

**Міністерство юстиції України
Академія Державної пенітенціарної служби**

Кафедра теорії та історії держави і права, конституційного права

ДИПЛОМНА РОБОТА МАГІСТРА

**ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ЩОДО ПОДОЛАННЯ
КОРУПЦІЇ**

Виконав:

слухач 2 курсу, 361 групи,
лейтенант внутрішньої служби
Козирев Максим Сергійович

(підпис)

Науковий керівник:

доцент кафедри теорії та історії держави і права,
конституційного права,
кандидат наук з державного управління
Маслова Людмила Анатоліївна

(підпис)

Нормоконтролер:

доцент кафедри кримінального, кримінально-
виконавчого права та кримінології,
кандидат юридичних наук,
Царюк Сергій Васильович

(підпис)

Національна шкала _____

Кількість балів: _____ Оцінка ECTS _____

Робота допущена до захисту в ЕК

« _____ » _____ 20__ року, протокол № _____

засідання кафедри теорії та історії держави і права, конституційного права

Чернігів, 2021

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1. Теоретичні аспекти дослідження формування та реалізації державної політики щодо подолання корупції	7
1.1. Основні поняття та складові державної антикорупційної політики.....	7
1.2. Історія формування державної політики в Україні щодо запобігання та протидії корупції.....	13
1.3. Зарубіжний досвід формування та реалізації антикорупційної політики держави.....	17
Висновки до 1 розділу	25
РОЗДІЛ 2. Сучасний стан державної політики у сфері запобігання та протидії корупції в Україні	27
2.1. Організаційно-правові засади державної політики щодо подолання корупції.....	27
2.2. Повноваження спеціально уповноважених державних органів у сфері протидії корупції.....	35
2.3. Оцінка стану та ефективності державної антикорупційної політики.....	42
Висновки до 2 розділу	49
РОЗДІЛ 3. Напрямки вдосконалення державної антикорупційної політики	51
3.1. Удосконалення нормативно-правового забезпечення реалізації державної політики щодо подолання корупції.....	51
3.2. Реформування органів державної влади у процесі реалізації державної антикорупційної політики.....	61
Висновки до 3 розділу	68
ВИСНОВКИ	70
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	72

ВСТУП

Актуальність теми. На сьогодні в Україні проблеми формування та реалізації антикорупційної політики є одними з найактуальніших, оскільки масштаби поширення корупції становлять реальну загрозу національній безпеці та демократичному розвитку. Без перемоги над корупцією як системою суспільних відносин Україна ніколи не зможе забезпечити безпеку своїх громадян, мати високий рівень життя, побудувати ефективну економіку і правову демократичну державу, захистити свій суверенітет, стати конкурентоспроможною серед розвинутих країн світової спільноти.

Зважаючи на курс України до ЄС, а також із метою виконання взятих Україною зобов'язань перед Радою Європи існує нагальна потреба побудови дієвих механізм запобігання та протидії корупції та втілення в життя зарубіжного досвіду боротьби з цим украй негативним соціальним явищем, передусім політичних, правових, інституційних та організаційних механізмів подолання корупції, що успішно діють в інших країнах.

Боротьба з корупцією є предметом пильної уваги інститутів держави, громадських організацій, засобів масової інформації, пересічних громадян. Антикорупційну спрямованість мають судова, податкова, адміністративна реформи, що реалізуються в Україні. Проводиться реформа кримінального судочинства, вдосконалюються механізми доступу громадян до публічної інформації та отримання безоплатної правової допомоги, формується державна антикорупційна система якісно вищого рівня ефективності, але цей процес відбувається досить повільно.

Аналіз публікацій за тематикою дослідження. Питання впровадження антикорупційної реформи та реалізації антикорупційної політики в Україні досить тривалий час перебувають у центрі уваги вітчизняних науковців. Зокрема, у своїх роботах цьому питанню приділяли увагу такі дослідники, як Н. Армаш, Н. Ахтирська, В. Башкатова, В. Беглиця, О. Бусол, Р. Гречанюк, Д. Заброда, Ю. Іващук, В. Козак, О. Копиленко, С. Клімова, І. Кушнар'ов, В.

Купрійчук, А. Новак, О. Панасюк, К. Ростовська, Т. Созанський, О. Соснін, Ю. Смірнова, І. Чемерис, К. Хромова, О. Шевченко, О. Ярмиш.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами. Дане дослідження виконано відповідно до Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015, Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні на 2015-2017 роки, схваленої Постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 року № 259.

Метою роботи є обґрунтування особливостей формування та реалізації державної політики щодо подолання корупції та визначення напрямків удосконалення організаційних та правових механізмів щодо забезпечення державної антикорупційної політики.

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

1. Визначити основні поняття та складові державної антикорупційної політики;
2. Дослідити історію формування державної політики в Україні щодо запобігання та протидії корупції;
3. Охарактеризувати зарубіжний досвід формування та реалізації антикорупційної політики держави;
4. Проаналізувати організаційно-правові засади державної політики щодо подолання корупції;
5. З'ясувати повноваження спеціально уповноважених державних органів у сфері протидії корупції;
6. Проаналізувати стан та надати оцінку ефективності державної антикорупційної політики;
7. Визначити основні напрямки удосконалення організаційного та нормативно-правового забезпечення реалізації державної політики щодо подолання корупції;
8. Описати етапи реформування органів державної влади у процесі реалізації державної антикорупційної політики.

Об'єкт дослідження – державне регулювання суспільних відносин, що виникають у процесі формування та реалізації державної політики щодо подолання корупції.

Предмет дослідження – механізми державного регулювання щодо забезпечення державної антикорупційної політики.

Методи дослідження. Теоретичну основу дослідження становлять наукові праці та методологічні розробки провідних вітчизняних і зарубіжних учених з проблем удосконалення механізмів формування та реалізації антикорупційної політики в Україні.

У процесі дослідження використано сукупність загальних і спеціальних методів і підходів, які відповідають меті, а саме: історичний – для дослідження генези й еволюції наукових поглядів на причини виникнення корупції в системі суспільних відносин; індукція, дедукція, порівняння і систематизації – при систематизації передумов виникнення корупції; за допомогою логікосемантичного методу та методу сходження від абстрактного до конкретного поглиблено понятійний апарат, надано характеристику сутності понять «корупція» та «антикорупційна політика»; завдяки методам структурно–логічного та системно–функціонального аналізу з'ясовано причини виникнення корупції в Україні, проаналізовано нормативно–правову базу формування та реалізації антикорупційної політики в Україні й відповідного міжнародного досвіду; проблемний та причинно–наслідковий методи – при визначенні комплексу проблем функціонування суб'єктного складу антикорупційної політики держави; моделювання та узагальнення використовувались при побудові економіко–математичної моделі, що описує тенденції поширення корупції; методи кореляційного аналізу – з метою пошуку залежності впливу корупції на соціально–економічний розвиток країни; рекомендаційний та програмно–цільовий методи – при виробленні пропозицій щодо підвищення ефективності регіональної антикорупційної стратегії.

Наукова новизна отриманих результатів полягає у тому, що в магістерській роботі вирішено актуальне завдання, що полягає у дослідженні

особливостей формування та реалізації державної антикорупційної політики України та визначення напрямків удосконалення механізмів щодо її забезпечення.

Зокрема дослідили:

– процес формування напрямів антикорупційної політики в Україні пройшов тривалий шлях і на сучасному етапі зберігає свою актуальність;

– заходи запобігання корупції, які реалізуються в досліджуваних країнах, в своїй більшості, співпадають з антикорупційними заходами, що застосовуються в Україні.

– недоліки управління процесом оцінювання ефективності державної антикорупційної політики

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що в сукупності вони становлять науково–методологічну основу для практичного вдосконалення механізмів формування та реалізації державної антикорупційної політики з урахуванням специфіки проявів і масштабів впливу корупції на соціально-економічний розвиток суспільства і держави.

Апробація матеріалів дипломної роботи магістра. Козирев М. С., Маслова Л. А. «Актуальні питання забезпечення ефективності державної антикорупційної політики в Україні». *Актуальні проблеми розвитку держави і права: історико-правовий дискурс* матер. IV Всеукраїнської науково-практичної конференції (Ніжин, 04 грудня 2020р.). (Подано до друку).

Структура та обсяг дипломної роботи магістра. Дипломна робота магістра складається з основної частини (вступу, 3 розділів, які містять 8 підрозділів, висновків) та списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи становить 77 сторінок у тому числі основного тексту 70 сторінок. Список використаних джерел складає 70 найменувань.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО ПОДОЛАННЯ КОРУПЦІЇ

1.1. Основні поняття та складові державної антикорупційної політики

Під час розкриття юридичної природи державної антикорупційної політики для формування її дефініції слід звернутись і до законодавчої термінології, що передбачає аналіз правових актів, які містять визначення досліджуваної категорії або перелік відповідних заходів, засобів, що її характеризують. Так, у Засадах антикорупційної політики, схвалених розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2009 р. № 1688-р (втратило чинність на підставі Постанови Кабінету Міністрів України від 2 листопада 2011 р. № 1126) антикорупційна політика визначена як комплекс правових, економічних, освітніх, виховних, організаційних та інших заходів, спрямованих на створення системи запобігання та протидії корупції і усунення причин її виникнення [4].

Поняття, що аналізується, використовувалося й у назвах нормативних актів, що втратили чинність, зокрема у: постановах Кабінету Міністрів України «Питання реалізації державної антикорупційної політики» від 16 вересня 2009 р. № 1057, «Деякі питання Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики» від 28 квітня 2009 р. № 416, «Про затвердження Положення про Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики» від 24 квітня 2009 р. № 410, «Деякі питання реалізації державної антикорупційної політики» від 4 червня 2008 р. № 532 тощо.

У Державній програмі щодо запобігання і протидії корупції на 2011-2015 роки, затвердженій постановою Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2011 р. № 1240, констатовано, що відсутність єдиної загальнодержавної антикорупційної політики в Україні є однією з причин неефективного

реагування держави та суспільства на загрозу корупції. З метою покращення стану запобігання та протидії корупції вказаною програмою передбачено комплекс заходів, об'єднаних у такі групи: реформування системи державного управління та адміністративних процедур, зменшення адміністративного тиску на підприємців, запобігання тінізації економіки, забезпечення доброчесності на публічній службі та службі в органах місцевого самоврядування, поліпшення умов доступу фізичних, юридичних осіб та об'єднань громадян без статусу юридичної особи до інформації про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, удосконалення системи використання державного майна та бюджетних коштів, оптимізація фінансування політичних партій та виборчих кампаній, удосконалення антикорупційної експертизи, формування громадської підтримки дій влади у запобіганні і протидії корупції, удосконалення системи спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, підвищення кваліфікації суддів, працівників прокуратури та правоохоронних органів, запобігання проявам корупції у правоохоронних органах, удосконалення інституту відповідальності за корупційні правопорушення, зниження рівня корупції у приватному секторі, зниження рівня корупції у сферах підвищеного корупційного ризику, зокрема правоохоронній, медичній, земельній, освітній, податковій, митній сферах, у сферах державних закупівель та державної служби, активізація міжнародного співробітництва у сфері запобігання і протидії корупції [32].

Важливим є визначення стратегії, а також конкретних заходів щодо антикорупційної діяльності розробити антикорупційну політику в Україні. Поняття «антикорупційне законодавство» – є збірним. Воно застосовується до різних юридично обов'язкових актів запобігання та боротьби з корупційними правопорушеннями через державних службовців. Антикорупційне законодавство – це закони та інші нормативні акти, які встановлюються спеціальними законодавчими положеннями для запобігання корупції, виявлення та припинення його проявів, визначаються ознаки корупційних правопорушень та відповідальність для їх доручення регулює діяльність

державних органів або їх спеціальних підрозділів; до компетенції яких входить боротьба з корупцією, координація такої діяльності або контроль, та нагляд за цим. Суть антикорупційного законодавства полягає в:

- обмежити, нейтралізувати чи усунути фактори корупції, запобігти конфлікту інтересів (особистих і службових), нормативно визначити рамки правової і етичної поведінки суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення;

- чітко визначити ознаки корупційних правопорушень, передбачити адекватні заходи відповідальності за їх вчинення, належним чином регулювати діяльність державних органів влади та їх окремих підрозділів, які безпосередньо протидіють корупції [23, с.106].

Впродовж 2014-2015 років Верховною Радою України було прийнято низку основних антикорупційних законів України:

Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки». Стратегія має на меті визначити пріоритетні заходи щодо запобігання та протидії корупції, які повинні забезпечити основу для подальшої реформи в цій галузі закладають основи формування та впровадження державної антикорупційної політики, запобігання корупції, покарання за корупцію, формування негативного ставлення до корупції, оцінка результатів та механізм реалізації антикорупційної стратегії. Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України» визначає правові основи організації та діяльності Національного антикорупційного бюро України (НАБУ).

Закон України «Про запобігання корупції» визначає правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень, закладає засади функціонування Національного агентства з питань запобігання корупції.

Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання та протидії політичній корупції» регулює отримання

фінансової підтримки політичної партії та внески, порушення процедури надання або отримання державного фінансування статутної діяльності політичної партії, фінансове (матеріальне) забезпечення, агітація або агітація за всеукраїнський або місцевий референдум, рахунок державного бюджету, фінансова звітність політичних партій. Державний контроль за законним і цільовим використанням коштів, виділених політичними партіями з державного бюджету для фінансування їх статутної діяльності, що здійснюється бухгалтерією Палати та Національного агентства з питань запобігання корупції [44].

Базовим антикорупційним законом є Закон України «Про запобігання корупції» від 14. 10. 2014 р. № 1700-VII. Він регулює:

- формування та реалізацію антикорупційної політики;
- антикорупційні обмеження (щодо використання службового стану, отримання подарунків, сумісництва й суміщення з іншими видами діяльності, спільної роботи близьких осіб, після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування);
- попередження та врегулювання конфлікту інтересів;
- спеціальні антикорупційні інструменти (антикорупційна експертиза, спеціальна антикорупційна перевірка, Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, вимоги прозорості й доступу до інформації);
- захист викривачів (осіб, які повідомляють про факти корупції, від незаконного звільнення, переведення, зміни істотних умов трудового договору);
- відповідальність за корупційні й пов'язані з корупцією правопорушення;
- усунення наслідків корупційних правопорушень (скасування актів, визнання недійсними угод, відшкодування збитків у судовому порядку);
- міжнародна співпраця [52, с. 58].

Цей закон також регулює діяльність та правовий статус нового органу Національного антикорупційного органу. Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) – центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізацію державної антикорупційної політики. НАЗК несе відповідальність перед Верховною Радою та підконтрольна йому і підзвітна Кабінету Міністрів України [5].

14 жовтня 2014 року Верховна Рада ухвалила Закон № 1698 «Про Національне антикорупційне бюро України», який набрав чинності 25 січня 2015 року. Національне антикорупційне бюро України є державним правоохоронним органом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових.

Завданням Національного бюро є боротьба з кримінальними корупційними правопорушеннями, вчиненими вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та становлять загрозу національній безпеці.

Важливою складовою антикорупційного законодавства є нова Антикорупційна стратегія (2014-2017 рр.). Вона ґрунтується на рекомендаціях, що були надані Україні Групою держав проти корупції (GRECO), Антикорупційної мережі для країн Східної Європи та центральної

Азії Організації економічної співпраці та розвитку. У новій стратегії враховані помилки, що були допущені при впровадженні попередніх антикорупційних стратегій, зокрема [59, с. 30]:

- стратегію затверджено законом, що забезпечило їй належну юридичну силу;
- визначено ключові пріоритети антикорупційної політики, серед яких: запобігання корупції у публічному секторі, в тому числі у законодавчій, виконавчій, судовій гілках влади; покарання за корупцію; формування негативного ставлення до корупції. Кожному пріоритету відповідає опис проблеми, визначення мети та заходів задля досягнення мети;

- проведені консультації з органами державної влади, інститутами громадянського суспільства, приватним сектором;
- передбачені щорічні парламентські слухання щодо стану виконання стратегії;
- визначено критерії оцінювання виконання [19, с. 96]. Антикорупційна стратегія 2014-2017 спрямована на:
 - створення системи доброчесної та професійної публічної служби, що відповідає міжнародним стандартам;
 - створення в Україні системи прийняття рішень щодо антикорупційної політики на основі достовірних даних про корупцію, моніторингу виконання цих рішень та їх вплив на стан справ щодо корупції незалежним уповноваженим органом з питань антикорупційної політики разом із громадським суспільством;
 - формування суспільної підтримки у подоланні корупції;
 - запровадження ефективних антикорупційних програм у центральних органах виконавчої влади, а також у державних, казенних, комунальних підприємствах; забезпечення прозорості їх діяльності;
 - подолання корупції у судочинстві;
 - впровадження прозорості в системі державних закупівель;
 - усунення корупції та її передумов в веденні бізнесу, створення сприятливого для відмови від корупційних практик бізнес-клімату;
 - створення системи інструментів, які би дозволяли ефективно виявляти та розслідувати корупційні злочини [7].

Перебуваючи у взаємозв'язку з іншими видами державної політики, заходи антикорупційного спрямування знаходять своє відображення у підходах до формування правової політики, міжнародної політики, політики національної безпеки, політики розвитку окремих сфер та галузей суспільного життя й економіки тощо.

Державна антикорупційна політика проникає в усі сфери суспільного життя, що пов'язано із потребою в запобіганні корупції на усіх рівнях влади та

в усіх групах суспільних відносин, які вражені цим негативним явищем: політиці, економіці, освіті, публічній владі тощо. Щодо тих сфер, де рівень корупції є мінімальний, то завданням держави є недопущення їх корумпування та врахування наявного позитивного антикорупційного досвіду.

1.2. Історія формування державної політики в Україні щодо запобігання та протидії корупції

Шлях боротьби з корупцією в Україні розпочинається з грудня 1994 р., коли за пропозицією новоутвореної Верховною Радою України другого скликання Комісії з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією парламентом прийнято за основу проект Закону України про боротьбу з корупцією, а в жовтні 1995 р. його ухвалено як закон і введено в дію 16.11.1995 р.

Законодавець визначив, що вчинення особою, уповноваженою на виконання функцій держави, корупційного діяння, якщо воно не містить складу злочину, тягне за собою адміністративну відповідальність у вигляді штрафу.

Підґрунтям інституційного забезпечення антикорупційної діяльності мав стати виданий у 1997 р. Президентом України Л.Д. Кучмою Указ «Про Національну програму боротьби з корупцією» [13]. Однак урядовий контроль за реалізацією заходів цієї Програми за формальними критеріями і відсутністю політичної волі керівництва держави не дозволив досягти визначеної мети – «подолання корупції як суспільного зла».

Другий крок формування законодавчих засад антикорупційної діяльності зроблено Президентом України В.А. Ющенком. У вересні 2006 р. було подано на розгляд Верховної Ради України антикорупційний пакет законопроектів, який включав в себе законодавчі пропозиції щодо ратифікації Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції, Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією і Додаткового протоколу до цієї Конвенції, проекти законів України про засади запобігання та протидії корупції, про

відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень та про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення.

Парламентський розгляд цих президентських пропозицій завершився приєднанням України з 01.01.2010 р. до Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції і з 01.03.2010 р. – до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією.

Спеціальні антикорупційні закони «Про засади запобігання та протидії корупції», «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень» та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення», які ухвалено Верховною Радою України 11.06.2009 р., не введено в дію і 21.12.2010 р. парламентом визнані такими, що втратили чинність.

Черговий, третій крок формування законодавчих засад антикорупційної діяльності, зроблено Президентом України В.Ф. Януковичем – у грудні 2010 р. подано на розгляд Верховної Ради України проект Закону України про засади запобігання і протидії корупції в Україні. За результатами парламентського розгляду цього законопроекту ухвалено закони України «Про засади запобігання і протидії корупції» і «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення», які набрали чинності 01.07.2011 р.

Характерною особливістю другого та третього кроків є те, що законодавчі пропозиції були сформовані, серед іншого, щодо глобальних антикорупційних стандартів – положень Конвенції ООН проти корупції, кримінальних та цивільних конвенцій про боротьбу з корупцією, двадцять керівних принципів проти корупції. Ці акти також враховували рекомендації Групи держав проти корупції (GRECO) та рекомендації, викладені в рамках реалізації Стамбульського плану протидії корупції для Східної Європи та Центральної Азії Організацією економічного співробітництва та розвитку.

Головною особливістю оновленого антикорупційного законодавства є заміна виключно репресивних методів роботи загальновизнаною антикорупційно-орієнтованою превентивною роботою із залученням відповідних інститутів громадянського суспільства і лише тоді застосування репресивного компоненту – корупція.

Слід зазначити, що оновлене вітчизняне антикорупційне законодавство, переважно враховуючи положення цих міжнародних документів про криміналізацію корупції, все ще передбачає існування системи адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення.

Аналіз положень усіх вищезазначених антикорупційних норм, прийнятих в Україні, дозволяє зробити висновок про єдиний підхід до покарання за корупційні правопорушення. Детальне вивчення та порівняння з чинним Законом України «Про принципи запобігання та протидії корупції» чітко простежує еволюцію визначення основних принципів, на яких здійснюється діяльність із запобігання та протидії корупції, понять та особливостей визначення окремих правопорушень. Закон визначає корупційне правопорушення, роз'яснюючи термін корупція. Такий підхід є досить незвичним, хоча, у свою чергу, він чітко встановлює наявність у правопорушенні такого елемента, як корупція, який можна визначити як окреме правопорушення як корупційне правопорушення.

Якщо розглядати поняття корупційного правопорушення крізь призму адміністративного права, додавши до цього тлумачення термін «корупція», то адміністративне корупційне правопорушення – це умисне діяння, що містить ознаки використання службових повноважень та зв'язків. Можливості отримати неправомірну вигоду або прийняти обіцянку / пропозицію такої вигоди собі чи іншим осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі.

Після прийняття Законів України «Про засади запобігання і протидії корупції» та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення», до Кодексу України про

адміністративні правопорушення було додано нову главу 13-а, яка присвячена виключно відповідальності за адміністративні корупційні правопорушення [8].

На думку світового співтовариства, адміністративна відповідальність за корупційні злочини є не лише незручним інструментом запобігання та боротьби з корупцією, це, як правило, неефективний спосіб боротьби, враховуючи непридатність її регуляторної структури для вирішення відповідних завдань.

У розвинених країнах світу з нижчим рівнем корупції сам факт вчинення корупційного злочину, незалежно від розміру неправомірної вигоди, настільки ганебний, що така посадова особа не може бути притягнута до відповідальності. Тому, відповідно до міжнародних стандартів протидії корупції, необхідно використовувати можливості інституту кримінальної відповідальності із запровадженням відомої протокольної форми судочинства.

Загалом слід зазначити, що особливістю національної правової системи України є те, що вона не лише містить, а й надає великого значення інституту адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення, тобто відповідальності за корупцію. Така ситуація продиктована історико-ідеологічним аспектом світосприйняття населенням України корупції, як одного із засобів досягнення бажаного результату чи прояву культурно-гостинної поведінки.

Існування як основної адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення базується на сучасному принципі, згідно з яким в країні корупція існує на всіх рівнях не тільки державної влади, але й приватного життя пересічних громадян. На цьому етапі розвитку України неможливо просто запровадити лише кримінальну відповідальність за корупційні дії, оскільки тоді майже все населення України стане злочинцями. Оскільки до більшості корупційних актів, заснованих на ознаках пропорційності та мірі громадської безпеки, неможливо буде застосувати кримінальну відповідальність, але в той же час неможливо нічого не застосувати.

Варто сказати, що таке співіснування двох різних рівнів відповідальності за однорідні порушення закону можливе лише за умови наявності чітко

регламентованого механізму розмежування цих двох видів відповідальності. Станом на сьогоднішній день дане питання залишається відкритим.

Тож використання інституту адміністративної відповідальності в системі заходів запобігання і боротьби з корупцією залишається дієвим механізмом боротьби із цим явищем. Однак, враховуючи актуальність та невідкладність боротьби з корупцією в Україні, за майже рік дії нових складів адміністративних корупційних правопорушень не було проведено жодної науково-обґрунтованої спроби виявити характерні риси окремих складів та провести класифікацію наявних у діючому законодавстві адміністративних корупційних правопорушень.

Корупція є складним соціальним явищем, що вкрай негативно впливає на всі аспекти соціально-економічного та політичного розвитку держави, загрожує реалізації принципів верховенства права і соціальної справедливості, завдає шкоди демократичному устрою та порушує права людини. Це універсальна проблема, яка вражає усі сфери суспільного життя, а найбільш – шкодить взаємовідносинам між громадянами та державою, представленою уповноваженими органами [35, с. 274].

Отже, боротьба з корупцією є ефективним інструментом підвищення авторитету державної влади та суспільної моралі. В цьому напрямку зроблено перший крок – створено правовий механізм, заснований на міжнародних стандартах та багаторічному досвіді боротьби з корупцією в Україні.

1.3. Зарубіжний досвід формування та реалізації антикорупційної політики держави

Україна за останні десятиліття приєдналася до міжнародного антикорупційного руху, ратифікувавши низку міжнародно-правових документів і розробивши на їхній основі національне антикорупційне законодавство.

Початком розвитку міжнародно-правового регулювання у сфері боротьби з корупцією можна вважати прийняття 15 грудня 1975 року резолюції Генеральної Асамблеї ООН 3514(XXX). Вказаний документ закликає уряди всіх країн вжити на національному рівні необхідних заходів щодо запобігання та протидії корупції, які вони вважатимуть доцільними, включаючи законодавчі. Визначені резолюцією завдання уточнено та деталізовано в різних документах, прийнятих у рамках ООН. Зокрема:

- Резолюція Генеральної Асамблеї ООН «Боротьба з корупцією» від 12 грудня 1996 р. (A/RES/51/59);
- Декларація ООН «Про боротьбу з корупцією та хабарництвом у міжнародних комерційних операціях» (1996 р.);
- Керуючі принципи для ефективного виконання Кодексу поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку (1989 р.);
- Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб (1996 р.) містить рекомендації, дотримання яких державними посадовими особами необхідне для належного виконання ними службових обов'язків.

Однак однією з найважливіших у галузі боротьби з корупцією можна вважати Конвенцію ООН проти Корупції, яка прийнята на 58-й сесії Генеральної Асамблеї ООН у жовтні 2003 р. Ця Конвенція визначила основоположні принципи антикорупційної політики держав-учасниць цього міжнародного договору та встановила вектори розвитку національного законодавства у цій галузі. І це не випадково, оскільки Конвенція передбачає низку основних заходів для держав-членів, спрямованих на запобігання корупції [24, с. 60].

Таким чином, відповідно до Конвенції кожна держава-учасниця відповідно до основних принципів має свою правову систему, розробляє та впроваджує або реалізує ефективну скоординовану політику протидії корупції, яка сприяє участі суспільства та відображає принципи правопорядку, належного управління державними справами та державним майном, чесності та добросовісності, прозорості та підзвітності.

Кожна держава-учасниця намагатиметься створити та сприяти ефективній практиці, спрямованій на запобігання корупції, та намагатиметься періодично оцінювати відповідні правові документи та адміністративні заходи для визначення їх адекватності з точки зору запобігання корупції та боротися з цим.

Важливими положеннями цієї Конвенції, згідно з якими для держав-членів передбачається введення в національне законодавство таких сфер боротьби з корупцією, є: створення спеціального органу (органи), діяльність яких спрямована на запобігання та протидію корупції, активну участь громадськості в у галузі запобігання корупції, створення кодексів поведінки державних службовців, зміцнення незалежності судової влади, закріплення кримінальної відповідальності за корупційні правопорушення та розмежування корупції злочини, встановлення відповідальності юридичних осіб.

Вказані положення вищенаведених міжнародних актів імплементовані у вітчизняне законодавство. Також не можна оминати увагою роль Ради Європи у боротьбі з корупцією. Важливим досягненням Ради Європи у боротьбі з корупцією є розробка сучасних антикорупційних стандартів, європейських антикорупційних конвенцій та створення спеціалізованого контрольного органу за дотриманням антикорупційних стандартів у державах-членах Ради Європи – Групи держав проти корупції (GRECO).

Європейські стандарти у сфері протидії корупції містяться у низці важливих міжнародних документах: Кримінальній конвенції про боротьбу з корупцією, Цивільній конвенції про боротьбу з корупцією та Додатковому протоколі до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією.

Приєднавшись до цих конвенцій та Групи держав проти корупції (GRECO), Україна має міжнародні зобов'язання щодо створення ефективної антикорупційної політики, впровадження ефективного механізму боротьби з корупцією [60, с. 10].

Україна у сфері запобігання та протидії корупції тісно співпрацює з Організацією економічного та соціального розвитку (ОЕСР) – міжнародна організація, членами якої на сьогодні є 34 країни. За впливом ОЕСР належить

до трійки провідних світових економічних установ поряд з Міжнародним валютним фондом і Світовим банком.

Таким чином, вищезазначені міжнародні угоди в галузі боротьби з корупцією визначають виконання Україною наших міжнародних зобов'язань та приведення антикорупційного законодавства до міжнародних стандартів. Таким чином, в контексті реформування антикорупційної системи зараз в Україні сформовано правову базу, яка загалом відповідає міжнародним стандартам у міжнародних договорах та практиці багатьох зарубіжних країн.

Водночас приведення вітчизняного законодавства до міжнародних стандартів у галузі боротьби з корупцією передбачає вивчення та використання провідного досвіду інших держав у цій галузі. Вивчення досвіду впровадження міжнародних стандартів антикорупційної політики в інших країнах може бути корисним і для України. Так, звернемо увагу на досвід Румунії у сфері протидії корупції. Румунія характеризується найбільш агресивною антикорупційною політикою в Європейському Союзі. У 2002 році за зразком Італії було створено Національний директорат з боротьби з корупцією (далі – NADR), призначений для викриття та розслідування корупційних правопорушень. NADR є складовою частиною 145 прокурорів, 220 поліцейських, 55 спеціалістів в регіонах; 197 чоловік відділу технічного та оперативного забезпечення. Цей орган відповідає за фінансові шахрайства з коштами ЄС, зловживання службовим становищем тощо. У 2014 році навантаження на 145 прокурорів склало 911 кримінальних справ, 392 особи були скеровані до суду, у тому числі 36 мерів, 35 суддів та прокурорів, 25 юристів, 81 поліцейський та інші. Рахунки на суму 200 мільйонів євро були заморожені, а 30 мільйонів є конфісковано. У 2014 році після неодноразового звернення Дирекції з боротьби з корупцією до парламенту Румунії було знято імунітет з одного сенатора, шести депутатів, одного міністра та десяти колишніх міністрів [21].

Типологія корупційних злочинів є стандартною для всіх країн: незаконне вилучення майна результат зловживання владою або службовим становищем; упередженість під час торгів (державні закупівлі); корупційні схеми зайнятості;

провладний тиск (торгівля впливом); незаконне фінансування партій; шахрайство з державними коштами (залучення їх до комерційної діяльності); вилучення земельних ділянок; отримання хабара. Національне управління з питань корупції Румунії є правоохоронним органом. Його функції полягають у притягненні до відповідальності винних осіб за корупційне правопорушення. Виявлення злочину, відкриття кримінального провадження іноді блокується непризнанням вини обвинуваченим, тактикою наклепів адвокатів, які спростовують доказові бази, ставлять під сумнів кваліфікацію слідчих та прокурорів, ініціюють призначення численних експертиз тощо. Ці фактори призводять до затримок притягнення винних осіб до відповідальності, повернення до бюджету незаконно отриманих коштів. Чинний румунський закон передбачає можливість перевірки спадщини, залишеної особою, яка підозрювалася у скоєнні корупційних правопорушень, але не могла бути притягнута до кримінальної відповідальності за її смерть. Хоча нібито спадкоємці є законними набувачами активів, вони не є можуть перешкоджати розслідуванню та перевірці джерел походження багатства. У разі доказування шахрайського, корумпованого походження майна та коштів воно підлягає конфіскації за загальним правилом [21].

Для вибіркової поточної перевірки державних службовців, співробітників правоохоронних органів на корупційну вразливість допускається «тестова перевірка на доброчесність» (провокація). Такий захід проводиться на підставі ордера прокурора, його метою є оцінка (моніторинг) ризиків. Групи виконавців діють під прикриттям. Особливу ефективність тестової перевірки румунські фахівці відзначили під час кампанії, скерованої на боротьбу з корупцією на митниці. У такий спосіб були виявлені та притягнені до відповідальності співробітники митної служби на кордоні Румунії з Україною. Операція проводилась уповноваженими особами під виглядом «скеперів», що займаються контрабандою сигарет.

У Сінгапурі боротьба з корупцією передбачала систему заходів, два з яких можна було визначити етапи. Перший стосувався зміни законодавства –

прийняття Закону про запобігання корупції з чітким переліком актів корупції та встановлення відповідальності за їх вчинення, а також створення спеціального антикорупційного органу – Бюро з розслідування справ про корупцію з розширеними повноваженнями. Тому, Кримінальне законодавство Сінгапуру передбачає позбавлення волі або штраф у вигляді позбавлення волі на п'ять років або 100 000 доларів відповідно, якщо його визнають винним у хабарництві США). Якщо державний службовець отримає завідомо неправдиве повідомлення про вчинення відповідних протиправних дій, особа, яка розповсюдила недостовірну інформацію, може бути покарана одним роком позбавлення волі або штрафом у 10 тисяч доларів за завідомо неправдиві свідчення. США. Іноземці, засуджені за корупцію, позбавлені права займатися господарською діяльністю на території Сінгапуру [64, с. 233]. Другим етапом було підвищення якості відбору державного персоналу. Реалізація таких заходів були також пов'язані із застосуванням жорстких, репресивних методів у боротьбі з корупцією, що знайшло своє відображення в численних звільненнях митників та інших державних служб. Крім того, запровадження елементів електронного урядування дозволило забезпечити функціонування влади в режимі реального часу та зробив щоденне спілкування з громадянами максимально простим та доступним, юридичні особи, організації. Зокрема, у Сінгапурі на основі активного використання інформаційно-комунікаційних технологій надано населенню 1600 видів послуг [49, с. 66].

Важливим кроком в антикорупційній діяльності Японії вважають прийняття у 2001 р. Закону «Про розкриття інформації». Положення цього документа гарантують громадянам держави доступ до офіційної інформації, яку зберігають в органах влади. Передбачено можливість вимоги розкриття інформації, адресованої Раді з контролю за розкриттям інформації у разі обмеження доступу до певного її виду. В Японії існує у відкритому доступі реєстр осіб, яким висунуто обвинувачення в корупції або які причетні до організованої злочинності, що надає можливість громадськості здійснювати контроль за притягнення винних до відповідальності. Чітко регламентовано

суворі обмеження щодо джерел фінансування виборчих кампаній, політичних партій та організацій у країні [64, с. 234].

В Ізраїлі антикорупційну атмосферу забезпечує система «деякого дублювання моніторингу» щодо можливих корупційних дій. Вона здійснюється державними організаціями та спеціальними підрозділами поліції, Управління державного контролера, яке не залежить від міністерств та державних установ, та громадські організації, такі як урядова служба чистоти. Ці організації розслідують можливі пункти корупції та у разі їх виявлення повідомляють слідчі органи. В Ізраїлі через значні соціальні виплати для державних службовців та їх безжального покарання при виявленні корупції, корова корінь практично відсутня. В Ізраїлі до суду передається не більше 5% корупційних злочинів, проте репутація фігуранта корупційного скандалу вкрай небажана [30].

Боротьба з корупцією у Німеччині базується на першочергово завданні знищення матеріалу фінансової бази злочинних груп. Це досягається двома шляхами: конфіскація (конфіскація майна) та створення відповідної законодавчої бази для запобігання «відмиванню» «брудних» грошей. Особливо зобов'язання банківських установ надавати правоохоронним органам інформацію про операції з грошима на суму понад 20 тисяч німецьких марок за умови, що ця інформація буде використана виключно для розслідування. Закон встановлює правило: якщо громадянин робить внесок у банк на суму понад 50 тисяч німецьких марок, він зобов'язаний пред'явити посвідчення особи [69, с. 145].

Яскравим прикладом «культури прозорості» є Південна Корея. Так, з 1999 р. в Сеулі діє програма «OPEN» – система контролю за розглядом заяв громадянами чиновників міської адміністрації, яка викликала справжню сенсацію серед національних антикорупційних програм. Програма є показником реалізованої політичної волі на боротьбу з корупцією.

Безкоштовний доступ до інформації про стан справ усуває необхідність особистого контакту з державними чиновниками або пропонування їм хабарів з

метою прискорення завершення процесу прийняття рішень. Тому, «ВІДКРИТИ», виключивши особисте спілкування між урядовцями та громадянами як необхідну умову існування корупція виконує своє головне завдання – запобігання корупційним проявам та відновлення довіри громадськості до міська адміністрація [53, с. 119].

Аналіз зарубіжного досвіду дозволяє зробити деякі висновки: корупція є глобальне наднаціональне явище, проти якого можна боротися лише завдяки тісній співпраці та взаємодії між державами. Світовий досвід боротьби з корупцією показує, що універсальних методів проти неї не існує.

Кожна країна обирає свій шлях державної антикорупційної політики на основі міжнародних стандартів у цій галузі. Ефективність та впровадження досвіду боротьби з корупцією в інших країнах залежить з багатьох факторів.

Висновки до 1 розділу

1. Під державною антикорупційною політикою пропонуємо розуміти передбачений законами та підзаконними нормативно-правовими актами комплекс правових, економічних, освітніх, виховних, організаційних та інших заходів, що формуються і реалізуються органами державної влади, місцевого самоврядування та громадськістю з метою виявлення, припинення фактів корупції, усунення детермінанта, що її опосередковують, відновлення порушених прав і законних інтересів фізичних, юридичних осіб та держави. Аналізоване поняття слід закріпити в Концепції державної антикорупційної політики, розроблення якої віднесена до одного із завдань наших подальших досліджень; також його можна використовувати в законодавстві, що визначає повноваження відповідних суб'єктів щодо її формування та реалізації, встановлює напрями їх діяльності та перспективи її удосконалення.

2. Таким чином, для протидії корупції створено достатньо міцну законодавчу базу, в основі якої лежить використання світового та вітчизняного досвіду. Однак потрібно удосконалити антикорупційне законодавство щодо

вимог часу, суспільних запитів відповідно до Конституції України. виправивши окремі положення законодавства та посиливши відповідальність за корупційні правопорушення, можна сподіватись на зменшення рівня корумпованості чиновників різних рівнів.

Загалом, попри визнання важливості проблеми подолання корупції, в Україні залишається невирішеною проблема із створенням структури координації та моніторингу діяльності органів державної влади в сфері протидії корупції.

Разом з тим слід констатувати, що наприкінці першого десятиліття ХХІ ст. відбулось значне посилення державної політики в питаннях протидії корупції. З огляду на це – перспективною науковою проблемою є вивчення проблем формування антикорупційної стратегії України. Також на окреме дослідження заслуговує аналіз міжнародного антикорупційного законодавства та його вплив на вітчизняні нормативно-правові акти.

3. Слід також зазначити, що ефективність державної антикорупційної політики в інших країнах має високу ефективність, оскільки вона базується на принципах, серед яких є такі: сильна політична воля вищого керівництва держави щодо боротьби з корупцією. Як показує світовий досвід, контрзаходів не існує, корупція не буде ефективною без політичної волі на всіх рівнях управління. наявність політичної волі визначає ефективну дію принципу – в боротьбі з корупцією немає недоторканих осіб. В інших країнах у боротьбі з корупцією беруть участь не лише спеціалізовані антикорупційні органи, а й громадянське суспільство. В інших країнах організували спеціальний громадський контроль за системою органів державної влади. Інформація про антикорупційну діяльність у країні є прозорою, відкритою та доступною.

РОЗДІЛ 2

СУЧАСНИЙ СТАН ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

2.1. Організаційно-правові засади державної політики щодо подолання корупції

Корупція – це негативне явище, характерне для всіх країн. Корупція сягає корінням у давнину, так давно, що може здатися, що це ганебне явище виникло разом з появою перших цивілізацій.

У сучасному світі корупція завжди набувала найбільших проявів у період модернізації країни. До таких проблем перехідного періоду належать: 1) спадщина тоталітарного періоду (закритий уряд, злиття влади та бізнесу); 2) слабкість судової влади (залежність від уряду, незадовільне фінансування, перевантаження); 3) недорозвинена правосвідомість населення (відсутність культури та традицій використання правових важелів); 4) орієнтація правоохоронних органів для захисту інтересів держави (підприємці, не знаходячи захисту в галузі права, шукають його в сфері корупційних відносин); 5) підпорядкування чиновників не закону, а інструкціям і начальнику [41].

Відсутність результатів у систематичній боротьбі з корупцією призводить до відчаю та зменшення інвестиційної привабливості та бажання європейських та світових фондів співпрацювати з Україною на різних рівнях. Постійні корупційні скандали та відсутність політичної волі у боротьбі з корупцією призводять до неприйняття України на узбіччі цивілізації та зменшення можливостей для геополітичних, економічних та інших проривів держави. Антикорупція в Україні ускладнюється тим, що корупційні відносини набули поширення на всіх рівнях управління влада, в політичному процесі загалом. Вона зачіпає майже всі гілки влади та державні установи, місцевий уряд. Ефективність антикорупційних рішень, прийнятих на найвищому державному рівні, невілюється через їх навмисне блокування або нехтування.

Поширення корупційних шляхів вирішення політичних, економічних та соціальних питань, правових суперечок дає підстави зробити висновок про системний характер корупції в усіх сферах державного та суспільного життя, а також про загрозу формування в Україні певної «корупційної культури», коли певні позиції пов'язані у свідомості громадян з можливістю отримання неправомірної вигоди. Створена та легендарна (узаконений у свідомості громадян) модернізована система так званого «годування» залежно від посади та місця в ієрархії корупції.

Запобігання і протидія корупції передусім залежать від ефективної політики держави, від якої повною мірою залежить діяльність органів і їх посадових осіб, уповноважених забезпечити реалізацію національної антикорупційної правової політики держави сфері запобігання і протидії корупції. Під державною антикорупційною політикою Д. Заброда розуміє передбачений законами й підзаконними нормативно-правовими актами комплекс правових, економічних, освітніх, виховних, організаційних та інших заходів, що формуються й реалізуються органами державної влади, місцевого самоврядування та громадськістю з метою виявлення, припинення фактів корупції, усунення детермінант, що її опосередковують, відновлення порушених прав і законних інтересів фізичних, юридичних осіб і держави [34, с. 98].

При цьому запобігання корупції в умовах суспільно-політичних трансформацій визначально розуміється як складний адміністративно-правовий процес, що формалізується нормами права, реалізується через норми права й створює соціальне середовище унеможливлення корупційних дій у сфері публічного управління. Першочергового значення набуває необхідність на законодавчому рівні закріпити цілісний механізм протидії корупції та створити систему діяльності органів публічного управління, які будуть безпосередньо реалізовувати антикорупційні заходи [46], а саму корупцію розглядають як соціально небезпечне явище, змістом якого є система негативних поглядів, настанов і діянь службових осіб інститутів влади й управління, державних і

недержавних підприємств, організацій та установ, політичних партій і громадських організацій, спрямованих на задоволення особистих, групових або корпоративних інтересів шляхом використання свого службового становища, усупереч інтересам суспільства та держави [48].

У Законі України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» від 14.10.2014 № 1699-VII, зазначено, що розв'язання проблеми корупції є одним із пріоритетів для українського суспільства на сьогоднішньому етапі розвитку держави. За даними досліджень, наведених в Антикорупційній стратегії, саме корупція є однією з причин, що призвела до масових протестів в Україні наприкінці 2013 року – на початку 2014 року. Згідно з результатами дослідження, 36 відсотків українців були

готові вийти на вулицю, протестуючи проти корупції. За результатами проведеного дослідження громадської думки, корупція вже входила до переліку найбільших проблем населення й викликала особливе занепокоєння в 47 відсотків громадян. Українці вважають свою державу однією з найбільш корумпованих у світі.

Проте виконання завдань щодо реалізації засад державної Антикорупційної стратегії не завершено в повному обсязі. За результатами аналізу виконання зазначеної Антикорупційної стратегії та Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 29.04.2015 № 265, виконано лише дві третини передбачених заходів. Частина заходів виконана не в повному обсязі. Причинами невиконання заходів, визначених засадами державної антикорупційної політики в Україні, є тривале становлення нових антикорупційних інститутів, недоліки законодавства з питань запобігання корупції та його застосування, відсутність належного механізму моніторингу й оцінювання виконання зазначеної Антикорупційної стратегії та високий рівень

толерантності суспільства до корупції, недостатній рівень прозорості діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування.

На думку вчених, цілями антикорупційної політики в Україні має стати зниження рівня корупції та забезпечення захисту прав і законних інтересів громадян, суспільства й держави від загроз, пов'язаних із корупцією, за допомогою виконання таких завдань: запобігання корупційним правопорушенням; створення правового механізму, що перешкоджає підкупу осіб, які мають публічний статус; забезпечення відповідальності за корупційні правопорушення в усіх випадках, прямо передбачених нормативними правовими актами; відшкодування шкоди, заподіяної корупційними правопорушеннями; моніторинг корупційних факторів та ефективності заходів антикорупційної політики; формування антикорупційної суспільної свідомості; сприяння реалізації прав громадян та організацій на доступ до інформації про факти корупції й корупціогенні фактори, а також на їх вільне висвітлення в засобах масової інформації; створення стимулів до заміщення державних посад, посад державної й муніципальної служб непідкупними особами [36, с. 105].

На думку Л. Зубкової, основною метою державної політики в галузі протидії корупції є створення ефективної системи запобігання і протидії корупції, виявлення та подолання її соціальних передумов і наслідків, викриття корупційних діянь, обов'язкової відповідальності винних. Успішна протидія корупції можлива за умови наявності належного антикорупційного законодавства, ефективного його застосування відповідними органами державної влади та координальності, поінформованості громадськості про здійснення заходів із запобігання і протидії корупції, взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами державної влади у сфері формування й реалізації державної антикорупційної політики, підтримки антикорупційних заходів громадянським суспільством.

Саме на основі ієрархічної системи цілей має формуватися стратегія протидії корупції, яка є важливим структурним елементом антикорупційної політики. За відсутності стратегічних концептуальних ідей і цілей, принципів і

пріоритетів, довгострокових загальнодержавних програм, заснованих на глибокому науковому підґрунті, не може бути ніякої антикорупційної політики, а є лише її видимість. У межах стратегічних напрямів антикорупційної політики розвивається антикорупційна тактика, яка передбачає розроблення конкретних завдань і способів їх виконання [44, с. 177].

Отже, ключовим призначенням антикорупційної державної політики є зменшення корупційних явищ і виявів шляхом формування та реалізації комплексу спеціальних правотворчих, організаційних, правоохоронних заходів. Проте сама категорія «політика» передбачає ширший підхід до процесу визначення системи заходів, необхідних для зменшення корупції [28, с. 29].

Водночас, незважаючи на те що Антикорупційна стратегія належно не виконана, повною мірою не реалізовані її цілі, Антикорупційна стратегія визначала пріоритети й окреслювала загальне бачення державної політики у сфері запобігання і протидії корупції, слугувала подальшим орієнтиром антикорупційної політики держави. З кінця 2017 року – терміну закінчення Антикорупційної стратегії, у нашій державі фактично відсутня політична антикорупційна воля держави подолання корупції. За відсутності нової Антикорупційної стратегії, відповідно, й уповноважені антикорупційні органи діють незлагоджено, а їх посадові особи, замість того щоб активно вести боротьбу з корупцією, усе частіше стають учасниками конфліктів, у яких задіяні різні політичні сили, що послаблює й без того не досить активну антикорупційну діяльність, водночас «корупційні прояви формуються в соціально неоднорідному просторі, який охоплює політичну, економічну й соціальну сфери сучасного суспільства» [57, с. 14].

Потрібно зазначити, що Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII визначає правові й організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст і порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень [5].

До визначальних правових ознак, які відрізняють цей орган від інших органів виконавчої влади, варто зарахувати його спеціальний статус; спеціальний порядок формування складу; обмежений термін займання посади члена Національного агентства; способи прийняття владних рішень; специфічні методи роботи [22, с. 103].

Згідно зі ст. 11 Закону України «Про запобігання корупції», до повноважень Національного агентства, зокрема, належать проведення аналізу стану запобігання та протидії корупції в Україні, діяльності державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування у сфері запобігання і протидії корупції; статистичних даних, результатів досліджень та іншої інформації стосовно ситуації щодо корупції; розроблення проектів Анти-корупційної стратегії та державної програми з її виконання, здійснення моніторингу, координації й оцінювання ефективності виконання Антикорупційної стратегії; підготовка та подання в установленому законом порядку до Кабінету Міністрів України проекту національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики; формування й реалізація антикорупційної політики, розроблення проектів нормативно-правових актів із цих питань.

Указане свідчить, що законодавець саме на Національне агентство поклав обов'язок розробити проект Антикорупційної стратегії та державної програми з її виконання. Крім того, відповідно до Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 № 794-VII [9], діяльність Кабінету Міністрів України спрямовується на забезпечення інтересів Українського народу шляхом виконання Конституції та законів України, актів Президента України, а також Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України, вирішення питань державного управління у сфері економіки та фінансів, соціальної політики, праці й зайнятості, охорони здоров'я, освіти, науки, культури, спорту, туризму, охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки, природокористування, правової політики, законності, забезпечення прав і свобод людини та громадянина, запобігання і

протидії корупції, розв'язання інших завдань внутрішньої й зовнішньої політики, цивільного захисту, національної безпеки та обороноздатності.

Одним зі способів реалізації такого обов'язку держави є розроблення й виконання державних цільових програм боротьби зі злочинністю та корупцією. Як ми вже зазначали, відповідальним за розроблення антикорупційної стратегії в Україні є Національне агентство із запобігання корупції, яке зволікало з розробленням і своєчасним поданням Проекту Закону про Антикорупційну стратегію Кабінету Міністрів України. Оскільки поряд із Верховною Радою України Президент України, Кабінет Міністрів України наділені певними повноваженнями у сфері протидії корупції, утворюють і законодавчо визначають компетенцію і структуру суб'єктів публічного управління у сфері запобігання корупції [58, с. 231], указані суб'єкти мали спонукати посадових осіб Національного агентства й до своєчасного розроблення та подання на розгляд Кабінету Міністрів України Проекту Закону про Антикорупційну стратегію на 2018–2020 роки.

Розроблений Проект Закону про Антикорупційну стратегію на 2018–2020 роки та Державну програму з виконання Антикорупційної стратегії на 2018–2020 роки від 26.04.2018 № 8324 із запізненням подано Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України.

Розглянувши вказаний Проект, Головне науково-консультативне управління Верховної Ради України, зокрема, дійшло висновку, що Проект передбачає величезну кількість заходів, сутність яких полягає в запровадженні певних обмежень, посиленні чинних або запровадженні нових юридичних санкцій, вирішенні тих чи інших організаційних питань. При цьому Проект не містить жодної згадки про заходи, які можна було б розглядати як запровадження стимулів і створення належних умов для добросовісної поведінки потенційних суб'єктів корупційних діянь. Тому проект загалом можна охарактеризувати як такий, що не має комплексного характеру й, по суті, є карально-обмежувальним. З огляду на таку незбалансованість, виникає сумнів у можливості ефективної реалізації положень Проекту й досягнення тих цілей,

які а ньому декларуються. Проект передбачає прийняття великої кількості нових «антикорупційних» законів, що викликає певний подив, з огляду на те що протягом останніх років парламентом, зокрема, й з ініціативи Уряду вже прийнято чимало законів, які позиціонувалися як антикорупційні. Водночас Проект містить дуже мало приписів про проведення тих чи інших конкретних організаційних, адміністративних заходів, які б спрямовувалися на усунення тих чи інших умов або причин існування корупціогенних чинників. Отже, державі, замість реальної діяльності з протидії корупції, фактично пропонується обмежитися змінюванням законодавства.

У подальшому влада України намагалася презентувати Антикорупційну стратегію. Так, на той час заступник керівника Офісу нового Президента України В. Зеленського Р. Рябошапка в липні 2019 року презентував Проект Закону України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2019–2023 роки», який розроблено не Національним агентством, як це передбачено нормами Закону України «Про запобігання корупції», а Центром політико-правових реформ. Не вдаючись до аналізу неправомірності усунення Національного агентства від розроблення Антикорупційної стратегії, зазначимо, що й до цього часу Антикорупційна стратегія державної антикорупційної політики в Україні відсутня. Сподівання на те, що антикорупційну стратегію ухвалить уже нова Верховна Рада України, що буде слугувати базовим складником успішної протидії корупційним проявам, так до цього часу й не справдилося.

Отже, з урахуванням вищевикладених міркувань можна дійти висновку, що сьогодні в Україні фактично відсутня ефективна стратегія запобігання і протидії корупції, яка б ураховувала гостроту наявної проблеми в державі. У зв'язку із зазначеним варто підкреслити, що основні функції державної антикорупційної політики характеризують її як соціальне призначення й практичну цінність, яка може проявлятися в різноманітних функціях: ідеологічній, інформаційній, організаційній, виховній, попереджувальній, запобіжній, каральній, що потребує прийняття основного програмного

документа в антикорупційній сфері, який би визначив першочергові заходи із запобігання і протидії корупції в Україні.

2.2. Повноваження спеціально уповноважених державних органів у сфері протидії корупції

Статтею 19 Основного Закону нашої держави визначено, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України [1].

Таким чином, повноваження спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції в Україні повинні бути чітко регламентованими законодавцем.

Треба зазначити, що у правовій доктрині зміст поняття «повноваження» тлумачиться по-різному. Зокрема, у Великому тлумачному словнику сучасної української мови термін «повноваження» потрактовано як «право, надане комунібудь для здійснення чогось; у множині – права, надані особі або підприємству органами влади» [26]. У Юридичній енциклопедії поняття «повноваження» визначено як сукупність прав і обов'язків державних органів і громадських організацій, а також посадових та інших осіб, закріплених за ними у встановленому законодавством порядку для здійснення покладених на них функцій [50, с. 283].

Науковці І. П. Голосніченко та Д. І. Голосніченко вважають, що такі складники дефініції «повноваження», як права та обов'язки суб'єктів правовідносин, є загальноправовими явищами. Водночас учені акцентують, що елементом, який інтегрується в повноваження, розглядається саме право як юридичне явище [55], при цьому «не в усьому прояві, а лише та його частина, що називається публічним правом» [29]. Разом із тим юридичні обов'язки, на думку авторів, представляють такий елемент повноважень, що трапляється в

нормах багатьох галузей права, і віднести їх до однієї з них було б хибним кроком у дослідженні цього поняття.

Дослідниця Н. О. Армаш переконана, що для більш точного розуміння терміна «повноваження» його необхідно тлумачити як категорію, що позначає комплекс прав та обов'язків певної функційної спрямованості. Автор обґрунтовує таку позицію не тільки з погляду теоретичної доцільності, дотримання чистоти юридичної техніки, оскільки недоречно вживати декілька термінів для позначення одного й того самого явища, але й із погляду нормотворчої практики: аналізуючи чинні нормативно-правові акти, що встановлюють правовий статус органів державної влади, можна побачити, що багато з них містять цілі розділи (глави) або ж статті, що присвячені виключно повноваженням. Тобто в цьому випадку повноваження – це категорія, яка об'єднує в собі декілька окремих складників – прав та обов'язків – за ознакою їхньої галузевої належності. Разом із тим, аналізуючи окремі нормативно-правові акти, які за своєю конструкцією є ідентичними, можна побачити, що для встановлення статусу того чи іншого відомства у вказаних документах перелічено завдання органу, його функції та права[20, с. 85].

Отже, перейдемо до аналізу положень нормативно-правових актів України, якими закладено концептуальні засади діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції в Україні у частині визначення їхніх повноважень.

З прийняттям змін до Конституції України та ухваленням нового Закону України «Про прокуратуру», Закону України «Про запобігання корупції», затвердження Положення про Спеціалізовану Антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України, інших нормативних актів, а також внесення відповідних змін у чинне законодавство, що регулює діяльність правоохоронних органів, в тому числі Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, Генеральної прокуратури України є початком формування саме такої системи.

Так, згідно із Законом України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII «Про прокуратуру» [11], складовою частиною системи прокуратури України на правах самостійного структурного підрозділу є Спеціалізована антикорупційна прокуратура. Відповідно до частини 5 статті 8 зазначеного вище закону на цей підрозділ покладено такі функції: здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення оперативнорозшукової діяльності, досудового розслідування НАБУ; підтримання державного обвинувачення у відповідних провадженнях; представлення інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених цим законом і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями.

Розділом II цього закону визначено організаційні основи системи прокуратури, яким охоплено: особливості організації і діяльності САП (стаття 81); повноваження Генерального прокурора України (стаття 9); повноваження керівника регіональної прокуратури (стаття 11); повноваження керівника місцевої прокуратури (стаття 13). Статті, якою б визначалися повноваження керівника САП, немає. Водночас в абзаці першому частини 8 статті 81 зазначено: «Заступник Генерального прокурора – керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури:...», а далі надано перелік, ми так розуміємо, повноважень. У зв'язку з цим вважаємо за доцільне абзац перший частини 8 статті 81 викласти в такій редакції: «Повноваження Заступника Генерального прокурора – керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури:...».

Розділ III зазначеного закону має назву «Статус прокурора» та, окрім інших статей, включає статтю 19, якою визначено загальні права та обов'язки прокурора. Розділом IV цього закону окреслено повноваження прокурора з виконання покладених на нього функцій. Серед них: підтримання державного обвинувачення в суді (стаття 22); представництво інтересів громадянина або держави в суді (статті 23, 24); нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство (стаття 25); нагляд за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, а також під час застосування інших заходів примусового

характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян (стаття 26) тощо.

Таким чином, незважаючи на те, що в системі органів прокуратури створено САП, спеціалізованих повноважень цього підрозділу на законодавчому рівні не встановлено, хоч деталізовані повноваження САП викладені у відповідному положенні. Отже, оскільки органи прокуратури визначено спеціально уповноваженим суб'єктом у сфері протидії корупції в Україні, вважаємо за необхідне повноваження САП чітко викласти в Законі України «Про прокуратуру».

Стосовно змістового наповнення поняття «повноваження» зазначимо, що в контексті викладеного вище закону вести мову про його чіткі складники не доводиться. При цьому права й обов'язки прокурора, які науковці трактують як складники повноважень, визначено окремою статтею.

Повноваження поліції регламентовано розділом IV Закону України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII «Про Національну поліцію» [12]. Зокрема, частиною першою статті 23 цього закону, що включає 28 пунктів, визначено основні повноваження поліції відповідно до покладених на неї завдань. Ізпоміж них: здійснення превентивної та профілактичної діяльності, спрямованої на запобігання вчиненню правопорушень (пункт 1); здійснення досудового розслідування кримінальних правопорушень у межах визначеної підслідності (пункт 6); у випадках, визначених законом, здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення, прийняття рішень про застосування адміністративних стягнень та забезпечення їх виконання (пункт 8) тощо.

Ураховуючи зазначене, можемо констатувати, що названі вище повноваження мають загальний характер. Безумовно, коли йдеться про запобігання вчиненню правопорушень, то під правопорушеннями розуміють і корупційні, і правопорушення, пов'язані з корупцією. Здійснення досудового розслідування кримінальних правопорушень у межах визначеної підслідності передбачає таке розслідування й щодо корупційних правопорушень. Відповідно, провадження у справах про адміністративні правопорушення

включає провадження у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією. Таким чином, на законодавчому рівні жодних конкретизованих повноважень органів НП як спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції не виокремлено.

Разом із тим статтею 24 цього закону визначено, що виконання поліцією додаткових повноважень може бути покладене на неї виключно законом; у статті 25 окреслено повноваження поліції у сфері інформаційно-аналітичного забезпечення; пунктом 9 частини 1 статті 26 встановлено, що поліція наповнює та підтримує в актуальному стані бази (банки) даних, які входять до єдиної інформаційної системи Міністерства внутрішніх справ України стосовно зареєстрованих кримінальних та адміністративних корупційних правопорушень, осіб, які їх учинили, і результатів розгляду цих правопорушень у судах.

Принагідно зазначимо, що функціонує Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення [14], держателем та адміністратором якого є НАЗК. У зв'язку з цим пункт 9 частини 1 статті 26 Закону України «Про Національну поліцію» пропонуємо викласти в такій редакції: «зареєстрованих кримінальних правопорушень та адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією осіб, які їх учинили, та результатів розгляду цих правопорушень у судах».

Повертаючись до тлумачення поняття «повноваження», вважаємо за необхідне зазначити й те, що розділ III Закону України «Про Національну поліцію», який має назву «Система поліції та статус поліцейських», включає основні повноваження Міністра внутрішніх справ України у відносинах із поліцією (стаття 16), основні обов'язки поліцейського (стаття 18), основні повноваження керівника поліції (стаття 22). Окремого розділу, який був би присвячений правам поліцейських, немає. Таким чином, на наш погляд, термін «повноваження» у контексті цього закону частково ототожнюється з поняттям «права».

Порівнюючи визначення повноважень органів НП та органів прокуратури, передусім зауважимо, що в Законі України «Про Національну поліцію» не визначено підрозділів, на які може бути покладено спеціальні повноваження у сфері протидії корупції.

Також необхідно звернути увагу на те, що повноваження поліції визначено відповідно до покладених на неї завдань, а повноваження прокурора – до виконання покладених на нього функцій. Така ситуація зумовлена, на нашу думку, тим, що в статті 1311 Основного Закону нашої держави зазначено: «В Україні діє прокуратура, яка здійснює: 1) підтримання публічного обвинувачення в суді; 2) організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, ...» тощо. Тобто на перший погляд видається, що йдеться про функції. Проте ми поділяємо думку К. І. Хромової, яка вважає, що саме конституційні приписи їй визначають загальні завдання органів прокуратури України. Однак у положеннях чинного Закону України «Про прокуратуру» наведені конституційні завдання цього органу визначено як функції [67, с. 162].

У зв'язку із цим, на нашу думку, повноваження САП необхідно чітко сформулювати на законодавчому рівні, причому відповідно до покладених на САП завдань, які, у свою чергу, також потребують законодавчого уточнення.

Законом України від 14 жовтня 2014 р. № 1698-VII «Про Національне антикорупційне бюро України» [2] регламентовано повноваження директора (стаття 8) і директорів територіальних управлінь (частина 2 статті 9), обов'язки (стаття 16), права (стаття 17) НАБУ. Окремого розділу чи статті, яка б визначала повноваження НАБУ, у зазначеному законі немає. Водночас у частині 3 статті 17 цього закону зазначено, що НАБУ може мати інші повноваження, пов'язані з виконанням ним своїх обов'язків.

Таким чином, повноваження НАБУ, на відміну від повноважень поліції та прокуратури, визначено через юридичні обов'язки. На нашу думку, доцільно встановлювати повноваження НАБУ крізь призму його завдань як повноваження у таких сферах: попередження; виявлення; припинення;

розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності.

У березні 2018 року було опубліковано експертний аналіз діяльності НАБУ, проведений на замовлення міжнародних партнерів (Посольства США в Україні та Антикорупційної ініціативи ЄС в Україні) на прохання НАБУ. У дослідженні серед найбільш пріоритетних рекомендацій акцентовано на потребі: внесення змін до статті 263 КПК України з метою надання НАБУ повноважень самостійно здійснювати зняття інформації з каналів зв'язку; забезпечення НАБУ необхідним та ефективним доступом до бази декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за яку відповідає НАЗК [40]. Водночас ми вважаємо, що комплекс завдань, функцій, прав та обов'язків, зокрема і повноважень НАБУ, є достатнім, тому НАБУ як одному із спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції в Україні не потрібно дублювати повноважень інших спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, а розробити чіткий механізм співпраці у межах компетенції кожного.

Як відзначають науковці, чинне законодавство наділяє НАЗК достатніми повноваженнями для виконання покладених на нього завдань і здійснення функцій. Проте якісне виконання завдань агентством повною мірою буде можливим лише за умови відсутності політичного впливу на процес відбору членів НАЗК та під час реалізації ними своїх повноважень. Ефективність реалізації повноважень НАЗК буде забезпечена за умови їх комплексного використання й усвідомлення кожним членом НАЗК, що надані їм повноваження можуть спричинити суттєві обмеження прав громадян, тому повинні реалізовуватися виважено та на підставі всебічного аналізу виявлених порушень [56, с. 307].

Отже, необхідно зазначити, що в Законі України «Про запобігання корупції» передбачено повноваження членів НАЗК (стаття 7), повноваження НАЗК (стаття 11), права НАЗК (стаття 12). Проте окремою статтею не окреслено обов'язків.

2.3. Оцінка стану та ефективності державної антикорупційної політики

Стратегія реформування державного управління на 2016–2020 роки (схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 року № 474-р), яка передбачає заходи запобігання та протидії корупції в державному секторі, містить відповідні критерії оцінки ефективності реалізації, які підлягають систематизації в процесі щорічного моніторингу [15]. Це позитивний досвід, який дозволяє встановити, чи відповідають використані ресурси досягнутим результатам. Хоча необхідно визнати, що сьогодні існують приклади нехтування питанням оцінки ефективності окремих напрямів управлінської діяльності. Так, Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки (схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 лютого 2017 року № 142-р) [4] взагалі не містить критеріїв оцінки ефективності реалізації, що може негативно позначитись на результатах її впровадження з огляду на корупційні ризики.

Якщо розглянути проблему оцінювання ефективності державного управління загалом, то можна констатувати, що її вирішення ускладнюється декількома чинниками, на які вказують вітчизняні вчені. Так, О.К. Ткачова зазначає, що відсутність єдиної, універсальної системи оцінювання ефективності державного управління цілком зрозуміла, адже ефективність ураховує мету, цілі, завдання, тобто всю специфіку конкретного державного інституту, яка не є загальною. Тому цілком виправданим є індивідуальний підхід до кожного об'єкта управління та розроблення індивідуальної системи критеріїв і показників оцінювання ефективності функціонування об'єкта державного управління. Наразі всі наявні моделі оцінювання ефективності державного управління не мають чітко визначених критеріїв і методик оцінювання на різних рівнях влади [62, с. 32]. Отже, застосовувати інтегровані (загальні) критерії оцінки ефективності до різних сфер виконавчо-розпорядчої

діяльності буде не коректно, оскільки такі критерії не дадуть змоги об'єктивно розкрити природу й напрями державної політики.

У свою чергу Л.Л. Приходченко наголошує, що цілі управління потребують «матеріалізації», яка відбувається в процесі їх перекладу на формат програм і проектів, концепцій і стратегій розвитку, які, відповідно, трансформуються в конкретні плани, де чітко прописано тактичні кроки для їх досягненню. Для цього визначаються: етапність виконання заходів і конкретизуються терміни виконання; ресурсне забезпечення; методи управлінського впливу та ступінь відповідальності; перелік контролюючих дій для внесення своєчасних коректив. Це означає, що ефективність реалізації державної політики необхідно оцінювати на всіх рівнях функціонування системи державного управління за різними критеріями [51, с. 120]. Це свідчить не тільки про індивідуальність, а й про багаторівневість критеріїв оцінки ефективності державної політики в тій чи іншій сфері.

Окрім того, на думку О.В. Діденка, проблема визначення критеріїв ефективності державної політики є не лише теоретичною, а й практичною, адже без них не можливо правильно орієнтуватися в процесі виконання завдань, передбачених стратегіями й концепціями і особливо в оцінці їх конкретних результатів [31, с. 177]. Ця теза вказує на таку ознаку критеріїв оцінки ефективності державної політики, як здатність визначати зв'язок між цілями і результатами виконавчо-розпорядчої діяльності.

Отже, критерії оцінки ефективності державної політики – це комплекс індивідуальних, галузевих показників результативності реалізації нормативно визначених форм і методів виконавчо-розпорядчого впливу, які відображають відповідність використаних ресурсів досягнутим результатам на кожному рівні реалізації державної політики. Використання таких критеріїв у практиці діяльності органів виконавчої влади є об'єктивною потребою, оскільки кожна новація потребує комплексного осмислення на предмет доцільності її впровадження. З'ясування таких особливостей є важливою передумовою аналізу проблеми ефективності антикорупційної політики держави, з приводу

якої в наукових колах точиться дискусія. Зокрема, науковці акцентують увагу на таких аспектах вказаної проблеми:

– оцінювання ефективності реалізації державної антикорупційної політики не може зводитися лише до сумарної оцінки результативності діяльності суб'єктів її реалізації. Ефективність варто визначати з урахуванням кількісних та якісних показників, які відображають реальний стан змін у суспільних відносинах, опосередкований застосуванням програмованих та інших антикорупційних заходів;

– вирішальним чинником ефективної антикорупційної політики в державі є досить чітко визначена нормативно-правова база, яка містить понад сто законів, указів, розпоряджень Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, галузевих нормативних документів. Однак за роки незалежної Української держави не вдалося досягти реального функціонування в Україні загальновизнаних державно-правових принципів верховенства права, пріоритетності прав і свобод людини порівняно з іншими цінностями [45, с. 98];

– ефективність державної антикорупційної політики, окрім політичної волі, залежить від законодавчого забезпечення, наявності дієвої системи державних органів, забезпечення належного координування процесів формування і реалізації політики протидії корупції, превентивних заходів запобігання, а також її подолання [47, с. 42];

– складність вирішення проблеми оцінки ефективності реалізації антикорупційної політики в науково-теоретичному вимірі зумовлена її багатогранністю й недостатньою розробленістю теоретико-методологічної основи антикорупційної політики, зокрема браком вироблення та здійснення цільових антикорупційних заходів, відсутністю критеріїв оцінки ефективності антикорупційних заходів, недостатнім вивченням зарубіжного досвіду, непереконливою обґрунтованістю сучасних антикорупційних стимулів і, відповідно, їх неспроможністю протидіяти дедалі більшій витонченості корупційних проявів [38, с. 45].

Згідно з положеннями Закону України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014- 2017 роки» від 14 жовтня 2014 року № 1699-VII, оцінка ефективності державної антикорупційної політики має здійснюватися на основі: результатів щорічних досліджень стану корупції в Україні шляхом проведення широких статистичних спостережень та аналізу практики застосування антикорупційного законодавства; визначення рівня імплементації міжнародних стандартів у сфері антикорупційної політики. При цьому критеріями такої оцінки відповідно до вказаного законодавчого акта є: збільшення частки населення, яка негативно ставиться до корупційних проявів; зменшення частки населення, яке мало власний досвід корупційної поведінки; зростання кількості громадян, готових повідомляти про факти корупційних проявів, а також громадян, які заявили про факти корупції, що мали стосовно них місце, компетентним органам.

Варто зазначити, що з урахуванням євроінтеграційних намірів України у вказаному вище законі окремо деталізовані критерії визначення рівня імплементації міжнародних стандартів, до числа яких зараховано такі: виконання рекомендацій для України, наданих Групою держав проти корупції (GRECO), а також рекомендацій, наданих у рамках моніторингу Стамбульського плану дій із питань боротьби з корупцією Антикорупційної мережі для Східної Європи та Центральної Азії; покращення значення Індексу сприйняття корупції, опублікованого міжнародною неурядовою організацією Transparency International; досягнення високого рівня відповідності стандартам міжнародних ініціатив (ініціатив із прозорості видобувних галузей, будівельного сектору, Індексу відкритості бюджету тощо) [7].

У постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015- 2017 роки» від 29 квітня 2015 року № 265 деталізовано окремі завдання реалізації державної антикорупційної політики, кожне з яких має свої індикатори виконання. Наприклад, одним із завдань

програми є зміна суспільних уявлень про корупцію, а індикатором його виконання – підготовка аналітичних звітів за результатами досліджень і пропозицій. Також завданням програми є забезпечення доброчесності органів законодавчої, виконавчої та судової влади шляхом впровадження ефективних антикорупційних стандартів. Індикатором виконання цього завдання є затвердження нових етичних стандартів для осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування [16].

На рівні окремих центральних органів виконавчої влади питання критеріїв оцінки антикорупційних програм визначено досить загально. Наприклад, Антикорупційна програма ДФС на 2017 рік (наказ ДФС України від 20 жовтня 2017 року № 700) містить Розділ V. «Моніторинг, оцінка виконання та періодичний перегляд Програми», у якому переважно закріплені питання повноважень щодо здійснення моніторингу реалізації програми. Водночас самі критерії оцінки ефективності її реалізації у розділі відсутні [17]. До того ж виникає питання: чому антикорупційна програма на 2017 рік затверджувалася не на початку року, а в жовтні. Фактично на виконання передбачених заходів залишалось два місяця. За таких умов очікувати ефективності від цієї антикорупційної програми не варто, адже лише системність, послідовність реалізації та безперервність заходів із запобігання та протидії корупції можуть призвести до позитивного результату.

Типова антикорупційна програма юридичної особи (рішення НАЗК від 2 березня 2017 року № 75) [18] визначає лише порядок оцінки корупційних ризиків і повноваження спеціальної комісії щодо такої оцінки. Проте критерії оцінки ефективності антикорупційних заходів, які реалізуються юридичною особою, не передбачені, що негативно позначається на кінцевому результаті, тобто мінімізації корупційних ризиків. Складається ситуація, коли думка науковців щодо недосконалості критеріїв оцінки ефективності державної антикорупційної політики повністю підтверджується недоліками законодавства та підзаконних актів.

Узагальнюючи вказане, зазначимо, що до числа передумов перегляду критеріїв оцінки ефективності реалізації антикорупційної політики держави доцільно зарахувати: декларативний характер більшості законодавчо встановлених критеріїв (переважно вони визначені на основі абстрактних категорій); відсутність міжінституціональних зв'язків між критеріями оцінки (законодавцем не враховано вплив окремих антикорупційних заходів на суспільні відносини); обмежена функціональність критеріїв оцінки (майже всі законодавчо визначені критерії не здатні комплексно оцінити зміни в суспільних відносинах); змістовна неузгодженість критеріїв та індикаторів на нормативно-правовому рівні (у законодавстві визначено перелік критеріїв, а на підзаконному рівні – індикаторів, які за своєю сутністю дуже різні); невідповідність критеріїв оцінки засобам їхнього визначення (наприклад, важко визначити кількість громадян, які звернулися до правоохоронних органів із заявою про факти корупції за допомогою аналізу практики застосування антикорупційного законодавства).

Окремо необхідно зупинитися на критеріях визначення рівня імплементації міжнародних стандартів, які також є дискусійними. Оцінка стану виконання рекомендацій європейських партнерів не викликає складнощів і проводиться шляхом порівняння обсягу виконаного із запланованим. Однак оцінити досягнення високого рівня відповідності стандартам міжнародних ініціатив дуже важко, оскільки для суттєвого покращення стану економіки та підвищення рівня соціальних стандартів необхідний час. Такі питання не вирішуються протягом одного або навіть двох років і потребують окремих комплексних критеріїв оцінки. Також досить дискусійним є питання покращення значення Індексу сприйняття корупції, опублікованого міжнародною неурядовою організацією Transparency International. Зокрема, незрозуміло, чому Україна орієнтується на показники міжнародної неурядової організації, яка за потреби може маніпулювати окремими даними для досягнення відповідного політичного або соціального результату.

Аналіз підзаконних актів вказує на прорахунки Кабінету Міністрів України щодо управління процесом оцінювання ефективності державної антикорупційної політики, зокрема, такими необхідно вважати: низький рівень контролю за розробкою та реалізацією антикорупційних програм центральними органами виконавчої влади; відсутність галузевих критеріїв оцінки антикорупційних програм, які мають відрізнятися від законодавчих; відсутність практики систематизації відомостей про оцінку антикорупційних програм різних центральних органів виконавчої влади; поширену орієнтацію влади на позицію міжнародних організацій та експертів.

Висновки до 2 розділу

1. Отже, ефективність протидії та запобігання корупції в органах публічної влади залежить від чотирьох головних складових: 1) наявності належної правової бази антикорупційного спрямування; 2) ефективного і повного її застосування; 3) розвитку системи громадського контролю та формування антикорупційної громадської свідомості; 4) організаційно-управлінського забезпечення антикорупційної діяльності.

Перше, що потрібно Україні для ефективної реалізації антикорупційної політики, – це політична воля, усвідомлення того, що це потрібно Україні, і що за нас це ніхто не зробить. По-друге, принцип верховенства права повинен бути не просто декларацією, а насправді діяти на всіх рівнях управління. По-третє, тісна співпраця з неурядовими організаціями є запорукою громадського контролю та формування свідомого негативу у громадян ставлення до проявів корупції.

2. Вивчили повноваження спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції в Україні. Проаналізували положення нормативно-правових актів України, якими закладено концептуальні засади діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції в Україні, зокрема, в частині визначення їхніх повноважень

Дефініція «повноваження» в науковій доктрині може тлумачитися як комплекс прав та обов'язків, що обумовлені конкретними завданнями.

У зв'язку з цим хочемо акцентувати, що чинне антикорупційне законодавство потребує вдосконалення, зокрема, в частині чіткого визначення повноважень на законодавчому рівні кожного спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції в Україні відповідно до покладених на нього завдань.

3. Під час дослідження запропоновано передумовами перегляду критеріїв оцінки ефективності реалізації антикорупційної політики держави вважати: декларативний характер більшості законодавчо встановлених критеріїв; відсутність міжінституціональних зв'язків між критеріями оцінки; обмежену функціональність критеріїв оцінки; змістовну неузгодженість критеріїв та індикаторів, встановлених на нормативно-правовому рівні; невідповідність критеріїв оцінки засобам їх визначення.

Доведено, що недоліками управління процесом оцінювання ефективності державної антикорупційної політики треба вважати: низький рівень контролю за розробленням і реалізацією антикорупційних програм центральними органами виконавчої влади; відсутність галузевих критеріїв оцінки антикорупційних програм, які мають відрізнятися від законодавчих; відсутність практики систематизації відомостей про оцінку антикорупційних програм різних центральних органів виконавчої влади; відсутність національних рейтингів оцінювання рівня корупції в Україні та світі.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

3.1. Удосконалення нормативно-правового забезпечення реалізації державної політики щодо подолання корупції

Запорукою ефективності боротьби з корупцією є розробка наукової концепції запобігання цьому явищу. Одним з головних принципів такої концепції має бути сприйняття корупції як соціально обумовленого явища. Це дозволить розробити адекватні стратегії та тактики, визначити відповідні цілі, засоби їх досягнення, рівень матеріального, фінансового, організаційного та правового забезпечення.

Профілактика корупційних злочинів – це складний організований та науково обгрунтований процес впливу держави та інших спеціально уповноважених суб'єктів на негативні фактори цього незаконного явища. Превентивний зміст такої профілактики орієнтований на нейтралізацію причин та умов корупційної злочинності, а також інших криміногенних факторів, що впливають на формування особистості [68, с. 129].

Україна посіла 130-те місце на 168-й позиції у світовому індексі сприйняття корупції, опублікованому Transparency International. За результатами 2016 року країна отримала 27 балів зі 100 можливих, перебуваючи в рейтингу нарівні з Іраном, Камеруном, Непалом, Нікарагуа та Парагваєм. При цьому Росія посіла 119-е місце в рейтингу, Білорусь – 107, Польща – 30, Грузія – 48, а Німеччина – 10 [7].

Згідно з міжнародним досвідом, жодна із соціально-економічних систем не має повного імунітету від корупції, оскільки змінюються лише її обсяги та прояви. Отже, корупційні злочини не можуть бути усунені в конкретній державі або на будь-якому етапі історичного розвитку. Максимальними досягненнями може бути зменшення їх рівня та локалізація сфери

розповсюдження; зменшення ризику корупції та їх впливу на різні соціальні процеси. У західних країнах цей процес називають контролем над корупцією [39, с.72].

Цілями антикорупційної політики в Україні, на думку деяких науковців, має бути зменшення рівня корупції та забезпечення захисту прав та законних інтересів громадян, суспільства та держави від загроз, пов'язаних з корупцією, виконуючи такі завдання:

- попередження корупційних правопорушень;
- створення правового механізму, що запобігає підкупу осіб, які мають громадський статус;
- забезпечення безпосередньої відповідальності за корупційні правопорушення у всіх випадках, які передбачені нормативно-правовими актами;
- відшкодування шкоди, заподіяної корупційними правопорушеннями;
- моніторинг факторів корупції та ефективності заходів антикорупційної політики;
- формування антикорупційної суспільної свідомості;
- просування прав громадян та організацій на доступ до інформації про корупцію та фактори, що спричиняють корупцію, а також їх вільне висвітлення у ЗМІ;
- створення стимулів для заміщення державних посад, посад державних та комунальних служб непідкупними особами [36, с. 242].

Саме на основі ієрархічної системи цілей, на думку Т. І. Кушнарьова, має формуватися антикорупційна стратегія, яка є важливим структурним елементом антикорупційної політики. За відсутності стратегічних концептуальних ідей та цілей, принципів та пріоритетів, довгострокових національних програм, заснованих на глибокій науковій основі антикорупційної політики, але існує лише її вигляд. В рамках стратегічних напрямків боротьби з корупцією політика розробляє антикорупційну тактику, яка передбачає розробку конкретних завдань і способів їх виконання [44, с. 180].

Таким чином, антикорупційна політика полягає у розробці та реалізації послідовних заходів держави та суспільства, щоб мінімізувати причини та умови, що сприяють корупції у різних сферах. Враховуючи це – корупція без постійної протидії має здатність поширюватися, це необхідно виділити антикорупційну функцію держави як одну з головних. Отже, мова йде про створення таких механізмів, які зменшують корупцію в короткостроковій перспективі, а також на розвиток і проведення антикорупційної політики як постійної функції держави.

Як зазначалося вище, антикорупційна стратегія є одним із напрямків антикорупційної діяльності держави. Але цілісний аналіз ефективності антикорупційної політики держави, на наш погляд, можуть бути реалізовані лише за допомогою використання певного набору показників, які можна включити до структурних елементів антикорупційної політики. Даними показниками є:

- розробка та прийняття антикорупційної нормативної бази та визначення механізму його здійснення;
- створення та забезпечення діяльності спеціальних органів з формування та реалізації антикорупційної політики, а також антикорупційна діяльність, розмежування функцій, зон відповідальності та організація співпраці у боротьбі з корупцією;
- формування комісій, координаційних рад з питань протидії корупції на різних рівнях;
- використання засобів масової інформації, активне залучення громадян, громадської організації у боротьбі з корупцією.

Важливим фактором державної політики у сфері боротьби з корупцією є нормотворчість, що створює правову основу для боротьби з нею. Не менш важливим є використання засобів боротьби з корупцією законодавство та його впровадження в практику діяльності державних органів. В Україні з'явилась тенденція до поступової реформи антикорупційного законодавства, яка орієнтована на імплементацію міжнародних антикорупційних стандартів,

заснованих на вдосконаленні антикорупційної діяльності законодавства та застосування комплексних заходів у рамках Національної антикорупційної стратегії.

У 2011 році розпочався процес оновлення та прийняття антикорупційного законодавства відповідно до міжнародних норм. Прийняття Закону України «Про засади запобігання та боротьби з корупцією» сприяла зміцненню антикорупційної законодавчої бази України, впроваджуючи її до європейських стандартів та створення ефективних сучасних механізмів боротьби з корупцією, запровадження нових правових інститутів. Однак цей закон, на думку експертів, не став кодексом антикорупційних норм, а лише був черговою спробою створити нормативні акти принципів запобігання та протидії корупції. Деякі положення цього Закону містили ряд неточності, невідповідності, які створювали корупційні ризики та призвели до зменшення ефективності антикорупційних заходів.

Наступним етапом реалізації антикорупційної реформи в Україні стало прийняття нового концептуального документу, який визначав основні напрями та засади реалізації державної антикорупційної політики на найближчі роки – Національної антикорупційної стратегії на 2011– 2015 рр. Відповідно було прийнято і план дій з виконання Національної антикорупційної стратегії на 2011–2015 рр., а саме Державну програму щодо запобігання і протидії корупції на 2011–2015 рр.

В даний час триває третій етап антикорупційної реформи, який розпочався 14 жовтня 2014 року прийняття Верховною Радою України всіх законів щодо антикорупційного пакету, поданих Кабінетом Міністрів України та написаних спільно з громадськими експертами. Були прийняті такі закони: «Про запобігання корупції» (передбачає комплексну реформу антикорупційної системи в Україні), «Про Національне антикорупційне бюро України» передбачає створення спеціального правоохоронного органу, який буде протидіяти кримінальним корупційним правопорушенням, вчиненим вищими органами влади посадові особи, уповноважені виконувати державні або місцеві

функції самоврядування та становлять загрозу національній безпеці), «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо визначення кінцевих вигодоодержувачів юридичних осіб та публічних діячів»(встановлює механізм ідентифікації фізичної особи – кінцевого бенефіціара юридичних осіб осіб, а також вільний доступ до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно).

Звичайно, активна реформа антикорупційного законодавства на сучасному етапі тягне за собою констатацію нових проблем, спричинених недосконалістю правових норм, на які спрямована боротьба з корупцією. Прийняті закони не раз критикуватимуться теоретиками і практикаками, оскільки деякі їх положення суперечливі, неточні та потребують уточнення.

Що стосується формування та реалізації антикорупційної політики, то сьогодні повноваженнями наділений Міністерство юстиції України та спеціально уповноважений орган з питань антикорупційної політики та Урядовий уповноважений з питань антикорупційної політики. Але, жоден із цих органів не відповідає міжнародним стандартам щодо органів, уповноважених на формування та реалізація антикорупційної політики ні за критеріями спеціалізації, ні за критеріями незалежності. Більше того, низка функцій у сфері антикорупційної політики взагалі не реалізуються жодним державним органом, зокрема, не проводить постійну оцінку стану корупції, формування світогляду неприйняття корупції.

Відповідно до статей 5 та 6 Конвенції ООН проти корупції держави-учасниці повинні розробляти і здійснювати ефективну скоординовану політику протидії корупції та утворити з цією метою спеціально уповноважений орган (органи).

Стратегічним напрямком боротьби з корупцією є запобігання їй. Комплексні запобіжні заходи – це спосіб зменшити масштаби корупції та їх негативний вплив на суспільство. Основними антикорупційними заходами в Україні є:

- 1) визначення стратегії соціально-економічного розвитку та здійснення адміністративної реформи.

2) формування ідеології державної служби, тобто її моральних принципів і цінностей.

3) забезпечення прозорості державної влади, здатної повернути довіру людей до державних структур, створити несприятливі умови для вчинення корупційних злочинів, сприяти реалізації конституційних прав громадян на отримання достовірної інформації в цій сфері.

4) у досконалення антикорупційного законодавства.

5) реальний вияв політичної волі, яка в будь-якій державі (особливо з нерозвиненими демократичними інститутами) є ефективним засобом запобігання корупції. За відсутності такої волі навіть найдосконаліше законодавство має декларативний характер, а діяльність правоохоронних органів лише імітує боротьбу з корупційною злочинністю.

Також слід звернути увагу на міжнародний аспект вирішення проблеми подолання корупції в Україні. У сучасних умовах корупція вийшла за межі державних кордонів і стала транснаціональним явищем. Світова спільнота, стурбована зростаючим впливом корупції на суспільство, розглядає її як найбільшу загрозу правопорядку, демократії, правам і свободам людини, верховенству закону та соціальній справедливості. Створення ефективної антикорупційної системи є однією з умов членства в ЄС. Світовий банк, Організація з безпеки та співробітництва в Європі та низка інших впливових міжнародних організацій закликають боротися з корупцією. Ст. 19 Конституції України зобов'язує органи державної влади та місцевого самоврядування, їх посадових осіб діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України [1]. Для суспільства та для особистості це положення є гарантією належного виконання державою функцій, закріплених у Конституції України.

Загальною проблемою формування НАП є підтримка внутрішньої стабільності, правопорядку та дотримання принципу законності в нашій державі на цьому етапі історичного розвитку. Такий стан справ характеризується процесами поглиблення реформ у всіх сферах суспільного

життя, що набуває все більшої ваги. Важливо визначити основні завдання, які необхідно вирішити в процесі реалізації антикорупційних заходів в контексті системних реформ, а також відповідно до затвердженої Кабінетом Міністрів України Комунікаційної стратегії запобігання та протидії корупції: по-перше, з'ясування виникнення, сутності специфіки визначення корупційних правопорушень в Україні (з позицій управлінської науки та права); по-друге, раціоналізація антикорупційного законодавства для закріплення національних традицій та міжнародного досвіду боротьби з корупцією; по-третє, систематизація механізмів запобігання корупції в органах державної влади та місцевого самоврядування; по-четверте, формування у органів державної влади спроможності проводити антикорупційну експертизу нормативних актів [5].

Окрім зазначених інституцій, Закон України «Про запобігання корупції» гарантує право громадськості брати участь у заходах щодо протидії корупції. Зокрема, встановлюється громадський контроль за діяльністю Національного агентства з питань запобігання корупції, який реалізовується Громадською радою при Національному агентстві. Громадська рада формується Кабінетом Міністрів України з 15 осіб на підставі результатів конкурсу. До її функцій належить заслуховування інформації про діяльність, виконання планів і завдань Національного агентства, затвердження щорічних звітів про діяльність Національного агентства, надання висновків за результатами експертизи проектів актів Національного агентства, делегування для участі в засіданнях Національного агентства свого представника з правом дорадчого голосу [5]. З огляду на зазначені компетенції, діяльність Громадської ради при НАБУ має рекомендаційне та дорадче спрямування, і наскільки її висновки та пропозиції будуть враховуватись у формуванні та реалізації антикорупційної політики, стане своєрідним іспитом на відкритість та ефективність діяльності нових антикорупційних інституцій.

У рамках залучення громадськості до боротьби з корупцією з 1 лютого 2016 р. у Національному антикорупційному бюро України у тестовому режимі розпочала роботу безкоштовна телефонна лінія 0-800-503-200 для повідомлень

про корупційні правопорушення від громадян та юридичних осіб. Зателефонувавши за цим номером, громадяни можуть залишати пропозиції, зауваження, заяви, скарги, запити на отримання публічної інформації, отримувати інформацію про діяльність НАБУ, дізнаватися графік роботи громадської приймальні, а також повідомляти про кримінальні корупційні правопорушення. Повідомлення громадян, отримані працівниками НАБУ в телефонному режимі, реєструються, оформляються та передаються для опрацювання компетентним підрозділам.

Окрім цього, держава заохочує громадян до викриття інформації про корупційні злочини. Для цього в Україні запроваджено інститут викривачів фактів корупції, яким гарантовано захист від переслідування. Відповідно до Закону України «Про запобігання корупції», викривачі інформації про корупційні правопорушення та члени їх сім'ї не можуть бути звільнені чи примушені до звільнення, притягнуті до дисциплінарної відповідальності чи піддані з боку керівника або роботодавця іншим негативним заходам впливу (переведення, атестація, зміна умов праці, відмова в призначенні на вищу посаду, скорочення заробітної плати тощо) з огляду на повідомлення про корупційні правопорушення. Закон зобов'язує уповноважені органи держави розглядати анонімні звернення про корупційні правопорушення та вживати заходів для їх припинення. Такі повідомлення підлягають перевірці у термін не більше 15-ти днів від дня їх отримання.

При наявності загрози життю, житлу, здоров'ю та майну викривачів або їх близьких осіб правоохоронні органи щодо них можуть застосовувати правові, організаційнотехнічні та інші, спрямовані на захист від протиправних посягань, заходи, передбачені Законом України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» [3].

Проте, як свідчать висновки «Transparency International Україна», щоб інститут викривачів ефективно почав працювати в Україні, необхідно створити доступні і безпечні, насамперед, зовнішні канали розкриття інформації (зокрема запровадити санкції за порушення анонімності і конфіденційності викривача,

утиски та переслідування з боку зазначених ним осіб); розповсюдити захист викривачів не тільки на розкриття інформації про корупцію та пов'язані з нею правопорушення, передбачені Законом України «Про запобігання корупції», але й на розкриття інформації про всі незаконні дії; реформувати судові та правоохоронні органи; створити незалежний орган для розслідування повідомлень викривачів; розробити в законодавстві реальні механізми захисту, що зроблять чинні правові норми реальними, а не лише декларативними [37].

Незважаючи на те, що національне законодавство України передбачає участь інститутів громадянського суспільства в реалізації державної антикорупційної політики та наголошує на важливості здійснення громадського контролю за діяльністю державних службовців, корумпований стан системи правосуддя та правоохоронних органів, системи державного управління загалом позбавляє громадян реальних ефективних державно-управлінських механізмів участі у боротьбі з корупцією. Євроінтеграційні прагнення України та зростання уваги до неї з боку Єврокомісії у питанні боротьби з корупцією в рамках імплементації Угоди про асоціацію та лібералізації візового режиму вимагає активізації процесу залучення громадян до боротьби з корупцією. Тож для подолання суспільного скептицизму щодо громадських ініціатив у вирішенні проблеми корупції повинна посилитись роль неурядових організацій як інститутів громадянського суспільства, а дієвим механізмом їх участі у процедурах прийняття управлінських рішень як важливої передумови протидії корупції повинна стати взаємодія з органами державної влади в цьому питанні.

На сьогодні у взаємодії неурядових організацій та органів державної влади стосовно боротьби з корупцією переважають “неформальні” складові, що базуються на особистих відносинах. Це значно обмежує можливості реального та дієвого громадського контролю, участь громадськості у запобіганні та протидії корупції [37]. До основних причин низької ефективності взаємодії неурядових організацій та органів державної влади у боротьбі з корупцією належать несистематичність діяльності дорадчих структур при органах державної влади та непрозорість розподілу ресурсів, коли бюджетні видатки та

проведення конкурсів щодо міжнародних програм фінансування заходів у протидії поширенню корупції відбувається поза громадським контролем із значними зловживаннями.

Основою взаємодії неурядових організацій та органів державної влади в питаннях запобігання та протидії корупції повинні бути принципи громадської активності, партнерства, відкритості та відповідальності, політичної незалежності. Органи державної влади повинні підтримувати громадську ініціативу шляхом створення сприятливих умов для її виникнення та реалізації. Відносини партнерства та рівноправності дадуть змогу створити умови для об'єднання зусиль державного та громадського сектора з метою вирішення питань боротьби з корупцією, зроблять таку співпрацю ефективною. При цьому діяльність неурядових організацій та органів державної влади має бути відкритою, відповідальною та підзвітною суспільству з питань своєї діяльності. При здійсненні діяльності неурядові організації мають бути вільними та незалежними, діяти виключно в межах закону.

Таким чином, процес формування національної (державної) антикорупційної політики в Україні вимагає довгострокової стратегії, тактики та конкретних заходів антикорупційної діяльності в системі державного управління. У той же час основою якісних змін у сфері державної антикорупційної політики завжди є сукупність законодавчих актів щодо формування (або перетворення) законодавства у сфері антикорупції, що досягається шляхом прийняття ефективного антикорупційного законодавства. Суть трансформації антикорупційного законодавства повинна полягати у створенні умов для обмеження або запобігання факторам корупції; запобігання конфлікту інтересів у професійній діяльності (особистій, службовій, організаційній). Цю проблему можна вирішити чітко нормативним визначенням норм етичної поведінки суб'єкта публічної діяльності, сприйняттям громадськістю цілісності як норми поведінки чиновника та соціальним утвердженням цілісності як єдино можливого стилю офіційної діяльності. Закон України «Про основні принципи національної антикорупційної політики» повинен стати основою для цих змін.

3.2. Реформування органів державної влади у процесі реалізації державної антикорупційної політики

У жовтні 2014 р. прийнято пакет антикорупційних законів, спрямованих на протидію злочинності й корупції: Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 рр.», Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України», Закон України «Про запобігання корупції», Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення кінцевих вигодоодержувачів юридичних осіб та публічних діячів».

На реалізацію законодавчих приписів у сфері боротьби з корупцією спрямовано також низку інших нормативно-правових актів, ухвалених останнім часом: Постанову Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо діяльності Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики» від 17 липня 2014 р., Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції» від 12 лютого 2015 р., Постанову 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., Постанову Кабінету Міністрів України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про запобігання корупції» від 14 травня 2015 р., Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення прозорості у сфері відносин власності з метою запобігання корупції» від 14 липня 2015 р.

За словами О. Копиленка, незважаючи на вжиті заходи, реформа вітчизняного антикорупційного законодавства є незавершеною. В контексті реалізації антикорупційної стратегії перед вітчизняним законодавцем постає ряд завдань, що виникають із попиту суспільства на демократичну, прозору та ефективну модель державної влади. До них належать, зокрема, такі функції:

- посилення механізмів впливу громадян на владу, прозорості та підзвітності влади перед громадянами, забезпечення ефективних гарантій дотримання державними установами, їх посадовими особами обов'язків та меж компетенції;

- обмеження офіційного імунітету, запровадження санкцій за порушення конституційних вимог державними органами;

- забезпечення балансу повноважень між парламентом як єдиним законодавчим органом, Президентом України як всенародно обраним главою держави та урядом як вищим органом виконавчої влади;

- децентралізація влади шляхом передачі частини повноважень від державних органів органам місцевого самоврядування при забезпеченні їх ресурсної та функціональної спроможності;

- запровадження ефективного механізму зміни суб'єктів владних повноважень у разі їх неможливості ефективно здійснювати свої повноваження;

- забезпечення реалізації права на рівний, справедливий, фінансово здійснений доступ до правосуддя для всіх громадян та посилення незалежності суддів та незалежності судів на державному, інституційному та індивідуальному рівнях шляхом забезпечення їх захисту від незаконного державного, приватного чи політичного впливу [42, с. 11].

Ці завдання доцільно реалізовувати в рамках комплексних програм реформ, спрямованих на досягнення цих цілей у таких сферах: подолання корупції в роботі органів державної влади, реформування судової влади, подолання політичної корупції в системі представницької демократії, децентралізація влади .

Крім того, на думку В.Тація, ефективність боротьби з корупцією в Україні залежить від таких основних складових: 1) наявності законодавчої бази для боротьби з корупцією; 2) його ефективне та повне застосування; 3) розвиток системи громадського контролю та формування антикорупційної свідомості; 4) організаційно-управлінське забезпечення антикорупційної діяльності [63, с. 44].

Указ Президента України «Про стратегію сталого розвитку України 2020» від 12 січня 2015 р. № 5/2015 передбачає здійснення 62 реформ та програм розвитку держави, серед яких пріоритетним є відновлення влади та антикорупційна реформа. Головною метою антикорупційної реформи є суттєве зменшення корупції в Україні, зменшення втрат державного бюджету та бізнесу через корупцію, а також підвищення позицій України у міжнародних рейтингах, що оцінюють рівень корупції [63].

Перехід від стратегії до реального втілення – непроста справа. Крім того, не може існувати всеосяжних базових моделей упровадження змін у систему органів влади. Адже базові моделі, які використовуються під час моделювання, не завжди точні й надто спрощені, що може призвести до помилок у процесі прийняття управлінських рішень під час реалізації змін. Реформування органів влади в Україні залежить від багатьох внутрішніх і зовнішніх факторів, що чинять спротив або видозмінюють траєкторію перетворень. Упровадження реформи – складне завдання, що включає, зокрема, і її проектування, і подолання законодавчих перешкод, і отримання схвалення громадськістю.

Проблеми реформ обговорювались давно, але деякі питання залишаються відкритими. Зокрема, незрозуміло, як передбачити ефективні зміни, як здійснити реформи, які відповідатимуть інтересам різних верств суспільства, скільки ресурсів можна залучити тощо.

В даний час пріоритетом України є вирішення економічних, політичних та соціальних проблем та забезпечення прав і свобод людини та громадянина, гарантованих Конституцією України. Сучасна практика формування та розвитку системи управління в глобальному вимірі показує, що втілювані зміни

та трансформації мають різноманітний характер, їх способи та методи залежать від особливостей державного устрою, політичного режиму та історичних традицій. Слід також мати на увазі, що механізми та установи державного управління, які впродовж століть розроблялися та вдосконалювалися в західних країнах в Україні, як і в інших посткомуністичних державах, були створені за значно коротший час. Крім того, сучасні світові стандарти вимагають принципово іншого розуміння та підходів до функціонування влади. Відповідно, у нашій країні стратегічно запланований курс на кардинальні зміни в організації адміністративної системи. Це можна зробити лише за допомогою всебічного, систематизованого, скоординованого процесу змін.

В огляді українських реформ 2015 року, опублікованому впливовим аналітичним центром Carnegie Europe, зазначається, що Україна здійснила лише обмежену кількість системних реформ, і більшість прийнятих законопроектів мають косметичний ефект [27].

За словами співробітника Атлантичної ради А. Аслунда, в Україні явно відбуваються зміни: Верховна Рада України прийняла бюджет на 2016 рік, прийняла зміни до Податкового кодексу України, затвердила багато важливих економічних реформ тощо. Водночас зменшилось виробництво, зросли ціни та впав курс гривні. Крім того, рівень корупції та сфера державних послуг не змінилися. З огляду на це, на думку експерта, українській владі слід продовжити судову реформу та реформу прокуратури, реформи у сфері енергетики, дерегуляції, державної служби та децентралізації, антикорупційну реформу тощо [54].

Для більшості громадян України значення поняття «реформування системи управління» є інтуїтивним. По-перше, це трактується не як місцеві зміни в системі управління, а як масштабні зміни; по-друге, в результаті реформ повинна бути сформована принципово нова система управління.

Враховуючи, що реформа – це складне соціальне та управлінське явище, дуже важко встановити чіткі та однозначні причинно-наслідкові зв'язки між окремими явищами, діями та перетвореннями. У цьому контексті Н. Нижник

зазначає, що реформи обговорюються, приймаються та проводяться через легітимні державні структури; відповідно, вони руйнують певні соціальні та державні інститути, викликають суперечності та конфлікти в суспільстві. Теоретичне розуміння динаміки суспільства, внаслідок чого виникають суперечності між новими соціальними умовами та існуючими в суспільстві формами, інститутами, структурами та законами, дає уявлення про реформу як спосіб пом'якшення та вирішення цих суперечностей [33, с. 60]. Тому аналіз реалізованих соціальних реформ повинен бути спрямований на визначення безпосередньо позитивної динаміки, зміну об'єкта реформування з точки зору ефективності та якості для суспільства та держави.

На думку М.Бєблєви, у країнах Східної Європи реформа державного управління стикається із зовсім іншим середовищем, ніж у розвинених країнах. Зокрема, загальні темпи та масштаби змін є безпрецедентними, оскільки реформа передбачає повну політичну та економічну трансформацію. У цих країнах державна реформа відбувається в умовах безпрецедентної кризи управління та значного звуження набору послуг, гарантованих державою. Він реалізується через невизначеність меж державного сектору, ослаблену верховенство права та дуже високий ступінь невизначеності в законодавстві. Оскільки країни практично відтворюються, і їм бракує готовності до змін, реформа базується на дуже низькій управлінській спроможності [23, с. 38].

З початку 2016 року в Україні продовжуються зміни в антикорупційному законодавстві та практика його застосування. Важливим питанням сучасної антикорупційної реформи є налагодження систематичної та злагодженої роботи Національного антикорупційного бюро, Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, Національного агентства з питань запобігання корупції та інших спеціалізованих органів. Однією з функцій Національного агентства з питань запобігання корупції є забезпечення ведення Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні чи пов'язані з корупцією правопорушення. Однак з огляду на те, що роботу

вказаного органу не розпочато, говорити про практичні результати реалізації Закону України «Про запобігання корупції» в цьому питанні ще зарано.

Важливим аспектом реформ у нашій країні є зміни в системі державної служби. Безперечний факт, що проблема запобігання та протидії корупції існує в цій системі постійно. Державні службовці перебувають у стосунках з громадянами та забезпечують виконання завдань та рішень органів державної влади. Тому створення ефективного механізму боротьби з корупцією у цій сфері повинно підвищити довіру громадськості до органів державної влади в Україні.

Реформа правоохоронної та судової систем також залежить від ефективного подолання корупції як явища в Україні; це особливо важливо в контексті реалізації законних прав і свобод громадян нашої держави. Наприклад, аналіз Закону України «Про Національну поліцію» дозволяє стверджувати, що законодавець обмежує роботу цих органів осіб, до яких застосовано адміністративні заходи щодо вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією [12].

Реформи системи охорони здоров'я, системи соціального захисту, пенсійної системи, освіти тощо мають також антикорупційний компонент. І ця складова є домінуючим фактором впровадження будь-яких змін в Україні. Це підтверджується постійними дискусіями між науковцями, практиками та громадськими діячами. В ході дискусії експерти дійшли висновку, що місцеві громадяни не вірять в ефективність нових антикорупційних органів, оскільки всі справи блокуються на рівні судів та прокурорів, тому суспільству потрібно кілька конкретних історій успіху у боротьбі з корупцією, що подолало б скептицизм і зіграло б символічну роль у відновленні довіри до судової влади та правоохоронних органів; будь-які кроки влади, спрямовані на боротьбу з корупцією, повинні забезпечуватися відповідною інформаційною підтримкою для формування об'єктивного уявлення суспільства про ситуацію в цій галузі [61, с. 38].

Отже, оскільки ефективна державна влада необхідна для вирішення соціально-економічних проблем, підвищення рівня та якості життя населення, реалізація антикорупційної політики при реформуванні органів державної влади України - це не лише зміна структури та штату, але також огляд державних повноважень, вдосконалення механізмів реалізації цих повноважень та функцій. Тому реформа уряду повинна не лише юридично, а й практично відображати комплекс державних заходів щодо вдосконалення державного апарату, його функцій, форм та методів діяльності в контексті антикорупційних змін.

Висновки до 3 розділу

1. Процес формування нормативно-правової основи державної політики запобігання і протидії корупції, який розпочався у перші роки незалежності, відбувався згідно з положеннями ратифікованих в Україні міжнародних нормативно-правових актів. Однак розробка законодавства без попереднього і належного його концептуального обґрунтування не сприяла високій ефективності при практичній реалізації антикорупційної політики. Це, закономірно, вимагало перегляду важливих засад нормативно-правової основи державної політики запобігання і протидії корупції. Тому на сьогодні Верховною Радою України прийнято пакет антикорупційних законів, якими переглянуто превентивні антикорупційні механізми та процедуру конфіскації відповідно до міжнародних стандартів, а також врегульовано питання відповідальності за корупційні правопорушення та запроваджено відповідальність юридичних осіб за вчинені в їх інтересах або від їх імені корупційні злочини. Ці законодавчі зміни та доповнення є важливою правовою основою удосконалення державної політики запобігання і протидії корупції в Україні.

З метою забезпечення системності та спадковості заходів антикорупційної політики України розробити та прийняти Закон України «Про

антикорупційну стратегію на 2019-2021 роки»; внести зміни до Кримінального кодексу України в аспектах посилення кримінальної відповідальності за корупційні злочини (в т.ч. як за одержання, так і за давання хабара).

2. Перехід від стратегії до реального втілення – непроста справа. Крім того, не може існувати всеосяжних базових моделей упровадження змін у систему органів влади. Адже базові моделі, які використовуються під час моделювання, не завжди точні й надто спрощені, що може призвести до помилок у процесі прийняття управлінських рішень під час реалізації змін. Реформування органів влади в Україні залежить від багатьох внутрішніх і зовнішніх факторів, що чинять спротив або видозмінюють траєкторію перетворень. Упровадження реформи – складне завдання, що включає, зокрема, і її проектування, і подолання законодавчих перешкод, і отримання схвалення громадськістю. Проблеми реформування обговорюються досить давно, водночас деякі питання залишаються відкритими. Зокрема, не з'ясовано, як спрогнозувати ефективні зміни, як упровадити реформи, що відповідатимуть інтересам різних прошарків суспільства, скільки ресурсів можна залучити тощо.

Результатами реформування органів влади в контексті реалізації антикорупційної політики мають бути такі явища: системний характер формування, функціонування та розвитку цих органів; органічний характер управлінських структур; розвиток горизонтальних зв'язків та взаємодій; відкритість під час взаємодії із зовнішнім середовищем; інновації як принцип діяльності та розвитку; врахування соціальних вимог та зобов'язань.

ВИСНОВКИ

У роботі вирішено актуальне завдання, яке полягає у дослідженні особливостей формування та реалізації державної політики щодо подолання корупційних правопорушень. На підставі отриманих результатів щодо вдосконалення механізмів забезпечення державної антикорупційної політики зроблено такі висновки та пропозиції:

1. Аналіз літератури та правових джерел дав змогу визначити основні поняття та складові державної антикорупційної політики. З'ясували, що, під державною антикорупційною політикою слід розуміти передбачений законами та підзаконними нормативно-правовими актами комплекс правових, економічних, освітніх, виховних, організаційних та інших заходів, що формуються і реалізуються органами державної влади, місцевого самоврядування та громадськістю з метою виявлення, припинення фактів корупції, усунення детермінант, що її опосередковують, відновлення порушених прав і законних інтересів фізичних, юридичних осіб та держави. Аналізоване поняття слід закріпити в Концепції державної антикорупційної політики, розроблення якої віднесена до одного із завдань наших подальших досліджень; також його можна використовувати в законодавстві, що визначає повноваження відповідних суб'єктів щодо її формування та реалізації, встановлює напрями їх діяльності та перспективи її удосконалення.

2. На підставі наукових джерел з'ясували, що процес формування напрямів антикорупційної політики в Україні пройшов тривалий шлях і на сучасному етапі зберігає свою актуальність. Сутність антикорупційного законодавства полягає в тому, щоб: 1) обмежити, нейтралізувати чи усунути фактори корупції: запобігти конфлікту інтересів (особистих і службових); нормативно визначити рамки етичної поведінки особи, уповноваженої на виконання завдань і функцій держави; зробити вчинення корупційних правопорушень справою невігідною та ризикованою, і, врешті-решт, досягти того, щоб особа чесно та сумлінно виконувала свої службові обов'язки; 2) чітко

визначити ознаки корупційних правопорушень: передбачити адекватні заходи відповідальності за їх вчинення; належним чином врегулювати діяльність органів державної влади та їхніх окремих підрозділів, які безпосередньо протидіють корупції.

3. Проаналізувавши досвід зарубіжних країн встановили, що заходи запобігання корупції, що реалізуються в досліджуваних країнах, в своїй більшості, співпадають з антикорупційними заходами, що застосовуються в Україні. До таких заходів, зокрема, належать : прийняття антикорупційного законодавства, ратифікація міжнародних договорів, запровадження громадського контролю, встановлення більш жорстких заходів відповідальності за вчинення корупційних діянь, тощо. Проте, в досліджених країнах є певна особливість, яка зумовлює зниження рівня корупції –це відкритість діяльності суб'єктів владних повноважень, морально-психологічне несприйняття корупції громадянами, посилення прозорості та сприяння залученню населення до реалізації антикорупційних заходів, тобто застосовуються ряд етичних (для службовців) й моральних(для всього суспільства) засад, які не дозволяють громадянам вчиняти корупційні діяння. З цього також можна зробити висновок, що однією з пріоритетних засад, яка може впливати на зниження рівня корупції є морально-етичне виховання громадян, до чого власне має прагнути Україна.

4. Аналіз сучасного стану формування й реалізації антикорупційної політики показав, що незважаючи на низку проведених заходів, рівень корупції в системі державного управління залишається досить високий. Саме тому потребує розроблення і законодавчого затвердження наукова Концепція державної антикорупційної політики, у якій мають бути чітко визначені поняття, сутність і зміст державної антикорупційної політики; її місце і роль у публічному управлінні; механізми взаємодії держави і громадських організацій, політичних партій у виробленні державної антикорупційної політики тощо. Сучасний етап розвитку національного антикорупційного законодавства як основи здійснення антикорупційної політики в системі державної служби характеризується активною законотворчою роботою, однак до

антикорупційного законодавства України вкрай необхідно внести такі зміни: поширити кримінальну відповідальність на більшу частину корупційних правопорушень (зміни до кримінального та кримінального процесуального кодексів); розширити спеціальні обмеження щодо державних службовців та інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямовані на попередження корупції; запровадити більш жорсткі вимоги до фінансового контролю державних службовців. Основоположним принципом взаємодії державних службовців та населення має бути відкритість діяльності органів державної влади. Активна позиція та зацікавленість громадськості щодо контролю за виконанням владних повноважень повинна бути сформована на рівні громадянського обов'язку та свідомості самих громадян, а широка поінформованість про випадки корупційних дій, звітування високопосадовців щодо результатів розслідування справ та вжитих заходів запобігання корупції має бути не тільки перед вищим органом державної влади, а й перед самим населенням. Доцільно виробити механізми цільового вивчення та впровадження передового міжнародного досвіду формування й реалізації антикорупційної політики в системі державної служби, удосконалити та підвищити ефективність інституційної бази запобігання і протидії корупції шляхом оптимізації системи та функцій центральних та місцевих органів державної влади, здійснення процесів подальшого реформування й модернізації державної служби.

5. Проаналізувавши чинне законодавство ми встановили, що Спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції – органи прокуратури, Національної поліції, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції. Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК): веде реєстр електронних декларації про майно посадовців; перевіряє відповідність цих декларацій стилю життя; контролює кошти, що виділяються політичним партіям; слідкує за недопущенням конфлікту інтересів у чиновників; приймає повідомлення про можливі випадки корупції; розробляє антикорупційну стратегію, програми, правила, проекти

нормативно-правових актів з цих питань; видає обов'язкові для виконання приписи; здійснює співпрацю з викривачами корупції, вживає заходи щодо їх правового та іншого захисту, притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні їх прав. Національне антикорупційне бюро України (НАБУ): вживає заходів щодо розшуку та арешту коштів та майна, які можуть бути предметом конфіскації; здійснює оперативно-розшукові заходи і досудове розслідування кримінальних правопорушень, віднесених до його підслідності (ст. 216 Кримінального процесуального кодексу), якщо наявна хоча б одна з таких умов: Злочини вчинено певною вищою посадовою особою, в тому числі урядовцем, нардепом, посадовою особою місцевого самоврядування першої та другої категорій, суддею, прокурором, керівником суб'єкта великого підприємництва, або Злочин щодо пропозиції, обіцянки або надання неправомірної вигоди, та зловживання впливом, вчинено щодо вищої службової особи.

6. Під час дослідження запропоновано передумовами перегляду критеріїв оцінки ефективності реалізації антикорупційної політики держави слід вважати: декларативний характер більшості законодавчо встановлених критеріїв; відсутність міжінституціональних зв'язків між критеріями оцінки; обмежену функціональність критеріїв оцінки; змістовну неузгодженість критеріїв та індикаторів, встановлених на нормативно-правовому рівні; невідповідність критеріїв оцінки засобам їх визначення. Доведено, що недоліками управління процесом оцінювання ефективності державної антикорупційної політики треба вважати: низький рівень контролю за розробленням і реалізацією антикорупційних програм центральними органами виконавчої влади; відсутність галузевих критеріїв оцінки антикорупційних програм, які мають відрізнятися від законодавчих; відсутність практики систематизації відомостей про оцінку антикорупційних програм різних центральних органів виконавчої влади; відсутність національних рейтингів оцінювання рівня корупції в Україні та світі.

7. З'ясували що, для підвищення ролі інститутів громадянського суспільства у формуванні та реалізації антикорупційної політики держави, а також посилення їх впливу на нормотворчий процес необхідно законодавчо закріпити принципи взаємодії некомерційних організацій та органів державної влади на основі соціального партнерства; розширити порядок денний соціального діалогу; регламентувати обов'язковість участі інститутів громадянського суспільства та бізнесу у процесі розробки антикорупційної стратегії та плану заходів; регламентувати обов'язковість участі інститутів громадянського суспільства у моніторингу виконання секторальних/відомчих антикорупційних програм та у роботі комісій з оцінки корупційних ризиків; забезпечити формування соціальних технологій, спрямованих на забезпечення дотриманням балансу інтересів населення, держави і бізнесу; стимулювати розвиток громадянської освіти і створювати центри громадянської освіти; розробити та впровадити у практичну діяльність комплекс заходів щодо нейтралізації чинників, що провокують і поглиблюють ціннісний розкол у суспільстві; систематично проводити роз'яснення сутності сучасної демократії з метою усвідомлення її базових принципів і цінностей; стимулювати розвиток самоврядування як базового інституту демократії.

8. Удосконалили, що результатами реформування органів влади мають стати такі явища: системний характер формування, функціонування й розвитку вказаних органів; органічний характер структур управління; розвиток горизонтальних зв'язків і взаємодій; відкритість під час взаємодії із зовнішнім середовищем; інноваційність як принцип діяльності та розвитку; урахування соціальних вимог і зобов'язань. Поступові, контрольовані й сплановані дії сприятимуть уникненню дестабілізації системи органів влади, а успіх у реформуванні окремих елементів цієї системи, серед яких ключовою є антикорупційна політика, допоможе підвищити ефективність та спрогнозувати перетворення в інших суспільних системах.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141

2. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1698-VII. *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 47. Ст. 2051

3. Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві: Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 44.

4. Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 жовтня 2017 року. № 142-р. *Урядовий кур'єр*. 2017. № 46.

5. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 №1700 – VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.

6. Про схвалення засад антикорупційної політики: розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 груд. 2009 р. № 1688-р. *Урядовий кур'єр*. 2010. 19 лют. № 32.

7. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки: Закон України від 14.10.2014 №1699 – VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. №46. Ст. 2047.

8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення: Закон України від 07.04.2011 р., № 3207-УІ. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 41.

9. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 No 794-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. N. 13. Ст. 222.

10. Проект Закону про Антикорупційну стратегію на 2018–2020 роки від 26.04.2018 No 8324 : Висновок Головного науково-консультативного управління Верховної Ради України від 11.05.2018. URL:

http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63942. (дата звернення: 25.12.2020).

11.Про Прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII. *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 2–3. Ст. 12

12.Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII. *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40–41. Ст. 379.

13.Указ Президента України «Про Національну програму боротьби з корупцією»: від 10.04.1997 р., № 319/97.Урядовий кур'єр. 17.04.1997.

14.Про затвердження Положення про Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення: рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 9 лютого 2018 р. № 166, зареєстровано в Міністерстві юстиції України 21 березня 2018 р. за № 345/31797 / Національне агентство з питань запобігання корупції. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0345-18/find?text=%EF%EE%EB%B3%F6> (дата звернення: 10.06.2018).

15.Деякі питання реформування державного управління України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 року. № 474-р. Урядовий кур'єр. 2016. № 139.

16.Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015– 2017 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 року. № 265. Урядовий кур'єр. 2015. № 83.

17.Про затвердження Антикорупційної програми ДФС на 2017 рік: наказ Державної фіскальної служби України від 20 жовтня 2017 року. № 700 URL: <http://sfs.gov.ua/baneryi/protidiya-koruptsii/antikoruptionsiyna-programa-dfs/314452.html/>. (дата звернення: 25.12.2020).

18.Про затвердження Типової антикорупційної програми юридичної особи: рішення НАЗК від 2 березня 2017 року. № 75. *Офіційний вісник України*. 2017. № 22. Ст. 645. С. 471.

19.Альтернативний звіт з оцінки ефективності державної антикорупційної політики / Р.Г. Рябошапка, О.С. Хмара, А.В. Кухарук, М.І. Хавронюк, О.В. Калітенко; За заг. ред. А.В. Волошиної. К., 2015. 268 с.

20.Армаш Н. О. Про права, обов'язки та повноваження державних політичних діячів. *Правова інформатика*. 2015. № 1(45). С. 83–88

21.Ахтирська Н. Міжнародний досвід боротьби з корупцією як вектор формування національної антикорупційної політики: огляд законодавства. URL: <http://veche.kiev.ua/journal/4910>. (дата звернення: 25.12.2020).

22.Башкатова В.В., Світличний О.П. Національне агентство з питань запобігання корупції: адміністративно-правовий статус. *Право. Людина. Довкілля*. 2019. № 3. С. 103–110

23.Бєблава М. Реформа державного управління в Словаччині й інших країнах Центральної Європи та її значення для України. *Досвід країн Центральної Європи у здійсненні економічних реформ: ідеї та рекомендації для України*. К.: МЦПД, 2005. С. 35-43.

24.Бусол О. Ю. Протидія корупційній злочинності в Україні у контексті сучасної антикорупційної стратегії дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.08. К., 2015. 479 с.

25.Бусол О. Ю. Національні антикорупційні стратегії та участь громадськості в протидії корупції в країнах Центральної та Східної Європи. *Наук. вісн. Міжнар. гуманіт. ун-ту. Сер. «Юриспруденція»*. 2014. № 6/3. С. 60–63.

26.Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. К.: Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.

27.В Україні потрібно провести три системні реформи. URL:http://newsradio.com.ua/2015_10_16/. (дата звернення: 25.12.2020).

28.Гречанюк Р. Національна Антикорупційна стратегія в системі запобігання корупції в Україні. *Актуальні проблеми правознавства*. 2019. № 3 (19). С. 29–35.

29.Голосніченко І. П., Голосніченко Д. І. Теорія повноважень, їх легітимність та врахування потреб і інтересів при встановленні на законодавчому рівні. URL: http://afgp.kpi.ua/sites/default/files/11%20-%201_9_%20-%2025.pdf. (дата звернення: 25.12.2020).

30.Досвід зарубіжних країн у боротьбі з корупцією. URL: <http://uspishnaukraina.com.ua/strategy/69/244.html>. (дата звернення: 25.12.2020).

31.Діденко О.В. Критерії ефективності державної політики національно-патріотичного виховання молоді в Україні. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2014. № 1(20). С. 175–184.

32.Державна програма щодо запобігання і протидії корупції на 2011-2015 роки: затв. постановою Кабінету Міністрів України від 28 листоп. 2011 р. № 1240. *Урядовий кур'єр*. 2011. - 21 груд. № 238.

33. Державне управління в Україні: централізація та децентралізація : Монографія / за ред. Н. Нижника. К.: Вид-во УАДУ при Президентові України, 1997. 448 с.

34.Заброда Д.Г. Поняття державної антикорупційної політики. *Право і безпека*. 2012. № 2 (44). С. 98–104

35.Задирака Н.Ю. Шляхи встановлення антикорупційного законодавства в Україні. *Форум права*. 2012. № 2. С. 274-277.

36.Запобігання та протидія корупції: навчальний посібник / за ред. А.М. Михненка. Київ: НАДУ, 2010. 360 с.

37.Захист викривачів корупції: як це працює в Україні та в світі. URL: <http://www.radiosvoboda.org/content/article/27118580.html>. (дата звернення: 25.12.2020).

38.Іващук Ю.П. Концептуальні засади розвитку державної антикорупційної політики. *Економічний вісник Донбасу*. 2013. № 3 (33). С. 40–47.

39.Ільєнок Т.В. Боротьба з корупцією: міжнародний досвід. *Юридична наука*. 2013. № 2. С. 71–77.

40.Експертний аналіз діяльності Національного антикорупційного бюро України: березень 2018 року. URL: https://nabu.gov.ua/sites/default/files/page_uploads/25.04/nabu_assessment_report_ukr.pdf. (дата звернення: 25.12.2020).

41.Козак В. І. Феномен корупції: науковий погляд на реальний стан в Україні. Сайт Національної бібліотеки України імені В. І. Вернадського. URL: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvamu_upravl/2011_2/30.pdf. (дата звернення: 25.12.2020).

42.Копиленко О. Протидія корупції: законотворчий досвід України. Корупційні ризики у законотворчості України: моніторинг та перспективи подолання. Серія: *Бюлетень моніторингу законодавства України*. К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. Вип. 6. С. 5-16.

43.Клімова С. М. Організаційно-правове забезпечення сучасної антикорупційної політики. Харків, 2015. 252 с.

44.Кушнар'юв І.В. Стратегія протидії корупції як складова антикорупційної політики. *Право і безпека*. 2012. № 5 (47). С. 177–18.

45.Купрійчук В.М. Проблеми і суперечності реалізації антикорупційної політики в Україні. *Вісник Національної академії державного управління*. 2013. № 29. С. 97–103

46.Новак А.М. Формування основ національної антикорупційної стратегії в умовах суспільно-політичних трансформацій в Україні. URL: [file:///C:/Lenovo Downloads/aplup_2016_1-2_13.pdf](file:///C:/Lenovo%20Downloads/aplup_2016_1-2_13.pdf) С. 92–98 (дата звернення: 25.12.2020).

47.Новак А.М. Організаційно-правовий аспект формування національної антикорупційної стратегії в умовах реалізації положень Угоди про асоціацію Україна– ЄС. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2016. № 2(29). С. 40–45.

48.Невмержицький Є.В. Корупція як соціально-політичний феномен: автореф. дис. ... докт. політ. наук. Київ, 2009. 34 с.

49.Обухов Д. П. Исследование опыта зарубежных стран в сфере борьбы с коррупцией. *Журнал правовых и экономических исследований*. 2011. № 4. С. 65–69.

50.Панасюк О. До питання про співвідношення понять «повноваження» та «компетенція» суду в кримінальному провадженні. *Публічне право*. 2013. № 4 (12). С. 282–290

51.Приходченко Л.Л. Теорія та практика оцінювання ефективності державної соціальної політики. *Державна політика*. 2013. № 9. С. 118–123.

52.Прояви корупції в системі освіти: запобігання та протидія: навч.-мет. посіб. / за ред. К.А. Бабенко, Н.Г. Діденко, М.В. Кондрашова та ін. К.: Грамота, 2015. 184 с.

53.Ростовська К. Міжнародний досвід формування та реалізації антикорупційної політики в інших державах. *Актуальні проблеми правознавства*. 2014. Випуск 4 (12). С. 118-122.

54.Рекомендовані реформи для України на 2016 рік - думка експерта. URL: <http://socportal.info/2016/01/19/rekomendovani-reformi-dlya-ukrayini-na-2016-> (дата звернення: 25.12.2020).

55.Самощенко И. С., Сырых В. М. О методах познания государственно-правовых явлений. *Советское государство и право*. 1975. № 9. С. 15–18

56.Созанський Т. І., Луцик В. В. Повноваження Національного агентства з питань запобігання корупції. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2018. № 1. С. 302–314.

57.Соснін О. Про необхідність вико-ристання світового досвіду в боротьбі з корупцією у вітчизняній практиці. *Віче*. 2014. № 1. С. 14–19.

58.Світличний О., Кадегроб А. Суб'єкти публічного управління у сфері запобігання порушенням, пов'язаним з корупцією. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 2. С. 230–234.

59.Смірнова Ю.О. Сутність державної антикорупційної політики.*Політичні інститути та процеси*. 2016. № 4. С. 30-33.

- 60.Соловйов В. М. Корупція в Україні: динамічні зміни у сприйнятті.*Право і сусп-во*. 2010. № 6. С. 9-15.
- 61.Тарасенко Н. Боротьба з корупцією в Україні: успіхи, проблеми, перспективи. *Україна: події, факти, коментарі*. 2015. № 19. С. 27-40.
- 62.Ткачова О.К. Ефективність державного управління: поняття та підходи до оцінювання. *Вісник Національної академії державного управління*. 2012. № 17. С. 30–37.
- 63.Таций В. Научное обеспечение путей противодействия коррупции в Украине. Громадська експертиза. Актуальні проблеми боротьби з корупцією в Україні. К.,2004.Вип.4.С.44-48.
- 64.Трепак В. М. Міжнародний досвід запровадження системи заходів антикорупційної спрямованості. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2015. №2 (10). С. 233–246.
65. Формування та розвиток сучасних антикорупційних органів державної влади як основа запобігання та подолання корупції: теоретико-методологічний аналіз: монографія / за ред. О. І. Пархоменко-Куцевіл. Київ : ДП «Вид. дім «Персонал», 2019. 308 с.
- 66.Чемерис І. В. Зарубіжний досвід протидії корупції в системі державного управління. *Стратегічні пріоритети*. 2009. № 3 (12). С. 110-118.
- 67.Хромова К. Поняття та види завдань органів прокуратури України щодо протидії корупції. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 2. С. 162–166.
- 68.Шевченко О.В. Основні принципи протидії корупції. *Вісник Вищої ради юстиції*. 2011. № 1 (5). С.129–133.
- 69.Ярмиш О. Спеціалізовані антикорупційні інституції: світовий досвід та національна модель. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2015. № 2. С. 144–155.
- 70.Transparency International: Україна за рік здобула лише один бал у Індексі сприйняття корупції. URL: <http://www.dw.com/uk/transparency-international>. (дата звернення: 25.12.2020).