглядів. Ще одним аспектом є різноманітність ЗМІ та внутрішній плюралізм у їх середовищі, що дає можливість розкривати і оприлюднювати факти корупції у самих ЗМІ.

Ключове значення має обізнаність ЗМІ про стан корупції у державі, напрями і результати боротьби з нею. Журналісти повинні вміти відслідковувати та оцінювати корупційні прояви, володіти інформацією про стандарти і досягнення антикорупційної діяльності на національному та міжнародному рівнях. У цьому зв'язку результативність антикорупційної діяльності ЗМІ неможлива без належної компетентності її працівників (технічної, правової, економічної та ін.), що зумовлює доцільність додаткової спеціальної підготовки цих працівників. У багатьох випадках журналістам мають допомагати науковці або висококваліфіковані експерти з різних галузей. Крім того, важливе значення має запровадження стандартів етичної поведінки журналістів. Зокрема, у інформаційних матеріалах, що подаються широкому загалу, необхідно проводити чітке відмежування фактів від їх інтерпретації – аналізу, редакційних коментарів, власних думок журналістів тощо.

Ще однією засадою є доступність ЗМІ для максимально широкої аудиторії, оскільки це підвищує обізнаність громадян про проблеми корупції і зусилля держави у боротьбі з нею та сприяє суспільній підтримці цих зусиль. Більш того, ЗМІ можуть стимулювати публічні обговорення питань антикорупційної політики та конкретних заходів.

За другим загальним напрямом антикорупційної державно-громадської співпраці фахівці пропонують низку шляхів розвитку *співпраці державних органів з громадськими організаціями і громадянами*, а саме:

- стимулювання інтересу громадських організацій до виявлення фактів корупційних дій та інформування широкої громадськості про судові рішення у

корупційних справах і їх виконання;

- забезпечення публічності вироблення антикорупційної політики та заходів щодо її реалізації з максимальним залученням до цього процесу бізнесових кіл, науковців, працівників ЗМІ, представників громадських організацій та активних громадян;

- заохочення громадян повідомляти органи державної влади про випадки корупції, розвиток безпосередніх контактів між громадянами та антикорупційними органами через Інтернет;

- створення механізму аналізу інформації від громадян про корупційні діяння або їх спроби;

- передбачення на законодавчому рівні дієвих засобів захисту від переслідувань осіб, які інформують про випадки корупції або виступають свідками у корупційних справах.

Дієвим механізмом забезпечення співпраці державних органів з громадськістю щодо запобігання та протидії корупції вважається **створення спеціальних організаційних структур**. Зокрема, поширеним є створення дорадчих структур (рад, комісій, комітетів тощо) при главі держави, уряді або державних органах, що відповідають за антикорупційну діяльність. До складу таких структур, як правило, включають посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування, представників бізнесу, профспілок, громадських організацій та широкої громадськості, а до їх функцій належать аналіз стану та обговорення проблем корупції, вироблення узгоджених рішень, координація антикорупційних заходів тощо. Прикладом зазначеної структури є діюча Національна рада з питань антикорупційної політики, що є консультативно-дорадчим органом при Президентові України.

Іншим механізмом є створення суто громадських організаційних структур антикорупційної спрямованості, які співпрацюють з державними органами. Наприклад, Є.Невмержицький пропонує створити єдиний громадський центр антикорупційних технологій, який об'єднав би зусилля чисельних громадських організацій у боротьбі з корупцією. На думку автора, такому центру доцільно

законодавчо надати низку прав та повноважень щодо запобігання та протидії корупції, що призведе до посилення ролі інститутів громадянського суспільства у відповідній діяльності.

Важливим антикорупційним інструментом у міжнародній практиці визнане *запровадження хартій громадян*. Вони встановлюють стандарти якості публічних послуг, що розробляються шляхом консультацій державних органів з громадянами, які споживають ці послуги. Хартії громадян описують зміст послуг, що надаються державними агентствами, часові параметри такого надання, інформацію про відповідальних посадових осіб, засоби боротьби у разі неналежного надання послуг тощо. Наприклад, у країнах ОЕСР в хартіях громадян відображаються такі типові компоненти якості надання послуг: своєчасність; обсяг; доступність і зручність; наявність або безперебійність; точність; безпека; належність або відповідність. Офіційне оприлюднення таких хартій забезпечує громадянам підстави вимагати від чиновників високої якості послуг згідно із встановленими стандартами, замість давання хабарів для отримання цієї якості, а також подавати скарги до державних органів у випадках недотримання стандартів. Хартії громадян можуть використовуватися, наприклад, як засіб подолання низової корупції за допомогою вироблення та оприлюднення стандартів якості послуг, за які чиновники часто вимагають хабарі.

Поширеною міжнародною антикорупційною практикою є створення *центрів консультування громадян*. Такі центри покликані надавати громадянам, особливо бідним та знедоленим, безкоштовні консультації у їх справах з державними установами. Основними функціями таких центрів є поширення інформації про публічні послуги, надання консультацій громадянам, забезпечення двосторонніх комунікацій між громадянами та органами державної влади. Центри можуть випускати спеціальні брошури, в яких інформують про наявні публічні послуги, можливості їх отримання та подання скарг у разі незадовільного їх надання або вимагання хабарів. Ключовою особливістю роботи центрів є безкоштовність консультування, тому

переважно в них працюють підготовлені волонтери. У деяких країнах зазначені центри створюються урядом або міжнародними організаціями, але вони зберігають певну незалежність для забезпечення чесності та неупередженості у наданні консультацій.

4.3. Громадський контроль як засіб запобігання корупції

Однією з ключових умов досягнення цілей антикорупційної політики є запровадження дієвого *громадського контролю* за діяльністю органів публічної влади. Зокрема, ст. 21 Закону України "Про запобігання корупції" передбачає можливість здійснювати громадський контроль за виконанням законів у сфері запобігання корупції. Додатково ст. 14 спеціально встановлює, що громадський контроль за діяльністю Національного агентства з питань запобігання корупції забезпечується через Громадську раду при цьому агентстві, яка утворюється та формується Кабінетом Міністрів України з 15 осіб на підставі результатів конкурсу.

Загальною метою є залучення до контрольної діяльності інститутів громадського суспільства, насамперед громадських об'єднань та ЗМІ, роль яких є невиправдано малою. Є.Невмержицький пропонує вирішити відповідні питання у спеціальному законі України "Про громадський контроль", який, крім іншого, передбачив би форми і способи такого контролю.

В Україні розроблялися проекти даного закону, в яких давалися визначення та пропонувалися правові засади громадського контролю. Наприклад, у Верховній Раді України свого часу був зареєстрований законопроект "Про громадський контроль" від 11 жовтня 2004 р. № 6246, згідно з яким громадський контроль розуміється як здійснення правових, організаційних, інформаційних заходів для забезпечення неухильного дотримання органами державної влади та місцевого самоврядування положень Конституції, законів України, інших нормативно-правових актів з метою сприяння їхній ефективній діяльності і виконання покладених на них функцій, захисту прав, свобод, інтересів громадян.

На думку А.Крупника, з управлінських позицій громадський контроль, як і будь-який інший контроль, є однією з функцій управління. Він здійснюється шляхом зіставлення діяльності підконтрольних об'єктів із певними соціальними нормами, обраними як еталонні, на підставі чого робиться висновок щодо відповідності цієї діяльності встановленим вимогам. Але завдання громадського контролю полягають не лише у виявленні розходжень між заданими та фактичними результатами, а й в усуненні та попередженні причин, які породжують цю невідповідність, забезпеченні додержання об'єктами контролю відповідних норм – писаних та неписаних.

Узагальнюючи різні погляди, можна визначити *громадський контроль* як діяльність громадськості (суб'єкта громадського контролю), що полягає у виявленні невідповідностей діяльності органів державної влади, інших державних організацій та органів місцевого самоврядування положенням законодавчих та інших нормативно-правових актів, очікуваним результатам державної політики, стандартам публічних послуг тощо, а також впливі на зазначені органи та організації для усунення таких невідповідностей і причин, що їх породжують. До специфічних *принципів здійснення громадського контролю* доцільно віднести:

- попереднє інформування суб'єктом громадського контролю у встановленому законом порядку відповідні органи та організації про намір проведення, терміни та зміст будь-яких контрольних заходів;

- сприяння діяльності суб'єктів громадського контролю з боку органів державної влади, інших державних організацій та органів місцевого самоврядування, зокрема надання інформації і необхідних пояснень за запитами щодо предмету контролю, забезпечення доступу в установи і організації тощо;

- обов'язковий розгляд органами державної влади, іншими державними організаціями та органами місцевого самоврядування переданих їм матеріалів за наслідками громадського контролю та офіційне повідомлення суб'єктам громадського контролю результатів розгляду і прийнятих на його основі

рішень;

- широке оприлюднення матеріалів за наслідками громадського контролю, а також результатів розгляду цих матеріалів органами державної влади, іншими державними організаціями та органами місцевого самоврядування у ЗМІ та мережі Internet, в тому числі у офіційних джерелах відповідних установ і організацій.

Розглянемо важливі *методи громадського контролю*.

1. Контрольна перевірка – одинична перевірка діяльності органу державної влади, органу місцевого самоврядування, державної установи та ін. суб'єктом громадського контролю за ініціативою останнього або на підставі звернень громадян. У разі необхідності може створюватися спеціальна комісія із залученням представників органу або організації, що перевіряється. За результатами перевірки суб'єкт громадського контролю розробляє рекомендації щодо усунення виявлених недоліків, що передаються до органів державної влади вищого рівня чи контролюючих державних органів.

2. Громадський моніторинг – оцінка ефективності та результативності діяльності органу державної влади, органу місцевого самоврядування, державної установи та ін., що проводиться суб'єктом громадського контролю шляхом збору і аналізу відкритої інформації про цю діяльність протягом певного періоду. По завершенні терміну моніторингу суб'єкт громадського контролю готує звіт з рекомендаціями щодо усунення виявлених недоліків, що передається до органів державної влади вищого рівня чи контролюючих державних органів.

3. Громадська експертиза – аргументована оцінка прийнятого нормативно-правового акта, його проекту, іншого рішення або дії органу державної влади, органу місцевого самоврядування, державної установи та ін. з конкретних проблем, що мають суспільне значення або є предметом великого інтересу з боку громадськості, яку проводить незалежна група громадян (громадських експертів). Експертизу організує суб'єкт громадського контролю, який підбирає на власний розсуд громадських експертів шляхом, наприклад,

звернення до громадськості у ЗМІ та Інтернеті, особистого запрошення представників громадських організацій або окремих громадян тощо. Незалежна група громадських експертів складає експертний висновок, якість якого перевіряє суб'єкт громадського контролю. Далі експертний висновок передається відповідному органу або організації для врахування при прийнятті рішень.

4. Громадський аудит – оцінка суб'єктом громадського контролю відповідності публічно прийнятих зобов'язань посадової особи органу державної влади або органу місцевого самоврядування фактичному їх виконанню. До публічних зобов'язань належать: заяви в ЗМІ; передвиборні обіцянки кандидатів на виборні посади; зобов'язання, що зафіксовані в документах, в тому числі не нормативного характеру (угоди, декларації, заяви тощо). Суб'єкт громадського контролю формує комісію громадського аудиту з можливим включенням до неї представників органів державної влади та/або місцевого самоврядування, але таких представників у комісії має бути меншість, наприклад не більше третини від її складу. Комісія громадського аудиту зіставляє публічні зобов'язання посадової особи, надані нею пояснення, фактичну інформацію про діяльність посадової особи і готує висновок за результатами громадського аудиту, якість якого перевіряє суб'єкт громадського контролю. Далі цей висновок передається до органів державної влади вищого рівня чи контролюючих державних органів.

5. Громадське розслідування – проведення дослідження фактів і обставин, пов'язаних з діяльністю органу державної влади, органу місцевого самоврядування, державної установи та ін., що спричинила порушення прав і законних інтересів громадян. Суб'єкт громадського контролю створює комісію громадського розслідування з можливим включенням до неї представників органів державної влади та/або місцевого самоврядування, але таких представників у комісії має бути меншість, наприклад не більше третини від її складу. У комісію громадського розслідування не включаються особи, посадові обов'язки яких безпосередньо стосуються предмета громадського розслідування або які особисто беруть участь в подіях, що стали предметом громадського

розслідування. Працюючи на засадах відкритості, комісія може залучати до своєї роботи будь-яких громадян або організації за їх згодою. За результатами проведеного розслідування комісія складає висновок, якість якого перевіряє суб'єкт громадського контролю. Далі цей висновок передається до органів державної влади вищого рівня чи контролюючих державних органів. Специфічним різновидом громадського розслідування можна вважати журналістське розслідування. При цьому важливе значення має обов'язковість реагування відповідного органу або установи з повідомлення засобу масової інформації про здійснені заходи щодо усунення недоліків.

Загалом, як зазначає А.Крупник, громадський контроль як інструмент громадської оцінки виконання органами влади та іншими підконтрольними об'єктами їх соціальних завдань є невід'ємною складовою системи публічного управління та незамінним чинником розвитку соціуму в умовах розбудови демократичної, соціальної, правової держави.