

Київський національний торговельно-економічний університет  
Кафедра адміністративного, фінансового та інформаційного права

## ВИПУСКНА КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на тему:

Організаційно-правові заходи боротьби  
з корупцією в Україні

Студентки 2 курсу, 7 групи,  
спеціальності 081 «Право»  
спеціалізації «Фінансове  
право»

Лещенко Валерії  
Сергіївни

---

*підпис*

*студента*

Науковий керівник  
к.ю.н., доцент

Пустовіт Юлія Юріївна

---

*підпис*

*керівника*

Гарант освітньої програми  
к.ю.н., професор

Ніколаєва Людмила  
Вікторівна

---

*підпис гаранта*

Київ 2019

## ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1. ІСТОРИЧНІ ВИТОКИ КОРУПЦІЇ, ЇЇ СУТНІСТЬ, ПРИЧИНИ ТА ПЕРЕДУМОВИ ВИНИКНЕННЯ.	
1.1. Історичний аспект розвитку корупції як соціально-політичного явища.....	6
1.2. Сутність корупції, передумови виникнення та чинники поширення корупції в Україні.....	12
РОЗДІЛ 2. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ В УКРАЇНІ.	
2.1. Суб'єкти, які здійснюють заходи щодо запобігання і протидії корупції.....	22
2.2. Організаційно-правові заходи боротьби з корупцією в Україні.....	33
ВИСНОВКИ І ПРОПОЗИЦІЇ.....	47
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	49

## ВСТУП

**Актуальність теми.** Проблема протидії та запобігання корупції в Україні наразі є надзвичайно актуальною. За даними, наведеними міжнародною організацією Transparency International, у 2018 р. Україна посіла 122 - е місце у світі за рівнем корумпованості. Корупція становить загрозу національній безпеці та є однією з серйозних перешкод на шляху розвитку країни.

Корупція як антисуспільне явище впливає на темпи розвитку економіки держави, владу та суспільство в цілому. Сьогодні корупція справедливо вважається однією з головних гальмівних сил держави, що може звести нанівець усі досягнення незалежної України, а також спотворити результати, проведених за останні роки реформ у нашій державі.

Головна причина розповсюдження корупції – неефективна діяльність органів влади й управління. На шляху до задекларованої європейської інтеграції Україна має досягти у сфері боротьби з корупцією позитивних результатів, різко знизити рівень корупції, тим самим забезпечити нормальні умови життєдіяльності громадян, функціонування бізнес-середовища.

Боротьба з корупцією потребує ґрунтовно розробленої державної політики, і тому щоб не помилитися зі стратегією, потрібно глибоко вивчити феномен корупції, причини її виникнення, чинники її розповсюдження та механізми запобігання.

Дослідження проблеми корупції можна знайти, зокрема, у працях В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, М. І. Калмика, Є.В. Невмержицького, М.І. Мельника, Є. Молдована, С. Серьогіної, В.І. Олефіра, В.М. Поповича, В.В. Сташиса, В.Д. Суценка, В.Я. Тація, Р.М. Тучака, М.І. Хавронюка, В.І. Шакуна, М.Я. Швеця, Ю.С. Шемшученка, та інших. Але, незважаючи на досить велику кількість досліджень факторів і чинників, що сприяють корупції, бракує розробок адміністративно-правових засад протидії корупції в Україні.



**Мета і завдання дослідження.** Мета дослідження полягає у тому, щоб на основі комплексного аналізу та вивчення теоретичних положень адміністративно-правового розуміння поняття корупції, її особливостей, причин поширення в Україні розробити напрями вдосконалення організаційно-правових заходів протидії цьому антисуспільному явищу.

Реалізація поставленої мети передбачає розв'язання таких завдань:

- вивчення корупції як явища;
- з'ясувати фактори, які сприяють існуванню і поширенню корупції в Україні та причини корупції;
- проаналізувати нормативно-правове забезпечення протидії корупції в Україні;
- визначити суб'єктів протидії корупції та здійснити їх класифікацію;
- сформулювати пропозиції щодо удосконалення антикорупційної політики держави.

**Об'єктом дослідження** є суспільні відносини, які складаються у сфері адміністративно-правового механізму протидії корупції в Україні.

**Предметом дослідження** є організаційно-правові засади протидії корупції в Україні.

**Методи дослідження.** Для досягнення поставленої мети й вирішення визначених завдань у дослідженні використовувалися загальнонаукові і спеціальні методи пізнання. Зокрема, історичний метод допоміг розкрити генезис явища корупції (підрозділ 1.1.); метод структурно-функціонального аналізу створив уяву про сутність та зміст корупції (підрозділ 2.2); догматичний метод дозволив провести аналіз норм чинного антикорупційного законодавства, що сприяло виявленню прогалин та дозволило сформулювати пропозиції щодо його вдосконалення (розділ 2); порівняльно-правовий метод застосовувався в процесі аналізу повноважень суб'єктів, що здійснюють заходи боротьби з корупцією (підрозділ 2.1.); системний підхід використовувався як загальнонауковий метод, що дало можливість окреслити проблемні питання діяльності щодо боротьби з корупцією (розділи 1,2).

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в тому, що сформульовані в магістерській роботі висновки та пропозиції використовуються у правотворчій діяльності – при підготовці змін і доповнень до антикорупційного законодавства України; у навчальному процесі – під час викладання навчальної дисципліни «Адміністративне право України»; у правозастосовній діяльності в системі занять зі службової підготовки працівників органів юстиції. Результати проведеного дослідження також можуть бути використані в науково-дослідній роботі для подальшої розробки теоретичних питань, пов'язаних з удосконаленням діяльності державних органів у сфері протидії корупції в Україні тощо.

**Структура роботи.** Структура випускної кваліфікаційної роботи підпорядкована меті та завданням дослідження. Робота складається із вступу, двох розділів, чотирьох підрозділів, висновків і пропозицій, а також списку використаних джерел. Загальний обсяг випускної кваліфікаційної роботи становить 55 сторінок, з них основного тексту – 40 сторінка. Список використаних джерел нараховує 71 найменування.

## РОЗДІЛ 1

### ІСТОРИЧНІ ВИТОКИ КОРУПЦІЇ, ЇЇ СУТНІСТЬ, ПРИЧИНИ ТА ПЕРЕДУМОВИ ВИНИКНЕННЯ.

#### **1.1. Історичний аспект розвитку корупції як соціально-політичного явища.**

Корупція – це таке ж давнє явище, як і соціальний порядок, що керує життям людей, яким би він не був. Протягом століть це явище живе і процвітає – практично за будь-якого режиму та будь-якої влади. І так само давно люди намагаються знайти причини корупції і способи її обмеження [35, с. 17]. Історія корупції – це історія людської цивілізації. Вона є такою ж давньою, як і саме державне регулювання. Про це свідчать пам'ятки культури та історичні джерела різних епох і народів [70, с. 25].

Перша згадка про корупцію як негативну форму здійснення державної служби міститься в найстарішому з відомих людству історичних пам'яток державності: архіві стародавнього Вавилону, що датується другою половиною XXIV ст. до н.е. В епоху шумерів і семітів Цар Лагаша (древнього міста-держави в Шумері на території сучасного Іраку) Урукагіна реформував державне управління з метою припинення зловживань чиновників і суддів, а також зменшення здирництва незаконних винагород храмового персоналу з боку царської адміністрації, зменшення та впорядкування платежів за обряди [24, с.9].

2300 років тому Каутилья, головний міністр імператора стародавньої Індії Чандрагупта Маурія, перерахував у праці «Артхашастра» 40 видів присвоєння урядовцями державного прибутку. При цьому він стверджував, що «...як неможливо не спробувати смак меду чи отрути, якщо вони знаходяться в тебе на кінчику язика, так само для урядовця неможливо не відкусити хоча б небагато від царських доходів. Як про рибу, що пливе під водою, не можна казати, що вона п'є воду, так і про урядовця не можна сказати, що він бере собі гроші. Можна



встановити рух пташок, що летять високо в небі, але неможливо встановити приховані і цілі дії урядовців» [35, с. 18].

Водночас, варто зауважити, що сучасні дослідники не мають доказів існування в період ранньої державності не тільки власне терміну «корупція», але й будь-якого іншого еквівалента цьому терміну. Загальне уявлення про корупцію в цей період ще тільки формувалось [70, с. 27]. Уперше термінологічний еквівалент корупції, хоча й доволі нечіткий, появився у Давній Греції. У Стародавній Греції у 4-1 ст. до н. е. до проявів корупції відносили шкідливі діяння побутового характеру, наприклад, «псування їжі та питної води». Пізніше корупцією почали називати деякі карані у судовому порядку дії, зокрема, «зіпсованість моралі», «розпусність молоді», «розлад порядку в полісі» [35, с. 18].

Давньогрецький філософ Арістотель у своїх роботах неодноразово згадував про руйнівний вплив зловживання владою та хабарництва на економіку, політичне і духовне життя суспільства. Арістотель у роботі «Політика» виділяв корупцію як явище, що негативно впливає на державу, і за певних умов може спричинити її загибель або занепад [4, с.150].

Більш чіткі уявлення про корупцію склались в Давньому Римі. Зокрема, термін «*corruptere*» використовувався у значеннях «змінювати за гроші показання в суді» та «підкуповувати суддю» [17, с.13]. Є всі підстави погодитись з твердженням Н. Макіавеллі про те, що саме в римському праві термін «корупція» дістав своє перше юридичне вираження. Намагаючись зрозуміти природу корупції, Цицерон, у своїх публічних виступах неодноразово піднімав проблему хабарництва серед чиновників, причину якого він вбачав у сутності людини, у пороках, що їй властиві. Як стверджував Ш.-Л. Монтеस्क'є, будь-яка людина, яка наділена владою, схильна до зловживань нею [70, с.27].

Китайський реформатор Ванг Анши (1021-1086) називав два джерела корупції: погані закони та погані люди. Обгрунтовуючи цей висновок, він писав: «...Але що я хочу тепер особливо підкреслити, це те, що історія доводить неможливість забезпечення необхідного управління, якщо покладатися лишена владу закону, на владу чиновників. Якщо останні не є людьми, які відповідають їх

призначенню. Подібним чином не слід чекати ефективного управління, якщо, маючи достойних людей на правильних позиціях, ви обмежуєте їх багаточисельними дрібними виснажливими обмеженнями» [35, с. 262].

Основні уявлення про корупцію зазнали істотних змін у ранньофеодальний період, що пов'язано із зростанням ролі церковної влади. Церква у середні віки була найбільшим і найвпливовішим власником майна, але саме її багатство та процвітання стали джерелом спокуси та корупції. При цьому, в той час поняття «корупція» мало перш за все релігійне значення – омана, спокуса диявола. Корупція в католицизмі вважалась проявом гріховності [24, с.10].

У Корані є спеціальна заборона давати хабарі. Пророк Мухаммед застерігав, що Аллах прокляне всіх, хто дає та бере хабарі. Будда, у свою чергу, застерігав, що коли правитель шукає вигоди, то це призведе до того, що буде перекручена сутність суспільних відносин, стануть ігноруватися принципи справедливості.

Зрозуміло, що ці попередження (а для віруючих – заборона) узагальнюють попередній досвід зіткнення людства з корупцією. Цитати цікаві й іншим: вони зосереджують увагу людей на корупції, як зло, яке необхідно здолати. І дійсно, боротьбу з корупцією дорівнюють за складністю до боротьби з людськими гріхами. Вона, по суті, і є комбінацією таких гріхів як жадібність, заздрість, лінь і невгамовна спрага насолод. Світ влаштований таким чином, що людські гріхи і пороки неможливо викоренити. Суспільство і кожна окрема людина може тільки обмежити їх до розумних меж. Мораль, релігія, держава, етика – ті інструменти, за допомогою яких і відбувається це обмеження. Як тільки ці інструменти перестають працювати, у суспільстві починають розвалюватись цивілізаційні основи взаємин між громадянами і державою і з'являється небезпека виникнення соціального хаосу. Тому одне з основних завдань держави – є стримування пороків власних громадян і не лише ідеологічними та виховними, а й репресивними методами у рамках закону [35, с. 155].

У Західній Європі «епіцентром» корупції стає папський престол, у розпорядженні якого були значні матеріальні та духовні ресурси: папа коронував імператорів і королів, а також міг позбавити їх корони; здійснював призначення



на вищі духовні посади; санкціонував розлучення коронованих осіб тощо. Все це надавало йому широкі можливості для зловживання владою заради збагачення [71, с.28].

Подальший розвиток суспільства (промислова революція, відокремлення світської влади від духовної і, як результат, - держави від церкви) призвів до втрати церквою домінуючого положення, яке вона займала у феодальному суспільстві. Водночас, посилення держави не послабило корупцію, а лише змістило центр її тяжіння: розростання бюрократичного апарату супроводжувалося фактами незаконного використання державної влади в особистих, корисливих інтересах [70, с.28].

У період середньовіччя, розвитку монархічної форми правління, головним корупціонером виступає монарх, що надає пільги та привілеї, спускаючи їх згори донизу ієрархічними шаблями. Завдяки вмілому розподілу титулів, пільг та посад монарх маніпулює своїм оточенням [60, с.15].

Корупція як соціальне явище у своїх різноманітних не має ні часових, ні географічних меж, оскільки завжди існує там, де є держава. За словами історика Н.М. Кармазіна, у Російській імперії основою корупції була система таз званого місництва, за умов якої більшість державних урядовців не отримували грошової винагороди, а жили за рахунок відвідувачів. На посади чиновники призначалися відповідно до походження, тобто перевага надавалась не особистим якостям особи, а відповідно ієрархії прізвищ. Все це сприяло розповсюдженню корупції [35, с. 19].

Хабарництво згадується у вітчизняних літописах 13 століття. Перше законодавче обмеження корупційних дій належить Івану III, а його онук Іван Грозний уперше ввів страту як покарання за «надмірність у хабарах». При Петрі I зросла як корупція, так одночасно і жорстока боротьба царя з нею. У російській державі 15-17 ст. з'являється перша система хабарництва на Русі, складовими якої були лихварство і власне хабарництво. Лихварство полягало в підкупі когонебудь за певні дії, які порушували систему чинного законодавства держави. Відмінною рисою власне хабарництва була відсутність у діях винних порушення

самого закону, що, безмовно, і зменшувало ступінь відповідальності за це діяння. Одним із перших законів, що визначив покарання за хабар суддів, став «Судовик» 1497р. [17, с. 86].

Деякий порядок намагалася ввести Катерина II. Були відновлені грошові платні, введені суворі покарання за хабарництво. Дух її царювання сприяв формуванню ставлення до державної служби як до обов'язку честі, що також сприяло зниженню корупції. Однак період цей був не дуже довгий, а зниження рівня корупції не настільки велике, щоб переломити тенденцію [35, с. 21].

Зміна в 1917 році суспільно-політичного устрою майже не вплинула на розуміння корупції в новоствореній радянській державі. Корупція у Радянському Союзі також була поширена, хоча і стримувалась тоталітарним режимом. В умовах тоталітарної держави за часів Й. Сталіна, де не було гласності й свободи слова, корупція припинила офіційне існування. На той час особливо виразно простежувався взаємозв'язок «влада і багатство», причому багатство не в класичному розумінні цього поняття. Чиновникові не потрібні були гроші для придання автомобіля, маєтку чи квартири. Усе це давало йому перебування при владі. Придбаваючи автомобіль на гроші, отримані як хабар, чиновник напевно потрапив би у в'язницю, а то й під розстріл. Тому у вищих ешелонах влади йшла запекла боротьба за місце у владних структурах, а не за отримання хабарів. Таким чином, з'являється особливий вид корупції – система пільг для чиновників. Приголомшливих масштабів корупція в СРСР набрала за роки правління Л. Брежнєва. Якщо Ленін, Сталін, Хрущов були лідерами, одержимими владою, які при цьому не шукали її зовнішніх атрибутів, то Брежнєв був «фанатом» атрибутів влади й пишного багатства свого оточення [17, с. 86].

Історія боротьби радянської влади з корупцією закінчилася разом із самою владою, не досягши успіху. Ця боротьба характеризується кількома цікавими і важливими рисами. По-перше, влада не визнавала слово «корупція», замість нього використовувалися терміни «хабарництво», «зловживання службовим становищем», «потурання» та ін. Заперечуючи термін, заперечували поняття, а значить, явище. По-друге, радянська «правосвідомість» завжди примітивно

пояснювала причини корупційних явищ. Так, у закритому листі ЦК КПРС «Про посилення боротьби з хабарництвом і розкраданням народного добра» від 29 березня 1962р. говорилося, хабарництво – це «соціальне явище, породжене умовами експлуататорського суспільства. Жовтнева революція ліквідувала корінні причини хабарництва, а радянський адміністративно-управлінський апарат – це апарат нового типу». До причин корупції зараховувалися недоліки в роботі партійних, профспілкових і державних органів, насамперед у сфері виховання трудящих. По-третє, практично недоторкані були вищі радянські й партійні сановники. По-четверте, корупція часто була єдино можливим засобом впровадження ринкових відносин у планову економіку. Саме за допомогою корупції були закладені основи «тіньового» сектора економіки в СРСР [35, с. 24].

За республіканської форми правління корупція набирає форми горизонтальної дезінтеграції політичної спільноти. Політичні партії та злочинні угруповання створюють постійну загрозу стабільності та єдності республіканських інститутів. За демократичних режимів, де всі громадяни при досягненні певного віку мають право голосу і користуються загальним виборчим правом, голоси найбільш бідних виборців можна відкрито купити чи продати за гроші або інші матеріальні цінності, що підтверджують документи про вибори в європейських країнах у 19 ст. [60, с. 15].

Після проголошення незалежності України проблема корупції набула особливої гостроти. Необхідність створення реальних механізмів попередження та протидії корупції зумовила необхідність прийняття відповідних нормативно-правових актів, спрямованих на попередження та боротьбу з корупційними діяннями [17, с. 87]. Для України корупція є одним із численних негативних явищ, які тривалий час гальмують соціальний та економічний розвиток, і становить загрозу існуванню її демократичних і правових засад. Проте визначення шляхів ефективної протидії поширенню корупції значною мірою залежить від того, наскільки правильно та глибоко зрозуміла її сутність.



## **1.2. Сутність корупції, передумови виникнення та чинники поширення корупції в Україні.**

Світова співдружність розглядає корупцію на сучасному етапі як одну з найбільших загроз правопорядку, демократії, правам людини, чесності та соціальній справедливості. Загально визнано, що вона заважає економічному розвитку і становить реальну загрозу суспільству.

Корупція є інтернаціональною проблемою і характерна для всіх країн світу, незалежно від політичного устрою та рівня політичного розвитку, відрізняється лише масштабами. Тому Міжнародна громадська організація «Transparency international» («Міжнародна гласність») ставить своїм завданням протидію корупції на світовому і національному рівнях, відзначає, що феномен корупції носить міждержавний характер. Щорічно ця організація опубліковує світовий рейтинг «Індексу сприйняття корупції», згідно з яким Україна входить до складу найбільш корумпованих країн [64, с. 280].

На думку Мельника М., корупція – це багатогранне соціально-економічне, політичне, правове та моральне явище, що складається з цілого комплексу протиправних дій і неетичних вчинків. Корупція – це не стільки юридична, скільки соціальна та економічна проблема. Як правова категорія корупція – збірне правове поняття, яке охоплює сукупність взаємопов'язаних правопорушень [28, с.76-78].

На думку Степашина С., корупція – це не просто хабарі, не просто зловживання службовим становищем, не просто завуальовані види підкупу чиновників. Це хвороба більш глибока, яка має у своїй основі психологічну установку використовувати державну службу як невичерпне джерело для досягнення корисливої мети [65].

Корупція стала однією з головних загроз для розвитку багатьох країн, оскільки її вплив заважає нормальному функціонуванню інститутів держави, поширюючись як на загально-соціальне, так і на правове поле життєдіяльності суспільства. не викликає сумніву і той факт, що корупція становить серйозну

перешкоду на шляху України, оскільки є одним з основних чинників, які створюють реальну загрозу національній безпеці та демократичному розвитку держави [5].

Корупція є вкрай негативним явищем, її суспільна небезпечність полягає у тому, що вона:

- підриває авторитет держави, завдає шкоди утвердженню демократичних основ управління суспільством, побудові та функціонуванню державного апарату;
- суттєво обмежує конституційні права і свободи людини і громадянина, особливо пересічних громадян, які найбільше потерпають від корупції і не в змозі уникнути корупційного тягаря, втрачають при цьому віру в демократичні засади суспільства і держави;
- порушує принципи верховенства права;
- призводить до гальмування та викривлення соціально-економічних реформ, перешкоджає розвитку ринкових відносин, передусім середнього та малого підприємництва, а також надходженню іноземних інвестицій;
- грубо порушує встановлений порядок здійснення повноважень посадовими і службовими особами органів державної влади, місцевого самоврядування, управлінських структур приватного сектора;
- надає незаконні привілеї корумпованим угрупованням і кланам, підпорядковує державну владу їхнім інтересам;
- сприяє криміналізації та тінізації економічних відносин, легалізації доходів, одержаних незаконним шляхом;
- живить організовану злочинність, насамперед економічну, стає неодмінною умовою її існування;
- порушує принципи соціальної справедливості, невідворотності покарання;
- нищить духовні, моральні та суспільні цінності;
- ускладнює відносини з іншими державами і всією міжнародною спільнотою, унеможливує надання іноземної допомоги [47].

Явище корупції в системі державних органів проявляється майже у кожній державі, проте це не означає, що корупція – однакова. Причини її виникнення і поширення в державах – різноманітні, а ціль завжди одна – неправомірне збагачення.

Передумови виникнення корупції в Україні – це історично сформовані об’єктивні обставини, які призвели до виникнення та розвитку цього анти суспільного явища. Найпоширенішою є думка про те, що основною причиною корупції в Україні є безпідставний та різкий перехід від командно-адміністративної системи до ринкової економіки.

Головною причиною корупції у пост-комуністичних країнах є швидкий процес первісного накопичення капіталу. Під час проведення приватизації в нашій державі реальна вартість багатьох об’єктів, що підлягали приватизації, була свідомо занижена з метою придбання їх особами, які мали первісний капітал. У процесі такого накопичення капіталу відбувалося дуже швидко, з концентрацією великих фінансових та матеріальних ресурсів в руках певних осіб чи групи осіб. Значним недоліком при проведенні приватизації державного мана була відсутність чіткого правового поля. Проведення приватизації призвело до знецінення багатьох об’єктів, що приватизувалися, і зосередження значних капіталів в руках певних кланів. Приватизація відкрила шлях для збагачення номенклатури радянської доби, статус представників якої змінився від керівників підприємств до їх власників [60, с.130-131].

Таким чином, приватизація в Україні стала мало чи не головним підґрунтям економічної злочинності і корупції. Її кінцевим результатом став не суспільно корисний ефект, а величезний перерозподіл багатства на користь збагачення мізерної частини нації при одночасному зубожінні величезної маси населення та високий рівень криміналізації економіки [36, с.113].

Сучасний стан корупції в Україні багато в чому «завдячує» перехідному етапу країни від тоталітарної форми правління СРСР до демократичної. У спадок від радянських часів держава отримала основні корупційні паростки, які проростають й до сьогодні. Зокрема, це тогочасне гноблення приватної власності,



бідність, дефіцит, закритість влади, зубожіла ментальність, правова неосвіченість населення.

Перехідне суспільство має дуже слабкі демократичні традиції, в ньому відсутній соціальний контроль за інституціями влади, політичними партіями, рухами, економічними процесами, що теж сприяло негативним проявам, у тому числі корупції [33, с.101].

Однак навряд чи можна в усьому звинувачувати минуле. Останнім часом в Україні багато говориться про необхідність прозорості і відповідальності влади і про те, що саме відсутність відповідальності політиків і державних службовців стала головним фактором недовіри суспільства до влади. Проте для забезпечення прозорості влади потрібна як політична воля згори, так і вимога громадськості знизу. Якщо перше принаймні декларується на найвищому рівні (хоч і губиться на будь-якому іншому рівні), то останнє ще перебуває на самому початковому етапі створення і “підігривається” здебільшого фінансованими іноземними донорами програмами [8].

Корупція формує ряд чинників, що перешкоджають розвитку України, та, насамперед, шкодить міжнародним зв'язкам, особливо з європейськими країнами. Крім того, вона чинить загрозу правам та свободам українських громадян та верховенству права [58, с.151].

Отже, з'ясуємо чинники поширення корупції в Україні.

Відповідно до Концепції боротьби з корупцією на 1998 - 2005 роки основні чинники існування корупції в Україні за своїм змістом можна поділити на групи:

#### I. Політичні чинники:

- занадто повільний розвиток політичної структури та свідомості суспільства, передусім його громадянських інституцій, їх не сформованість та неготовність до рівної партнерської участі поряд з державними органами у розв'язанні суспільних проблем, одними з яких є впровадження доброчесності у відносинах з населенням та протидія корупції;

- відсутність системи виховання у службовців патріотичних почуттів, моральних, професійних якостей, розуміння, що корупція підриває авторитет і силу держави, етичні основи суспільної свідомості;
- недостатня визначеність, непослідовність і поверховість у проведенні антикорупційної політики, що породжує у службовців, схильних до корупційних діянь, відчуття безкарності тощо.

### II. Економічні чинники:

- відсутність сприятливого режиму діяльності підприємств та підприємців, особливо щодо сплати податків, відрахувань до бюджету, одержання державної підтримки, кредитів тощо;
- відсутність прозорості процесів роздержавлення власності, вирішення різних економічних та господарських питань, оцінки прибутків, обсягу податків, одержання пільг тощо, що створює умови їх вирішення за додаткову "винагороду" для службовця;
- наявність суперечностей, коли на фоні збільшення кількості заможних і багатих людей, зростання їхніх прибутків багато державних службовців, наділених повноваженнями у забезпеченні умов для прибуткової діяльності, не мають навіть помірною достатку.

### III. Правові чинники:

- недоліки законодавства, внаслідок чого правова база є недостатньою для ефективної протидії зловживанням чиновництва, зберігає його зверхність над населенням, надмірну закритість, не сприяє створенню чіткої системи контролю за діяльністю службовців, надійного адміністративно-правового захисту особи від свавілля державних органів та посадових осіб;
- відсутність на нормативному рівні цілісної системи засобів запобіжного впливу на причини та умови, що сприяють корупції та корупційним діянням;
- неврегульованість відповідальності за вчинення різних корупційних діянь, у тому числі з кваліфікуючими ознаками, інших правопорушень, що створюють сприятливі умови для корупції тощо.

### IV. Організаційно-управлінські чинники:

- відсутність чіткої регламентації діяльності державних службовців щодо процедури здійснення службових повноважень, прийняття рішень, видачі офіційних документів;
- наявність у посадових осіб надто широких розпорядчо-дозвільних повноважень для прийняття рішень на свій розсуд, що дає їм можливість створювати зайві ускладнення, перебільшувати свою роль у вирішенні питань, пов'язаних із зверненнями громадян;
- поширеність у кадровій політиці випадків заміщення посад службовців не на підставі їхніх ділових і моральних якостей, а через знайомство за колишньою роботою, особисту відданість, близькість політичних уподобань;
- відсутність порядку спеціальної перевірки, тестування на відповідність професійним та моральним якостям, періодично ротації, однорівневого переміщення службовців;
- недодержання умов і формальне ставлення до проведення конкурсу на заміщення посад та атестації;
- відсутність у більшості міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, управлінських структур окремих підрозділів або спеціально виділених працівників, на яких покладаються обов'язки організації роботи щодо запобігання корупційним діянням та іншим посадовим правопорушенням [42].

Вищезазначені групи причин корупційних проявів були сформовані в 1998 році, проте, на жаль, вони не втрачають свою актуальність й сьогодні.

На думку Колеснікової М.В., причинами корупційних проявів є:

- непомірне «розростання» бюрократичного апарату чиновників, значна поширеність дозвільних процедур у державному управлінні, криміналізація владних відносин;
- низький рівень заробітної плати державних службовців;
- відсутність дієвого контролю суспільства за діяльністю органів державної влади;



- недосконалість законодавства, що регулює відносини влади і капіталу щодо сфери впливу;
- соціально-економічна криза в державі тощо [21].

Найбільш повно вплив соціально-психологічних факторів на розповсюдження корупції в Україні дослідив Мельник М.І. у своїй монографії – «Корупція – корозія влади». На його думку, поширення корупції в Україні пов'язані з такими основними моментами:

- 1) із втратою моральними засадами свого колишнього статусу і значення у функціонуванні суспільства і регулюванні суспільних відносин (йдеться про деморалізацію суспільства, девальвацію моральних цінностей);
- 2) соціально-економічною і політичною нестабільністю суспільства, яка породжує у громадян, у тому числі осіб, уповноважених на виконання функцій держави, серед значної частини чиновництва дух невизначеності і непевності у завтрашньому дні;
- 3) послабленням імунітету суспільства до корупції та антикорупційної мотивації суспільства, що обумовлюються:
  - перетворенням корупційних відносин з соціальної аномалії на соціальну норму (правило поведінки);
  - сприйняттям громадськістю корупції як невід'ємного елемента суспільних відносин;
  - невірою значної частини населення в серйозність намірів політичного керівництва щодо протидії корупції та в можливість відчутних позитивних зрушень у цій сфері;
  - атмосферою правового нігілізму та безкарності за порушення закону;
- 4) невизнанням значною частиною населення корупції соціальним злом, нерозумінням її суспільної небезпеки для суспільства, держави, окремої особи;
- 5) корінними змінами світогляду, ідеологічних орієнтацій громадян нашої держави, які стосуються, у тому числі, і сфери публічної влади, функціонування її інститутів, професійною та моральною деформацією частини керівників і посадових осіб, що займають відповідальні посади, яка

виявляється у вчиненні або поблажливому ставленні до корупційних діянь, порушень службової етики;

- б) з поширенням корисливої спрямованості у діяльності службовців публічної сфери, їх готовності до порушення закону та норм моралі, а також зорієнтованістю значної частини населення на протиправне вирішення життєвих питань;
- 7) наявністю та сильним впливом психологічних стереотипів стосовно переваги державних засобів та підпорядкованості їм громадських форм у регулюванні суспільних відносин» [28, с.52].

Чинник зростання корупції – економічний занепад і політична нестабільність. Зубожіння населення, нездатність держави забезпечити державним службовцям достойне утримання підштовхують і тих і інших до порушень, що призводять до масової низової корупції. Це підкріплюється старими радянськими традиціями блату, як однієї із форм низової корупції. Одночасно постійний політичний ризик довгострокових вкладень, скрутні економічні обставини (інфляція, незграбна і все ще визначальна присутність держави в економіці, дефіцит чітких регулятивних механізмів) формують певний тип економічної поведінки, розрахованої на найкоротшу перспективу, великий, хоча й ризикований прибуток. Такому типу поведінки дуже близький пошук вигоди за допомогою корупції [36, с. 50].

В сучасному українському суспільстві склалася унікальна ситуація – коли більшість населення в цілому осуджує корупцію, особливо в вищих ешелонах влади, і в той же час активно бере участь у корупційних відносинах, міркуючи приблизно так: «Корупція – це погано, вона завдає великої шкоди суспільству і державі, але така шкідлива корупція існує там, десь у верхах. Нікому нічого поганого не буде, ніякої шкоди державі і суспільству я не завдам, коли за декілька гривень пришвидшу отримання довідки, яка і так мені належить по праву». Така психологічна установка сприяє формуванню серед населення одного з найбільш небезпечних міфів про корупцію – «дрібна корупція» нікому не шкодить. Усе це є

наслідком відсутності достатньої інформації і знань про негативну суть корупції в тому числі і «дрібної» [20, с.73].

Але найчастіше корупційні відносини відбуваються за двосторонньої зацікавленості, що призводить до зміцнення цієї системи, тим самим з обох сторін створюються ідентичні духовно-моральні принципи, які йдуть всупереч загальноприйнятим нормам. Саме такого системного характеру набула корупція в Україні, яка вже фактично сприймається як елемент суспільної реальності, як форма своєрідного «суспільного договору».

Важливим чинником, який забезпечує існування корупції, – це громадське ставлення до неї. Сьогодні багато хто просто не уявляє будь-яку діяльність без підкупу когось і, отже, не чинить опору здирицтву. Більшість підприємців схильні платити додаткові гроші, якщо від них цього вимагають [12, с. 106].

Найбільш важливою особливістю соціально-психологічного клімату, який сприяє процвітанню корупції, - це подвійний моральний стандарт. З однієї сторони, корупція, особливо у верхніх ешелонах влади, вважається суспільно неприйнятною, і це підтримується засобами масової інформації, політичними партіями, які особливо експлуатують антикорупційну тематику. З іншої сторони – корупція, особливо низова, стала невід'ємною частиною буття пересічного українця. Обвинувачення в корупції стали настільки звичними, що грань між нормою поведінки і відхиленням фактично стерлась. Разом з тим, як даність сприймається і те, що критикуючи чиновників і державу, громадянин не помічає своєї «маленької» корупції. При цьому, багатьма з них рухає банальна заздрість, приміром, що хтось краще матеріально забезпечений, і переконливість, що красти культурна людина не може [34].

Юристи, філософи такий стан називають «анемією», що означає беззаконня, відсутність ясних норм поведінки, якими повинні керуватись громадяни у повсякденному житті. Для суспільства, яке функціонує у стані «анемії», характерний розлад культури і життєвого укладу, що породжують моральну розбещеність [36, с.211].



Саме такою правовою культурою пояснюється український феномен, коли електорат знає про не чисті способи формування партійних списків кандидатів у депутати, де превалюють не особисті якості майбутнього депутата, а сума сплати за прохідне місце в парламент, але не тільки мовчить, а й кожний раз голосує за такий список, в душі засуджуючи цю ганебну практику. Європеєць у цьому випадку звертається до суспільного осуду і навіть суду, а українець керується принципом «моя хата з краю [36, с.211].

Основою сприятливого для корупції суспільного менталітету є життя українців за принципом пошуку індивідуального вирішення своїх проблем, що є в тому числі наслідком історичної недовіри до державних інститутів. Такий менталітет українців підштовхує до пошуку корупційних шляхів подолання своїх проблем, а непрозорість та складність дозвільних та контрольних процедур у відносинах влади та громадян призводять до процвітання таких шляхів.

Отже, всі перелічені фактори на сьогодні існують в Україні, що і визначає її місце як надзвичайно корумпованої держави у світі.

## РОЗДІЛ 2

### ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ В УКРАЇНІ

#### 2.1. Суб'єкти, які здійснюють заходи щодо запобігання і протидії корупції.

Основною метою державної політики у галузі боротьби з корупцією є створення дієвої системи запобігання і протидії корупції, виявлення та подолання її соціальних передумов і наслідків, викриття корупційних діянь, обов'язкової відповідальності винних у їх вчиненні [45].

Зокрема, це стосується системи державних органів, які здійснюють заходи щодо запобігання та протидії корупції.

Проблемою у визначенні органів, які здійснюють діяльність із протидії корупції, є відсутність чіткої межі між всіма органами, які тим чи іншим чином причетні до здійснення заходів протидії корупції. Зрозумілим є те, що будь-який державний орган, уповноважений на здійснення функцій держави, в тому числі контроль за додержанням законів громадянами та посадовими особами, під час такої контролюючої діяльності запобігає корупції. При цьому громадські організації, об'єднання громадян та громадяни мають право на звернення до уповноважених органів із заявою про виявлення фактів корупції серед державних службовців. І в такий спосіб теж здійснюється запобігання корупції. Але тут потрібно розуміти, що саме вкладається в зміст діяльності із запобігання та протидії корупції. Протидія корупції може здійснюватися суб'єктами як безпосередньо, тобто бути головною функцією та завданням діяльності певного суб'єкта, так і опосередковано, тобто бути однією серед інших функцій [1, с.4].

Аналізуючи законодавство та повноваження органів державної влади, що здійснюють заходи щодо запобігання та протидії корупції, можна виділити дві основні групи суб'єктів боротьби з корупцією:

- 1) органи публічної влади загальної компетенції;

2) органи публічної влади спеціальної компетенції.

Розглянемо першу групу суб'єктів у сфері протидії корупції, до якої можна віднести:

1. Президент України: утворює Національне антикорупційне бюро України (ч. 2 ст. 1 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України»).

2. Верховна Рада України: визначає засади антикорупційної політики (Антикорупційну стратегію) (ч. 1 ст. 18 Закону); щороку не пізніше 1 червня проводить парламентські слухання з питань ситуації щодо корупції, затверджує та оприлюднює щорічну національну доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики (ч. 2 ст. 18 Закону); здійснює в комітеті, до предмета відання якого належить питання боротьби з корупцією, обов'язкову антикорупційну експертизу проектів нормативно-правових актів, внесених на розгляд Верховної Ради України народними депутатами України (ч. 2 ст. 55 Закону).

3. Кабінет Міністрів України: утворює Національне агентство з питань запобігання корупції відповідно до Конституції України та законів України (ч. 3 ст. 4 Закону) затверджує граничну чисельність працівників апарату Національного агентства з питань запобігання корупції за поданням його Голови (ч. 2 ст. 8 Закону); утворює та формує Громадську раду при Національному агентстві з питань запобігання корупції; визначає порядок організації та проведення конкурсу з формування Громадської ради при Національному агентстві (ч. 2 ст. 14 Закону); реалізує Антикорупційну стратегію шляхом затвердження та виконання державної програми, яка розробляється Національним агентством (ч. 4 ст. 18 Закону); не пізніше 15 квітня розглядає та схвалює проект національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики, підготовлений Національним агентством, який протягом десяти робочих днів з дня схвалення направляється до Верховної Ради України (ч. 4 ст. 20 Закону); визначає порядок передачі органу, підприємству, установі чи організації подарунків, одержаних особами, зазначеними у пунктах 1, 2 частини першої статті 3 Закону, як подарунки державі, Автономній Республіці Крим,



територіальній громаді, державним або комунальним підприємствам, установам чи організаціям (ч. 3 ст. 23 Закону); надсилає проекти нормативно-правових актів, що вносяться на розгляд Верховної Ради України або Кабінету Міністрів України, для проведення Національним агентством антикорупційної експертизи (ч. 5 ст. 55 Закону); затверджує порядок проведення спеціальної перевірки та форму згоди на проведення спеціальної перевірки (ч. 1 ст. 57 Закону); визначає порядок службового розслідування, яке проводиться з метою виявлення причин та умов, що сприяли вчиненню корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення або невиконанню вимог Закону в інший спосіб (ч. 3 ст. 65 Закону) [27, с. 94-95].

Більш детально розглянемо другу групу органів влади у сфері протидії корупції, а саме спеціально уповноважених суб'єктів.

Ефективність протидії корупції залежить від створення єдиної і комплексної системи уповноважених суб'єктів, покликаних забезпечити виявлення, досудове розслідування і запобігання корупційним правопорушенням.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції — органи прокуратури, Національної поліції, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції [41].

Слід наголосити, що законодавець розуміє поняття «антикорупційні органи» в широкому значенні та вважає, що такими є різні органи, які відіграють певну роль у боротьбі з корупцією. Так, наприклад, одним із цих органів є Служба безпеки України, хоча безпосередньо Законом він не віднесений до спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції [32].

З іншого ж боку, відповідно до ст. 2 Закону України «Про Службу безпеки України» Служба безпеки України здійснює, зокрема, попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів проти корупції та організованої злочинної діяльності у сфері управління й економіки. У структурі СБУ діє спеціальний підрозділ – Головне управління по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю Центрального управління Служби безпеки України.

Щодо органів внутрішніх справ, як спеціально уповноваженого органу з протидії корупції, слід зауважити, що в ході реформування органів внутрішніх справ було ліквідовано спеціальний підрозділ, який у складі Міністерства внутрішніх справ займався боротьбою із корупцією, – підрозділ по боротьбі з організованою злочинністю [39].

Отже, оскільки в Законі України «Про запобігання корупції» немає спеціальних вказівок щодо повноважень органів внутрішніх справ у протидії із корупцією, то вони здійснюють цю діяльність у рамках загальної функції протидії злочинності та припинення правопорушень.

Слід зауважити, що саме спеціалізованими суб'єктами в боротьбі проти корупції в Україні, які на сьогодні діють, є такі органи, як Національне агентство з питань запобігання корупції, Національне антикорупційне бюро України, Спеціалізована антикорупційна прокуратура, Вищий антикорупційний суд, Державне бюро розслідувань. Більш того, існують й інші поліфункціональні органи, такі як Національна поліція, Служба безпеки України, органи прокуратури, які охоплюють велике коло правовідносин, не обмежуючись лише антикорупційними заходами.

Розглянемо більш детально повноваження зазначених вище органів та їх місце в боротьбі з корупцією.

1. Національне агентство з питань запобігання корупції є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику.

Відповідно до ст. 11 Закону України «Про Національне агентство з питань запобігання корупції» До повноважень Національного агентства з питань запобігання корупції належать:

- 1) проведення аналізу:
  - стану запобігання та протидії корупції в Україні, діяльності державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування у сфері запобігання та протидії корупції;

- статистичних даних, результатів досліджень та іншої інформації стосовно ситуації щодо корупції;
- 2) розроблення проектів Антикорупційної стратегії та державної програми з її виконання, здійснення моніторингу, координації та оцінки ефективності виконання Антикорупційної стратегії;
- 3) підготовка та подання в установленому законом порядку до Кабінету Міністрів України проекту національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики;
- 4) формування та реалізація антикорупційної політики, розроблення проектів нормативно-правових актів з цих питань;
- 5) організація проведення досліджень з питань вивчення ситуації щодо корупції;
- 6) здійснення моніторингу та контролю за виконанням актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб;
- 7) координація та надання методичної допомоги щодо виявлення державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування корупціогенних ризиків у своїй діяльності та реалізації ними заходів щодо їх усунення, у тому числі підготовки та виконання антикорупційних програм;
- 8) здійснення в порядку, визначеному цим Законом, контролю та перевірки декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, зберігання та оприлюднення таких декларацій, проведення моніторингу способу життя осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;
- 9) інші повноваження, визначені законом [41].

2. 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 антикорупційного бюро України є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці.

Відповідно до ст. 16 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» Національне антикорупційне бюро України:

1) здійснює оперативно-розшукові заходи з метою попередження, виявлення, припинення та розкриття кримінальних правопорушень, віднесених законом до його підслідності, а також в оперативно-розшукових справах, витребуваних від інших правоохоронних органів;

2) здійснює досудове розслідування кримінальних правопорушень, віднесених законом до його підслідності, а також проводить досудове розслідування інших кримінальних правопорушень у випадках, визначених законом;

3) вживає заходів щодо розшуку та арешту коштів та іншого майна, які можуть бути предметом конфіскації або спеціальної конфіскації у кримінальних правопорушеннях, віднесених до підслідності Національного бюро, здійснює діяльність щодо зберігання коштів та іншого майна, на яке накладено арешт;

4) взаємодіє з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування та іншими суб'єктами для виконання своїх обов'язків;

5) здійснює інформаційно-аналітичну роботу з метою виявлення та усунення причин і умов, що сприяють вчиненню кримінальних правопорушень, віднесених до підслідності Національного бюро;

6) забезпечує особисту безпеку працівників Національного бюро та інших визначених законом осіб, захист від протиправних посягань на осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, у підслідних йому кримінальних правопорушеннях;

7) забезпечує на умовах конфіденційності та добровільності співпрацю з особами, які повідомляють про корупційні правопорушення;

8) звітує про свою діяльність у порядку, визначеному цим Законом, та інформує суспільство про результати своєї роботи;

9) здійснює міжнародне співробітництво у межах своєї компетенції відповідно до законодавства України та міжнародних договорів України [46].

3. Спеціалізована антикорупційна прокуратура Генеральної прокуратури України є самостійним структурним підрозділом Генеральної прокуратури України (на правах Департаменту), підпорядкованим заступнику Генерального прокурора України - керівнику Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

Наголосимо, що створення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури відбулось завдяки досвіду існування подібних прокуратур у деяких державах світу. Наприклад, в Іспанії діє спеціальна окружна прокуратура щодо попередження економічних злочинів, пов'язаних із корупцією, в Італії — Національна прокуратура Антимафії, яка займається боротьбою із організованою злочинністю і відмиванням доходів, отриманих від злочинів, вчинених злочинним угрупованням тощо [31].

Відповідно до Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України, затвердженого Наказом Генеральної прокуратури України від 12.04.2016 № 149 основними завданнями та функціями Спеціалізованої антикорупційної прокуратури є:

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

2) Виконання вимог закону під час приймання, реєстрації, розгляду та вирішення заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення, своєчасне внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань.

3) Забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування Національним антикорупційним бюро України кримінальних правопорушень та

оскарження незаконних судових рішень на стадії досудового розслідування і судового розгляду.

4) Підтримання державного обвинувачення в суді у кримінальних провадженнях, розслідуваних Національним антикорупційним бюро України.

5) Забезпечення в межах компетенції відшкодування збитків, завданих кримінальними правопорушеннями.

6) Забезпечення застосування належної правової процедури до кожного учасника кримінального провадження.

7) Представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених Законом України "Про прокуратуру" і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями.

8) Здійснення у межах реалізації функцій Спеціалізованої антикорупційної прокуратури міжнародного співробітництва [43].

4. Вищий антикорупційний суд є постійно діючим вищим спеціалізованим судом у системі судоустрою України.

Завданням Вищого антикорупційного суду є здійснення правосуддя відповідно до визначених законом засад та процедур судочинства з метою захисту особи, суспільства та держави від корупційних і пов'язаних із ними злочинів та судового контролю за досудовим розслідуванням цих злочинів, дотриманням прав, свобод та інтересів осіб у кримінальному провадженні.

Згідно зі ст. 4 Закону України «Про Вищий антикорупційний суд» Вищий антикорупційний суд:

1) здійснює правосуддя як суд першої та апеляційної інстанцій у кримінальних провадженнях щодо злочинів, віднесених до його юрисдикції (підсудності) процесуальним законом, а також шляхом здійснення у випадках та порядку, визначених процесуальним законом, судового контролю за дотриманням прав, свобод та інтересів осіб у таких кримінальних провадженнях;

2) аналізує судову статистику, вивчає та узагальнює судову практику у кримінальних провадженнях, віднесених до його підсудності, інформує про результати узагальнення судової практики Верховний Суд та надає йому



пропозиції до висновків щодо проектів законодавчих актів, які стосуються організації та діяльності Вищого антикорупційного суду, спеціальних вимог до суддів цього суду та гарантій їх діяльності, а також оприлюднює їх на своєму офіційному веб-сайті [38].

На думку автора, з початком функціонування Вищого антикорупційного суду цикл розслідування та притягнення до кримінальної відповідальності за вчинення особливо тяжких корупційних злочинів став логічно завершеним, оскільки на даний час існують три самостійні ланки (Національне антикорупційне бюро України, Спеціалізована антикорупційна прокуратура та Вищий антикорупційний суд) в системі органів зі спеціальною компетенцією в сфері запобігання корупції.

Отож, на прикладі Національного антикорупційного бюро України можна побачити, що створення нового органу з достатньо незалежним відбором працівників все ж таки дає позитивний ефект в українських реаліях. Очевидно, що не слід очікувати антикорупційного прориву від Національного антикорупційного бюро України та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури навіть у поєднанні з новоутвореними антикорупційними судами, проте щонайменше зменшиться час судового розгляду подібних справ, значно збільшиться вартість будь-якого корупційного впливу на суддів, що отримуватимуть суддівську винагороду в розмірі 75 мінімальних заробітних плат для суддів першої інстанції та 94 мінімальних заробітних плат для суддів Антикорупційної палати Касаційного кримінального суду Верховного Суду. На початку функціонування антикорупційної ланки судів можливо навіть сподіватися на дійсно незалежний судовий розгляд.

4. Зі стартом роботи Державного бюро розслідувань функції досудового розслідування переходять від прокуратури до Державного бюро розслідувань, а за прокуратурою залишається функція нагляду. Такий підхід є стандартом об'єктивного та неупередженого розслідування. У підслідності Державного бюро розслідувань – найвищі посадовці, судді, працівники правоохоронних органів, ті, хто вчинив військові злочини. Тобто, в більшості випадків, це люди, які мають

можливість впливати на перебіг кримінального провадження та уникати покарання.

Державне бюро розслідувань та його уповноважені посадові особи з метою виконання покладених на них завдань:

1) здійснюють гласні та негласні оперативно-розшукові, оперативно-розшукову діяльність, слідчі (розшукові) та негласні слідчі (розшукові) дії з метою запобігання, виявлення, припинення, розкриття і розслідування злочинів, віднесених до підслідності Державного бюро розслідувань;

2) вживають заходів для припинення фізичними та юридичними особами протиправних діянь, що перешкоджають здійсненню повноважень Державного бюро розслідувань, перевіряють у зв'язку з цим документи, що посвідчують особу;

3) у цілях оперативно-розшукової та слідчої діяльності створюють інформаційні системи та ведуть оперативний облік в обсязі і порядку, передбачених законодавством;

4) вживають заходів щодо розшуку та арешту коштів та іншого майна, що можуть бути предметом конфіскації або спеціальної конфіскації у злочинах, віднесених до підслідності Державного бюро розслідувань, провадять діяльність із зберігання коштів та іншого майна, на яке накладено арешт та ін..

Таким чином, можна зробити висновок, що в Україні відбулося інституціональне оформлення антикорупційної стратегії, в ході чого, виходячи зі змісту антикорупційної діяльності, функціонального призначення та кола повноважень, було утворено окремі групи суб'єктів запобігання та протидії корупції.

Одним з основних досягнень у напрямку реалізації державної антикорупційної стратегії є створення окремих спеціально уповноважених органів протидії корупції та зосередження в їх статусі спеціальних повноважень з чітким розподілом компетенції.

## 2.2. Організаційно-правові заходи боротьби з корупцією в Україні.

Організаційно-правові заходи боротьби з корупцією можуть бути розподілені на дві групи:

- 1) заходи організаційного характеру, які спрямовані на поведінку осіб, уповноважених на виконання функцій держави, та прирівняних до них осіб;
- 2) заходи, які спрямовані на поведінку юридичних і фізичних осіб.

До першої групи заходів відноситься: вдосконалення роботи апарату державного управління; ротація кадрів; усунення дискримінації при прийомі на державну службу; підвищення оплати праці співробітникам органів державного управління; пропаганда антикорупційних стандартів, в першу чергу стандартів етики поведінки державного службовця; встановлення заходів заохочення для державних службовців та інших осіб, які виконують владні повноваження, і мають бездоганну репутацію за час тривалої служби на посаді та інші.

До другої групи заходів належать: проведення роз'яснювальної роботи серед громадян з метою підвищення їх правової свідомості; стимуляція громадян, які повідомляють про вчинення корупційного правопорушення; опублікування рейтингів адміністративно-територіальних одиниць та підприємств, які найменш вражені корупцією тощо. [60, с.154].

Законом України «Про запобігання корупції» визначені такі основні засоби антикорупційної діяльності:

- обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища;
- обмеження щодо одержання подарунків;
- запобігання одержанню неправомірної вигоди або подарунка та поводження з ними;
- обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності
- обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування;
- обмеження спільної роботи близьких осіб;
- запобігання та врегулювання конфлікту інтересів;



- правила етичної поведінки;
- захист викривачів. Йдеться про державний захист осіб, які надають допомогу в викриванні осіб, які вчиняють корупційні правопорушення;
- інші механізми запобігання і протидії корупції. Сюди можна віднести заборону на одержання пільг, послуг і майна органами державної влади та органами місцевого самоврядування;
- антикорупційна експертиза нормативно-правових актів. Врегульований порядок та суб'єкти здійснення антикорупційної експертизи;
- спеціальна перевірка. Цей захід передбачає ретельне та прискіпливе вивчення окремих фактів та подій, які можуть свідчити про вчинення корупційного правопорушення.

Корупція нерозривно пов'язана з органами публічної влади, їх службовими та посадовими особами. Як ми вже з'ясували у попередньому розділі, явище корупції не може існувати поза державою та її органами.

Корупція у структурах влади може бути обмежена багатьма механізмами. У розвинутих демократичних країнах реальним антикорупційним важелем є класичний розподіл влади на законодавчу, виконавчу та судову. Кожна із гілок влади урівноважує іншу і контролює її діяльність, протистоїть зловживанням. Особливо важлива у цьому контексті незалежна судова влада і прокуратура.

Незалежні судові та слідчі органи найбільш надійні у боротьбі з корупцією, але за однієї умови, що вони повністю не підкупні і не пов'язані з системою роздачі посад за політичним розрахунком. Проте формальний принцип розподілу влади, як це зроблено в Україні та в інших країнах на пострадянському просторі, не може дати сам по собі ефективного результату. Перевага повноважень влади хоча б в одній гілці влади призводить до владного дисбалансу і у кінцевому результаті до зловживання владою [36, с.190].

Щоб парламент не був корумпованим, такими повинні бути й політичні партії, які його утворюють. Проте реальність така, що найбільш корумпованими у світі вважаються саме політичні партії [35, с.10].

Парламентські вибори, що проводяться на основі закритих партійних списків, породжують два феномена. Перший – виборець голосує всліпу, оскільки крім лідера партії та в кращому випадку першої п'ятірки, нікого не знає та й в майбутньому не побачить, оскільки більшість депутатів, за яких проголосували виборці, будуть німі, за них у Верховній Раді будуть думати і говорити їх лідери. Другий феномен – закриті списки стали головним джерелом корупції, оскільки вони формуються за принципом: хто більше заплатить за прохідне місце [34, с.21].

До політичної корупції ми відносимо протиправну тріаду – політичний непотизм, політичний кронізм, політичний фаворитизм:

а) політичний непотизм є службовим заступництвом високопосадовця, політика представникам свого родинного кола. Він найперше полягає в використанні службових, представницьких повноважень задля «просування» (функція «соціального ліфта») близьких осіб на посади в органах державної влади, лобювання їх інтересів під час виборів, конкурсів на заміщення посад, забезпечення місця в прохідній частині виборчого списку тощо. Отже, мова про надання нічим не обґрунтованих преференцій у політиці, державному управлінні. Вважаємо, що політичний непотизм є формою патронату та зумовлює конфлікт інтересів. Непотизм є проявом політичної корупції, позаяк зумовлює свої результати не завдяки професійним здібностям, а винятково з огляду на приналежність до певного середовища;

б) політичний кронізм розширює коло «близьких» людей, включаючи тих осіб, із ким у політика, високопосадовця склалася соціальна, бізнесова, політична дружба, є взаємовигідні інтереси. Особи з цього кола призначаються на потрібні високі посади, їм сприяють у наданні вигідних урядових контрактів, включають у прохідну частину виборчих списків тощо. Тобто, в основі політичного кронізму лежать дружні, товариські, партнерські зв'язки, використання яких може зумовити конфлікт інтересів;

в) політичний фаворитизм полягає у наданні необґрунтованих преференцій особі чи групі осіб, які залучені в державне управління, політичний процес із розрахунком на взаємні послуги (механізм *quid pro quo* – послуга за послугою) [26].

Формою політичної корупції є непрозоре (тіньове) лобіювання. Воно простежується у намаганнях впливових фінансово-промислових груп, підконтрольних їм владних, партійних структур у певний спосіб монополізувати прийняття важливих управлінських рішень на регіональному і на загальнодержавному рівні. Через відсутність належних юридичних регуляторів лобіювання не лише в Україні, а у багатьох державах набуває здебільшого позаправової, вузькогрупової та латентної форм. Тому доцільне прийняття закону про лобізм, який регламентуватиме діяльність, спрямовану на просування певних інтересів. Легалізація лобізму робить цей процес прозорішим, а виборці знають, чий інтерес відстоює певний політик.

Серед ефективних антикорупційних механізмів слід назвати і реформу державної служби. У європейських країнах система професійної державної служби передбачає політично нейтральну посаду, яка добре оплачується, гарантована від неправового звільнення і побудована на принципах підбору дійсно достойних і кваліфікованих кадрів. Ця модель передбачає принцип, згідно з яким державних чиновників не можна приймати і звільняти з посади за політичними мотивами. Якщо у політичній культурі нашої держави укоріниться плюралізм, то аполітичний інститут державної служби може сприяти «м'якій» зміні політичного керівництва країни. У країнах зі стабільною політичною системою навіть чиновники центральних органів влади можуть з великим успіхом служити при різних адміністраціях [36, с.205].

Е. Молдован пропонує такі механізми запобігання та протидії корупції на державній службі:

1. Адаптаційний. Приведення структури державної служби України у відповідність з рекомендаціями та стандартами країн-членів ЄС. Забезпечення прозорості та гласності.



2. Каральний. Створення системи ефективної протидії корупції, за якої вчинення корупційних діянь тягне неминучу відповідальність осіб, винних у їх вчиненні, з настанням негативних соціальних та службових наслідків (втрати пенсійного забезпечення; обмеження кар'єрного зростання, зайняття політичною діяльністю).

3. Організаційно-управлінський. Чітке законодавче визначення процедур прийняття управлінських рішень. Оптимізація чисельності державних структур з метою уникнення паралелізму в роботі, зменшення кількості контрольних та наглядових інстанцій

4. Правовий. Уніфікація нормативно-правових актів у сфері державної служби України. Удосконалення правового механізму проведення атестації державних службовців.

5. Превентивний. Запобігання соціальним передумовам корупції та усунення причин, що спричиняють вчинення корупційних діянь.

6. Соціально-економічний. Створення системи суспільних відносин, за якої правомірна поведінка службовців публічної служби є соціально престижною і вигідною. Забезпечення справедливої та адекватної оплати праці, завдяки чому можна було б уникнути негативних проявів протегування, клановості та сімейності [30, с. 5].

Так, на думку В. Литвина, необхідно запровадити: позбавлення пенсійного забезпечення державних службовців, які притягалися до юридичної відповідальності за хабар чи зловживання службовим становищем; конфіскацію незаконно надбаного майна; відміну умовних покарань та амністії за корупційними статтями; запровадження публічного механізму звіту депутатів та спрощення механізму їх відкликання [62].

Також серед проявів політичної корупції відзначимо корупцію в судовому процесі: вибіркоче правосуддя, зволікання розгляду справ щодо політиків, державних високопосадовців запідозрених у корупційних діях; винесення політично мотивованих рішень суду; тиск на судові інстанції суб'єктів політики з метою забезпечення певних рішень суду.

Так, наприклад, У Сінгапурі для розслідування фактів корупції створений вищий незалежний судовий орган. З липня 1973 р. спеціальна антикорупційна програма була розгорнута в міністерстві фінансів Сінгапуру. Ця програма включає: вдосконалення процедур взаємодії громадян і організацій з метою виключення тяганини; забезпечення прозорості контролю за діяльністю чиновників; введення ротації чиновників для протидії формуванню стійких корупційних зв'язків; проведення непередбачуваних перевірок; забезпечення режиму конфіденційності для попередження витоку інформації, яку можна використати в корупційних цілях; введення процедури перегляду комплексу антикорупційних заходів кожні 3-5 років. Після введення в дію на початку 70-х років Антикорупційної програми Сінгапур досяг в цьому вражаючих успіхів. Наша країна повинна максимально враховувати досвід таких країн в організації протидії корупції [36, с.286].

Стратегічним напрямком подолання корупції є «очищення згори донизу» - звільнення державної служби від корумпованих кадрів. Пропонується два принципи, які є керівними у цьому напрямку, - принцип прозорості та принцип «керівника». Перший означає забезпечення прозорості діяльності службовця. Інший – ліквідація корупції, насамперед, на найвищому рівні – рівні керівника. В іншому випадку «поганий приклад» керівника організації ставить під сумнів загальний успіх у боротьбі з корупцією [60, с.92 ].

Також, слід посилити контроль за діяльністю чиновників. Доцільно було б ввести спеціальні підрозділи або посади, на які покласти контролюючі функції щодо службової поведінки і способу життя посадових осіб, як це зроблено в МВС, СБУ, НАБУ тощо, де створені служби внутрішньої безпеки. Такі нововведення повинні позитивно вплинути на рівень і динаміку корупції в державному апараті.

До корупційних діянь можна віднести конфлікт інтересів – прояв корупційного правопорушення, який порівняно недавно знайшов своє правове закріплення в законодавстві України [60, с.42].

Під конфліктом інтересів слід розуміти зіткнення інтересів держави та особи, яка виконує функції держави. У момент перехрещення державних та

особистих (приватних) інтересів у особи з'являється можливість скористатися своїм службовим становищем. Тобто фактично, віддаючи перевагу приватним інтересам, особа, що виконує функції держави, нехтує інтересами останньої, а отже, і народу, оскільки, відповідно до Конституції України, єдиним джерелом влади в країні є народ, а державні органи – це вже делегована влада [60, с.43].

Конфлікт інтересів може бути врегульований заходами зовнішнього врегулювання та самостійно.

Зовнішнє врегулювання конфлікту інтересів здійснюється шляхом: 1) усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті в умовах реального чи потенційного конфлікту інтересів; 2) застосування зовнішнього контролю за виконанням особою відповідного завдання, вчиненням нею певних дій чи прийняття рішень; 3) обмеження доступу особи до певної інформації; 4) перегляду обсягу службових повноважень особи; 5) переведення особи на іншу посаду; 6) звільнення особи [41].

Самостійне врегулювання конфлікту інтересів здійснюється шляхом позбавлення відповідного приватного інтересу з наданням підтверджуючих це документів безпосередньому керівнику або керівнику органу, до повноважень якого належить звільнення / ініціювання звільнення з посади. При цьому позбавлення приватного інтересу [16, с.144].

Сутність антикорупційного законодавства головним чином полягає в тому, щоб попередити конфлікт інтересів (особистих і службових), нормативно визначити рамки правомірної та етичної поведінки державного службовця, зробити корупційні правопорушення не вигідними й ризикованими і, зрештою, досягти того, щоб державний службовець чесно і сумлінно виконував свої службові обов'язки [60, с. 43].

Підвищення рівня стандартів доброчесності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та порівняних до них осіб, а також громадськості є складовою комплексу заходів, спрямованих на викорінення корупції, запобігання умовам, що можуть сприяти її виникненню.



Пропонується на законодавчому рівні прийняти відповідний нормативно-правовий акт, який заклав би основні принципи поведінки діяльності особи, уповноваженої на виконання функції держави при виникненні конфліктів інтересів, а також встановлював відповідальність, покарання за надання переваги власним інтересам над інтересами держави. Таким нормативно-правовим актом міг би стати Кодекс основних правил поведінки державного службовця. До того ж, приєднавшись до Конвенції ООН у боротьбі проти корупції, Україна на міжнародному рівні взяла на себе зобов'язання встановити кодекси поведінки публічних посадових осіб, зокрема врегулювавши в них питання колізії інтересів таких посадових осіб з державними інтересами [60, с.44].

Найбільш результативним шляхом боротьби з корупцією є усунення передумов і причин, які сприяють її появі та процвітанню, основними з яких є економічні, позбавитися яких швидко та ефективно неможливо. Для цього потрібні серйозні економічні, політичні та інші реформи, які потребують значного часу та витрат. У той же час це не виключає можливість застосування у боротьбі з корупцією і адміністративних (вольових) методів, які не потребують значних витрат. На відміну від економічного методу, адміністративний повинен втілюватися в життя через застосування адміністративних (примусових) заходів, які часто мають обмежувальний та репресивний характер, при цьому його реалізація не потребує значних витрат як часу, так і фінансових ресурсів [ 60, с. 93].

Під адміністративними заходами боротьби з корупцією пропонується розуміти урегульовані нормами права взаємопов'язані між собою дії компетентних органів держави та їх посадових осіб, за допомогою яких забезпечується боротьба з корупцією, та які носять владно-розпорядчий характер. Поняття адміністративних заходів боротьби з корупцією не є тотожне поняттю заходів адміністративного примусу, а включає в себе останнє [ 60, с.93].

У теорії адміністративного права під адміністративним примусом розуміється особливий вид державного примусу, який полягає у застосуванні

суб'єктами функціональної влади встановлених нормами адміністративного права примусових заходів у зв'язку із неправомірними діями [60, с.94].

Можна стверджувати, що заходи адміністративного примусу зводяться до практичних дій компетентних органів по боротьбі з корупцією, в той час як адміністративно-правові заходи боротьби включають в себе будь-які заходи примусового характеру, що носять підзаконний характер. Тому до адміністративно-правових заходів боротьби з корупцією в Україні входять будь-які дії державних органів та їх посадових осіб по боротьбі з корупцією, які носять владно-розпорядчий характер та здійснюються на виконання законів [60, с.99].

У розвинутих країнах вирішальну роль в організації ефективної протидії корупції відіграють органи, на які держава поклала безпосередні обов'язки боротьби з корупцією. Їх головна відмінність – професіоналізм і високі морально-етичні якості їх працівників [36, с.275].

Проте, у Рекомендаціях ООН говориться: «Одна структура не в змозі боротися самостійно з цим явищем, і ми повинні проводити лінію, щоб кожна державна структура розробляла, приймала і впроваджувала заходи з недопущення у своєму відомстві умов для корупції та хабарництва» [60, с.153].

Тому для координації дій суб'єктів боротьби з корупцією (правоохоронних, контролюючих, представницьких, виконавчих органів, органів місцевого самоврядування та громадськості) і встановлення контролю за її проявами слід впровадити централізоване керівництво усією системою цих органів, що дозволить на практиці організувати тісну взаємодію суб'єктів протидії корупції. Потрібна логічна й організована система установ, заходів та механізмів боротьби з корупцією на основі чіткого розподілу обов'язків між ними, концентрації і координування спільних зусиль [60, с.153].

Виходячи із накопиченого досвіду, заходи по активній протидії корупції можна поділити на дві групи. В першу групу входять заходи боротьби з корупційними діяннями. Другу групу створюють заходи з інституційними передумовами, що живлять корупцію, тобто з потенційною корупцією, з тим

чиновником, який при певних умовах може перетворитись в корупціонера. Тому у Європейській практиці стратегія системного усунення причин корупції орієнтована як на протидію конкретним корупціонерам, так і на усунення причин та умов, що живлять цей феномен [36, с.273].

В цілому у розвинутих країнах, перш за все Європейського Союзу, склався системний підхід до вироблення антикорупційної стратегії. Уявлення про її зміст і складові можна одержати із «Єдиної багатоцільової стратегії боротьби з корупцією», що розроблена Світовим банком і покладена в основу Національних стратегій. Вона ґрунтується на парадигмі методу системного усунення причин, що породжують корупцію, та відіграє важливу роль в антикорупційному інституціоналізмі. Системність визначає стратегію боротьби з корупцією у сфері державної служби як потенціал вироблення демократичних підходів у відносинах із громадянським суспільством. Стратегія включає в себе:

1.Інституційні основи: незалежність судової влади і правоохоронних органів, розширення контрольних функцій парламенту.

2.Політичну відповідальність, у тому числі політичну конкуренцію, прозорість процедур виборів, правила, що регулюють питання вирішення конфлікту інтересів тощо.

3.Розширення можливостей громадянського суспільства, у першу чергу гарантування свободи інформації та посилення ролі ЗМІ.

4.Конкурентний приватний сектор, що включає такі механізми: максимальне обмеження ролі держави у ринковій економічній діяльності, зокрема, обмеження ліцензій, дозволів, реструктуризація монополій з метою підвищення конкурентних засад та ін.

5.Управління державним сектором. Воно передбачає найм на державну службу на основі заслуг і високого професіоналізму, гідна оплата праці, децентралізація влади, прозорість державного бюджету і контроль за його виконанням, підвищення прозорості в діяльності податкової адміністрації [33, с.201].



Динамізму корупції сприяло безпрецедентне зростання ролі державної бюрократії, яка може як прискорювати, так і припиняти ухвалення рішень з будь-якого питання. Зменшити масштаби корупції, пов'язаної з бюрократією, може радикальне скорочення кількості ліцензій, дозволів та інших бюрократичних обмежень для приватного бізнесу. Саме у відносинах бізнесу і влади корініться найбільше підґрунтя корупції [36, с.340].

Однією з найбільш суттєвих проблем, з якою стикається сьогодні українське суспільство у подоланні корупції, є проблема розповсюдженого її сприйняття громадськістю як злочину без жертв. Такий правовий нігілізм і цинізм дозволяють дійти висновку, що корупція сьогодні – це ефективний засіб досягнення цілей, недосяжних правовим способом [36, с.215].

Правовий нігілізм і корупція тісно пов'язані поміж собою. Причому їх взаємозалежність прямо пропорційна: чим вищий рівень правового нігілізму – тим вища ступінь корумпованості суспільства [36, с.211].

Сама по собі держава не може побороти корупцію, оскільки її структури і органи є головними носіями цього феномену, його середовищем, тобто вона не може боротися сама з собою. В обмеженні цього явища об'єктивно заінтересоване суспільство, його найбільш активні члени, їх громадські об'єднання та духовна частина еліти.

Відповідно до ст. 21 Закону України «Про запобігання корупції», громадськість також бере участь у заходах щодо запобігання корупції, для чого громадські об'єднання, їх члени або уповноважені представники, а також окремі громадяни в діяльності щодо запобігання корупції мають право:

- 1) повідомляти про виявлені факти вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, реальний, потенційний конфлікт інтересів спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції, Національному агентству, керівництву чи іншим представникам органу, підприємства, установи чи організації, в яких були вчинені ці правопорушення або у працівників яких наявний конфлікт інтересів, а також громадськості;

2) запитувати та одержувати від державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування в порядку, передбаченому Законом України «Про доступ до публічної інформації», інформацію про діяльність щодо запобігання корупції;

3) проводити, замовляти проведення громадської антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів, подавати за результатами експертизи пропозиції до відповідних органів, отримувати від відповідних органів інформацію про врахування поданих пропозицій;

4) брати участь у парламентських слуханнях та інших заходах з питань запобігання корупції;

5) вносити пропозиції суб'єктам права законодавчої ініціативи щодо вдосконалення законодавчого регулювання відносин, що виникають у сфері запобігання корупції;

6) проводити, замовляти проведення досліджень, у тому числі наукових, соціологічних тощо, з питань запобігання корупції;

7) проводити заходи щодо інформування населення з питань запобігання корупції;

8) здійснювати громадський контроль за виконанням законів у сфері запобігання корупції з використанням при цьому таких форм контролю, які не суперечать законодавству;

9) здійснювати інші не заборонені законом заходи щодо запобігання корупції [41].

Гарантією користування цими правами є передбачений ст. 53 Закону державний захист викривачів – осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції і які за наявності обґрунтованого переконання, що інформація є достовірною, повідомляють про порушення вимог цього Закону іншою особою.

Досвід демократичних країн доводить, що нічого не можливого в тому, щоб зменшити рівень корупції, немає. Ліки від цієї хвороби відомі – освіта, культура, громадянське суспільство, правова держава, які стали основою сучасної

європейської цивілізації. Максимально обмежити прояви корупції в Україні можливо лише при комплексному підході, який повинен включати одночасно економічні, політичні, культурні, освітні, правові механізми [36, с.222].

Прикладом комплексної стратегії протидії корупції є антикорупційна політика Нідерландів. Вона включає такі процедурні та інвестиційні заходи:

- постійна звітність та гласність у питаннях виявлення корупції та обговорення наслідків-покарань за корупційні діяння. Щорічно міністр внутрішніх справ цієї країни представляє доповідь парламенту про виявлені факти корупції та прийняті заходи з покарання осіб, що замішані в корупції;
- розроблення системи моніторингу можливих точок виникнення корупційних дій у державних та суспільних організаціях та жорсткого контролю за діяльністю осіб, що перебувають в цих точках;
- створення чіткої системи прав і обов'язків посадових осіб з указанням їх відповідальності за порушення посадової етики, включаючи корупцію;
- основною мірою покарання за корупційну дію є заборона працювати у державних організаціях та втрата соціальних пільг, котрі надає державна служба, наприклад, пенсійного та соціального обслуговування. Шкала покарань включає також штрафи та відсторонення від виконання обов'язків;
- у всіх значущих державних організаціях, наприклад, у міністерствах, існують служби внутрішньої безпеки, обов'язком яких є реєстрація та виявлення помилок чиновників, їх навмисних та випадкових порушень діючих правил та наслідків таких порушень. Державні організації намагаються заохочувати позитивні дії посадових осіб. Система заохочень спрямована на те, щоб чиновнику було вигідно і у матеріальному, і у моральному планах працювати чесно й ефективно;
- організована система підбору осіб на посади, небезпечні з точки зору корупції;
- матеріали, пов'язані з корупційними діями, якщо вони не стосуються системи національної безпеки, в обов'язковому порядку стають доступними для громадськості;



- кожен чиновник має право ознайомитися з інформацією, що характеризує його як з позитивного, так і з негативного боку;
- існує спеціальна система навчання чиновників, що роз'яснює, зокрема, політичну та суспільну шкоду корупції і можливі наслідки участі в ній;
- створена система державної безпеки по боротьбі з корупцією типу спеціальної поліції, яка володіє значними повноваженнями по виявленню випадків корупції [36, с.284].

Якщо проаналізувати доробки міжнародного досвіду, то очевидно, що мета перемоги над корупцією є нагальною у всіх країнах. Але реальний антикорупційний потенціал вдалось запровадити лише у формі двох моделей.

В першій з них, так званій сінгапурській або азійській схемі, головна увага приділяється прискіпливому контролю за чиновниками. При цьому запроваджуються суворі покарання за корупційні дії.

В другій – шведській чи скандинавській – основні зусилля зосереджуються на самій можливості корупції, з тим, щоб поступово звести її нанівець взагалі. Досягається це за рахунок зняття обмежень в економіці, максимальної публічності в державних справах і високих етичних норм, які висуваються перед чиновниками [37, с. 36]

Успішна боротьба з корупцією повинна провадитись поетапно. Перший етап повинен полягати у визначенні передумов та причин, що сприяють виникненню та процвітанню корупції в Україні. Другим етапом повинно стати розроблення загальнонаціональної програми боротьби з корупцією. І вже тільки після визначення цих основних категорій необхідно запроваджувати заходи, які повинні базуватися на принципі рівноваги між врегулюванням вищевказаних проблем на нормативному рівні та втіленні в життя конкретних практичних заходів.

## ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

У магістерській роботі здійснено теоретичне узагальнення та розробка підходів до удосконалення механізмів запобігання та протидії корупції в Україні на основі виявлення нових тенденцій і закономірностей корупційних відносин в системі органів публічної влади. Отримані в процесі дослідження результати дають підстави для формулювання низки узагальнюючих висновків і пропозицій та рекомендацій, що мають теоретичне та практичне значення.

1. Розглянуто історичний шлях виникнення та поширення соціально-політичного явища корупції. Встановлено, що корупційні прояви супроводжують всю історію людства, про що свідчать пам'ятки культури та історичні джерела різних епох і народів. Еволюціонуючи, корупція від окремих проявів у вигляді хабарництва, перетворилася на складне, системне, багатогранне явище як локального так і глобального виміру.

2. Розкрито поняття корупції, її правова природа, сутність та суспільна небезпечність. Корупція як соціальне явище супроводжує людське суспільство з часу формування його державної організації. Це явище не знає національних кордонів і зумовлюється факторами політичного, економічного, ідеологічного, організаційного, психологічного характеру тощо. Корупцію визначено як систему корупційних правовідносин, засновану на корисливих протиправних діяннях публічних посадових осіб з корупційною вигодою та всупереч державним та суспільним інтересам.

Суспільна небезпечність корупції полягає у тому, що вона підриває авторитет держави, суттєво обмежує конституційні права і свободи людини і громадянина, порушує принципи верховенства права; призводить до гальмування та викривлення соціально-економічних реформ, перешкоджає розвитку ринкових відносин, сприяє криміналізації та тінізації економічних відносин, легалізації доходів, одержаних незаконним шляхом, нищить духовні, моральні та суспільні цінності. І що є важливим, ускладнює відносини з іншими

державами і всією міжнародною спільнотою, унеможлиблює надання іноземної допомоги.

3. Визначені передумови та причини виникнення корупції в Україні, серед яких невдала приватизація державного та комунального майна в 90-х роках 20 ст., швидкий перехідний етап країни від тоталітарної форми правління до демократичної, від планової економіки до ринкової, правовий нігілізм та культура населення.

4. З'ясовано чинники поширення корупції в Україні, зокрема політичні: занадто повільний розвиток політичної структури та свідомості суспільства, відсутність системи виховання у службовців моральних, професійних якостей, недостатня визначеність, непослідовність і поверховість у проведенні антикорупційної політики, що породжує у службовців, схильних до корупційних діянь, відчуття безкарності тощо; економічні чинники: відсутність сприятливого режиму діяльності підприємств та підприємців, відсутність прозорості процесів роздержавлення власності; правові чинники: недоліки законодавства, внаслідок чого правова база є недостатньою для ефективної протидії зловживанням чиновництва, зберігає його зверхність над населенням, надмірну закритість, не сприяє створенню чіткої системи контролю за діяльністю службовців, надійного адміністративно-правового захисту особи від свавілля державних органів та посадових осіб; організаційно-управлінські чинники: відсутність чіткої регламентації діяльності державних службовців щодо процедури здійснення службових повноважень, прийняття рішень, видачі офіційних документів; наявність у посадових осіб надто широких розпорядчо-дозвільних повноважень для прийняття рішень на свій розсуд, поширеність у кадровій політиці випадків заміщення посад службовців не на підставі їхніх ділових і моральних якостей, а через знайомство за колишньою роботою, особисту відданість, близькість політичних уподобань, відсутність порядку спеціальної перевірки, тестування на відповідність професійним та моральним якостям, періодичної ротації тощо.



5. Визначено систему державних органів, що здійснюють заходи щодо запобігання та протидії корупції, яку можна поділити на дві групи органів: суб'єкти із загальної компетенцією та суб'єкти зі спеціальною компетенцією.

До першої групи віднесено Президента України, Верховну Раду України, Кабінет Міністрів України та загалом всі органи публічної влади, а також громадськість. До другої групи віднесено такі суб'єкти зі спеціальною компетенцією, як Національне агентство з питань запобігання корупції, Національне антикорупційне бюро України, Спеціалізована антикорупційна прокуратура, Вищий антикорупційний суд, Державне бюро розслідувань.

6. Розкрито сутність політичної корупції та оптимальні шляхи її подолання, конфлікт інтересів та засоби його врегулювання, а також основні засоби антикорупційної діяльності, зокрема це реформа державної служби, посилення контролю за діяльністю чиновників та способу їх життя, підвищення рівня стандартів доброчесності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та ін..

7. Досліджено досвід боротьби з корупцією в Сінгапурі та Нідерландах, який полягає в системному підході до вирішення цієї проблеми.

Пропозиції удосконалення законодавства у сфері боротьби з корупцією:

1. Доповнити статтю 11 Закону України «Про запобігання корупції» такими повноваженнями Національного агентства з питань запобігання корупції, як: «здійснення державного контролю за вжиттям державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування заходів з виявлення та зменшення корупційних ризиків у власній діяльності, зокрема під час підготовки та виконання антикорупційних програм».

2. Пропонується на законодавчому рівні прийняти Кодекс основних правил поведінки державного службовця, який заклав би основні принципи поведінки діяльності особи, уповноваженої на виконання функції держави при виникненні конфліктів інтересів, а також встановлював відповідальність, покарання за надання переваги власним інтересам над інтересами держави.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Алфьоров С.М. Суб'єкти, які здійснюють заходи щодо запобігання і протидії корупції, відповідно до проекту Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції». Право і суспільство, №1, 2011, С.3-7.
2. Андрущенко Л. В. Сутність явища "корупція" та причини її існування в Україні. Право і суспільство, 2016, № 3(1), С. 148–153.
3. Антикорупційна політика держави: складові та напрями реалізації. С.М. Серьогін, В.В. Баштанник, Н.А. Липовська, І.І. Хожило, О.В. Антонова [та ін.]. Дніпропетровськ, ДРІДУ НАДУ, 2012, 248 с.
4. Аристотель. Собрание сочинений: в 4 т., М.,1983.,Т 4, 320 с.
5. Божок Г. Д., Історичні витоки корупції. URL: [http://www.biglib.com/book/64\\_Aktyalni\\_problemi\\_zapobigannya\\_ta\\_protidii\\_korupcii\\_i\\_ohoroni\\_prava\\_vlasnosti/6888\\_Vojok\\_G\\_D\\_ISTORICHNI\\_VITOKI\\_KORUPCII\\_](http://www.biglib.com/book/64_Aktyalni_problemi_zapobigannya_ta_protidii_korupcii_i_ohoroni_prava_vlasnosti/6888_Vojok_G_D_ISTORICHNI_VITOKI_KORUPCII_).
6. Бондар І. С. Антикорупційна політика та запобігання корупції в публічному управлінні : навч. посібник для студентів вузів, Київ, Ліра-К, 2016, 255 с.
7. Вдовиченко Є. В. Сутність корупції, її принципи і властивості (філософський контекст). Актуальні проблеми філософії та соціології, 2016, Вип. 9, С. 15–19.
8. Вирішення проблеми корупції: від проголошення боротьби з корупцією до скорочення корупційних можливостей. URL: [www.ya.org.ua/brochure/2000/002/009.html](http://www.ya.org.ua/brochure/2000/002/009.html).
9. Гвоздецький В. Д. Адміністративно-правові засади запобігання і протидії корупції : курс лекцій, К., УДУФМТ, 2012,120 с.
10. Гвоздецький В. Д. Організаційно-правові засади запобігання і протидії корупції в Україні : монографія, К., «МП Леся», 2011, 592 с.
11. Дигести Юстиніана. М., 1984, 292 с.
12. Доля Л. М. Причини корупції в Україні та її наслідки для суспільства. Боротьба з організованою злочинністю та корупцією : матеріали наук.-практ.

- конф., 4–5 квіт. 2000 р., Київ. Ред.-вид. відділ МВС України, 2001, С. 104–111.
13. Заброда Д.Г. Взаємодія суб'єктів боротьби з корупцією: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». К., 2005, 19 с.
14. Задорожний С.А. Корупційні діяння в системі державної влади та управління. Стратегія державної кадрової політики – основа модернізації країни. Матеріали Всеукр. наук.-практ. Конф за міжн. участю, Київ, 31.05.2012, К., НАДУ, 2012, С. 508–509.
15. Задорожний С.А. Сучасні передумови виникнення корупції. Проблеми реалізації державної антикорупційної політики в Україні: Збірник наукових праць, К., НАДУ, 2011, С. 43–46.
16. Запобігання корупції у запитаннях і відповідях: посіб. для суддів. К., Ваіте, 2017, 146 с.
17. Історичні аспекти виникнення корупції. К.В. Ростовська. Вісник Харків. нац. універ. ім. В.Н. Каразіна, №20, 2015, С. 85-87.
18. Кальман О. Г. Місце і значення соціально-правового контролю в системі заходів протидії корупції в Україні. Відповідальність посадових осіб за корупційну діяльність. Liability of Public Officials for Corruption : зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. семінару. – Х. : НЮА ім. Ярослава Мудрого ; Харків. центр по вивченню організованої злочинності спільно з Амер. ун-том у Вашингтоні ; Ін-т вивчення проблем злочинності Акад. прав. наук України, 2003, С. 148–151.
19. Камлик М.І. Корупція в Україні / М.І. Камлик, Е.В. Невмержицький. К., Знання, 1998, 187 с.
20. Карпінський І. Ю. Соціально-психологічні фактори боротьби з корупцією в Україні., Грані, Київ, 2012, №1, С.71-75.



21. Колеснікова М. В., Інформація як спосіб боротьби з корупцією URL:  
[https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream/123456789/44787/1/Kolesnikova\\_Turuk\\_Informatsiya\\_yak\\_sposib\\_borotbi\\_z\\_koruptsiyeyu.pdf](https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream/123456789/44787/1/Kolesnikova_Turuk_Informatsiya_yak_sposib_borotbi_z_koruptsiyeyu.pdf).
22. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції: конвенція від 31.10.2003, Організація Об'єднаних Націй. URL:  
[https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_c16](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16).
23. Конституція України від 28 червня 1996 р. Відомості Верховної Ради України, 1996, № 30, С. 141.
24. Корупція: історичні витоки та сучасні прояви/ А.В. Волошенко// Актуальні проблеми економіки, №3, 2015, С. 8-16.
25. Коткін С. Політична корупція перехідної доби. Скептичний погляд / С. Коткін, А. Шайо, К., К.І.С., 2004, 440 с.
26. Кушнар'єв І. В. Політична корупція як система протиправних дій: варіативність проявів, Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, Політичне життя, 2018, №2, с. 50-54.
27. Машлякевич Д. С. Система суб'єктів запобігання та протидії корупції, Право.ua, № 2, 2015, с. 94-101.
28. Мельник М. І. Корупція – корозія влади (соціальна сутність та наслідки, заходи протидії). К., Юридична думка, 2004, 400 с.
29. Мельник М. І. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії : монографія / М. І. Мельник. К., Атіка, 2001, 304 с.
30. Молдаван Е. Напрями запобігання та протидії корупції на державній службі: морально-ідеологічний аспект, Державне управління: теорія та практика, 2010, №2, С. 25-29.
31. Мороз О. Антикорупційні органи в Україні: хто за що відповідає? (частина1), Місцеве самоврядування, 2017, URL:  
<https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2017/october/issue-10/article-31243.html>.
32. Мороз О. Антикорупційні органи» в Україні: хто за що відповідає? (частина 2), Місцеве самоврядування», 2017, №11, URL:  
<https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2017/november/issue-11/article-32039.html>.

33. Невмержицький Є. В. Корупція і національна безпека : навч. посіб. / Є. В. Невмержицький, Ф. П. Шульженко. К., КДЛУ, 2000, 193 с.
34. Невмержицький Є. В. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізм, протидії. К., КНТ, 2008, 364 с.
35. Невмержицький Є. В. Корупція як соціально-політичне явище: особливості проявів і механізми подолання в сучасній Україні: Дис. канд. політ. наук: 23.00.02; НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, Київ, 1999, 230 с.
36. Невмержицький Є. В. Корупція як соціально-політичний феномен, дисертація, НАН України, Ін-т політ. і етнонац. дослідж. ім. І. Ф. Кураса, 2009, Київ, 410 с.
37. Онищук О. О. Концептуальні засади запобігання та протидії корупції в Україні, Адвокат, №9, 2010, с. 35-37.
38. Про Вищий антикорупційний суд: Закон від 07.06.2018 № 2447-VIII. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2447-19>.
39. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування органів внутрішніх справ: Закон від 12.02.2015 № 193-VIII. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/193-19>.
40. Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 р. Відомості Верховної Ради України, 1993, № 52, С. 490.
41. Про запобігання корупції: Закон від 14.10.2014 № 1700-VII. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
42. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки: Закон від 14.10.2014 № 1699-VII. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>.
43. Про затвердження Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України: Наказ від 12.04.2016 року № 149. Генеральна прокуратура України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0149900-16>.

44. Про Концепцію подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності»:  
Указ Президента України від 11 вересня 2006 р. № 742/2006.  
URL:<http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=742%2F2006>.
45. Про Концепцію подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності»:  
Указ Президента України від 11 вересня 2006 року № 742/2006. Офіційний вісник України, 2006, № 37, С.9.
46. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон від 14.10.2014 № 1698-VII. Верховна Рада України. URL:  
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18>.
47. Про Національну антикорупційну стратегію на 2011-2015 роки: Указ від 21.10.2011 № 1001/2011. Президент України. URL:  
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001/2011>.
48. Про Національну поліцію: Закон від 02.07.2015 № 580-VIII. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.
49. Про Національну програму боротьби з корупцією: Указ Президента України від 10 квітня 1997. Офіційний вісник України, 1997, № 15, С. 11.
50. Про національну систему оцінки рівня корупції: наказ Міністерства юстиції України та Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 30 вересня 2013 року № 2055/5/1153. URL:  
<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v2055323-13>.
51. Про очищення влади : закон України від 16.09.2014 № 1682-VII. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-18>.
52. Про прокуратуру: Закон від № 1697-VII. Верховна Рада України. URL:  
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.
53. Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції:  
Закон від 18.10.2006 № 251-V. Верховна Рада України. URL:  
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/251-16>.
54. Про ратифікацію Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією [Текст]:  
Закон України від 18.10.2006 № 252-V. Голос України, 2006, С.2.



55. Про ратифікацію Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією: Закон України № 2476–IV від 16.03.2005 р. Урядовий кур'єр, 2005, С.5.
56. Про систему заходів щодо усунення причин та умов, які сприяють злочинним проявам і корупції: Указ Президента України від 9 лютого 2004 № 175. Офіційний вісник України, 2003, С. 44.
57. Про Службу безпеки України: Закон від 25.03.1992 № 2229-XII. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12>.
58. Прохоренко О. Я. Корупція по-українськи (сутність, стан, проблеми) : монографія. К., Вид-во НАДУ, 2005, 456 с.
59. Прохоренко О.Я. Корупція по-українськи : Монографія, К., НАДУ, 2005, 166 с.
60. Рогульський С.С., Адміністративно-правові заходи боротьби з корупцією в Україні: дисертація, КНУ ім. Т. Шевченко, Київ, 2005, 187 с.
61. Романов М. В. Основні засади запобігання корупції, ТОВ «Видавництво «Права людини», Харків, 2017, 176 с.
62. Семенов В. 1. Кому по силам победить коррупцию? Вечерний Харьков, 2009, № 143, С. 4.
63. Смит Д. Коррупция в полиции – британский опыт // Коррупция в органах государственной власти: природа, меры противодействия, международное сотрудничество: Сб. статей. Под ред. П. Н. Панченко, А. Ю. Чупровой, А. И. Мизерия, Новгород, 2001, С. 487-492.
64. Станик В. Проблеми боротьби з організованою злочинністю і корупцією в Україні. Вісник Академії правових наук України, Х., 2001, Вип. 2, С. 163-168.
65. Степашин С. Против криминализации России/ С.Степашин// Российская коррупция, 2000, №1, С. 2-3.
66. Тимошук В.П. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України, К., Факт, 2003, 496с.

67. Тучак Р. М. Адміністративно-правові засади боротьби з корупцією: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спеціальність 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право», Харків, 2007, 20 с.
68. Чемерис І. В. Зарубіжний досвід протидії корупції в системі державного управління. Стратегічні пріоритети, 2009, № 3(12), С.15-20.
69. Яцків І. І. Загальна характеристика заходів запобігання та протидії корупції. Актуальні проблеми політики: збірник наук. Праць, Миколаїв, 2009, Вип. 38, С. 367-372.
70. Яцків І. І. Адміністративно - правові засади протидії корупції в Україні: Дис. канд. юрид. наук; Нац. академ. внутр. справ України, Київ, 2011, 239с.
71. Яцків І.І. Деякі питання застосування міжнародних механізмів протидії корупції в Україні. Право України, 2010, №11, С. 259-265.