

**ТЕРНОПІЛЬСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ЕКОНОМІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ЮРИДИЧНИЙ ФАКУЛЬТЕТ
КАФЕДРА ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ
ЕКОНОМІКИ ТА ПРАВознавства**

**Возьний В.І., Івашук О.Т., Олійничук Р.П.,
Шевчук О.Р., Якубовський Р.В.**

АНТИКОРУПЦІЙНА ПОЛІТИКА В УКРАЇНІ

Навчально-методичний посібник

**Тернопіль
2013**

ББК
У
УДК

ISBN

**Возьний В.І. Антикоруційна політика в Україні:
Навчально-методичний посібник. – Тернопіль: ТНЕУ. – 2013. – 241 с.**

Укладачі:

Возьний В.І., Іващук О.Т., Олійничук Р.П., Шевчук О.Р., Якубовський Р.В.

Рецензенти:

Слома В.М. – к.ю.н., доцент кафедри цивільного права і процесу юридичного факультету;
Томчук І.О. – к.ю.н., викладач кафедри правового регулювання економіки і правознавства юридичного факультету.

*Рекомендовано до видання Вченою радою
юридичного факультету
Тернопільського національного економічного університету
(протокол №1 від 29 серпня 2013 р.)*

Антикоруційна політика України складає основу, підґрунтя для вивчення, набуття та закріплення знань. Вивчення цієї навчальної дисципліни має загальноосвітню, правознавчу і практичну мету. Для належного засвоєння навчального курсу “Антикоруційна політика України” студентам і слухачам необхідно глибоко опрацювати основні напрями: соціальні передумови та соціальна сутність корупції в Україні; реалізація державної політики у сфері запобігання та протидії корупції; особливості здійснення державного управління щодо запобігання корупційним правопорушенням, тощо.

**© Возьний В.І., Іващук О.Т., Олійничук Р.П.,
Шевчук О.Р., Якубовський Р.В., 2013**

©

ЗМІСТ

Вступ	4
РОЗДІЛ 1. КОРУПЦІЯ В УКРАЇНІ: ПОНЯТТЯ ТА ОРГАНІЗАЦІЯ ПРОТИДІЇ	6
1.1. Сутність корупції, її види та наслідки.	6
1.2. Політична корупція: зміст, форми прояву та можливості подолання.	36
1.3. Запобігання і протидія корупції в Україні при виконанні Програми економічних реформ.	45
1.4. Корупційна загроза національній безпеці України.	63
1.5. Стратегія протидії корупції як складова антикорупційної політики.	80
Розділ 2. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСОБИ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ.....	100
2.1. Роль державної влади у боротьбі із проявами корупції.	100
2.2. Шляхи вдосконалення взаємодії державних органів та органів місцевого самоврядування з правоохоронними органами у сфері запобігання та протидії корупції.	115
2.3. Провадження у справах про корупційні та адміністративні правопорушення.....	133
2.4. Участь громадських організацій у заходах щодо запобігання та протидії корупції.	162
2.5. Боротьба з корупцією як невід’ємна складова реформування державної служби України.	176
РОЗДІЛ 3. КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ.....	198
3.1 Злочини у сфері службової діяльності: сутність, види та особливості.....	198
3.2 Кримінологічні засади корупції в Україні: причини та проблеми запобігання	218
3.3 Правовий статус органів по боротьбі з корупцією.....	232
Використана література.....	242

Вступ

Майже двадцятирічне існування України як самостійної держави не лише актуалізувало складні і суперечливі проблеми державного становлення, а й загострило успадковані соціальні вади минулого суспільного утворення. Серед успадкованих хвороб чільне місце як за масштабністю поширення, так і за глибиною проникнення в суспільний організм, належить корупції.

Сьогоднішній стан цього антисоціального явища у державі є такий, що сфера корупції і організованої злочинності стає конкурентом держави у здійсненні управління суспільством, а сучасні організаційні норми і соціальний ефект корупції створюють загрозу національній безпеці країни. За умов відсутності ефективної системи контролю на різних рівнях, втрати результативного державного керівництва багатогранними сферами матеріального і духовного виробництва саме за умов переходу до ринкових відносин, корупція, особливо на рівні регіональних мафіозно-корумпованих кланів, загрожує національному суверенітету і територіальній цілісності нашої держави. Вона реально протистоїть конституційному ладу України, шляхом корумпування організована злочинність намагається „роздержавити” державні силові структури, проникнути у законодавчі і виконавчі органи влади завдяки лобізму, підкупу, шантажу та корупції, залучаючи до свого лона окремих політичних діячів, державних посадових осіб різних рівнів, підриває, таким чином, у широких верств населення довіру до керівників держави та уряду, їх політичного курсу, повагу до Конституції України як Основного Закону життєдіяльності держави, суспільства, людини.

За умов чітко невідпрацьованих економічних механізмів приватизації та роздержавлення, наявної бюрократичної формалізації цих процесів, лобісти, корумповані чиновники створюють умови для мафіозних структур, які близькі до того, щоб стати власниками основного обсягу, насамперед, матеріальних цінностей, створених сучасним і, особливо, минулими поколіннями трудівників нашої країни. Корумпована (тіньова) економіка руйнує матеріально-виробничі підвалини суспільства, перешкоджає утворенню могутнього легального національного капіталу. Економіка держави все відчутніше набуває криміналізаційного характеру,

видозмінюючи соціальну структуру суспільства, зокрема, середню верству, диференціюючи її на злиденну, традиційну і нову, що прислуговує „новим багатим”.

Корупція є живильним середовищем для організованої злочинної діяльності з її різнобічними методами і формами насильства, протекціонізму. Це є комплексним, багаторівневим та широкомасштабним явищем економічного, соціального і політичного характеру складність якого обумовлена різними причинами економічного, інституційного, законодавчого, політичного, соціального і морального характеру.

Тому осмислення сутності, причин наявності, організації та адміністративно-правових засобів протидії корупції, особливостей її запобігання та протидії правоохоронними органами є актуальним на даному етапі розвитку України, чому присвячена дана праця.

РОЗДІЛ 1. КОРУПЦІЯ В УКРАЇНІ: ПОНЯТТЯ ТА ОРГАНІЗАЦІЯ ПРОТИДІЇ

- 1.1. Сутність корупції, її види та наслідки.
- 1.2. Політична корупція: зміст, форми прояву та можливості подолання.
- 1.3. Запобігання і протидія корупції в Україні при виконанні Програми економічних реформ.
- 1.4. Корупційна загроза національній безпеці України.
- 1.5. Стратегія протидії корупції як складова антикорупційної політики.

1.1. Сутність корупції, її види та наслідки

В умовах сучасного суспільного розвитку та інтеграції України до загальносвітових глобалізаційних процесів однією з найбільших та найнебезпечніших загроз для нашого майбутнього є корупція та її неконтрольоване проникнення в усі сфери суспільно-політичного, соціально-економічного та правового життя нашої держави.

Сьогодні не існує такої країни, такої суспільно-політичної системи, де б корупція була повністю викорінена. Жодна країна не мала, не має і навряд чи матиме в найближчому майбутньому, принаймні доти, доки існує нинішня система політичних координат і функціонує наразі суспільно-політична формація, повного і абсолютного імунітету до корупції. Корупція існує і дає про себе знати навіть у розвинених демократичних країнах та у вільних постіндустріальних економіках. Відмінність між цими країнами полягає не у наявності чи відсутності у них корупції як такої, а у її масштабах, характері і динаміці корупційних проявів, впливі корупції на економічні, політичні, правові та інші соціальні процеси. Тож межа між „нами” та „ними” проходить там, де корупція із негативного соціально-політичного явища, чия присутність на суспільному полі наявна, але контролюється, перетворюється на паразитуючого на суспільстві елемента, який влітається, подібно чужорідному тілу, в ДНК клітини-господаря, використовуючи всі наявні ресурси політичного організму лише задля збільшення своєї власної присутності та

поширення свого тотального деструктивного впливу на всі без винятку процеси, необхідні для життєзабезпечення цілої системи.

Корупція є найбільшою хворобою політичної бюрократії в сьогоденні епоху. У корупції виявляються неефективність влади, її недієздатність, функціональна недосконалість системоутворюючих державних та суспільних інститутів. Але це явище не є здобутком цивілізованого суспільства.

Дати чітке визначення терміна „корупція” дуже важко, оскільки це складне соціально-економічне явище із надзвичайно великою диверсифікацією його проявів та форм залежно від релігійних, історичних, культурних та правових відмінностей між країнами: те, що в одній країні сприймається як хабар, в іншій є цілком допустимою практикою, елементом прояву культури. Соціальна сутність корупції проявляється в тому, що вона:

- має соціальну обумовленість (є продуктом соціального життя);
- має свою соціальну ціну, яку платить суспільство за існування корупції, істотно впливає на найважливіші соціальні процеси;
- має історичні витоки і глобальний характер, є правовим, економічним, політичним, психологічним і моральним явищем;
- має властивість пристосовуватись до соціальних реалій, постійно мімікувати та видозмінюватися.

Більшість енциклопедичних словників тлумачать цей термін виходячи з латинського „*corruptio*” – псування, розбещування, підкуп, продажність громадських та політичних діячів, посадових осіб. У словниках можна також знайти близьке за значенням інше пізньолатинське слово, яке передує слову „корупція” – „*corrosio*”, що означає „роз’їдання, руйнування”. Зіставлення цих близьких понять дозволяє тлумачити корупцію як процес, що роз’їдає, руйнує суспільство, державу, органи управління зсередини тощо. Саме такий підхід має підтвердження в сучасних українських реаліях.

Конкретні прояви цього соціального явища отримують правову та моральну оцінку з боку держави і суспільства, на те ж вказує на соціальну сутність корупції. Корупція характеризує основні соціальні процеси, які відбуваються у державі та суспільстві, у ній знаходять своє відображення найбільш значущі для держави та

суспільства проблеми. У країнах, де корупція набуває значного поширення і суттєвого впливу на соціально-економічні процеси, є структурованою і здійснює системний вплив на посадових осіб (державних службовців), вона із соціальної аномалії поступово перетворюється на правило і виступає звичним способом вирішення життєвих проблем, стає нормою функціонування влади і способом життя значної частини суспільства.

Корупція, порушуючи природні закони суспільного життя людей, є кримінальною формою їх експлуатації. Різні блага, що стають предметом корупції, розподіляються між людьми не за природними законами суспільного життя, а за сваволею корупціонерів, які зловживають владою, наданими їм правами для того, щоб отримати певні блага, які не належать їм за законами соціальної природи. Тобто корупція – це завжди „протиприродне” (всупереч законам соціальної природи) отримання благ одними за рахунок інших – і ні що інше. Потерпають від корупції усі громадяни, крім, звичайно, самих корупціонерів. Наскільки вони протиприродно отримують неналежні їм блага, настільки на них лежить провина за посягання на добробут інших людей: скільки вони протиприродним чином отримали собі – стільки вони відібрали у інших.

Історія свідчить про появу корупційних діянь ще в період переходу від первіснообщинного до рабовласницького ладу, коли общинні землі переходили до приватної власності членів общини. Саме тоді можновладці почали брати собі більше. Їх подальші маніпуляції з наявними в той час економічними ресурсами призвели до утворення великих приватних землеволодінь й остаточного закріпачення общинників. Так було покладено початок ері рабовласництва. Вона, в свою чергу, спровокувала появу перших протодержав, створивши умови для становлення політичного класу чиновників і виникнення бюрократії. А бюрократія за природою своєю невід’ємна від корупції.

Перша згадка про корупцію в системі державної служби, що знайшла своє відображення в найдавнішій з відомих на сьогодні пам’яток державності – архівах Стародавнього Вавилону, – датується другою половиною XXIV століття до нашої ери. В епоху шумерів та семітів цар Лагашу (стародавнього міста-держави в Шумері на території сучасного Іраку) Урукагіна реформував державне управління з метою

припинення зловживань своїх чиновників і суддів, а також зменшення вимагання незаконних винагород у служителів храмів з боку царської адміністрації, зменшення і впорядкування плати за обряди.

Античний світ сприймав корупцію досить неоднозначно. Корумпувати (від лат. *corrumpere*) означало шкодити шлунку поганою їжею, псувати воду в закритій тарі, розтрачувати марно велике багатство, робити аморальні вчинки, втрачати можливості, розбещувати молодь, спотворювати сенс речей, фальсифікувати результати, принижувати гідність. Серед іншого, але аж ніяк не в первинному значенні, „корумпувати” означало підкупати когось або всіх – народ (не обов’язково посадову особу) грошима та щедрими подарунками.

В римському праві „*corrumpere*” означало ламати, псувати, безчестити, підкупати. Існувало поняття позовів *actio de albo corruptio* – проти того, хто пошкодив або видозмінив оголошений текст преторського едикту на білій дошці для публічних заяв. Або, скажімо, *actio de servo corrupto* – позов, який подавався будь-якій уповноваженій особі проти того, хто змусив чужого раба вчинити злочин.

Термін „корупція” використовувався і як правовий принцип. Наприклад, *corruptio optimi est pessima* – „спотворення найкращого є найгіршим”, тобто найгірший аргумент – це хибний висновок з розумних передумов.

Упродовж епохи європейського Середньовіччя поняття „корупція” прогнозовано набуло суто церковного, канонічного значення – як зваба, спокуса диявола. *Corruptibilitas* означало тлінність людини, її схильність до саморуйнування, але аж ніяк не її схильність давати і брати хабарі. Корупція в богослов’ї католицизму стала проявом гріховності. Після першорідного гріхопадіння корумпованою, тобто тлінною і гріховною стала і природа, в якій народжуються та живуть люди.

Видатний арабський вчений часів Середньовіччя Ібн Халдун, обіймаючи високу посаду намісника халіфа у Єгипті, безуспішно намагався боротися із корупцією в чиновницькому апараті управління. До яких тільки заходів він не вдавався у цьому нерівному двобої! Заохочував чиновників високою платнею і подарунками, рубав руки, страчував, але все було марно. Зрештою, Ібн Халдун дійшов невтішного, але очевидного висновку про те, що бюрократична система

невіддільна від корупції, а відтак остання – непереможна. Повертаючись у сучасні реалії, можна без вагань стверджувати, що слова великого мислителя безліч разів переконливо підтвердили свою істинність. Тим не менш, це аж ніяк не означає, що боротьба з корупцією позбавлена усякого сенсу, чи така боротьба ніколи не приносить відчутних позитивних результатів. Вся суть питання полягає в політичній волі можновладців та адекватності методів боротьби очікуваним результатам.

Більшість сучасних вчених сходяться на думці, що корупція – таке ж давнє явище, як і соціальний порядок, що керує життям людей, яким би він не був. Протягом століть корупція є невід’ємною частиною суспільно-політичного життя за будь-якого режиму та будь-якої влади.

Досить показовим є ставлення до корупції в різних релігіях світу. Так, першу „антикорупційну” заповідь дав Господь через Мойсея: „Дарів не приймай, бо дари сліпими роблять зрячих і перекручують справу правих” (Ісх. 23:8). У свою чергу, пророк Ісаїя, засуджуючи користолюбство, говорив про кару Божу всім, хто вчиняє не по правді: „князі твої – законопорушники і спільники злодіїв; всі вони люблять подарунки і ганяються за мздою... Горе тим, хто ... за подарунки виправдовує винуватців і правих позбавляє законного”. А в Книзі Притч читаємо, що вуста царя „не повинні погрішати на суді”, адже „мерзість для царів – справи беззаконні, тому що правдою затверджується престол” і лише „нечестивий бере подарунок з пазухи, щоб викривити шляхи правосуддя”. Отже, користолюбство, хабарництво та інші прояви зловживання владою категорично засуджуються християнською релігією. Водночас зауважимо, що терпимість, „виправдання” гріха загалом властиві християнству.

Суворі заборони будь-яких проявів корупції характерні і для ісламу. У Корані знаходимо заборону не лише приймати, а й давати хабарі: „... Аллах прокляне всіх, хто платить та бере хабарі, а також і того, хто сприяв цьому”.

Конфуцій – китайський мудрець і філософ, основоположник культури, релігії, політики і принципу управління Китаю – вважав, що турбота та доброчесність є головними чеснотами, які мають бути притаманні можновладцю, особливо, турбота про сім’ю. Водночас він попереджав, що занадто ревне дотримання цих чеснот може

стати причиною зловживань чиновників, оскільки вони, приймаючи рішення, будуть віддавати перевагу своїм сім'ям.

Категорично засуджуються корупційні діяння у буддизмі. За словами Будди „... несправедливі чиновники – це злодії, які крадуть щастя народу... вони обдурюють і правителя, і народ, таким чином стаючи причиною всіх бід нації”. Будда визнавав, що коли правитель, керуючи державою, шукає вигоди, то це зрештою призведе до спотворення сутності суспільних відносин, ігнорування принципів справедливості. Хабарництво обумовлює не тільки прийняття нечесних рішень, а й обіймання високих державних посад негідними людьми”.

Таким чином, в основних релігіях світу узагальнено попередній досвід зіткнення людства з корупцією, зосереджено увагу на цьому явищі як на злі, яке необхідно здолати. Боротьба з корупцією прирівнюється за складністю до боротьби з людськими гріхами. Вона, по суті, і є комбінацією таких гріхів, як жадібність, заздрість, лінь і невгамовна жага насолод. Світ влаштований таким чином, що людські гріхи і пороки неможливо викоренити. Суспільство і кожна окрема людина можуть 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 та з'являється небезпека виникнення соціального хаосу.

Корупція в Україні, як і в більшості країн пострадянського простору, є історичною спадщиною розвитку суспільних відносин з її історичними, культурно-релігійними, економічними та політичними особливостями. Як зазначав відомий фахівець з проблем протидії корупції Сар Дж. Пундея, „... корупція не є інфекцією, яку раптом може „підхопити” здорове суспільство. Вона є наслідком явищ та тенденцій політики, економіки та розвитку держави. Жодна країна не була ніколи повністю вільною від неї і ніколи не буде... Найбільш небезпечні форми корупції, як правило, спостерігаються в країнах, що перебувають у процесі політичного, економічного та соціального становлення...”.

Подолання корупції призведе до повернення вилучених корупціонерами значних благ у сферу соціального обміну і зробить їх доступними для чесних

громадян. Це сприятиме приведенню соціального обміну в суспільстві до нормального (природного) стану, а також значному зростанню доходів чесних громадян, що отримують їх за законом соціального обміну і законом соціальної конкуренції. Корупція – це завжди посягання на публічну владу, що полягає у свавільному її використанні в приватних (чи корпоративних) інтересах.

Як соціальне явище, корупція існує у певних інституційних рамках, в яких правові, економічні, політичні, соціальні процеси впливають на неї, а корупція, в свою чергу, здійснює вплив на право, економіку, політику, ідеологію, суспільну психологію тощо.

Корупція – це не лише певні діяння, а й система негативних поглядів, переконань, установок способів мислення, тобто, корупція є також психологічним і моральним явищем. Вона не існує поза поведінкою людей, їх діяльності.

В одному з діалогів Платона говориться: „Немає людської душі, яка витримає спокусу владою”. Макіавеллі у своїх працях дає визначення корупції як „використання публічних можливостей в приватних інтересах”. Він порівнював корупцію з хворобою. Спочатку її складно розпізнати, але легше вилікувати. Якщо вона вже запущена, її легко розпізнати, але вилікувати важко. Так само і корупція в справах держави. Якщо своєчасно виявити хворобу, що зароджується, то позбутися від неї нескладно, але якщо її вже запущено, то ніякі ліки вже не допоможуть. „Народу, який здобув свободу, але натомість втратив моральність, вкрай важко залишатися вільним. Римські царі дійшли до такого ступеня розбещеності, що якби після них було ще два-три наступники, то падіння Риму стало би неминучим. Для Риму було великим щастям те, що його царі розбестились швидко і швидко були вигнані. Як наслідок, багатьох римських імператорів було вбито в результаті процесів розкладання в армії”, – писав Макіавеллі.

З огляду на пануючу довгий час марксистську теорію злочинності (прибічників її багато і сьогодні), що апелює до бідності як джерела правопорушень, у тому числі корупційних, все нібито досить зрозуміле: мала заробітна плата у посадових і службових осіб, криза економіки породжує бідність, а остання і є джерелом правопорушень. Як зазначав Ф. Енгельс, у праці про стан робітничого класу в Англії, робітник втрачає повагу до власності і здійснює крадіжку через злидні й

бідність. Хоча Ф. Енгельс при цьому і засуджує будь-яке правопорушення (злочин) як засіб класової боротьби. Звичайно, тут доречно було б зауважити, що за періоду життя Ф. Енгельса капіталізм, не маючи системи соціального захисту і справедливості, логічно викликав багато різноманітних суспільних негараздів, конфліктів і глибоких криз, що, так чи інакше, впливали на стан правопорушень у суспільстві, але понад 100 років, що минули відтоді, відчутно змінили уявлення про капіталізм. Уже виросло сучасне індустріальне суспільство (наприклад, Швеція, Японія, Німеччина, США та інші держави), що має міцну і розгалужену систему соціального захисту. Та справа значно складніша. Переконавання, що нібито правопорушення породжуються тільки бідністю, є грубим і невідповідаючим істині спрощенням. По-перше, бідність – це відносне, значною мірою суб'єктивне, поняття, бо воно визначається не стільки рівнем добробуту у даному суспільстві, як його оцінкою окремими людьми. Те, що один розглядає як бідність, інший вважає достатком чи, пак, розкішним буттям. Тому сутність поняття „бідність” не просто визначити. Окрім того, треба мати на увазі, що та чи інша економічна ситуація позначається на рівні правопорушень не відразу, не формально, а з запізненням на кілька років. У нашій державі високий рівень корупції простежувався уже з перших місяців її існування. Тобто причини цього соціального явища значно складніші.

До того ж, не слід лишати поза увагою і теоретичних здобутків з цієї проблеми західних кримінологів. Так, відомий німецький дослідник Георг Фон Майр (1841-1925 рр.) довів, що злидні майже не сприяють зростанню крадіжок. Англійський вчений Уільям Дуглас Моррісон встановив, що Англія наприкінці XIX ст. була у 6 разів багатшою за Італію, та, незважаючи на це, у період з 1880 до 1884 р. крадіжки в ній були більш поширеними. Аналогічне співвідношення було, за Моррісоном, між Францією та Ірландією. Американські кримінологи Кліффорд Шоу і Генрі Маккей висловили припущення, що важкі економічні умови самі по собі автоматично не породжують жодних соціальних проблем. Аргументами для такого висновку послужили факти, згідно з якими рівень правопорушень за періоду великої депресії (1929-1934 рр.) був відносно стабільним: і це тоді, як кількість сімей, що жили на дотації за програмою соціальної допомоги, наприклад, у Чикаго, зросла у 10 разів. Та й автор першого у світі кримінального статистичного щорічника (з

1825 р.) француз Андре-Мішель Геррі (1802-1866 рр.) підкреслював на основі проведеного аналізу, що не бідність є причиною правопорушень, а, передусім, послаблення вимог моралі у суспільстві.

Ф. Люїс зазначає: „Корупція як явище майже така ж давня, як і суспільство. Час од часу її покірні жертви повстають, прагнучи покласти їй край. Це було головним, коли не єдиним чинником більшості революцій. Так, наприклад, основною причиною Реформації був протест вірних проти зловживань католицького кліру”.

Проте не лише революції є політичним наслідком корупції. Вона породила також політичні організації суспільства нового типу, засновані на принципі поділу влади. Формулюючи цей принцип, Ш. Монтеск'є робив це саме для того, щоб протидіяти руйнівній силі корупції. До речі, це ще одне свідчення на користь того, що головним призначенням держави, як і права, є протидія людській сваволі, в тому числі й тій, що проявляється у вигляді корупції, інших формах злочинності.

У конкретних корупційних правопорушеннях, як у дзеркалі, знаходить відображення психологія конкретних людей, у корупції, як соціально-політичному явищі, відображається психологія соціальних груп і всього суспільства.

С.В. Степашин відзначає, що „...корупція – 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”.

Від конкретної особистості залежатиме чи буде вчинено корупційне правопорушення. Як підкреслив А. Ф. Зелінський, ”...ніхто, мабуть не сумнівається в тому, що будь-яка особа, у тому числі особа злочинця, являє собою самокеровану біосоціальну систему надзвичайно високої складності і що елементи (підструктури) особистості взаємодіють між собою на психологічному рівні”. Саме така взаємодія народжує відповідну психологічну установку особистості, яка формує ту чи іншу модель поведінки, у тому числі корупційну. Окремі дослідники вважають, що корупційна модель поведінки має певним чином психологічне коріння, а корупція взагалі – це психологічне походження. Вони пояснюють психологічний характер походження корупції, зокрема, збереженням у традиціях різних країн звичаїв, які

подібні до проявів корупції, але здебільшого використовуються в побуті і схвально сприймаються суспільством.

Є й інша морально-психологічна сторона корупції. Можна погодитися з твердженнями автора публікації „Етапи розвитку корупції як негативного суспільного явища” у виданні „Предпринимательство, хазяйство и право” № 7 за 2000 р., про те, що коли держава примушує своїх громадян поводитися нечесно, то це породжує нездорову систему і має негативний вплив на суспільство. Посадовій особі, яка, умовно кажучи, перед вибором: чесно виконати свій обов'язок чи зловживати службовим становищем – за умов панування правового нігілізму, соціальної нестабільності і невпевненості у своєму майбутньому, культивуванні психології користолюбства, падіння моральності, відсутності чіткої ідеології державної служби легше схилитися до корупційної форми поведінки. Суть запобігання корупційним правопорушенням має зводитись до того, що проблема такого вибору перед особою, уповноваженою на публічну службу, поставала якомога менше, а при її виникненні – така особа мала всі підстави розв'язати її на користь правомірної поведінки.

Погоджуючись із психологічним корінням корупційної поведінки, слід виходити з того, що особа, яка стає на шлях вчинення корупційних правопорушень, не є, так би мовити, скорумпованою від природи. Корумпованих рис поведінка особи набуває у процесі її власної соціалізації. Стане чи не стане особа на шлях вчинення корупційних правопорушень залежить не стільки від того, які традиції чи психологічні установки увібрала від народження, а від того, в якій суспільній атмосфері вона виросла, який психологічний клімат панував навколо неї, в якій суспільній атмосфері вона росла, які поступки визнавались аморальними, а які з боку моралі заохочувались. Йдеться про суспільну свідомість, в якій фокусується надзвичайно багато аспектів суспільного життя, у тому числі відношення громадян до закону і їх реакція на корупційні правопорушення.

В історії людства неважко знайти чимало підтверджень тому, що між прагненням до влади і отриманням вигод від володіння нею існує об'єктивний зв'язок. Відсутність будь-якої особистої зацікавленості в людині, яка піднімається сходами ешелонів влади, видається майже неймовірною. Ніяка форма

управління державними справами не здатна повністю обійтися без відчуження більшої чи меншої частини населення від влади, зокрема, від управління майном, правотворчості та застосування законів. Це просто неможливо. Одна з найбільш, здавалося б, привабливих ідей комунізму (і анархізму) в тому, що кожен має безпосередньо брати участь в управлінні суспільними справами, – сьогодні видається ще більш утопічною, аніж на початку минулого століття, в часи своєї появи. Однак необхідність такого відчуження автоматично створює передумови для залежності конкретного громадянина від конкретного чиновника. Тому якби можна було замінити загальні для всіх правила поведінки в суспільстві індивідуальними, проблема корупції зникла б разом із правовими нормами, оскільки відпала б необхідність їх вибору, тлумачення та застосування. Але право не може існувати без правозастосувача. Воно нетропічне за своєю суттю. Воно потребує тлумача і застосовувача. І тільки від законодавця залежить підтримання оптимального рівня балансу між невизначеністю правових настанов, коли дії правозастосувача легко контролювати, а дії правотлумача обмежені жорсткими рамками чітких за своєю суттю суб'єктивних прав і юридичних обов'язків учасників правовідносин.

Будь-яка форма такої тяжкої хвороби як корупція передбачає наявність людини, наділеної правом розпоряджатися ресурсами, що їй не належать, приймаючи або утримуючись від прийняття тих чи інших рішень. Це зрозуміло. Однак корупція проявляється не лише через прийняття законів в інтересах окремих груп (лобіювання), передачу матеріальних цінностей з державних рук у приватні (держзамовлення та державні закупівлі), надання дозволів чи накладення заборон (штрафи, реєстрації, фіскальні та дозвільні процедури тощо), але й опосередковано – як передумова та в деяких випадках наслідок – дій, які, здавалося б, відбуваються тільки у приватному секторі. Але насправді економічна злочинність – це те середовище, яке цілком підходить для інкубації корупції. Остання, натомість, створює сприятливі умови для збільшення масштабів і обсягів злочинної діяльності в економічній сфері.

Світовий банк у зв'язку з цим вказує на три основних джерела корупції:

- викривлене, спотворене політичне середовище, яке створює чиновникам умови для зловживань та маніпуляцій законодавством у своїх цілях;

- слабка юридична система, яка не забезпечує невідворотність покарання за корупційні діяння;

- неефективне державне управління і низький рівень оплати праці в державному секторі.

Таким чином, корупція – це, насамперед, соціальне явище, що має економічне підґрунтя. Вона негативно впливає як на внутрішню політику держави, так і на її імідж на міжнародній арені. В Оксфордському політичному словнику корупція не дарма трактується як явище, що „може процвітати як у демократичному суспільстві, так і в тоталітарному, оскільки зосереджується навколо чорного ринку і правлячої партії, в якій посади і привілеї купуються”.

Сучасного визначення та нормативного закріплення на міжнародному рівні термін „корупція” набуває в міжнародній резолюції „Кодекс поведінки посадових осіб з дотримання правопорядку”, підготовленій секретаріатом 106-го пленарного засідання Конгресу ООН 17 грудня 1979 року. Корупція в наведеному документі визначається як „... скоєння певних дій при виконанні обов’язків або у зв’язку з цими обов’язками в результаті прийнятих подарунків, обіцянок чи стимулів, чи їх незаконне одержання всякий раз, коли має місце така дія або бездіяльність”.

Резолюцією VIII Конгресу ООН щодо практичних заходів боротьби з корупцією, попередження злочинності і ставлення до правопорушників (Гавана, 27 серпня – 7 вересня 1990 р.) корупцію віднесено до проблеми, яка „... може звести нанівець потенційну ефективність усіх видів урядових програм, ускладнити розвиток та створити загрозу для окремих осіб та груп осіб...” і вимагає консолідації міжнародних зусиль щодо її подолання.

У Модельному законі „Основи законодавства про антикорупційну політику”, що був прийнятий на другому пленарному засіданні Міжпарламентської Асамблеї держав-учасниць СНД, корупція трактується як „... підкуп (отримання чи давання хабара), будь-яке незаконне використання особою свого публічного статусу, пов’язане з отриманням вигоди (майна, послуг або пільг і/або переваг, зокрема майнового характеру) як для себе, так і для своїх близьких всупереч законним інтересам суспільства і держави, або незаконне надання такої вигоди вказаній особі”.

В лютому 1995 року Міжнародна група з корупції Ради Європи дала таке визначення корупції, закріпивши його в якості базового для розуміння цього явища на загальноєвропейському рівні: „Корупцією, тією мірою, якою вона потрапляє в сфери компетенції Міжнародної групи з корупції, є підкуп (хабар), а так само і будь-яка інша поведінка щодо осіб, наділених повноваженнями в державному або приватному секторі, що порушує обов’язки, які випливають з цього статусу державної посадової особи, особи, що працює в приватному секторі, незалежного агента... і має на меті отримання будь-яких неналежних переваг для себе або інших осіб”.

Таким чином, чимало, якщо не більшість сучасних міжнародних інституцій є суб’єктами боротьби з явищем корупції на міжнародному рівні. Але всі зусилля цих інституцій, навіть, разом узяті, не матимуть жодної користі для стану справ у сфері боротьби з корупцією в окремо взятій країні, якщо політичні та економічні сили в цій самій країні не виступатимуть єдиним фронтом у цій боротьбі чи, тим паче, буде зацікавлені у збереженні того порядку речей, який не відповідає міжнародним стандартам запобігання і протидії корупції.

Одним із стратегічних напрямів запобігання корупції є захист громадської свідомості від корупційного впливу, який, зокрема, включає збереження моральних цінностей та зростання суспільної свідомості. Як для масштабного поширення корупції, так і для ефективно протидії корупційним правопорушенням має існувати відповідний психологічний настрій суспільства.

У країнах, де корупція поширена значною мірою, корумповані відносини все більше витісняють правові, етичні відносини між людьми, корупція із соціальної аномалії поступово перетворюється в правило і виступає звичним способом вирішення життєвих проблем, стає нормою функціонування влади і способом життя значної частини суспільства. Найбільш небезпечним наслідком такого стану речей у суспільстві є те, що в результаті витіснення корумпованими відносинами правових та етичних відносин відбувається значний злам у суспільній психології – люди у своїй поведінці з самого початку психологічно вже налаштовані на протиправні способи вирішення питань.

У корупції знайшла відображення психологія конкретних індивідів. Буде чи не буде вчинено корупційне діяння, залежить від конкретної особистості. Підкреслюючи психологічне коріння корупційної поведінки, слід виходити з того, що особа, яка стає на шлях вчинення корупційних діянь, не є, так би мовити, скорумпованою від природи. Корумпованих рис поведінка особи набуває в процесі власної соціалізації. Отже, стане чи не стане особа корупціонером залежить не стільки від того, які традиції чи психологічні настанови вона увібрала в себе від народження, а від того, в якій суспільній атмосфері вона зросла, який психологічний клімат панував навколо неї, які вчинки визнавалися аморальними, а які з боку моралі заохочувались. Іншими словами, йдеться про суспільну свідомість, в якій фіксується надзвичайно багато аспектів суспільного життя, у тому числі відношення громадян до закону і їх реакція на корупцію.

Захист громадської свідомості від корупційного впливу є одним із стратегічних напрямів запобігання корупції, що включає збереження моральних цінностей та зростання суспільної свідомості. Для ефективної антикорупційної діяльності необхідна соціальна база, в якій уособлюється бажання значної частини суспільства протидіяти корупції. За відсутності такого психологічного настрою суспільства антикорупційна діяльність правоохоронних та інших державних структур приречена на поразку.

Існує декілька принципових положень, які потрібно приймати до уваги, аналізуючи проблему психології корупціонера. Під корупціонером слід розуміти не лише посадову особу, що отримує хабарі, а й особу що виконує управлінські функції у комерційній або іншій організації, що отримує незаконну винагороду, а також особу, що дає хабар (винагороду); виборець, що віддає свій голос за винагороду.

Елементи психології корупціонера (якщо мати на увазі активну корупцію, тобто підкуп) притаманні майже кожній дорослій людині. Саме ця обставина примушує завжди враховувати психологічний фактор при побудові будь-яких моделей боротьби з корупцією, що розглядаються у контексті тієї чи іншої стратегії економічного розвитку.

Ядром психології корупціонера зазвичай визнається мотивація поведінки, під якою розуміється сукупність мотивів, тобто свідомих потреб, що виступають як

спонукальні причини активності. Відповідно поведінка корупціонера у основі може бути описаною моделлю боротьби мотивів, що іноді називається „моделлю вагів” або моделлю ризикованої поведінки.

Більшість іноземних вчених визнає корупцію як явище багатоскладове, яке слід вивчати з різних точок зору:

- політики,
- економіки,
- культури,
- соціології,
- психології,
- етики тощо.

Виходячи з цього, корупція зумовлює наслідки у різних сферах (рис. 1)

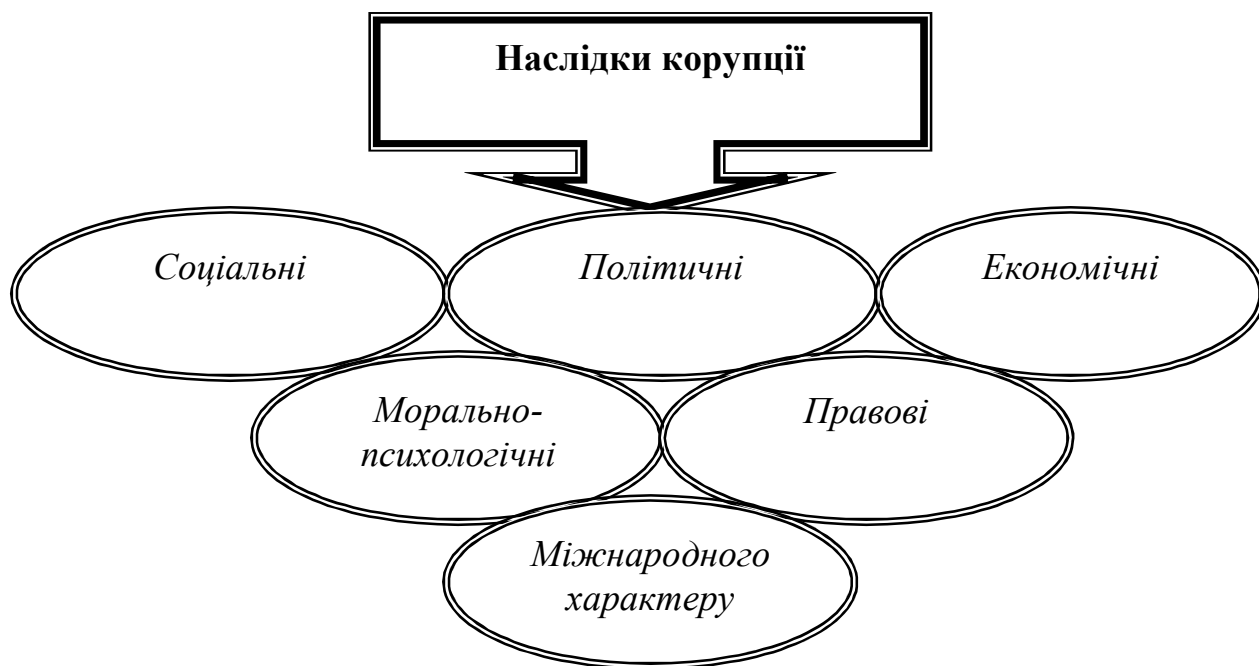


Рис. 1. Наслідки корупції

Так, соціальні наслідки корупції полягають в тому, що вона порушує існуючий порядок речей у суспільстві, спотворює суспільні відносини. Починаючи з порушення службового обов'язку корупція тягне за собою порушення інших суспільних відносин: призводить до гальмування та викривлення соціально-економічних реформ, поглиблює соціальну нерівність громадян, збільшує соціальну напругу в суспільстві, порушує принципи соціальної справедливості, ускладнює доступ громадян до соціальних фондів, перешкоджає користуванню ними, тощо.

В такому випадку суб'єкти корупції функціонують у неофіційній системі, в якій панує своя система цінностей, свої цілі та засоби їх досягнення, де відносини між людьми складаються не за офіційними законами. Водночас, суб'єкти корупції не можуть існувати без офіційної підсистеми. Остання для них є обов'язковою передумовою встановлення корумпованих відносин: для того, щоб зловживати владою, їй потрібно мати – посідати відповідну посаду в органах державної влади, бути наділений певними повноваженнями, мати можливість їх офіційно використовувати.

Політичні наслідки корупції проявляються в тому, що вона: змінює сутність політичної влади, знижує рівень її легітимності як всередині держави так і на міжнародній арені, порушує принципи її формування і функціонування, демократичні засади суспільства і держави, підриває політичну систему, тощо.

При високому рівні корумпованості державних органів корупція стає системним елементом державного управління. За таких обставин управління державою суттєво віддаляється від демократичних принципів і значно спрощується для корумпованих представників влади, яким притаманний спрощений погляд на владу, на її сутність і суспільне призначення, на власне службове становище, яке розглядається як засіб задоволення особистих інтересів. Внаслідок корупції відбувається зміщення основної мети політики – забезпечення приватного і групового інтересів замість забезпечення загальносуспільних інтересів. Корупція підриває авторитет держави, породжує недовіру громадян до політичної влади. Влада сприймається громадянами не як виразник їх інтересів і спосіб їх захисту, а як джерело небезпеки їх правам і свободам.

Економічні наслідки корупції проявляються в тому, що вона: підриває економічну систему держави, дискредитує економічні реформи, порушує основні засади господарської діяльності, перешкоджає надходженню внутрішніх і зовнішніх інвестицій, є причиною фінансових криз, тощо.

Якщо говорити про корупційний вплив на економічні відносини, то він, зокрема, проявляється у дискримінації підприємців з боку службових осіб органів державної влади або органів місцевого самоврядування: 1) у встановлених не передбачених законодавством обмежень на здійснення окремих видів

підприємницької діяльності; 2) примушуванні підприємців до укладання не вигідних для них договорів; 3) надання окремим підприємцям пільг або інших переваг у конкуренції з іншими підприємцями.

Морально-психологічні наслідки корупції проявляються в тому, що вона є потужним фактором деморалізації суспільства, девальвації моральних цінностей, деформації індивідуальної та суспільної психології, нищить духовні та моральні цінності, сприяє поширенню у суспільстві кримінальної психології, тощо.

Найбільш небезпечним у цьому аспекті є те, що масштабне поширення корупції все більше витісняє правові, етичні відносини між людьми. Поступово перетворюючись корупція із соціальної аномалії стає звичним способом вирішення життєвих проблем, нормою функціонування влади і способом життя значної частини членів суспільства.

Правові наслідки корупції проявляються у: поширенні правових принципів функціонування держави та її окремих інститутів, суттєвому обмеженні конституційних прав і свобод людини і громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб, грубому порушенні встановленого законом порядку здійснення повноважень посадовими і службовими особами органів державної влади, тощо. Корупція дискредитує право як універсальний регулятор суспільних відносин, перетворюючи його за засіб задоволення приватних та корпоративних інтересів.

Корупція змінює сутність правоохоронної діяльності державних органів, які перестають виконувати функцію охорони права і перетворюються в інструмент розправи над невинними особами або інструмент неправомірного задоволення особистих чи групових інтересів певних осіб, у тому числі самих посадових осіб зазначених органів.

До наслідків корупції міжнародного характеру можуть бути віднесені: негативний вплив корупції на імідж держави у світі, ускладнення відносин з іншими країнами, міжнародними організаціями і всією міжнародною спільнотою, втрата державою міжнародних позицій в економічній, політичній та інших сферах, тощо.

Стан корупції у країні може бути використаний іншими державами, міжнародними організаціями для тиску на політичне керівництво країни при прийнятті тих чи інших рішень як зовнішньополітичного, так і

внутрішньополітичного характеру. Тобто, політичне керівництво країни в таких випадках потрапляє у політичну залежність від керівників тих країн або міжнародних організацій, які поінформовані про дійсний стан корупції чи корупційну діяльність окремих керівників вищого рівня державної влади.

Варто зауважити, що корупція завжди зростала в період модернізації країни. До таких проблем перехідного періоду відносять:

- 1) спадщина тоталітарного періоду (закритість влади, злиття влади і бізнесу);
- 2) слабкість судової системи (залежність від влади, незадовільне фінансування, перевантаженість);
- 3) нерозвиненість правової свідомості населення (відсутність культури і традиції використання правових важелів);
- 4) орієнтованість правоохоронних органів на захист інтересів держави (підприємці, не знаходячи захисту в сфері права, шукають його у сфері корупційних відносин);
- 5) підпорядкування чиновників не закону, а інструкції і начальнику.

Як соціально-політичне явище, корупція складається з комплексу протиправних дій і аморальних вчинків. В основі корупції лежать такі вікові традиції взаємовідносин у суспільстві як „послуга за послугу”, „ти мені – я тобі” та ін. Тому корупція, як правило, не тягне за собою скарг, оскільки сторони одержують взаємну вигоду від протиправного діяння. Латентність – її основна особливість.

Як правова категорія, корупція – збірне правове поняття, яке охоплює сукупність взаємопов'язаних правопорушень. Корупція не є синонімом поняття „хабарництво”, оскільки при хабарництві посадова особа, яка вчиняє злочин, залишається членом конкретної державної чи громадської системи, а при корумпуванні, регулярно отримуючи матеріальну винагороду від злочинців, вона включається в систему організованої злочинності, що не дозволяє їй в односторонньому порядку відмовитись від взятої на себе ролі.

Корупція здебільшого, є однією з ознак організованої злочинності, зокрема економічної. Для безпечного функціонування тіньової економіки необхідний підкуп працівників правоохоронних і контролюючих органів, суддів, прокурорів, чиновників, політиків. Особливу небезпеку для економіки країни становить

проникнення організованих злочинних угруповання у легальний бізнес і органи влади – злочинці можуть перетворюватися на владу, а представники влади можуть ставати злочинцями.

У Рамковій Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти організованої злочинності від 21 липня 1997 р. при визначенні поняття організованої злочинності вказується на те, що корупція є одним із трьох основних засобів (два інші – насильство і залякування), які дають можливість ватажкам організованої злочинності отримувати прибуток, контролювати території, зовнішні та внутрішні ринки, продовжувати свою злочинну діяльність і проникати у легальну економіку.

Форми прояву корупції:

1) злиття з владою, проникнення у владні та управлінські структури організованої злочинності, яка характеризується залежністю законодавчої та управлінської діяльності від вузькогрупових, корпоративних інтересів певних злочинних структур. Вона може проявлятися не лише у корисливих зловживаннях владою, а й у розкраданнях, інших економічних злочинах, з метою задоволення корпоративних інтересів партій, груп, матеріального забезпечення виборчого процесу тощо. Саме задоволення вузькогрупових інтересів як з корисливих, так із інших мотивів, найхарактерніше для корупції;

2) лобізм, протекціонізм, інвестування комерційних структур за рахунок держави, надання пільгових кредитів, незаконна приватизація держмайна, внески на політичні цілі, прихована участь державних службовців і депутатів у комерційній та підприємницькій діяльності та ін.

Особливу загрозу національній безпеці становить політична корупція – це корумповані форми політичної боротьби кланів, політичних еліт, партій, груп і окремих осіб за владу, що підриває фундаментальні основи функціонування суспільства і держави.

Політична корупція здійснюється правлячою елітою для захоплення і утримання влади, нейтралізації політичних конкурентів шляхом зовні легітимного, а фактично незаконного заволодіння державними ресурсами для їх використання на власні політичні цілі під майбутні „дивіденди”.

Форми такої корупції: лобізм, протекціонізм, вигідне призначення на державні посади, інвестування комерційних структур за рахунок держбюджету, керівництво держчиновниками комерційними структурами через призначення в них своїх родичів, близьких, створення акціонерних компаній на базі державних підприємств, надання пільг, переваг, виключень із загальних правил для „своїх” фірм і компаній, переведення держмайна в акціонерні товариства, келійне проведення приватизації (прикладом може бути приватизація „Криворіжсталі”), фіктивне банкрутство, навчання дітей за кордоном за рахунок спонсорів тощо.

Корупція у структурах влади може бути обмежена за допомогою розподілу влади на законодавчу, виконавчу та судову. Кожна із гілок влади урівноважує, контролює іншу і таким чином протистоїть зловживанням. У країнах так званого третього світу для політичної системи характерна слабкість законодавчих органів і свавілля виконавчої влади. Проте формальний розподіл влади не може сам по собі дати ефективного результату.

У парламенті, системою противаги може бути опозиція або верхня палата, яка побудована на інших принципах представництва. У класичному вигляді цей принцип втілений у структурі конгресу США, де п'ята частина членів верхньої палати плюс один голос можуть заблокувати будь-який законопроект, у тому числі підтриманий Президентом і більшістю обох палат. Таким чином, розподіл влади створює систему за якої жодна впливова група, яка має навіть більшість у парламенті, не володіє монопольною владою, а жодне рішення не може бути прийняте без згоди належних органів.

Говорячи про корупцію як політичну проблему, слід особливу увагу звернути на загрозу корумпованості виборчого процесу, у тому числі і в Україні. Фахівці відзначають, що абсолютна більшість коштів, які використовувалися у президентській компанії 2004 р., знаходилась у тіньовій сфері і не була врахована в офіційному виборчому рахунку. Це характерне не тільки для президентських кампаній. Широке розповсюдження одержала практика купування голосів виборців кандидатами до Верховної Ради України (ремонт під'їздів, роздача продуктів пенсіонерам, тощо). Саме цей фактор змусив відмовитися від мажоритарної системи

виборів, як найбільш корумпованої в Україні і перейти на пропорційну систему виборів.

Але й при цій системі виборів корупція не виключена. Тому слід зробити більш чіткими і прозорими правила приватних пожертвувань і забезпечити достатній обсяг легальних надходжень до фонду виборчих кампаній. Нелегальні внески серйозно підривають виборчу кампанію, ставлять під сумнів її легітимність. Кращим виходом з цього становища було б максимальне розширення державного субсидування виборчих кампаній, але Україні поки що це не під силу. У таких країнах напевно було б правильним бюджетне фінансування надавати тому кандидату, який користується широкою громадською підтримкою і набере певний процент голосів виборців. В іншому випадку він повинен повернути взяту субсидію. Але й це не гарантує від політичної корупції. Щоб парламент був не корумпованим, такими повинні бути й політичні партії, які його утворюють, адже найбільш корумпованими установами у світі вважаються політичні партії. У Європі високий рівень політичної корупції відзначено в Україні, Польщі і Франції.

Щоб уникнути перетворення українського парламенту на корупційний партійний клуб, необхідно:

1) демонтувати самі засади корупції – тобто зрощення бізнесу і влади. Повинен залишитися реальний бізнес, готовий підпорядковуватись закону;

2) дебіюрократизувати всю державну систему;

3) наявність власного (невипадкового) електорату, що не „накачується” технологічно, а який виникає внаслідок логіки суспільних процесів. Але на сьогодні навіть у розвинутих країнах існує купівля голосів виборців;

4) запровадити ценз так званої „суспільної благодійності” (обмеження в праві бути обраним на державні посади осіб, що мають судимість чи адміністративні стягнення у зв'язку з посадовими зловживаннями), приводить до ситуації, коли представники криміналітету мають переваги (за рахунок кримінальних капіталів і різноманітних способів незаконного впливу на електорат) домогтися успіху у виборчій кампанії. Ця обставина значною мірою підриває авторитет існуючої представницької влади в очах населення. Політична влада багатьма „авторитетами” визнається сьогодні найбільш прибутковим „бізнесом”.

Фактично, народ за власний рахунок утримує дві паралельні влади: легітимну і тіньову владу корумпованих організованих угруповань. Так, 70 – 80% фірм знаходяться під впливом злочинних угруповань, і корумпованих чиновників. У зв'язку з цим споживач змушений платити на 20-30 % дорожче за товари (послуги) для покриття витрат на корупціонерів.

Соціально-політичний аспект корупції полягає у спотворенні (викривленні) корумпованим держапаратом соціально-економічної політики держави, а також допуску кримінальних елементів до економічних важелів управління. Зокрема, слід звернутись до феномену клептократії, при якій державний сектор економіки розглядається як особиста вотчина глави держави, а корупція розквітає на найвищому щаблі державної влади, тоді як при інших формах державного устрою це явище розповсюджене найбільше серед чиновників низького рівня (диктатури Мобуту в Заїрі, Стресснера в Парагваї, Дювальє на Гаїті). Така особиста влада забезпечується, як правило терором (армією, спецслужбами) проти непокірних. Щоб забезпечити підтримку вищої політичної і воєнної еліти керівники держави дозволяють їй керівникам займатися незаконним бізнесом, вступати у корупційні зв'язки з наркобізнесом, привласнювати державне майно тощо. У таких країнах для вищої політичної і воєнної еліти будь-яка чітка межа між державною і приватною власністю фактично відсутня.

У більш розвинутих демократичних країнах головна проблема – корумпованість чиновників нижчого рівня, для яких основний спосіб одержати доходи – це контроль за новими правилами і обмеженнями. Для одержання винагороди вони використовують бюрократичну тяганину, а у цілому стримують нормальний процес розвитку суспільства. Підґрунтям для такої корупції є слаба, дезорганізована країна, де не розвивається система підзвітності державних службовців перед суспільством. Така держава становить собою або слабко функціонуючу демократію або автократію з номінальним главою держави. В обох випадках держава фактично управляється купкою приватних осіб, які купують лояльність чиновників. Такий тип державної влади не ефективний, оскільки чиновники не діють в інтересах суспільства, а борються за свої особисті привілеї.

Актуальною проблемою для таких країн є реальна можливість розкручування спіралі корупції з нижчого до вищого рівня.

Таким чином, політична корупція є різновидом „верхівкової корупції”, причому різновидом найбільш небезпечним, оскільки така корупція має як наслідок встановлення основних правових правил економічної і політичної поведінки. Якщо головним наслідком низової (побутова і ділова) корупції є підвищення ціни за надання публічних послуг, то політична корупція здатна змінювати пріоритети суспільного розвитку (нехтування інтересів країни, гальмування розвитку держави, дестабілізація соціальної і політичної ситуації).

З урахуванням вищевикладеного, загальний напрям антикорупційної політики можна представити у вигляді блоків:

1. Удосконалення виборчого законодавства при формуванні представницьких органів влади з метою недопущення „делегування” до влади представників криміналітету, підкупу окремих кандидатів (керівників партій) шляхом:

- приведення допустимого розміру виборчих фондів у відповідність з реальними витратами на виборчі кампанії;

- дозволу формувати виборчі фонди для збору внесків завчасно, а не у період виборчих кампаній;

- державний і громадський контроль за дотриманням порядку фінансування виборчих кампаній, дотриманням виборчого законодавства на всіх етапах;

- зміцнення гарантій незалежності виборчих комісій при одночасному забезпеченні прозорості їх діяльності для суспільного контролю.

2. Мінімізація негативних наслідків лобізму. Через прийняття закону про лобізм, законодавче забезпечення прозорості результатів голосувань у законодавчих органах.

3. Формування механізму стримування і противаг, підконтрольності (відповідальності) державної влади перед суспільством, прозорість процесу прийняття основних державних рішень (у т.ч. кадрових).

4. Підвищення ефективності управління через:

а) обґрунтовані критерії для визначення оптимальної структури і чисельності органів виконавчої влади, оскільки за змінами їх структури, статусу і функцій часто стоять корпоративні, а не загальнодержавні інтереси;

б) усунення інституціональних причин для конфлікту інтересів (наприклад, недопущення поєднання в одному органі функції визначення правил, контролю і надання публічних послуг);

в) декомерціалізація державної і муніципальної діяльності, у тому числі шляхом делегування певних публічних соціальних і правових послуг недержавним структурам (так, наприклад, цей процес давно відбувається в сфері нотаріальної діяльності);

г) забезпечення інформаційною прозорістю процесу ухвалення рішення органів виконавчої влади (в т.ч. доступ до фінансових документів державних органів недержавних організацій і засобів масової інформації);

г) впровадження механізмів суспільного впливу на діяльність державних відомств (незалежна експертиза суспільно важливих проектів рішень).

5. Зміну принципів державної служби і контроль за майновим станом представників влади:

- чітке визначення обмежень для осіб, що обираються та призначаються на вищі державні посади;

- визначення статусу „політичних призначенців” (помічників, радників президента, прем'єра, міністрів та ін.);

- введення обмежень для переходу на роботу після звільнення з державної служби до комерційних організацій, що були колись підконтрольні даній посадовій особі;

- необхідність ротації службовців, у чиї функції входять прямі контакти з населенням і бізнесом;

- поширення обмежень, установлених для державних службовців, на менеджерів державних підприємств із визначеною часткою державної чи муніципальної власності.

6. Усунення корупційних зв'язків між вищими і нижчими рівнями влади. У реальному житті такі зв'язки виражаються, в основному, у двох схемах:

1) коли чиновники нижчого рівня збирають для своїх керівників „мзду” за принципом піраміди. Важливим кроком на цьому шляху є підвищенні заробітної плати чиновника;

2) коли вищі чиновники покривають хабарництво підлеглих в обмін на свою долю їх тіньових доходів. Тому кращим рішенням буде зміна природи державної служби (максимальне скорочення державного апарату, посилення підзвітності, створення для клієнтів „одного вікна”, прозорість у діях, а також передача багатьох державних функцій приватним фірмам). Так, в Австралії і Новій Зеландії практикується участь приватних структур у конкурсах на одержання підрядів у сфері державних послуг, у США, де приватні компанії утримують тюрми, збирають податки.

Корупція живиться економікою, знижуючи її ефективність. Що обумовлює такий взаємозв'язок корупції і економіки в Україні? Більшість фахівців сходяться на стратегічних прорахунках держави при реформуванні економіки: відсутність стимулювання виробничої сфери; відсутність обґрунтованої кадрової політики, адміністративна опіка, недосконалість законодавства (видання чисельних підзаконних актів, які на перше місце ставлять інтереси відомства, а не суспільства, залежність підприємця від суб'єктивної волі чиновника).

Це призвело до некерованості суспільними процесами, поглибленню кризових явищ, бюрократизації економіки і найнебезпечніше – злиття влади і бізнесу, що стало основним підґрунтям корупції. Додайте до цього проникнення злочинних угруповань в економіку, зрощування правоохоронних органів з бізнесом. Саме завдяки корупції криміналітет черпав в економіці кошти і засоби для свого існування, а малий і середній бізнес став фактично беззахисним перед свавіллям чиновників, заганняючись у „тінь”. Зайнявши провідне місце в економіці злочинні елементи розпочали перехід у сферу політики. Сфери економіки України, які стали найбільш корумпованими, відображені на рис. 2



Рис. 2. Найбільш корумповані сфери економіки України

Таким чином, корупція як економічна проблема породжена:

- участю державних чиновників у комерційній діяльності для одержання особистого чи корпоративного прибутку;
- використання службового становища для „перекачування” державних коштів та матеріальних цінностей у комерційні структури;
- надання пільг для своєї корпоративної групи (політичної, національної, кланової та ін.) з відтягненням державних ресурсів;
- лобіювання при прийнятті нормативних актів в інтересах певних угруповань тощо.

До негативних наслідків корупції в економіці дослідники відносять:

- 1) розширення тіньової економіки (зменшення надходжень до бюджету, втрата державою фінансових важелів управління економікою, загострення соціальних проблем через невиконання бюджетних зобов'язань);
- 2) порушення конкурентних механізмів ринку (зниження ефективності ринку, дискредитація ідей ринкової конкуренції – перемагає той, хто через корупційні

зв'язки зміг отримати переваги, зменшення ефективності роботи приватних підприємств, підвищуються ціни за рахунок корупційних „податків”);

3) унеможливлення появи ефективних власників (непрозорість приватизації, штучні банкрутства державних підприємств сполучені з підкупом чиновників);

4) неефективне використання бюджетних коштів (розподіл державних замовлень та кредитів).

У результаті економічні втрати від корупції набагато більші, ніж сумарна величина хабарів, яку сплачують приватні підприємці чиновникам та політикам. Такі втрати від корупції можна розділити на прямі та непрямі. Прямі втрати – це скорочення доходів бюджету і неефективне їх використання. Непрямі втрати – це загальне зниження ефективності економіки.

До антикорупційних механізмів в економіці відносять реформи, що змінюють систему стимулів, що сприяють корупції. Зокрема, відмова від програм, які є носіями корупції. Якщо у чиновника немає повноважень контролювати експорт або ліцензувати підприємницьку діяльність, канали хабарництва самі по собі зникають. При цьому відмова від окремих державних програм нерідко більш ефективна, ніж їх проведення (вільні економічні зони, програми в енергетичній сфері (субсидії вугільної галузі тощо).

Правовий аспект корупції проявляється в тому, що, з одного боку, вона порушує право як об'єктивну категорію, тобто вона порушує Закон, а з іншого – держава вживає передбачених законом правових та інших заходів щодо боротьби з цим соціальним злом. У правовій державі не може бути інших засобів боротьби з корупцією, крім правових.

Питання про сутність та види корупційних правопорушень вирішується у законодавстві України та інших країн неоднозначно. Це обумовлено різним розумінням сутності корупції, різновидів її проявів.

Міжнародні організації розглядають поняття корупції як соціальне явище, коли державні (не державні) або інші особи, уповноважені на виконання державних (управлінських, владних-розпорядницьких) функцій, використовують своє службове становище, статус і авторитет займаної посади в корисливих цілях для особистого збагачення чи в групових інтересах.

У документах, підготовлених Секретаріатом ООН, корупція трактується як сукупність трьох класифікаційних груп кримінальних діянь:

1. Крадіжка, розкрадання і присвоєння державної власності посадовими особами;
2. Зловживання службовим становищем для одержання невинуватених особистих вигод;
3. Конфлікт інтересів між громадським обов'язком і особистою користю.

В антикорупційному законодавстві більшості Європейських країн та США під поняттям „корупційні злочини” розуміються посадові злочини, і в першу чергу, хабарництво, використання службового становища, зловживання владою, вимагання, крадіжки та шахрайство (Кримінальні кодекси Німеччини, Франції, Італії та США).

До змісту корупційних діянь можна віднести хабарництво, кримінальний лобізм, непотизм (заступництво на основі особистих зв'язків), незаконну участь у підприємницькій діяльності особисто чи через близьких або довірених осіб, надання ексклюзивних прав з метою корисливого використання, придбання чи відволікання державних коштів і власності для своєї корпоративної групи, будь-яке використання чи маніпулювання службовою інформацією в особистих чи групових інтересах, прямі або непрямі внески в період виборчих компаній на користь визначених партій та осіб, а також і на інші політичні цілі, незаконний розподіл кредитів і інвестицій, проведення приватизації шляхом організації незаконних конкурсів, аукціонів, фактичного захоплення пакетів акцій, що знаходяться у державній власності, повне або часткове звільнення від митних платежів і податків, незаконне застосування системи преференцій у відношенні різних промислових, фінансових, торгових і інших корпоративних груп і деякі інші подібні діяння.

В той же час світова практика відрізняє корупцію від цивілізованого лобізму, що узаконений у багатьох західних країнах і має мету переконання чиновників у рамках налагодженого й у цілому раціонального механізму прийняття рішень.

У закордонній правовій теорії і практиці корупція нерідко визначається як несумісне зі статусом державного службовця корисливе діяння (до речі, у конституційному законодавстві США передбачений варіант відмови Президента від

посади за вчинені дії корупційного типу). До подібного роду діянь норми міжнародного права відносять:

- вимагання;
- шахрайство;
- неадресне використання службового статусу;
- „комерціалізацію” урядового сектора.

Найчастіше під корупцією (у вузькому розумінні слова) розуміють ситуацію, коли посадова особа приймає протиправне рішення (іноді рішення, морально не прийнятне для суспільної думки), з якого має перевагу деяка друга сторона (наприклад, – фірма, що забезпечує собі завдяки цьому рішенню державне замовлення всупереч установленій процедурі), а сама посадова особа одержує незаконну винагороду від цієї сторони. Характерні ознаки даної ситуації: приймається рішення, що порушує закон, обидві сторони діють у змові, обидві сторони одержують незаконні вигоди і переваги, обидві намагаються приховати свої дії.

Загальний досвід зарубіжних іноземних держав дозволяє виявити ряд злочинів, які можуть бути віднесені до корупційних (розкрадання та привласнення державної власності з метою приватного використання, хабарництва, зловживання владою та службовим становищем, незаконного одержання державних коштів та інших пільг шляхом надання недостовірної інформації, використання та розголошення службової інформації), вчинених посадовими особами, передбачені кримінальними кодексами багатьох країн.

Кримінальні кодекси окремих країн та їх спеціальні закони щодо протидії корупції передбачають вчинення злочину посадовою особою як обставину, що обтяжує відповідальність (Молдова, Франція, Італія тощо).

Конвенція про корупцію у контексті кримінального права Ради Європи охоплює такі акти корупції, як активний та пасивний підкуп посадових осіб держави та іноземних посадових осіб, парламентарів, посадових осіб міжнародних організацій, суддів та посадових осіб міжнародних судів, активна та пасивна „торгівля впливом”, відмивання доходів, отриманих від корупції, використання рахунків для відмивання коштів, отриманих внаслідок корупції.

Статтею 6 Міжамериканської конвенції щодо боротьби з корупцією визначено такі види корупційних діянь:

- спроба отримання або отримання, прямо чи опосередковано, урядовим чиновником або особою, що здійснює публічні функції, будь-яких предметів грошової вартості, а також іншої користі, такої, як подарунок, послуга, обіцянка або перевага для себе або для іншої особи або організації, в обмін на будь-який акт або бездіяльність під час здійснення ним публічних функцій;

- пропозиція або надання, прямо чи опосередковано, урядовому чиновнику або особі, що здійснює публічні функції, предметів грошової вартості, а також іншої користі, такої, як подарунок, послуга, обіцянка або перевага для себе або іншої особи або організації, в обмін на будь-який акт або бездіяльність під час здійснення ним публічних функцій;

- будь-які дії або бездіяльність при виконанні своїх обов'язків урядовим чиновником або особою, що здійснює публічні функції, з метою незаконного отримання прибутку для себе або третьої сторони;

- шахрайське використання або приховування майна, отриманого внаслідок скоєння одного з вищезазначених діянь.

Таким чином, згідно у міжнародному та зарубіжному законодавстві поняття „корумповані особи” стосується осіб, які виконують державні повноваження або займають державну чи виборну посаду (магістрів, третейських суддів, експертів, чиновників), яким відповідною владою доручено виконання функцій судочинства, примирення та посередництва, прийняття певних рішень, а також іноземних державних посадових осіб.

Щодо поняття „корупційні злочини”, то, як впливає з вище наведеного, до найбільш поширених з них належать такі:

1. Активний та пасивний підкуп посадових осіб держави та іноземних посадових осіб, парламентарів, посадових осіб міжнародних організацій, суддів та посадових осіб міжнародних судів.

2. Спроба отримання або отримання, прямо чи опосередковано, урядовим чиновником або особою, яка здійснює публічні функції, будь-яких предметів грошової вартості, а також іншої користі, такої, як подарунок, послуга, обіцянка або

перевага для себе або іншої особи або організації, в обмін на будь-яку дію або бездіяльність під час здійснення ним публічних функцій.

3. Активна та пасивна „торгівля впливом”.

4. Відмивання доходів, отриманих від корупції.

5. Використання рахунків для відмивання коштів, отриманих від корупційних злочинів.

Таким чином, більшість питань, віднесених закордоном до проблеми боротьби з корупцією, у нас врегульовані, але під іншими назвами. Одночасно слід зауважити, що одним із важливих заходів протидії корупції та організованій злочинності є не тільки розробка досконалого законодавства, узгодження його з міжнародними нормативними правовими актами з цих питань, а й встановлення практичного міжнародного співробітництва.

Отже, корупція – це складне і багатоаспектне (економічне, політичне, правове, морально-психологічне) соціальне явище, змістом якого є обумовлена політичними, економічними, соціальними і психологічними факторами система негативних поглядів, переконань, установок і діянь посадових осіб інститутів влади, державних і недержавних організацій, політичних партій, громадських організацій, спрямованих на задоволення особистих, корисливих, групових або корпоративних інтересів шляхом підкупу, хабарництва, зловживання владою, надання пільг і переваг всупереч суспільним інтересам. Корупція як соціальне явище притаманне усім, без винятку, державам світу, вона – невід’ємний атрибут публічної влади. Її соціальну сутність характеризують економічний, політичний, правовий, морально-психологічний та інші аспекти. При цьому особливе місце займає політичний аспект, оскільки корупція як соціальний феномен виникає в результаті здійснення публічної влади.

1.2. Політична корупція: зміст, форми прояву та можливості подолання

Феномен корупції притаманний будь-якому політичному режиму. Значна увага до проблеми існування корупції на сучасному етапі обумовлена загрозою, яку вона

становить для функціонування демократичних інститутів. Дійсно, найбільш небезпечні форми корупційних злочинів відбуваються у країнах, які знаходяться в перехідному періоді, тобто у процесі свого політичного, економічного і соціального становлення. Корупція веде до деградації державності, знищує довіру до влади і таким чином ставить під питання власне легітимність існуючого правління.

Корупція стає більш розповсюдженою, якщо в суспільстві бюрократія перетворюється в окремий соціальний прошарок, наділений значними владними повноваженнями. Труднощі виявлення корупції постають через неоднозначність у визначенні статусу державних службовців та політичних осіб, правил виконання службових обов'язків, а також через те, що міжнародні критерії виявлення і подолання корупції можуть використовуватися лише в контексті певної політичної культури з її загальноприйнятими нормами та законами, які зумовлюють поведінку як державних службовців, так і пересічних громадян.

Сьогодні політична система України тотально корумпована в широкому сенсі цього слова – всі політичні діячі діють на користь не масового виборця, а організованих бюрократичних і фінансових груп. Цей факт, а також високий ступінь корумпованості бюрократичного апарату визначають характер політико-економічної системи, що склалася.

Політична корупція – це соціально-правове і політико-кримінологічне явище, що становить сукупність протиправових дій, вчинених посадовими чи службовими особами органів державної влади і місцевого самоврядування або претендентами на такі посади, або за їх дорученням іншими особам, з використанням свого службового, майнового або іншого становища всупереч інтересам інших осіб і суспільства з метою заняття, збереження, розподілу або втрати відповідної державної посади у певній державі (або регіоні) за певний період часу. Найчастіше визначення політичної корупції передбачають її наступний зміст: державний чиновник, який діє заради особистої користі, порушує норми державної установи і завдає шкоди інтересам громадськості. Хабар характеризується як „стимул, що хибно впливає на здійснення однієї з громадських функцій, які мають виконуватися безкоштовно”.

До політичної корупції відносяться дії, що пов'язані з політичною сферою: виборчий процес, законотворчий, приватизаційний, бюджетний. Визначення та характеристика політичної корупції єдині в тому, що це явище притаманне всім державам світу і є невід'ємним атрибутом публічної влади. Володіння адміністративною владою є водночас можливістю для зловживання нею в будь-якій формі.

Політична корупція має дві основні форми вияву: у політиці і за допомогою політики. Види політичної корупції – електоральна і партійна.

Електоральна корупція є особливим різновидом політичної корупції, яка виявляється і виражається як у масовому підкупі виборців, так і підкупі осіб, які обираються на виборні державні або муніципальні посади, або інших учасників виборчих процесів під час проведення виборчих кампаній різного рівня.

Партійна корупція безпосередньо пов'язана з електоральною, оскільки стосується, як правило, придбання місця в партійному списку по виборах до законодавчих органів різного рівня. Найбільш поширеними формами політичної корупції є:

- купівля державних посад;
- купівля голосів виборців;
- підкуп кандидата на виборну посаду з боку політичних супротивників;
- підкуп членів виборчих комісій;
- підкуп довірених осіб кандидатів на виборну посаду;
- підкуп громадських спостерігачів за процедурою виборів;
- купівля поведінки політиків в обмін на відмову від своїх політичних переконань;
- купівля місць в партійних списках по виборах до законодавчих органів влади.

Відсутність системної боротьби з політичною корупцією може призвести до того, що в Україні корупція може підмінити собою систему державного управління. За даними із компетентних джерел річний корупційний обіг, тобто сума хабарів, „подарунків” тощо, складає по країні 480 мільярдів доларів. Це біля третини валового національного продукту за минулий рік. Політична корупція позбавляє народ України права на демократичне представництво і гідне правління. Практично

це відбувається так: в Україні корупціонери в урядових офісах не тільки торгують доступом до суспільних фондів і ресурсів, але і продають державні посади – інакше логіку призначень пояснити неможливо. Виникає „порочна нескінченність”: особи, які купили державну посаду, відразу починають повторювати цю практику на своєму рівні, і система відтворює себе. Відбувається політична девальвація демократії. Саме відсутність правового контролю за політичною корупцією перетворює проведення регіональних і місцевих виборів на битву тугих гаманців, в особливо кримінальні кампанії.

Небезпека і шкідливість політичних наслідків будь-яких форм корупції величезна: зміщення цілей політики від народу до олігархії, зниження довіри до влади, падіння престижу і інвестиційної привабливості країни в світі, викривлення політичної конкуренції, ризик краху демократії.

Поширеним є уявлення про те, що посилення демократії сприяє політичній легітимації влади, забезпечує більший доступ до процесів ухвалення рішень, а також підзвітність уряду. Разом з тим найбільш небезпечні форми корупційних злочинів відбуваються в країнах, які знаходяться в перехідному періоді, тобто в процесі свого політичного, економічного і соціального становлення. За умов демократії ціла низка чинників може сприяти формуванню та розвитку явища політичної корупції. Демократизація може послабити владу та легітимність політичних інституцій, створивши таким чином умови для більш масштабних форм корупції.

Традиційні форми контролю у країнах з перехідною формою економіки послаблюються раніше, ніж починають діяти нові правові механізми та обмеження. В цей час держава продовжує володіти значним капіталом – підприємствами, нерухомістю, природними ресурсами і зберігає функцію регулювання, незважаючи на легалізацію приватної власності та підприємництво. І саме за таких умов і державні чиновники, і приватні особи отримують можливість збагачуватися без особливого ризику.

Нечітко визначена відповідальність на законодавчому рівні, недоліки законодавства, нечітко сформульовані правила дають можливість для привласнення матеріальних цінностей, що належать суспільству. До того ж, недостатній розвиток та оформленість громадянського суспільства: громадських організацій, політичних

партій, груп, що представляють різні інтереси, означає відсутність важливої сили, яка здатна врівноважити державну владу. В цьому контексті також варто наголосити на низькому рівні політичної культури суспільства, невідповідність його оголошеному демократичному ладу. Незважаючи на конституційно закріплені пріоритети побудови демократичного суспільства, панівними залишаються елементи „патріархальної” і „підданської” політичної культури.

Низький рівень заробітної плати теж є однією з причин корупції. Незважаючи на заходи боротьби з корупцією, ризик, пов'язаний з правопорушенням, виявляється значно меншим, ніж матеріальні переваги, які отримує посадова особа в результаті протиправних дій.

До корупційного чинника можна також віднести непрозорість системи державного управління, процесів вироблення політики та прийняття рішень на національному, регіональному і місцевому рівнях. Формування й закріплення в суспільній свідомості уявлення про політичну систему як своєрідну „чорну скриньку”, продукт діяльності якої є результатом дії непізнаних, часто ірраціональних механізмів і процесів, є прямим наслідком її непрозорості та мінімізації участі громадян у справах держави. За таких умов політична корупція стає органічним елементом політичної системи. Більше того, корупційні діяння стають невід'ємною сполучною ланкою між етапами процесів вироблення політики та прийняття рішень.

У демократіях виділяють три основні складники політичного процесу: конкурентне змагання за посади державних службовців, формування політики державними органами, а також її реалізація й керування політикою, адмініструванням і законодавчою сферою.

Всі складники демократії можуть бути уразливими для корупції, а в державах перехідного періоду – тим більше, оскільки боротьба з корупцією в органах влади потребує трансформації громадського уявлення про обов'язки державних службовців, а не тільки процес їх вибору. В дослідженнях, присвячених корупції перехідної доби, наявна спільна думка: в системах, де економіка знаходиться в режимі переходу до вільного та відкритого ринку, існують більші можливості для корупції. Посткомуністичні держави успадкували роль головного розподільника, і

здійснення приватизації державного сектору є складником політичного процесу, між тим як практика застосування антикорупційних заходів перебуває в стадії становлення.

В таких умовах система ухвалення рішень, яка полегшує корупцію, навмисно зберігається, аби посилити можливості використання державної влади для власних потреб. У зв'язку з цим можна констатувати високий рівень неконтрольованості влади, що діє на власний розсуд, низьку заробітну плату та пов'язану з цим низьку кваліфікацію державних службовців. Результатом є те, що Стівен Голмс назвав „слабкою державою”, у якій характер бюрократії та набуття нею величезних повноважень стають вирішальними чинниками.

Увага до таких проблем в період становлення демократичного ладу обумовлена тим, що корупція має тенденцію до поширення. За виразом Джина Тироле, там, де поширена корупція, вона стає панівною стратегією на майбутнє: корупція розкручуватиметься та „не вгамується навіть після того, як зникнуть перші покоління, які вчинили корупційний злочин”.

В країнах з перехідною економікою особистісний чинник відіграє дуже важливу роль в системі управління. Виявляється це в наданні посадовими особами пільг комерційним структурам з метою отримання особистої вигоди та у використанні службового положення для „перекачки” в комерційні структури бюджетних ресурсів з використанням третіх осіб та родичів. При цьому корупційні прояви на рівні органів державної влади „вимірюються” повноваженнями посадової особи згідно з інструкцією з розпорядження державними ресурсами. Подібні можливості з'являються при „виході” на потенційно прибуткові корупційні послуги з обслуговування приватизації, ліцензування й квотування експортних операцій, бюджетних трансфертів у регіони, кредитування в банківській сфері, видання державних субсидій і проведення державних закупівель. Вітчизняний вчений-економіст В. Симоненко вважає, що саме в цьому полягає природа інтегрованого феномену для країн з перехідною економікою – використання державних фінансів нагромадження капіталу державним апаратом та наближеними до нього комерційними структурами.

За виразом Кауфмана, там, де корупція нестримна, закони стають навмисним знаряддям і звичними сприятливими можливостями для пошуку ренти. Зусилля задля „нормалізації” корупційних дій у країнах з перехідною економікою можуть перетворитися на „полон держави”. Полон держави визначається як „формування основних правил гри (тобто законів, стандартів, постанов, нормативних актів) через незаконні та непрозорі приватні платежі державним службовцям”. В таких обставинах закони створюють можливості для корупції в майбутньому. В соціально-економічному контексті полон держави визначається як створення основних правил гри на шкоду загальному благу і на користь чийхось власних клієнтів. У багатьох посткомуністичних країнах була здійснена легітимація сумнівних, неоднозначних правових стандартів шляхом ухвалення нового законодавства. В цьому є певний парадокс: верховенство права прискорило корупційні процеси – легітимація демократично створених законів забезпечила „salvus conductus” („безпечний шлях”) діям, які б засуджувалися в інших умовах.

Разом з тим, треба відзначити, що надмірна антикорупційна політика теж може мати певну загрозу. Поширеність виразів „всі політики корумповані” або „система фінансування кампаній робить корумпованою всю політичну систему”, надмірна антикорупційна ідеологія та інші фактори ведуть до того, що значна частина громадян може ухилятися від участі в політичному житті і вважати уряд нелегітимним. Це є проблемою навіть у сталих демократіях, таких як Сполучені Штати Америки, де участь громадян у виборах дуже низька, а підозріле ставлення до уряду зростає. Слабка підтримка уряду означає недостатню підтримку введення конкурентних засад щодо заробітної плати урядовців. Це зашкоджує залученню на посади і утриманню на них гідних особистостей. За таких умов важко забезпечити схвалення чи здійснення важливих соціальних ініціатив.

Іншу особливість політичної корупції становить її сприйняття як невід’ємної частини політичного менеджменту і політичних технологій. Громадськість нерідко сприймає корупцію як елемент політичних процесів, політики – як „брудної справи” особливо у суспільствах перехідного періоду. В суспільстві не культивується непримириме ставлення до суті цього явища, до спокійного сприйняття, яке вже існує як частина менталітету, до цього явища як до чогось буденного та

невід'ємного. Отже, політична корупція в певних обставинах може набувати рис легітимності. В розвинутих країнах визнаним є те, що протидія корупції – це не лише справа держави, це справа всього суспільства. Кожен суспільний інститут має здійснювати антикорупційні заходи.

Дослідження щодо політичної корупції єдині в наступному: її практично неможливо повністю викоринити як явище. Однак можливим є зменшення її обсягів, впливу на соціально-економічні, політичні та інші процеси в суспільстві. Масштаби корупції можуть бути значно зменшені і поставлені під надійний громадський та державний контроль. Необхідною в цій сфері є максимальна активізація діяльності правоохоронних органів.

В Україні корупція на сьогодні є реальною загрозою національної безпеки. В дослідженнях різних міжнародних організацій наша держава все частіше характеризується як одна з найбільш корумпованих країн світу. Між існуючим законодавством і політичною практикою є розбіжності, наявні різноманітні дії, які не відповідають принципам ринкової економіки та правовому суспільству. Причини і зміст цих процесів у цілому спільний для всіх держав перехідного періоду. Зберігається дублювання функцій органів виконавчої влади, невизначеність відповідальності або нечітка відповідальність та виконавча дисципліна під час реалізації вже прийнятих зобов'язань, законодавчих актів та рішень.

Разом з тим необхідно констатувати, що в Україні створена система антикорупційного законодавства. Однак всі нормативно-правові акти приймалися в різний час, різними органами, безсистемно, неузгоджено. Крім того, вони характеризуються більшою спрямованістю не на причини корупції, а на боротьбу з її наслідками. Все це створює підстави для здійснення корупційних дій. Рішення проблеми – в створенні та забезпеченні функціонування єдиної системи державного фінансово-економічного контролю як підсистеми державного управління. Конституційний, незалежний орган зовнішнього контролю повинен грати при цьому ключову роль.

У сучасних демократичних країнах встановлені інституційні та нормативно-правові бар'єри на шляху поширення політичної корупції. Палермська конвенція ООН проти транснаціональної організованої злочинності (2000 р.) передбачає

прийняття комплексу заходів з попередження корупції, а також визначає головні напрями та пріоритети державної антикорупційної політики щодо сприяння доброчинності публічних посадових осіб, виявлення корупції, покарання за неї та надання державним органам достатньої свободи дій з метою перешкоджання неправомірному впливу на їх дії у боротьбі з корупцією. Під попередженням корупції в конвенції пропонується розуміти діяльність суб'єктів антикорупційної політики, що спрямована на виявлення, вивчення, обмеження або усунення явищ, які або породжують корупційні правопорушення або сприяють їх розповсюдженню. Цілями антикорупційної політики проголошуються: зниження рівня корупції та забезпечення захисту прав і законних інтересів громадян та суспільства від загроз, пов'язаних з корупцією. Серед завдань, що пропонується реалізувати з метою досягнення поставлених цілей такі як створення правових механізмів, які б перешкождали підкупу осіб, які мають публічний статус, громадян під час проведення референдумів і виборів в органи державної влади та місцевого самоврядування; формування антикорупційної громадської думки; сприяння реалізації прав громадян і організацій на доступ до інформації про факти корупції та корупціогенні фактори, а також на вільне висвітлення їх в ЗМІ; створення стимулів до заміщення державних посад та посад державної та муніципальної служб непідкупними особами.

Отже, незважаючи на те, що політичну корупцію неможливо повністю викоринити як явище, цілком можливим є зменшити її обсяги, соціальні передумови, причини корупційних діянь, обмежити вплив корупції на соціально-економічні, політичні та інші процеси в суспільстві. Масштаби корупції і її руйнівний вплив можуть бути значно зменшені і поставлені під надійний громадський та державний контроль.

Політика держави в цій сфері повинна бути спрямована на недопущення перетворення економічної злочинності в криміналізацію всієї політичної системи. Разом з тим, обсяги корупції залежать від характеру законів, що приймаються: чим більше державні структури наділяються значними повноваженнями, розподільчими та дозвільними функціями, тим більше можливостей для зловживання з боку влади.

В цьому аспекті досить важливим є недопущення монополізації владних повноважень будь-якої однієї владної структури або однієї особи.

В цілому можна виділити такі протикорупційні заходи:

- підвищення професійних якостей посадовців, розмежування функцій, уточнення сфери компетенції і зменшення сфери особистісного, суб'єктивного чинника;

- посилення внутрішнього та зовнішнього фінансового контролю;

- підвищення ролі громадського контролю за діяльністю державних та політичних діячів тощо.

Безперечним є те, що винайдення шляхів боротьби з політичною корупцією є необхідною умовою подальшого розвитку демократичного устрою.

1.3. Запобігання і протидія корупції в Україні при виконанні Програми економічних реформ

Ринкова економіка забезпечує не тільки економічний добробут, але й кризові потрясіння, якими можливо керувати. Проблема полягає в тому, який обрати шлях виходу з кризи, за рахунок чого можна забезпечити вихід держави з кризи.

У світі існує три основні моделі реформування економіки:

1) прискорена авторитарна модернізація – передбачає жорсткий режим влади, коли реформи проводяться подавляючи опір непопулярним діям в соціально-економічній сфері (Чилі, Індонезія);

2) проведення реформ базується на діалозі уряду і громадянського суспільства (Іспанія, Н. Зеландія, Сінгапур, Польща, Чехія);

3) поступові зміни в різних сферах на протязі десятиріч (Індія, Італія). Який шлях обере Україна?

На думку науковців, насамперед слід відмовитись від окремих (нехай і невідкладних), але неефективних заходів, розробити комплексну загальнодержавну стратегію економічного розвитку України як суверенної держави з чітким визначенням напрямів, пріоритетів соціально-економічного підйому, а також

суворим державним контролем і відповідальністю за їх повну реалізацію. І якщо подивитись з цієї точки зору на проблему корупції і наявності у влади волі до проведення економічних реформ то питання будуть перебувати у площині мінімізації ролі держави в економічних процесах, скорочення державного апарату, відмови самої влади від пільг, державних дач, автомобілів і літаків, переходу на максимально жорсткий варіант економії у державних структурах.

Довгострокова стратегія комплексного розвитку України дозволить не тільки визначитись з темпами подолання кризової ситуації, а й уможливить скоординувати зусилля народу на розв'язання глобальних проблем, висвітивши його перспективу, роль і місце в побудові стратегії розвитку України. Ця стратегія має бути простою і дохідливо сформульованою для кожного громадянина, відповідати інтересам більшості працездатного населення, сподіванням молоді і людей пенсійного віку. Вона повинна об'єднати зусилля та енергію всього народу на досягнення кінцевої мети – економічного зростання та подолання корупції. Офіційно, принаймні декларативно, на державному рівні є розуміння цієї проблеми і необхідності боротьби з нею.

Програма економічних реформ на 2010-2014 роки розроблена на виконання поставленого Президентом України завдання з відновлення економічного зростання й модернізації економіки країни і орієнтована на міжнародний рейтинг Doingbusiness (легкість/простота ведення бізнесу). Задекларовано, що реформи будуть спрямовані на побудову сучасної, стійкої, відкритої й конкурентоспроможної у світовому масштабі економіки, формування професійної й ефективно системи державного управління, і зрештою – на підвищення добробуту українських громадян.

Програма економічних реформ на 2010-2014 роки є першою, придатною до змістовного обговорення, українською урядовою програмою, що містить чіткий перелік дій. Вона визначає проблеми, що постають перед Україною і охоплює широкий набір стратегічних перетворень за п'ятьма напрямками. Президент В. Янукович, ще на початку 2010 року зазначив, що боротьба з корупцією в державі – один з головних напрямків роботи влади. Втім, п'ятий напрям: реформування

державної служби й виконавчої влади, в Програмі лише визначений, а блок реформ щодо модернізації системи державного управління не представлений.

Така відірваність економічних реформ від системи державного управління можуть перекреслити цей беззаперечний успіх. Адже на масштаби і глибину корупції в Україні впливають зниження реального державного контролю і управління економікою. Звідси випливають недоліки у формуванні ефективної економічної політики, як умови для створення сприятливих обставин для протидії корупції в Україні. Безумовно, ці відносини істотно впливають на розвиток економічних відносин. Планувати економічні реформи окремо немає сенсу, адже їх реалізація неможлива без докорінної реструктуризації органів державної влади, що відповідають за впровадження економічної політики. Ці явища об'єктивно взаємопов'язані – існує нерозривний діалектичний зв'язок між політикою і економікою. З одного боку, „Політика – це самий концентрований вираз економіки” (Ленін), а з іншого – існує „примат політики над економікою” (Ленін). Адже, саме від політичної влади залежить: у якому напрямі слід розвивати економіку, щоб забезпечити інтереси тих або інших класів. Від реалізації публічної влади значною мірою залежить як стратегічний напрям розвитку економіки країни, так і можливість регулювання економічних відносин в інтересах окремих осіб чи їх груп.

Отже, проблема полягає у втіленні положень Програми з реформування економіки в практику антикорупційної діяльності, в дотриманні системного підходу в її здійсненні, в забезпеченні комплексності застосування антикорупційних заходів. І головне – наявності політичної волі, яка є основою протидії корупції, в умовах слабкості основних демократичних інститутів (громадський контроль за діяльністю державних органів, незалежна судова влада).

Для виконання завдань Програми, передбачено зміни законодавства, але лише у вигляді переліку законопроектів, які планується прийняти, замість реального плану законодавчих змін, що має визначати, які конкретно норми законодавства буде скасовано, прийнято або змінено. Заплановані зміни у законодавстві не мають належного інституційного і бюджетного забезпечення, тобто з трьох необхідних напрямків реалізації державної політики (законодавство, інституції, фінансування) в Програмі є лише один (законодавство).

Необхідно визнати, що попередні керівники не мали чіткого бачення змісту реформ, була відсутня комплексна програма реформування економіки України. Ринкові відносини в Україні розвивалися хаотично, від чого в першу чергу постраждав соціальний сектор. І як наслідок – суспільна недовіра до будь-яких економічних реформ. А при низькому рівні довіри до реформ з боку суспільства навіть найбільш зважені, ретельно сплановані і начебто ефективні зміни можуть не дати очікуваного ефекту.

Суспільство очікує від уряду належного державного управління, за якого приватні інтереси, ділові та інші зв'язки чиновників не зможуть скомпрометувати механізму прийняття державних рішень. Національна й світова практика адміністративного управління знають велику кількість прикладів того, як представники бізнесу й капіталу, використовуючи можливості втручання в процедури відомчої нормотворчості, створюють для себе привілейоване становище для успішної боротьби проти своїх конкурентів із застосуванням адміністративних методів або отримують інші переваги для захоплення сегментів ринку.

Залежно від характеру та основної мети застосування антикорупційних заходів в літературі виділяють такі основні напрями протидії корупції:

- 1) запобігання корупції;
- 2) виявлення, розгляд фактів корупційних діянь, з притягненням до передбаченої законом відповідальності;
- 3) поновлення законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, усунення наслідків корупційних діянь;
- 4) вдосконалення антикорупційного законодавства.

Запобігання корупції є багатоаспектним процесом. З одного боку – це цілеспрямоване включення осіб, уповноважених на виконання функцій держави, та інших суб'єктів у систему соціально позитивних відносин (за допомогою заходів переважно не примусового характеру), а з іншого – це перешкоджання їх вступу у корупційні відносини чи припинення їх здійснення (здійснюється за допомогою примусових заходів).

Розглядаючи чотири основні напрями, визначених Програмою стратегічних перетворень, необхідно виокремити ті заходи, які реалізують основні завдання

загальносоціального запобігання корупції в економічній сфері – реформування економіки, яке б звело до мінімуму економічне підґрунтя корумпування суспільних відносин. На практиці це досягається шляхом ліквідації (реформування) певних соціальних інститутів, спрощення процедур прийняття управлінських рішень, зменшення службової дискреції, належного матеріального забезпечення службовців.

Перший напрям – сталий економічний розвиток, передбачає створення базових передумов економічного росту через утримання низького рівня інфляції, стабілізації державних фінансів і створення стійкої фінансової системи.

Так, необхідність у стабілізації Державного бюджету виникає через дуже високий рівень (у 2009 р. 42,4 %) перерозподілу ВВП через бюджет і позабюджетні фонди. Як наслідок – високе фіскальне навантаження на бізнес, неефективні й негнучкі видатки та непрозорість державних фінансів що є інституційними чинниками корупції і тінізації економіки.

До заходів загальносоціального запобігання корупції у цій сфері відносяться:

1) посилення фінансової й фіскальної дисципліни (посилення фінансового контролю за цільовим і ефективним використанням бюджетних коштів, унеможливлення корупційної практики у сфері держзакупівель);

2) підвищення ефективності державних видатків шляхом;

3) підвищення прозорості державних фінансів (щомісячне оприлюднення інформації про стан виконання бюджету й позабюджетних фондів в мережі Інтернет; розширення інформації, що подається під час прийняття бюджету й разом з річним звітом про його виконання). У даному напрямку ще передбачено впровадження антикорупційних механізмів, але яких саме не зазначено;

4) поліпшення управління державними фінансами.

Реформа податкової системи – необхідна як для стабілізації державних фінансів так і для поліпшення бізнес-середовища. Адже складність податкової системи суттєво погіршує ефективність адміністрування податків і наповнення державного бюджету, підвищує тінізацію економіки.

Зниження рівня податкового навантаження на бізнес і скорочення витрат часу платників на нарахування й сплату податків зменшує економічне підґрунтя корумпування суспільних відносин. У цьому напрямку Програмою передбачено:

1) зниження рівня податкового навантаження на бізнес і скорочення витрат часу платників на нарахування й сплату податків; перенести податкове навантаження з мобільних факторів виробництва (праці й капіталу) – на споживання, ресурсні й екологічні платежі; скасувати низку малоефективних податків і зборів, що не приносять суттєвого доходу до державного бюджету, але збільшують можливості для службової дискреції; запровадити єдиний соціальний внесок; поступово підвищити ставку єдиного соціального внеску для найманих робітників і знизити її для роботодавців (детінізації зарплат „у конвертах”); „податкові канікули” для малого бізнесу;

2) підвищення ефективності адміністрування податків, у т.ч. числі вирішення проблеми податкового шахрайства й зволікань з відшкодуванням податку на додану вартість, шляхом:

- концентрації уваги контролюючих органів на особах, які ухиляються від сплати податків, і мінімізації втручання контролюючих органів у діяльність сумлінних платників податків;

- удосконалення порядку реєстрації платників податків;

- ухвалення вичерпного переліку прав та обов'язків платників податків і контролюючих органів з метою запобігання розширенню прав однієї й обмеження прав іншої сторони;

- запровадити прозору систему відповідальності співробітників податкової служби;

3) забезпечення справедливості оподаткування (скорочення податкових пільг і сфери застосування спрощеної системи оподаткування);

4) консолідація податкового законодавства в Податковому кодексі, гармонізація податкового, валютного, митно-тарифного, зовнішньоекономічного й цивільного законодавства; зміна чинних договорів про запобігання подвійному оподаткуванню для мінімізації практики ухиляння від оподаткування, а також стимулювання інвестицій в українську економіку.

Низька прозорість фондового ринку є одним із чинників корупції фінансового сектору України, яка на сьогодні належним чином не виконує фінансового забезпечення сталого економічного розвитку.

Тому вирішення проблеми недостатньої незалежності і непрозорої роботи регуляторів фінансового ринку слід розглядати як антикорупційний захід з розвитку фінансового сектору, а саме: посилення жорсткості вимог до управління ризиками, прозорості діяльності й розкриття інформації учасниками фінансового ринку, підвищити вимоги до розкриття обов'язкової інформації учасниками фінансового ринку, у т.ч. інформації про кінцевих власників фінансових установ, посилення відповідальності за використання інсайдерської інформації.

Реформа міжбюджетних відносин має бути тісно пов'язаною з реформою місцевого самоврядування й адміністративно-територіальною реформою, що забезпечить створення системи адміністративно-територіальних одиниць, спроможних виконувати покладені на них функції, що дозволить зменшити інституційні прояви корупції. Адже брак ресурсів на делеговані повноваження знижує відповідальність місцевої влади за якість послуг, що надаються. У Бюджетному кодексі видаткові повноваження розподілені як відповідальність за фінансування бюджетних установ за типом (школи, лікарні), а не суспільною функцією (освіта, медична допомога). Формування бюджетів на рівні закладів ґрунтується на секторних нормативах. У результаті органи місцевого самоврядування обмежені в можливостях оптимізувати ресурси.

Усупереч положенням ст.105 Бюджетного кодексу відсутній закон, що визначає принципи й критерії розподілу інвестиційних субвенцій. Формула дотацій вирівнювання ускладнена безліччю коефіцієнтів. Це знижує прогнозованість і стабільність доходів місцевих бюджетів. На місцевому рівні де-факто відсутній зовнішній аудит, а внутрішній проводиться з недостатньою комплексністю й системністю. Це знижує прозорість розподілу міжбюджетних трансфертів та контроль за витратою коштів на місцях.

Запобіганню корупції у міжбюджетних відносинах буде сприяти: підвищення фінансової незалежності місцевих бюджетів і рівня фінансової забезпеченості делегованих повноважень та підвищення ефективності використання бюджетних коштів (підвищення прозорості формування й виконання місцевих бюджетів; удосконалення систем моніторингу й оцінювання використання бюджетних коштів, забезпечення зовнішнього аудиту місцевих фінансів, запровадження стандартних

процедур конкурсного відбору проектів, що мають реалізовуватися за рахунок бюджетних коштів).

Другий напрям – поліпшення бізнес-клімату й залучення інвестицій передбачає формування режиму максимального сприяння бізнесу шляхом зменшення втручання держави в економіку, зниження адміністративних бар'єрів для його розвитку, модернізації податкової системи й поглиблення міжнародної економічної інтеграції України, зокрема:

1. У сфері дозвільної системи:

- законодавчо затвердити вичерпний перелік документів дозвільного характеру та максимально скорочувати його у подальшому;
- перейти від дозвільного принципу започаткування господарської діяльності на заявний за винятком тих видів діяльності, що безпосередньо впливають на безпеку держави, людини й довкілля;
- спрощення процедури одержання дозвільних документів шляхом зменшення переліку документів, що подаються для одержання дозволів (подання тільки документів, що підтверджують спроможність суб'єкта господарювання проводити відповідну діяльність);
- усунення численних дублювань при поданні й розгляді (узгодженні) документів на кожному етапі дозвільної процедури;
- максимального делегування повноважень з видачі документів дозвільного характеру з центрального й обласного рівнів на місцевий рівень;
- посилення відповідальності посадових осіб дозвільних органів за порушення вимог законодавства щодо питань надання документів дозвільного характеру;
- спрощення дозвільної системи в будівництві;
- кодифікація будівельного законодавства в Містобудівному кодексі;
- скорочення кількості та строків оформлення дозвільних документів, необхідних для початку будівельно-монтажних робіт;
- спрощення процедури відведення земельних ділянок для будівництва.

2. У сфері ліцензування:

- скорочення строків одержання ліцензій;

- скорочення кількості видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню (на 30 % до кінця 2010 р. з подальшим послідовним скороченням), як за рахунок безпосереднього скасування, так і за рахунок застосування інших форм державного контролю й ширшого використання саморегулювання, зокрема уніфікувати принципи і процедури одержання ліцензій;

- законодавчо закріпити критерії, на підставі яких ухвалюється рішення про введення ліцензування того або іншого виду діяльності;

- переглянути види господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню за вказаними вище критеріями, й скасувати ліцензування видів діяльності, що не становлять небезпеки для держави, життя й здоров'я людини й довкілля;

- узгодити вартість надання ліцензій з фактичними видатками, пов'язаними з наданням ліцензії.

3. У сфері надання державними органами адміністративних послуг:

- прийняти Закон України „Про адміністративні послуги” (визначити принципи делегування владних повноважень, платність або безкоштовність надання адміністративних послуг, порядок визначення розмірів оплати за надання платних адміністративних послуг, переглянути затверджені урядом види платних послуг з подальшим розмежуванням їх на адміністративні (державні) і господарські;

- створити єдину електронну базу даних адміністративних (державних) послуг органів виконавчої влади й місцевого самоврядування.

4. У сфері процедур започаткування й виходу з бізнесу (створення й припинення діяльності суб'єкта господарювання):

- спрощення процедури започаткування й виходу з бізнесу;

- урегулювання питання про акредитацію представництв і філій іноземних компаній за заявним принципом, зокрема електронну державну реєстрацію юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців та взаємний обмін інформацією між усіма учасниками державної реєстрації;

- спрощення процедури добровільного припинення господарської діяльності юридичної особи й фізичної особи-підприємця;

- запровадження дієвого механізму запобігання майновим маніпуляціям.

5. У сфері державного нагляду й контролю:

- зміна підходів до здійснення державного нагляду з прямого контролю до профілактики й запобігання порушень законодавства;

- скасування дублюючих контролюючих функцій з подальшим скасуванням контролюючих органів, у діяльності яких зникла необхідність (скоротити кількість державних контролюючих функцій шляхом проведення аудиту й аналізу контролюючих функцій);

- визначити перелік питань для вжиття планових заходів щодо нагляду (контролю) залежно від ступеня ризику;

- запровадити відповідальність органів державного нагляду (контролю) за збитки, завдані суб'єкту господарювання неправомірними діями / недотриманням процедури здійснення державного нагляду (контролю).

6. У сфері забезпечення безпеки продуктів харчування (санітарні й фітосанітарні норми):

- спрощення порядку виведення харчової продукції на ринок;

- спрощення адміністративного навантаження на виробника харчової продукції;

- забезпечення розширення доступу української продукції на зовнішні ринки, насамперед ЄС;

- поліпшення захисту прав споживачів, зокрема привести систему санітарних і фітосанітарних стандартів у відповідність до законодавства ЄС;

- скасувати всі вимоги щодо одержання виробниками харчових продуктів погоджень, сертифікатів, висновків та інших документів, що не застосовуються в законодавстві ЄС. Максимально скоротити час надання документів операторам ринку;

- забезпечити прозорість роботи уповноважених органів за рахунок обов'язкового планування заходів щодо контролю й нагляду на основі критеріїв, за якими можна перевірити їх результативність та ефективність;

- стимулювати впровадження підприємствами системи контролю якості НАССР за рахунок спрощення державного контролю й нагляду за сертифікованими підприємствами;

- зменшити кількість відомчих лабораторій до мінімального прийняттого рівня;

- визнати уповноваженими органами результати досліджень будь-яких лабораторій, акредитованих НААУ відповідно до ISO 17025;

- усунути колізії у законодавчих вимогах до маркування продукції й привести ці вимоги у відповідність до законодавства ЄС.

7. У сфері технічного регулювання:

- поділ функції стандартизації, контролю відповідності й ринкового нагляду між різними органами з метою уникнення конфлікту інтересів;

- скасування реєстрації виробниками/постачальниками продукції декларацій про відповідність продукції в центральному органі виконавчої влади з питань технічного регулювання;

- добровільний принцип застосування національних і регіональних стандартів за винятком тих, на які є посилання в технічних регламентах;

- виключення з переліку продукції, що підлягає обов'язковій сертифікації в Україні, продукцію, оцінювання відповідності якої здійснюється згідно з технічними регламентами, й продукцію (послуги) з низьким ступенем ризику.

8. У сфері реформування митних процедур – спрощення процесу митного оформлення, прискорення і підвищення її ефективності через:

- спрощення процедури оцінювання митної вартості й приведення її у відповідність до вимог СОТ;

- запровадження процедури оцінювання митної вартості відповідно до рекомендацій СОТ і ЄС;

- ліквідація планів з мобілізації податків і зборів для митних постів і центрів митного оформлення;

9. У сфері залучення інвестицій і розвитку підприємництва основними завданнями є забезпечення ефективності та прозорості функціонування механізмів державно-приватного партнерства (ДПП), зокрема:

- прийняття Закону України про ДПП (забезпечення прозорого механізму проведення конкурсів);

- створення умов для розвитку саморегульованих організацій і поступове передання їм частини функцій державного регулювання й контролю;

- забезпечення інформаційної й організаційної підтримки іноземним інвесторам;

- створення у всіх регіонах України рівних умов для конкуренції міст (регіонів) на ринку інвестицій, особливо стратегічних прямих іноземних інвестицій, що приносять високу додану вартість. Одночасно передбачено, що „на окремих територіях будуть створені спеціальні режими залучення інвестицій”, що виглядає як спроба повернутися до досвіду спеціальних економічних зон і територій пріоритетного розвитку. Ці неоднозначні проекти були створені у 90-роки, але у 2005 році були закриті – їх небезпідставно вважали великими „чорними дірами” для ухилення від сплати податків.

10. У сфері реформи державної регуляторної політики передбачено:

- запровадження єдиного підходу до розроблення й прийняття регуляторних актів органами місцевого самоврядування, а також до механізму забезпечення й захисту прав суб'єктів господарювання у сфері реалізації державної регуляторної політики;

- визначення механізму проведення регулярного перегляду регуляторних актів усіх гілок влади, включно з регіональним рівнем, з метою анулювання неефективних нормативно-правових актів.

11. Створення умов для залучення прямих іноземних інвестицій передбачає:

- удосконалення нормативно-правової бази у сфері сприяння іноземному інвестуванню (законопроектна діяльність);

- повна інвентаризація земельних ділянок і формування відповідних баз даних, придатних для реалізації проектів із залученням стратегічних прямих іноземних інвестицій;

- створення механізму якісного обслуговування інвестора („єдиного інвестиційного вікна”).

12. Реформи у сфері приватизації і управління державною власністю спрямовані на досягнення оптимальної частки держвласності в економіці, збільшення прозорості процесу приватизації, підвищення ефективності управління держмайном, захисту прав держави в управлінні держвласністю й зменшення корупції через:

- перегляд актів Кабінету Міністрів, Фонду державного майна й інших органів виконавчої влади з метою проведення відкритого й прозорого процесу приватизації, забезпечення чесної конкуренції в процесі приватизації, а також мінімізації можливості використання непрозорих позаприватизаційних схем виведення майна з держвласності й передання в оренду окремого майна й майнових комплексів (продаж на фондовій біржі пакетів акцій до 25 відсотків статутного капіталу об'єктів, що приватизуються);

- передання функції управління держвласністю Фонду державного майна, реформування його структури й посилення кадрового складу Фонду;

- включення до системи управління державними компаніями незалежних директорів та професійних менеджерів на конкурентній основі;

- чітке розмежування функцій приватизації й управління державними активами усередині Фонду державного майна;

- збільшення статутного капіталу акціонерних товариств на вартість земельних ділянок, на яких вони розташовані, оптимізація управління корпоративними правами держави й недопущення розмивання у статутному капіталі господарських товариств частки, що закріплена за державою, до її повної приватизації;

- перегляд законодавства з метою недопущення відчуження безпосередньо підприємствами державного сектору майнових об'єктів, що є/можуть бути самостійними об'єктами приватизації;

- забезпечення проведення моніторингу ефективного управління об'єктами державної власності, посилення відповідальності менеджерів за неефективне управління державним майном.

13. Реформи у сфері міжнародної інтеграції та співпраці спрямовані на підвищення конкурентоспроможності й інвестиційної привабливості економіки України. З позицій протидії корупції Програма прямо вказує, що побудова ефективної системи прийняття рішень у зовнішньоекономічній сфері передбачає:

- налагодження структурованого діалогу між владою, бізнесом і громадянським суспільством згідно з європейською практикою, адаптацію національного законодавства й регуляторних практик до європейських стандартів у сферах, пов'язаних зі створенням ЗВТ і формуванням асоціативних відносин між Україною і

ЄС, завершення процедур з визнання обов'язковими для України міжнародних договорів, що регулюють міжнародну співпрацю правоохоронних органів, взаємодію у сфері боротьби з міжнародною злочинністю й адміністративними правопорушеннями;

- запровадження механізмів державної фінансової підтримки малого й середнього підприємництва шляхом гарантування й страхування експортних операцій.

Третій напрям – модернізація інфраструктури й базових секторів економіки передбачає усунення усталених структурних проблем в енергетичній, вугільній, нафтогазовій галузях і ЖКГ, а також розвитку транспортної інфраструктури й ринку землі. Перехід від дотацій до самоокупності виробництва й соціальних послуг.

Непрозорість і непослідовність регуляторної політики, надмірне адміністративне втручання в діяльність енергоринку і його суб'єктів є однією з причин надмірної енергоємності вітчизняної економіки і необхідності реформи електроенергетики. Запобіганню корупції у цій сфері будуть сприяти: зрозумілість й прозорість правил функціонування енергоринків, зниження можливостей адміністративного втручання, передбачуваність доходів для прийняття інвестиційних рішень, подолання численних викривлень в галузі ціно- і тарифоутворення на ринку електроенергії, підвищення ефективності управління в електроенергетичному секторі.

Реформування вугільної галузі обумовлюється великим навантаженням на державний бюджет (субсидії на підтримку збиткового виробництва (компенсація витрат), брак інвестиційних ресурсів для здійснення технічної модернізації шахт). Антикорупційний ефект будуть мати – лібералізація ринку вугільної продукції та механізмів збуту й ціноутворення, удосконалення механізму державної підтримки.

Реформа нафтогазової промисловості з точки зору протидії корупції обумовлена високими ризиками для інвестування в нафтогазовий видобуток, у тому числі через непрозорі й часто змінювані умови видачі ліцензій на розвідку й розробку родовищ, ризики анулювання ліцензій без компенсації витрат, невизначеність умов доступу до нафто- і газопроводів. Для зниження корупційних

чинників і залучення приватних інвестицій і розвитку конкуренції у видобутку нафти й газу Програма пропонує:

1) упорядкування дозвільних процедур на розробку родовищ і видобуток вуглеводнів для зниження ризиків інвесторів (застосування прозорих і конкурентних конкурсних процедур для отримання ліцензій, подовження терміну дії ліцензій, визначення вичерпного переліку підстав для відкликання ліцензій, визначення правил „переходу” ліцензій на розвідку у дозвіл на розробку, заборона анулювання ліцензій без компенсації витрат і посилення контролю за виконанням умов ліцензій);

2) зміни до Закону України „Про угоди про розподіл продукції” з метою збільшення інвестицій у видобуток нафти й газу (підвищення ясності й прозорості конкурсних процедур; уточнення визначення ролі й рівня відповідальності держави в угодах про розподіл продукції);

3) забезпечення рівного доступу для сторонніх організацій до магістральної транспортної мережі України, де транзитні тарифи природної монополії регулюються державою й дозволяють не тільки модернізувати газотранспортну систему, але також і підвищити ефективність її роботи.

Реформування житлово-комунального господарства (ЖКГ) з позицій вирішення завдань загальносоціального запобігання корупції передбачає:

1) створення конкурентного середовища на ринку житлово-комунальних послуг;

2) розвиток механізмів державно-приватного партнерства для модернізації інфраструктури; залучення фінансових ресурсів вітчизняних і міжнародних організацій для реалізації інвестиційних проектів у сфері ЖКГ і вдосконалення системи місцевих запозичень для реалізації проектів модернізації житлово-комунальної інфраструктури;

3) розробка стандартів якості комунальних послуг і забезпечення необхідних технічних можливостей для проведення оцінювання якості; обов’язкове надання компаніями, що працюють у сфері ЖКГ, фінансової звітності й звітності у розрізі показників якості.

Розвиток транспортної інфраструктури є каталізатором економічного зростання, але через корупцію механізми залучення приватних інвестицій в

інфраструктурні проекти залишаються слабкими, а недостатнє державне фінансування не покриває потреби утримання й розвитку транспортної інфраструктури. З метою зменшення корупційних чинників Програма передбачає:

- 1) створити привабливі умови для залучення приватних інвестицій (через ДПП);
- 2) забезпечення недискримінаційного доступу приватних операторів до інфраструктурної мережі;
- 3) розробка та запровадження прозорих механізмів доступу приватних інвесторів до користування інфраструктурою, що не підлягає приватизації;
- 4) підвищити відповідальність місцевої влади за інфраструктурні активи місцевого значення.

Розвиток сільського господарства й земельна реформа мають забезпечити технологічне переоснащення галузі з перетворення її на конкурентоспроможний сектор економіки. Для зменшення корупційних чинників Програма пропонує забезпечити:

- 1) передбачуваність регуляторної політики – відмова від адміністративного втручання в ціноутворення на сільськогосподарську продукцію, використання антимонопольного законодавства у випадку різкого коливання цін на сільгосппродукцію; відмова від будь-яких обмежень експорту сільськогосподарської продукції;
- 2) удосконалення механізмів державної підтримки шляхом захисту українських товаровиробників від імпорту низькоякісної сільгосппродукції за рахунок використання технічного регулювання, дозволеного СОТ;
- 3) підвищення ефективності державного управління агропромисловим комплексом і ролі місцевих органів виконавчої влади шляхом перерозподілу на користь місцевих органів влади повноважень і коштів, необхідних для реалізації проектів комплексного розвитку сільських територій.

До заходів з удосконалення земельних відносин і запобіганню корупції можна віднести:

- створення передумов для функціонування ринку землі шляхом проведення інвентаризації земельних ресурсів, завершення видачі державних актів на право власності на землю, виділення меж земельних ділянок в натурі (на місцевості);

- удосконалення методичних підходів до грошової оцінки земель різних категорій з метою визначення їх реальної ринкової вартості;

- створення електронного загальнодержавного кадастру землі й відповідної земельно-інформаційної бази даних;

- створення дієвої інфраструктури ринку землі;

- розробка механізмів регулювання ринку землі та ефективного обороту земель сільськогосподарського призначення;

- спрощення механізму виділення земельних ділянок під будівництво.

Четвертий напрям – підвищення стандартів життя передбачає збереження й розвиток людського й соціального капіталу шляхом підвищення ефективності й стабільності соціального захисту, поліпшення якості й доступності освіти й медичного обслуговування.

Запобігання корупції в процесі реформи медичної обслуговування будуть сприяти:

- перехід від бюджетного фінансування комунальних і державних лікувально-профілактичних установ на кошторисній основі до контрактної форми;

- перегляд умов ліцензування медичної практики, акредитації медичних закладів і атестації медичного персоналу. Створення незалежних центрів (агентств) оцінювання відповідності медичних установ ліцензійним і акредитаційним вимогам;

- переведення усіх медичних закладів на систему контрактних відносин між замовником і постачальником медичних послуг;

- скорочення частки тіньових платежів у системі медичного обслуговування з 10-15 % до 5-7 %.

Реформа пенсійної системи обумовлена:

1) зростанням пенсійних видатків порівняно з можливостями економіки щодо їх забезпечення;

2) високим рівнем тінізації зайнятості й доходів. Внаслідок цього майже третина застрахованих осіб сплачує пенсійні внески із зарплати, яка не перевищує мінімальну. На 10 платників внесків припадає 9 пенсіонерів;

3) недостатня диверсифікованість механізмів пенсійного забезпечення. Розвиток добровільного пенсійного забезпечення обмежується нерозвиненістю фондового ринку, низьким рівнем доходів і недовірою населення до фінансових інститутів.

Заходами загальносоціального запобігання корупції у цій сфері слід вважати:

- відокремлення внеску на соціальне страхування від єдиного податку та запровадження єдиного соціального внеску (ставка відрахувань на пенсійне страхування – не більше 35%);

- запровадження фіксованого розміру пенсійного внеску для суб'єктів підприємницької діяльності, які працюють за спрощеною системою оподаткування;

- поступовий перерозподіл ставки внеску на пенсійне страхування від роботодавця до працівника;

- підвищення ефективності нагляду за накопичувальними пенсійними фондами;

- напрацювання механізмів пруденційного нагляду за діяльністю накопичувального пенсійного фонду.

Запобігання корупції в процесі реформування системи освіти буде сприяти підвищенню ефективності механізму державного фінансування системи освіти:

- розробка й перехід до єдиного стандарту вартості навчання одного учня/студента;

- перехід у фінансуванні навчальних закладів від принципу утримання закладів до принципу формування їх бюджетів, виходячи з кількості учнів та стандарту вартості навчання одного учня/студента;

- розширення можливостей навчальних закладів залучати додаткові кошти за рахунок легалізації інституту „ендаументу” – благодійних цільових некомерційних фондів;

- розширення списку платних послуг, що надаються за навчальними закладами;

- розширення прав шкіл, ПТУ самостійно розпоряджатися матеріальними, фінансовими й кадровими ресурсами.

Антикорупційна складова реформи системи соціальної підтримки передбачає підвищення прозорості і спрощення механізмів соціальної підтримки:

- посилення адресного характеру надання соціальної підтримки;
- підвищення ефективності управлінських рішень у системі соціальної підтримки населення;
- запровадження стимулів до економічно відповідальної поведінки одержувачів соціальної підтримки.

Розглянуті положення Програми свідчать про наявність серйозної уваги до проведення галузевих реформ, без яких неможливо протидіяти корупції в Україні. Тобто мова йде про розробку карти економічних реформ, реалізація яких може суттєво вплинула на зміну суспільних відносин, а відтак і зменшити інституційні чинники корупції.

1.4. Корупційна загроза національній безпеці України

Керівництво України ставить важливі завдання з перетворення у короткі строки нашої держави у сучасну, розвинуту країну з модернізованою економікою і високим рівнем життя людей. Однак поширення корупції стає не тільки суттєвою перешкодою у досягненні поставлених цілей, але й загрозою національній безпеці держави.

Національна безпека України – це стан країни, за якого система державно-правових і суспільних гарантій забезпечує реалізацію суверенітету, конституційного ладу та територіальної цілісності держави, всебічний розвиток і захист інтересів всього населення країни, джерел його духовного й матеріального добробуту без будь-якої дискримінації від можливих внутрішніх і зовнішніх загроз шляхом досягнення національних потреб та інтересів і погодження їх із загальнолюдськими потребами й інтересами у межах основних принципів та загальновизнаних норм міжнародного права.

Об'єкти безпеки – це національні інтереси національні цінності, структурні елементи системи національної безпеки, їхні властивості та відносини захищаються від загроз. Рівні основних об'єктів національної безпеки представлені на рис. 3

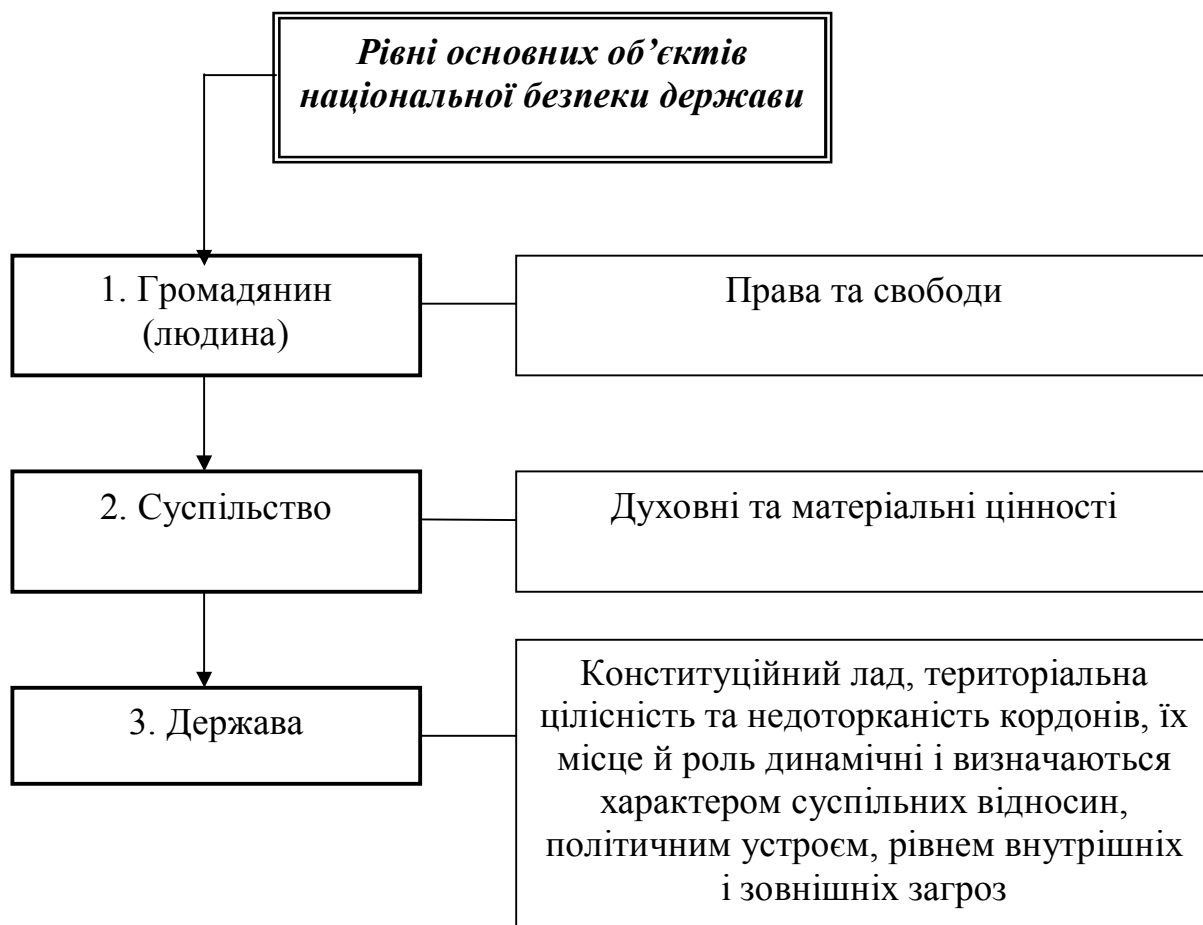


Рис. 3. Рівні основних об'єктів національної безпеки держави

Так, безпека людини формується комплексом правових і моральних норм, суспільних інститутів та організацій, які дають змогу людині реалізовувати права і свободи, розвивати свої здібності й потреби, відчувати сприяння держави.

Безпека суспільства передбачає наявність суспільних інститутів, норм, розвинутих форм суспільної свідомості, що дає змогу в повному обсязі реалізувати права, свободи й обов'язки всім групам населення та протистояти діям, які ведуть до розколу суспільства (в тому числі зі сторони держави).

Безпека держави досягається наявністю ефективного механізму управління та координації діяльності політичних сил і суспільних груп, а також активних інститутів їх захисту.

У змістовному плані національна безпека є складним багатоаспектним поняттям і включає такі види безпеки: політичну, економічну, воєнну, державну, інформаційну, науково-технологічну, екологічну, епідемічну, безпеку культурного розвитку нації та інші види безпеки (фінансову, пожежну, продовольчу, безпеку торгівлі тощо).

Основним суб'єктом національної безпеки є держава, яка виконує функції в цій сфері через органи законодавчої, виконавчої та судової влади. Держава згідно з Конституцією забезпечує безпеку кожної людини і громадянина, їх життя, здоров'я, честь, гідність, особисту недоторканність на всій території України.

Громадяни та їхні об'єднання є також суб'єктами національної безпеки. Вони мають права і обов'язки щодо їх участі у забезпеченні національної безпеки відповідно до чинного законодавства. Держава забезпечує правову та соціальну захищеність громадян та їх об'єднань, які сприяють забезпеченню національної безпеки відповідно до законодавства.

Основні принципи забезпечення національної безпеки відображені на рис. 4

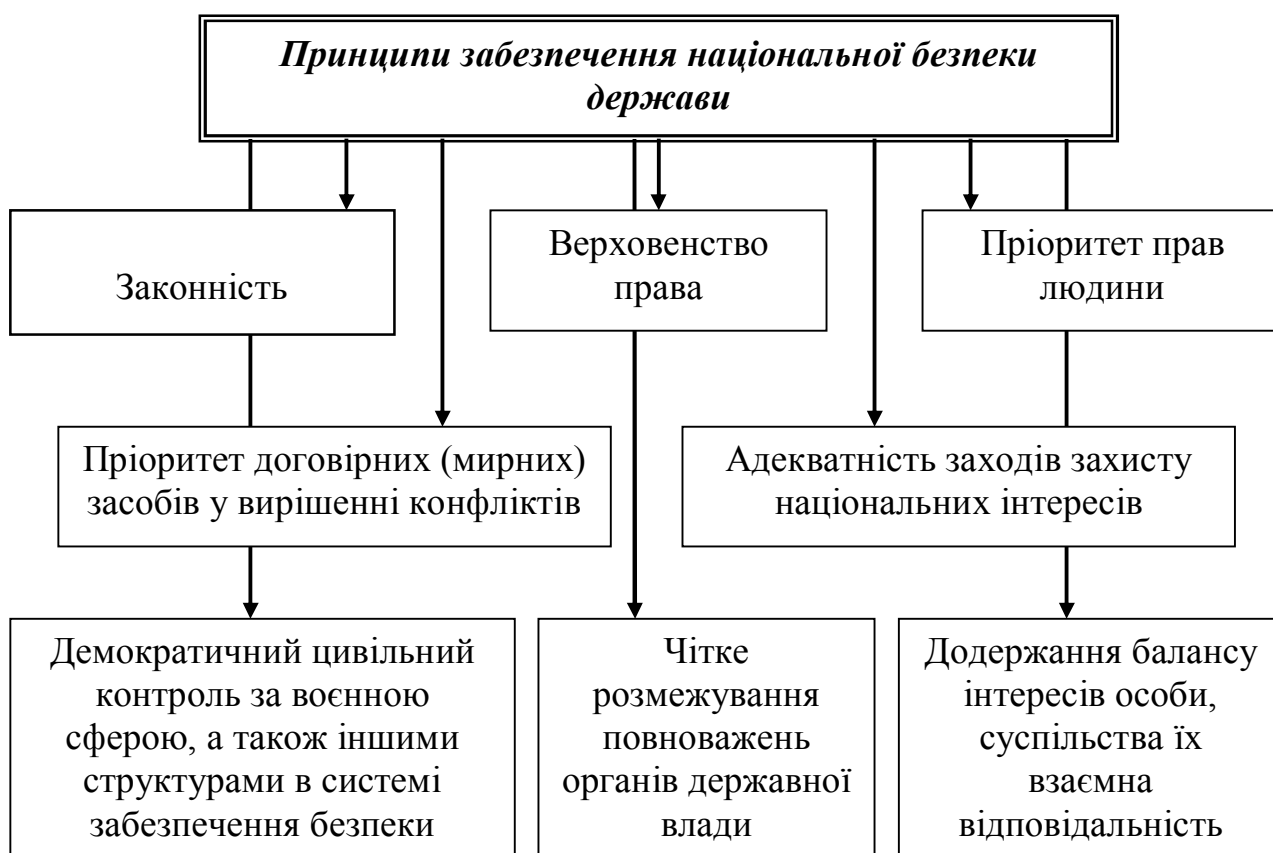


Рис. 4. Принципи забезпечення національної безпеки держави

Так, національні інтереси України – це усвідомлені та виражені в Декларації про державний суверенітет України у вигляді програмних цільових установок потреби існування та розвитку людини, суспільства й держави. Національні інтереси України відображають фундаментальні цінності та прагнення Українського народу, його потреби в гідних умовах життєдіяльності, а також цивілізовані шляхи їх створення і способи задоволення.

Національні інтереси України та їх пріоритетність зумовлюються конкретною ситуацією, що складається в країні та за її межами. Пріоритетними національними інтересами України на сучасному етапі є:

- створення громадянського суспільства, підвищення ефективності діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, розвиток демократичних інститутів для забезпечення прав і свобод людини;
- досягнення національної злагоди, політичної і соціальної стабільності, гарантування прав української нації та національних меншин України;
- забезпечення державного суверенітету, територіальної цілісності й недоторканності кордонів;
- створення самодостатньої соціально орієнтованої ринкової економіки;
- забезпечення екологічно та технологічно безпечних умов життєдіяльності суспільства;
- збереження й підвищення науково-технічного потенціалу;
- зміцнення генофонду Українського народу, його фізичного і морального і здоров'я та інтелектуального потенціалу;
- розвиток української нації, історичної свідомості та національної гідності українців;
- розвиток етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності громадян усіх національностей, що складають Український народ;
- налагодження рівноправних і взаємовигідних відносин з усіма державами, інтегрування в європейську та світову спільноту.

Загрози національній безпеці України – це сукупність умов і факторів держави, що створюють небезпеку життєво важливим інтересам особи суспільства й держави (завдають шкоди, знищують, змінюють тощо).

Реальні і потенційні загрози об'єктам національної безпеки України з боку внутрішніх та зовнішніх джерел небезпеки визначають зміст діяльності щодо гарантування як внутрішньої, так і зовнішньої безпеки.

Залежно від загроз національній безпеці України їх можна класифікувати щодо важливості сфер життєдіяльності, зокрема:

1) у політичній сфері:

- посягання на конституційний лад і державний суверенітет України;
- втручання у внутрішні справи України з боку інших держав;
- наявність сепаратистських тенденцій в окремих регіонах та у певних політичних сил в Україні;
- масові порушення прав громадян в Україні та за її межами;
- загострення міжетнічних і міжконфесійних відносин;
- порушення принципу поділу влади;
- невиконання чи неналежне виконання законних рішень органів державної влади та місцевого самоврядування;
- відсутність ефективних механізмів забезпечення законності, правопорядку, боротьби із злочинністю, особливо її організованими формами та тероризмом;

2) в економічній сфері:

- неефективність системи державного регулювання економічних відносин;
- наявність структурних диспропорцій, монополізму виробників, перешкод становленню ринкових відносин;
- невирішеність проблеми ресурсної, фінансової та технологічної залежності національної економіки від інших країн;
- економічна ізоляція України від світової економічної системи;
- неконтрольований вплив за межі України інтелектуальних, матеріальних і фінансових ресурсів;
- криміналізація суспільства, діяльність тіньових структур;

3) у соціальній сфері:

- низький рівень життя та соціальної захищеності значних верств населення, наявність великої кількості громадян працездатного віку, не зайнятих суспільне корисною діяльністю;

- суспільно-політичне протистояння окремих соціальних верст населення та регіонів України;

- падіння рівня здоров'я населення, незадовільний стан системи його охорони;

- тенденції моральної та духовної деградації в суспільстві;

- неконтрольовані міграційні процеси в країні;

4) у воєнній сфері:

- посягання на державний суверенітет України та її територіальну цілісність;

- нарощування поблизу кордонів України угруповань військ та озброєнь, які порушують співвідношення сил, що склалося;

- воєнно-політична нестабільність та конфлікти в сусідніх країнах;

- можливість застосування ядерної зброї та інших видів зброї масового знищення проти України;

- зниження рівня боєздатності воєнної організації держави;

- політизація силових структур держави;

- створення та функціонування незаконних збройних формувань;

5) в екологічній сфері:

- значне антропогенне порушення та техногенна перевантаженість території України, негативні екологічні наслідки Чорнобильської катастрофи;

- неефективне використання природних ресурсів, широкомасштабне застосування екологічно шкідливих та недосконалих технологій;

- неконтрольоване ввезення в Україну екологічно небезпечних технологій, речовин і матеріалів;

- негативні екологічні наслідки оборонної та військової діяльності;

6) у науково-технологічній сфері:

- невизначеність державної науково-технологічної політики;

- вплив інтелектуального та наукового потенціалу за межі України;

- науково-технологічне відставання України від розвинутих країн;

- зниження рівня підготовки висококваліфікованих наукових та інженерно-технічних кадрів;

7) в інформаційній сфері:

- невиваженість державної політики та відсутність необхідної інфраструктури в інформаційній сфері;

- повільність входження України у світовий інформаційний простір, брак у міжнародного співтовариства об'єктивного уявлення про Україну;

- інформаційна експансія з боку інших держав;

- витік інформації, яка становить державну та іншу захищену законом таємницю, а також конфіденційної інформації, що є власністю держави;

- запровадження цензури.

Основними напрямками державної політики національної безпеки України є:

1) у політичній сфері:

- створення дійових механізмів захисту прав громадян України в країні та в світі;

- запобігання й усунення спроб втручання у внутрішні справи України;

- входження в існуючі та створювані системи універсальної і регіональної безпеки;

- уникнення політичного екстремізму, підтримка громадянської злагоди та соціальної стабільності;

- побудова надійної системи захисту конституційних засад, запобігання та боротьба з порушеннями законності і правопорядку, створення необхідних умов для ефективної боротьби з корупцією та злочинністю, особливо її організованими формами;

- забезпечення належного виконання законних рішень органів державної влади й місцевого самоврядування;

2) в економічній сфері:

- недопущення незаконного використання бюджетних коштів і державних ресурсів, їх перетікання в тіньову економіку;

- контроль за експортно-імпортною діяльністю, спрямованою на підтримку важливих для України пріоритетів та захист вітчизняного виробника;

- боротьба з протиправною економічною діяльністю, протидія неконтрольованому впливові національних матеріальних, фінансових, інтелектуальних, інформаційних та інших ресурсів;

3) у соціальній сфері:

- виявлення и усунення причин, що призводять до різкого розшарування суспільства під час переходу до ринкової економіки;
- вжиття вчасних заходів щодо протидії кризовим демографічним процесам;
- створення ефективної системи соціального захисту людини, охорони та відновлення її фізичного і духовного здоров'я;
- стимулювання розвитку та забезпечення всебічного захисту освітнього й культурного потенціалу країни;
- захист прав споживачів;

4) у воєнній сфері:

- створення ефективних механізмів і проведення комплексних заходів щодо запобігання можливій агресії або воєнному конфлікту, локалізації та ліквідації їхніх наслідків;
- запобігання спробам та усунення порушень державного кордону територіальної цілісності України;
- демократичного цивільного контролю за воєнною організацією держави;

5) в екологічній сфері:

- впровадження та контроль за дотриманням науково обґрунтованих нормативів природокористування та охорони довкілля;
- контроль за станом навколишнього природного середовища, виявлення та усунення загроз для здоров'я населення, вчасне попередження громадян України в разі небезпеки;
- забезпечення зниження антропогенних навантажень, ліквідація наслідків шкідливого впливу людської діяльності на природне середовище;
- впровадження у виробництво екологічно безпечних технологій;
- реалізація заходів щодо зменшення впливу наслідків Чорнобильської катастрофи;
- недопущення неконтрольованого ввезення в Україну екологічно небезпечних технологій, речовин і матеріалів;

6) в науково-технологічній сфері:

- вжиття комплексних заходів щодо захисту та розвитку науково-технологічного потенціалу;

- виявлення й усунення причин науково-технологічного відставання України;

- створення ефективних механізмів боротьби з впливом інтелектуального та наукового потенціалу за межі України;

7) в інформаційній сфері:

- вжиття комплексних заходів щодо захисту свого інформаційного простору та входження України в світовий інформаційний простір;

- виявлення й усунення причин інформаційної дискримінації України;

- усунення негативних чинників порушення інформаційного простору, інформаційної експансії з боку інших держав;

- розробка і впровадження необхідних засобів та режимів отримання, зберігання, поширення й використання суспільне значущої інформації, створення розвиненої інфраструктури в інформаційній сфері.

Національна безпека досягається проведенням єдиної державної політики у сфері забезпечення національної безпеки системою заходів економічного, політичного, організацій та іншого характеру, адекватним загрозам життєво-важливим інтересам особи, суспільства і держави.

Для створення та підтримки необхідного рівня захищеності об'єктів безпеки в Україні розроблюється система нормативно-правових актів, які регулюють відносини у сфері національної безпеки визначаються правові основи діяльності державних органів влади і управління в даній сфері, формуються або удосконалюються механізми контролю та нагляду за їх діяльністю.

Для безпосереднього виконання функцій забезпечення особи, суспільства і держави в системі виконавчої влади відповідно до закону створюються державні органи забезпечення національної безпеки країни.

При забезпеченні національної безпеки не допускається обмеження конституційних прав і свобод громадян, крім випадків передбачених Конституцією України. Конституція України передбачає комплекс гарантій прав та свобод людини й громадянина, механізм оборони та захисту цих прав і свобод у звичайних умовах забезпечення (режиму функціонування) національної безпеки України.

У той же час, зважаючи на реальні обставини, що можуть виникнути в державі і суспільстві, Конституція України допускає можливість обмеження прав та свобод людини і громадянина та встановлює при цьому жорсткі вимоги щодо їх обмежень. Вони можуть бути тимчасово обмежені тільки в мовах запровадження надзвичайного або воєнного стану і на визначений законом термін (ст. 64 Конституції).

Запровадження надзвичайного стану – крайній, вимушений захід обмеження прав громадян. За своїм змістом надзвичайний стан, як і інші надзвичайні ситуації, є реальним і становить дійсну загрозу одному із основних об'єктів національної безпеки – безпеці населення, його благополуччю. Тому такі обмеження, безумовно, необхідні в інтересах суспільства за певних умов, передбачених ст. 4 Закону України „Про надзвичайний стан”. Надзвичайний стан запроваджується у випадках: масових правопорушень правопорядку, що супроводжуються насильством над громадянами, обмежують їхні права і свободи, перешкоджають їм виконувати свої обов'язки (п. 2); блокування або захоплення окремих особливо важливих об'єктів чи місцевостей, що загрожують безпеці громадян і порушують нормальну діяльність державних органів влади та управління чи місцевого самоврядування (п. 3); спроби захоплення державної влади або зміни конституційного ладу України шляхом насильства (п. 4); посягання на територіальну цілісність держави, що загрожує зміною її кордонів (п. 5); необхідності відновлення конституційного правопорядку і діяльності державних органів влади (п. 6).

При запровадженні надзвичайного стану на підставі п. 1 ст. 4 зазначеного Закону (стихійні лиха, великі аварії і катастрофи, епідемії, епізоотії, що створюють загрозу для життя й здоров'я населення і потребують проведення аварійно-рятувальних та відновлюваних робіт) права і свободи громадян, особливо політичні й особисті, обмежуються значно менше.

Висновок про тимчасовий характер обмеження прав і свобод громадян може бути зроблений із врахуванням того, що надзвичайний стан оголошується на всій території України не більше, ніж 30 діб, а в окремих місцевостях – не більше, ніж на 60 діб (от. 10 Закону). Після закінчення цих строків правообмеження перестають діяти.

Згідно зі ст. 106 п. 21 Конституції, надзвичайний стан оголошується Президентом України, який зобов'язаний негайно повідомити про це Верховну Раду, до повноважень якої належить затвердження Указу про запровадження надзвичайного стану (п. 31 ст. 85 Конституції) та не пізніше трьох діб з дня його запровадження повідомляє Генерального Секретаря ООН про обмеження прав і свобод громадян і причини прийняття такого рішення (ст. 44 Закону).

Воєнний стан запроваджується Президентом України в певних місцевостях або на всій території України у випадках оголошення стану війни, загрози воєнного нападу чи агресії (п. 20 ст. 106 Конституції). Для воєнного стану характерне значно більше обмеження прав та свобод громадян, розширення повноважень військового командування та правоохоронних органів, обмеження діяльності підприємств, установ і організацій. Воєнний стан скасовується при зникненні загрози воєнного нападу (агресії) та із скасуванням стану війни (ст. 15 Закону України „Про оборону України”).

В умовах воєнного або надзвичайного стану не можуть бути обмежені такі особисті права, як право на:

- життя;
- повагу до гідності людини;
- свободу та особисту недоторканність;
- звернення;
- громадянство і права змінити громадянство;
- шлюб;
- судовий захист;
- відшкодування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади;
- невиконання явно злочинного розпорядження чи наказу;
- презумпцію невинуватості;
- відмову давати показання (пояснення) щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів.

В умовах надзвичайного стану, зберігаються всі основні правові інститути, що гарантують захист прав та свобод людини й громадянина, Зокрема, продовжують

свою діяльність: Конституційний Суд України, суди, органи прокуратури, адвокатура. Утворення будь-яких інших судових або позасудових органів забороняється (наприклад, військово-польових, особливих тощо).

Система забезпечення національної безпеки – це сукупність державних органів (законодавчої, виконавчої та судової влади), громадських організацій, посадових осіб та окремих громадян, об'єднаних цілями й завданнями щодо захисту національних інтересів, які здійснюють узгоджену діяльність у межах законодавства України.

Загальна система забезпечення національної безпеки України створює єдиний державно-правовий механізм у якому кожний суб'єкт безпеки вирішує завдання і виконує функції захисту життєво важливих інтересів людини й громадянина, держави і суспільства в межах повноважень, які визначаються чинним законодавством України. В широкому розумінні система забезпечення НБ України, як державно-політична надбудова в структурі президентської влади, зорієнтована на координацію всіх видів діяльності державних і громадських інститутів з метою досягнення стратегічної мети України – побудови суверенної, демократичної, соціальної правової держави (ст. 1 Конституції). Діяльність суб'єктів щодо забезпечення національної безпеки має бути доступною для контролю відповідно до законодавства України.

До основних функцій системи забезпечення національної безпеки відносяться:

1. Створення і підтримка засобів забезпечення готовності сил національної безпеки, що включають:

- створення правових засад для побудови, розвитку та функціонування системи;
- формування організаційної структури системи та державних органів забезпечення національної безпеки, що входять до її складу, розподіл їхніх функцій;
- комплексне забезпечення життєдіяльності складових частин (структурних елементів) системи: кадрове, фінансове, матеріальне, технічне, інформаційне тощо;
- підготовку сил та засобів системи до їх застосування згідно з призначенням.

2. Управління діяльністю системи забезпечення національної безпеки, що включає:

- вироблення стратегії і планування конкретних заходів щодо забезпечення національної безпеки;

- організацію і безпосереднє керівництво системою та її структурними на проведення заходів для забезпечення національної безпеки та їх наслідків.

3. Здійснення планової й оперативної діяльності щодо забезпечення національної безпеки, що включає:

- визначення національних інтересів пріоритетів;

- прогнозування, виявлення й оцінка можливих загроз, дестабілізуючих чинників та конфліктів, причин їх виникнення, а також наслідків їх прояву;

- запобігання и усунення впливу загроз та дестабілізуючих чинників на національні інтереси;

- локалізацію, деескалацію та розв'язання конфліктів;

- ліквідацію наслідків конфліктів або впливу дестабілізуючих чинників.

4. Участь у міжнародних системах безпеки, що включає:

- входження в існуючі та утворення нових систем безпеки;

- утворення й участь у роботі двом багатосторонніх керівних, виконавчих та забезпечуючих органів (політичних, економічних, воєнних тощо);

- розробку відповідної нормативно-правової бази, що регулювала б відносини між державами і їх взаємодію у галузі безпеки;

- спільне проведення планових та оперативних заходів у межах міжнародних систем безпеки.

Забезпечення безпеки особи, суспільства і держави здійснюється на основі розмежування повноважень основних суб'єктів системи гарантування і забезпечення національної безпеки.

Український народ – громадяни України всіх національностей, які через органи державної влади й місцевого самоврядування висловлюють і реалізують своє бачення національних інтересів України, засобів і способів їх захисту, добровільно й в порядку виконання своїх конституційних обов'язків здійснюють заходи, визначені органами державної влади та місцевого самоврядування щодо забезпечення національної безпеки України, привертають увагу суспільних і державних інститутів до небезпечних явищ і процесів у різних сферах життєдіяльності країни; захищають

свої права й інтереси, а також власну безпеку всіма законними способами і засобами (ст. 29, 32, 46, 55 Конституції).

Держава, як основний гарант конституційного ладу, виконує функції забезпечення національної безпеки через:

1) Верховну Раду України – здійснює законодавче регулювання та контроль за діяльністю органів державної влади і посадових осіб щодо здійснення ними відповідних повноважень у сфері національної безпеки (ст. 92 Конституції України).

2) Президента України – глава держави, гарант державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України і Голова Ради національної безпеки і оборони України. Забезпечує державну незалежність, здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони України (п. 18, 21 ст. 103 Конституції України).

3) Раду національної безпеки і оборони України – координаційний орган при Президентові України, що координує та контролює діяльність органів виконавчої влади у сферах національної безпеки та оборони (ст. 107 Конституції).

4) Кабінет Міністрів України – вищий орган виконавчої влади. Вживає заходів щодо забезпечення:

- прав і свобод людини й громадянина;
- обороноздатності, національної безпеки України;
- громадського порядку й боротьби із злочинністю (ст. 116 Конституції).

5) Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади – забезпечують реалізацію законів України, указів Президента України, концепцій, програм у сфері національної безпеки та створення, підтримання в готовності і застосування сил та засобів забезпечення НБ, а також управління їх діяльністю.

6) Конституційний Суд України – вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів у сфері національної безпеки Конституції України і дає офіційне тлумачення Конституції України та законів України з цих питань.

7) Суди загальної юрисдикції – здійснюють правосуддя у сфері забезпечення національної безпеки України.

8) Прокуратуру України – здійснює свої повноваження у сфері національної безпеки відповідно до Конституції України.

9) Національний банк України – розробляє і здійснює емісійно-кредитну політику в інтересах національної безпеки України.

10) Військові формування (Збройні Сили України; Служба безпеки України; органи внутрішніх справ України тощо) – забезпечують оборону України, захист її суверенітету, територіальну цілісність і недоторканність її кордонів; протидіють зовнішнім і внутрішнім загрозам воєнного характеру; борються з організованою злочинністю; забезпечує захист населення в разі катастроф, стихійних лих, небезпечних соціальних конфліктів та інших катаклізмів, що можуть виникати (ст. 17 Конституції; ст. 13-16 Закону України „Про оборону”; ст. 4 Закону України „Про надзвичайний стан” тощо).

Сили забезпечення національної безпеки включають:

а) Збройні Сили України; Службу безпеки України; Національну гвардію України; Внутрішні війська, органи і підрозділи МВС України: Прикордонні військові підрозділи Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи й інші військові формування, створені відповідно до Конституції України, які виконують свої функції у даній сфері згідно з чинним законодавством;

б) органи, що забезпечують безпечне ведення робіт у промисловості, енергетиці, на транспорті та в сільському господарстві; служби забезпечення безпеки засобів зв'язку та інформації; митні служби; природоохоронні служби; органи охорони здоров'я населення та інші державні органи забезпечення безпеки, які діють відповідно до законодавства України.

Під засобами забезпечення національної безпеки треба розуміти комплекс державних, організаційно-правових та спеціальних заходів, застосування яких входить до компетенції державних органів влади загальної і спеціальної компетенції у випадках захисту інтересів людини, держави и суспільства залежно від характеру зовнішніх чи внутрішніх загроз.

Всі засоби забезпечення можуть бути поділені на:

- матеріальні й духовні;

- насильницькі та ненасильницькі;
- воєнні й невоєнні.

Невоєнні засоби забезпечення національної безпеки – це все, що є у розпорядженні держави за винятком військової сили, а також міжнародні інститути безпеки, на які можна спиратися в протидії воєнним загрозам (агресії). Головна роль відводиться політичним засобам, оскільки політика національної безпеки країни формує, направляє та застосовує всю сукупну міць держави (ст. 1.1 Воєнної доктрини України).

Під політичними засобами захисту (життєво важливих інтересів) України розуміються такі концептуальні погляди, форми, методи і способи діяльності суб'єктів безпеки, які гарантують мирне вирішення проблем, що виникли. До таких засобів належать:

- сучасне політичне мислення;
- переговори;
- угоди;
- особисті зустрічі політичних і державних лідерів (діячів);
- зміцнення довіри у військовій сфері, зокрема в відносинах між арміями;
- військово-політичне співробітництво та ін.

Підстави й порядок застосування спеціальних заходів органами Служби безпеки України, Міністерства внутрішніх справ України, службами Міністерства оборони України, Прикордонних військ при захисті інтересів людини, суспільства і держави передбачені відповідними законодавчими актами України. Керівники органів забезпечення національної безпеки, згідно із законодавством, несуть відповідальність за порушення встановленого порядку застосування сил і засобів забезпечення безпеки та своєї діяльності.

Рада національної безпеки і оборони України є конституційним координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України. Вона координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері безпеки й оборони. До Ради національної безпеки і оборони України входить:

- голова;
- секретар;

- постійні члени;
- члени Ради національної безпеки і оборони.

Головою Ради національної безпеки і оборони України є Президент України (ст. 107 Конституції). Секретар Ради національної безпеки й оборони призначається Президентом України і входить в число постійних членів Ради національної безпеки й оборони. Він очолює апарат Ради національної безпеки й оборони, який забезпечує організаційно-технічну та інформаційну діяльність Ради національної безпеки і оборони.

Персональний склад Ради національної безпеки й оборони формує Президент України. Постійними членами Ради національної безпеки й оборони України за посадою є:

- Прем'єр-міністр України;
- Міністр оборони України;
- Голова Служби безпеки України;
- Міністр внутрішніх справ України;
- Міністр закордонних справ України.

Членами Ради національної безпеки й оборони можуть бути керівники міністерств і відомств, інші посадові особи, призначені Президентом України та інші особи, що залучені до участі в засіданнях на правах консультантів. У засіданнях Ради національної безпеки й оборони України може брати участь Голова Верховної Ради України (ст. 107 Конституції). Компетенція та функції Ради національної безпеки й оборони визначаються Законом України „Про Раду національної безпеки і оборони України”.

Рада національної безпеки й оборони:

- розробляє основні напрями стратегії та проекти програм державної політики щодо забезпечення національної безпеки України;
- розробляє пропозиції з питань вдосконалення системи національної безпеки України;
- прогнозує наслідки рішень державних органів з питань внутрішньої та зовнішньої політики у галузі національної безпеки;

- готує рекомендації Президентіві України для прийняття рішень у сфері забезпечення безпеки громадян, держави й суспільства;
- спрямовує і координує діяльність органів державної виконавчої влади.

1.5. Стратегія протидії корупції як складова антикорупційної політики

Корупція є небезпечним соціальним явищем, оскільки вона здійснює деструктивний вплив на соціально-економічний розвиток держави, спричиняє руйнування морально-етичних засад суспільства, формує стійку недовіру населення до державної влади та її інститутів. Проблема протидії корупції потребує особливої і постійної уваги з боку держави та громадянського суспільства. Ефективність протидії корупції залежить від наявності продуманої, системної антикорупційної політики.

Як відомо, термін „стратегія” має давньогрецьке походження і за своїм первісним значенням пов'язаний з організацією військових масштабних операцій. Історично він надалі набув і ширшого, „цивільного” сенсу – вибору головного напрямку, основних складових діяльності для досягнення поставленої загальної мети. На думку О. В. Минькович-Слободяник, стратегія правової політики – це, з одного боку, визначення владою головних, етапних цілей правової політики, а з другого – система конкретних рішень та організаційних заходів, спрямованих на досягнення цих цілей. А. М. Голощанов убачає роль державно-правової стратегії в тім, щоб координувати й спрямовувати всі правові дії й законотворчі ресурси органів державної влади а досягнення політичних, правових, економічних і соціальних цілей.

Під антикорупційною стратегією України слід розуміти нормативно-правовий акт, що містить чітку програму дій, спрямованих на зниження рівня корупції в Україні, шляхом усунення причин та умов корупції, комплексного застосування, адекватних заходів правоохоронними органами, а також шляхом широкого розгортання освітніх програм та пропаганди проти корупції. Визначає принципи, мету, завдання, пріоритети, механізми та очікувані результати реалізації державної антикорупційної політики в Україні.

При розробці антикорупційної стратегії слід враховувати, що умовами успішної протидії корупції є:

- антикорупційне законодавство та ефективне його застосування державними органами;

- політична воля керівництва держави;

- підтримка антикорупційних заходів держави громадянським суспільством.

Кожна із цих складових відіграє у справі протидії корупції свою особливу роль. Вихід за межі правових рамок в антикорупційній діяльності – це шлях до службових зловживань, свавілля, за яких протидія корупції здійснюватиметься тими ж корупційними засобами.

Основоположними засадами антикорупційної стратегії повинні бути:

- 1) верховенство права, законність, пріоритет прав людини та громадянина;

- 2) спрямованість антикорупційної політики та координація діяльності органів влади з її реалізації;

- 3) системний аналіз корупційних ризиків;

- 4) проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та їх проектів;

- 5) поєднання зусиль та забезпечення ефективної взаємодії на центральному та регіональному рівнях між органам виконавчої влади, їх територіальними підрозділами, іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями, об'єднаннями громадян з питань реалізації державної антикорупційної політики;

- 6) впровадження у національне законодавство передового досвіду інших країн світу, а також пропозицій міжнародних організацій з питань антикорупційної політики;

- 7) взаємодія інститутів громадянського суспільства з органами влади у сфері формування та реалізації державної антикорупційної політики;

- 8) відкритість та інформованість громадськості про здійснення заходів щодо запобігання та протидії корупції.

Правовою основою розробки та реалізації стратегії є Конституція України, Закон України „Про засади запобігання та протидії корупції”, інші закони України

та міжнародні конвенції ратифіковані Україною, що визначають засади антикорупційної політики держави.

Державна антикорупційна політика України формується і реалізується за умов, коли у суспільстві нівелюється різниця між правомірною та неправомірною поведінкою через розповсюдження правового нігілізму в країні. Таке становище вимагає зростання ваги несилових (політичних, економічних, соціальних, інформаційних тощо) складових забезпечення антикорупційної політики.

Ефективність запобігання та протидії корупції в Україні, крім наявності відповідної політичної волі, вимагає належного законодавчого забезпечення, формування дієвої системи державних органів, забезпечення належного координування формування та реалізації антикорупційної політики, превентивні заходи запобігання корупції, а також її подолання. Залишається незадовільним і стан координації та контролю за діяльністю державних органів щодо запобігання та протидії корупції.

Потребує нагального вирішення питання інституційного забезпечення протидії корупції, зокрема створення спеціалізованого антикорупційного органу з повноваженнями щодо провадження досудового розслідування та координації діяльності в цій сфері, відповідно до міжнародних стандартів .

Протидія корупції є довгостроковим процесом, що має на меті її зменшення. Здійснюється вжиттям запобіжних заходів, спрямованих на криміногенні фактори й усунення сприятливих корупції умов, так і шляхом безпосереднього виявлення фактів корупції із залученням винних до юридичної відповідальності. Дії по попередженню корупції й боротьбі з нею необхідно доповнювати заходами щодо виховання населення в дусі нетерпимості до корупції, а також заходами, спрямованими на одержання підтримки громадян у проведеній органами публічної влади антикорупційної кампанії. Усі елементи Стратегії повинні бути ефективно скоординованими таким чином, щоб позитивний ефект одного з них зміцнював ефект інших і навпаки.

Антикорупційна стратегія повинна починатися з формулювання її цілей. Корупція є негативним явищем, що різною мірою наявне в кожному суспільстві на будь-якому етапі історичного розвитку, тому повна ліквідація корупційних практик

є фактично неможливою. У фаховій юридичній літературі поширеною є точка зору, що максимум, якого можна досягти у справі протидії корупції, – це:

- 1) зменшити її обсяги, обмежити (локалізувати) сфери її поширення;
- 2) змінити характер злочинних проявів на менш небезпечні;
- 3) істотно обмежити вплив злочинності на економічні, політичні, правові та інші соціальні процеси;
- 4) збільшити ризик настання негативних наслідків для особи, яка вступає в корупційні відносини.

О. Я. Прохоренко наголошує на тому, що „метою політики України щодо протидії корупційним проявам у системі державної служби є:

- захист інтересів державного бюджету;
- зміцнення економічної і політичної позицій України у світовім співтоваристві;
- вдосконалення протидії корупційним проявам;
- створення комплексної системи державного контролю за виконанням антикорупційного законодавства;
- активізація участі України в розвитку міжнародного співробітництва у сфері протидії корупції;
- приведення законодавства України у відповідність з міжнародними нормативно-правовими актами;
- забезпечення прав і свобод громадян;
- завершення формування громадянського суспільства.

Вчений наводить „різнокаліберні” цілі протидії корупції, деякі з них є цілями всієї правової політики (забезпечення прав і свобод громадян), а деякі виходять за її межі (формування громадянського суспільства).

Антикорупційна політика має формуватися на основі ієрархічної системи цілей. Базовою метою є зниження корупції до рівня, при якому вона не створює загроз існуванню суспільства і не призводить до системної деградації публічно-владних відносин. Цілі другого рівня визначаються з урахуванням основних напрямків антикорупційної політики (правотворча, контрольна, правоохоронна, виховна діяльність тощо). Цілі третього рівня формулюються залежно від особливостей

поширення корупційних практик у конкретних сферах суспільної життєдіяльності (медицина, освіта, судова система, житлово-комунальне господарство тощо).

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

Досягнення цієї мети можливе шляхом реалізації антикорупційної політики – передбачає поступове зниження рівня корупції в державі та налагодження роботи всієї системи заходів спрямованих на запобігання та протидії корупції в Україні.

Пріоритетні завдання антикорупційної політики:

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

Запорукою ефективності, стабільності і високого професійного рівня державної служби мають стати законодавчі гарантії відокремлення політичних і адміністративних функцій в системі органів державної влади. Слід забезпечити реальне розмежування суспільних, державних та комерційних (приватних) інтересів бізнесу і влади.

Водночас, у нинішніх умовах розвитку нашої країни вирішальним елементом протидії корупції є політична воля, яка передбачає, що за наявності легальних підстав закон має застосовуватися до будь-якої особи, незалежно від займаної нею посади, політичних уподобань, наближеності до політичного керівництва держави та інших суб'єктивних моментів.

Очікуваним результатом інституційної реформи є створення ефективної інституційної системи в галузі попередження корупції, зменшення ризику корупції в публічних установах. З цією метою необхідно:

- оптимізувати структуру органів публічної влади, державних установ, наділених повноваженнями щодо запобігання корупції;

- створити механізм відбору й призначення службовців;
- відновити престижність державної служби;
- забезпечити належний рівень заробітної плати державних службовців;
- підвищити ефективність державного контролю за дотриманням антикорупційного законодавства шляхом встановлення й розвитку механізму суспільного й парламентського контролю;
- розробити й впровадити в органах публічної влади механізми внутрішнього адміністративного контролю.

Важливим аспектом у скоординованості дій державних органів є закріплення статусу та створення умов для ефективної роботи спеціально уповноваженого органу (особи) з питань антикорупційної політики.

Серед проблем організації та діяльності публічної адміністрації в Україні, що істотно впливає на стан корупції в державі та ефективність використання публічних ресурсів є слабкість функції здійснення в органах виконавчої влади заходів щодо запобігання та протидії корупції, у тому числі, відсутність законодавчого регулювання надання державних (адміністративних) послуг та здійснення різних видів дозвільних проваджень, внутрішнього адміністративного контролю. Його неефективність проявляється у обмеженій компетенції контрольно-ревізійних підрозділів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, яка зводиться лише до контролю за законністю використання державних коштів, стану збереження закріпленого за органом майна, правильності ведення бухгалтерського обліку, і недостатній результативності зазначених підрозділів навіть у названій сфері.

Для вирішення означених проблем необхідно в центральних та місцевих органах виконавчої влади створити самостійні структурні підрозділи, які братимуть участь у запобіганні, виявленні, а в установлених законом випадках, й у здійсненні заходів щодо припинення корупційних правопорушень, відновленні порушених прав чи інтересів фізичних та юридичних осіб, держави, матимуть функцію забезпечення ефективності використання державних ресурсів, що реалізовується шляхом фінансового та виконавчого моніторингу, інспектувань та внутрішніх розслідувань; а також в інформаційному і науково-дослідному забезпеченні

здійснення заходів щодо запобігання та протидії корупції, у міжнародному співробітництві в цій сфері.

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

Для досягнення цього завдання необхідно:

а) забезпечити належний рівень підготовки нормативно-правових актів (імплементация норм Цивільної Конвенції про боротьбу з корупцією, Конвенції ООН проти корупції, виявлення та усунення суперечностей законодавства, антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та їх проектів);

б) подальша розробка законодавчої бази з протидії корупції;

в) систематизація всіх існуючих антикорупційних нормативних актів та їх узгодженість;

г) створити механізми залучення фахівців наукових установ до проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та їх проектів, а також усунення випадків поверхових, непрофесійних та „замовних" висновків.

3. Запровадження антикорупційної освіти та інформованості шляхом:

1) виховання у громадян високих моральних цінностей;

2) підвищення рівня правової свідомості населення, особливо в частині знання громадянами своїх прав та свобод, механізму їх реалізації та правових способів захисту;

3) знання службовими особами органів державної влади та органів самоврядування – своїх повноважень та правових наслідків зловживання ними;

4) вироблення стійкої психологічної установки щодо позитивності правомірного способу життя;

5) створення атмосфери суспільної нетерпимості до корупційних форм поведінки та громадського осуду осіб, які вчинили корупційні діяння;

6) подолання пасивності суспільства щодо протидії корупції як загрози національній безпеці, реальної загрози кожному члену суспільства та залучення широких верств населення до активної участі в антикорупційній діяльності.

Об'єктом цієї освіти мають бути, насамперед:

- учнівська та студентська молодь;
- державні службовці, інші службовці державних органів;
- посадові особи місцевого самоврядування;
- народні депутати України, депутати місцевих рад;
- журналісти, які висвітлюють правову, у тому числі антикорупційну тематику

тощо.

Зміст правової антикорупційної освіти має бути спрямований на роз'ясненні:

- суті антикорупційної політики, окремих найбільш важливих антикорупційних заходів та положень антикорупційного законодавства;
- соціальної ціни корупції – її негативних наслідків як для суспільства та держави загалом, так і для кожного громадянина;
- соціальної та правової суті корупції, найбільш типових форм корупційних проявів;
- найбільш поширених (типових) корупційних ситуацій, які можуть виникати у повсякденному житті, та правових засобах їх уникнення або виходу з них;
- змісту конституційних прав та свобод людини і громадянина, їх непорушності та правових засобів їх захисту;
- повноважень державних органів, їх посадових та службових осіб, у тому числі правоохоронних органів.

4. Підвищення ефективності системи державного управління та місцевого самоврядування. З цією метою необхідно консолідувати зусилля органів державної влади та місцевого самоврядування навколо удосконалення державного регулювання суспільних відносин в Україні, забезпечення балансу між загальнодержавними, регіональними, місцевими та особистими інтересами людини, створення дієвих механізмів моніторингу з метою вчасного коригування пріоритетів антикорупційної політики.

5. Реформування інститутів правоохоронного сектору з метою забезпечення їхньої готовності до виконання завдань протидії корупції та організованій злочинності в державі, підвищення ефективності діяльності із захисту прав і свобод

людини і громадянина, забезпечення національної безпеки. Задля цього слід сприяти:

- удосконаленню правової бази діяльності правоохоронних органів з урахуванням європейських і євроатлантичних критеріїв;
- приведенню кримінального законодавства і кримінального судочинства у відповідність із стандартами і рекомендаціями Ради Європи;
- розвитку системи стратегічного планування, координації правоохоронного сектору як цілісної системи в обсягах, достатніх для його реформування і розвитку;
- визначенню оптимальної структури та штатної чисельності правоохоронних органів, виходячи з нагальних потреб національної антикорупційної політики та економічних можливостей держави;
- підвищенню рівня професіоналізму та відповідальності в усіх ланках правоохоронного сектору, подальше впровадження демократичних європейських стандартів у повсякденну діяльність його органів;
- забезпеченню дієвого громадянського контролю за діяльністю правоохоронних органів.

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

Існуюча система органів з протидії корупції в Україні включає низку підрозділів в різних правоохоронних органах, які часто дублюють одне одного, зосереджують свою увагу на незначних кримінальних справах або справах про адміністративні правопорушення, а також не мають достатніх повноважень і засобів для ефективного попередження, виявлення, припинення та розслідування корупційних правопорушень. Особливо неефективною є боротьба проти так званої високопосадової корупції.

Це може бути досягнуто шляхом створення спеціалізованого антикорупційного органу (Національного бюро антикорупційних розслідувань), що буде уповноважений вести досудове слідство у справах про корупцію та координувати діяльність інших правоохоронних органів у цій сфері діяльності.

7. Прискорення реалізації судової реформи – становлення судоустрою та судочинства, яке функціонуватиме на засадах верховенства права відповідно до

міжнародних та європейських стандартів і гарантуватиме право особи на справедливий суд.

Досягнення цього пріоритету можливе шляхом:

- подолання негативних тенденцій, що мають місце внаслідок непослідовності реалізації заходів із реформування судової гілки влади;
- забезпечення доступного та справедливого судочинства, прозорості в діяльності судів, оптимізації системи судів загальної юрисдикції;
- практична реалізація права громадян на доступ до судових рішень;
- підвищення довіри громадян до судової системи та статусу суддів;
- посилення гарантій незалежності суддів;
- якісне підвищення фахового рівня суддівського корпусу та поліпшення умов його професійної діяльності;
- розробка механізмів та чітких критеріїв притягнення суддів до всіх видів відповідальності;
- поліпшення стану виконання судових рішень.

8. Удосконалення системи взаємодії органів державної влади з інститутами громадянського суспільства шляхом залучення громадськості до реалізації антикорупційної політики України, сприяння реалізації прав громадян і організацій щодо доступу до інформації про факти корупції та корупційних факторів, а також на їхнє висвітлення у засобах масової інформації, для чого слід запровадити менш складні процедури подання запитів на одержання інформації, визначити обов'язок органів влади допомагати громадськості в отриманні інформації упродовж розумного часу і розглянути можливість створення незалежного спеціального (позасудового) механізму перегляду рішень про відмову у доступі до офіційної інформації.

9. Моніторинг корупційних факторів та ефективності заходів антикорупційної політики вирішуватиме такі завдання: вивчення механізму вчинення корупційних діянь, вимір рівня та структури корупції, аналіз факторів, що сприяють корупції, визначенні ресурсів, які повинні сприяти протидії корупції.

Моніторинг в даному випадку є механізмом контролю, що перевірятиме рівнозначність і відповідність направлення реалізації Стратегії і конкретних заходів цілям, що містяться у Стратегії. Він дозволить: оцінювати ефективність управління

органами державної влади процесом реалізації Стратегії, діагностувати антикорупційні процеси, визначати найбільш виражені прояви корупції та розробку заходів протидії.

Антикорупційна стратегія є необхідною основою підготовки концептуальних, доктринальних, програмних та інших документів, що визначають конкретні тактичні цілі, принципи і напрямки діяльності державних органів і недержавних організацій щодо вдосконалення правової системи, усунення причин та умов корупції в суспільстві. Базові положення антикорупційної стратегії закріплюються в концепції протидії корупції. На підставі концепції розробляються спеціалізовані, галузеві й територіальні програми – цільові комплексні документи, в яких позиції концепції отримують докладне і конкретне обґрунтування, а також узгодження проблемних питань. Загальнодержавна програма протидії корупції повинна мати постійну дію й не обмежуватися строком повноважень Президента чи парламенту. Це є заporукою того, що протидія корупції не перетвориться на інструмент електоральної активності осіб, які прагнуть збереження або досягнення влади. Обмеженість терміну повноважень представників влади досить часто змушує їх обирати ті заходи, які дають швидкий короткостроковий результат. Як відмічається в науковій літературі, „кампанійщина залишається улюбленим методом багатьох (якщо не більшості) виборних керівників”. З цієї ж причини вказана програма повинна затверджуватися парламентом, з обов'язковою пролонгацією кожним новим його складом, з урахуванням динаміки корупційних проявів та тих змін, що відбулися в суспільстві протягом останніх років.

Слід також звернути увагу на те, що ефективна протидія корупції, зважаючи на її природу як системного соціального явища, не може обмежитись лише заходами кримінально-правового характеру. Кримінальне право передбачає відповідальність конкретних осіб за скоєння корупційних злочинів, але корупцію не можна зводити виключно до сукупності корупційних злочинних діянь. Основний акцент у діяльності з протидії корупції має бути спрямований не на корупціонера, а на корупцію як системне явище. Притягнення посадових осіб до кримінальної відповідальності не вирішує проблему корупції, воно лише виконує функцію „знеболювального”. Як зазначають дослідники, „якщо ми хочемо обмежити

корупцію, необхідно, як і у випадку з людськими хворобами, зайнятися діагностикою й розпізнаванням соціальних хвороб, розробкою методів лікування, адекватних тим або іншим соціальним недугам, і їхнім застосуванням”.

Системний підхід до проблеми протидії корупції обумовлює виокремлення таких стратегічних напрямів антикорупційної політики:

1. Інформаційно-дослідна діяльність, яка спричинена необхідністю мати об'єктивні дані про природу корупції, багатоманітність її проявів та „ареали” поширення, а також інформацію про конкретні факти скоєння корупційних правопорушень. Мова йде про стимулювання і координацію наукових досліджень корупції, а також про створення надійних каналів отримання від громадян, підприємств, установ та організацій інформації про корупційні практики. Важливо також забезпечити верифікацію отриманої інформації задля унеможливлення зведення особистих або політичних рахунків з окремими особами і організаціями шляхом звинувачення їх у причетності до корупційних зв'язків та схем.

2. Правотворча діяльність, що має за мету створення узгодженої системи законодавства, у якій відсутні „шпарини” для розвитку корупції. На думку фахівців, „правова політика при всьому різноманітті характеристик і визначень розуміється й сприймається в суспільстві насамперед як політика правотворча”. О. О. Гаврилов під стратегією правотворчості розуміє систему взаємозалежних заходів, напрямків розвитку правових інститутів і галузей, планів, прогнозів, що сприяють гармонійному й планомірному процесу законотворчості на базі урахування всіх політичних і економічних факторів. На його думку, ефективна стратегія правотворчості повинна спиратися на одержання й використання насамперед довгострокових юридичних і соціальних прогнозів. Т. Н. Рахманіна вважає, що для ухвалення рішення про розроблення конкретного законопроекту важливе значення мають стратегія законодавчої діяльності й правильно обрані її пріоритети.

3. Інституційно-установча діяльність, основною метою якої є формування збалансованого державного апарату, удосконалення організаційної структури, функціонального розподілу, механізмів взаємодії державних органів, що перешкоджає системному поширенню корупційних практик. Представники міжнародної організації Transparency International вказують, що „війна з корупцією –

не кінцева мета, це – не сліпий хрестовий похід за відновлення справедливості в світі. Швидше, боротьба проти посадових злочинів є частиною більшої мети створення ефективного, чесного і дієвого уряду”. Успіх антикорупційної політики не в останню чергу залежить від готовності інститутів публічної влади до адекватного реагування на актуальні загрози суспільному і державному життю, упровадження постійних та послідовних інновацій, які дозволять запобігти поширенню корупції та мінімізувати її наслідки, від наявності механізмів самоочищення системи влади тощо.

4. Контрольно-наглядова діяльність, спрямована на пошук відхилень функціонування суб'єктів публічного й приватного права, постійну перевірку законності, обґрунтованості, справедливості, доцільності управлінських рішень, пов'язаних з реалізацією прав і свобод громадян, розподілом соціально-значимих ресурсів, наданням публічних послуг, витрачанням бюджетних коштів тощо. Можна погодитися з Ю. О. Тихомировим у тому, що систематичний, поглиблений контроль за всім спектром питань компетенції має бути постійним елементом діяльності будь-якого органу державної влади, місцевого самоврядування та суб'єкта господарювання. Даний напрямок діяльності змістовно і навіть етимологічно наближений до поняття „протидія корупції”, оскільки термін „контроль” утворився від поєднання латинських слів *contra* та *role*. „*Contra*” означає протидію, протилежність (контрреволюція, контратака тощо), а одним з тлумачень слова „*role*” є ступінь участі у чомусь, здійснення будь-якої дії. Таким чином, зі змісту слова „контроль” випливає ще одне значення: протидія чомусь небажаному. Протидія корупції передбачає здійснення контролю на двох рівнях:

- контроль діяльності фізичних, юридичних осіб, державних службовців, який здійснюється органами прокуратури, митниці, податкової адміністрації, контрольно-ревізійних служб тощо;

- контроль над самими контролюючими органами. У другому випадку ефективних результатів можна досягти завдяки поєднанню можливостей парламентського, громадського контролю, діяльності міжнародних неурядових організацій.

5. Правоохоронна діяльність, яка полягає у виявленні, документуванні, розслідуванні фактів корупції та притягненні винних до відповідальності, припиненні проявів корупції, поновленні законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб. Даний напрямок охоплює широкий спектр заходів дисциплінарного, адміністративного та кримінально-правового примусу. Залежно від сфери й рівня поширення корупції, суб'єктів скоєння корупційних діянь вказані заходи застосовують спеціальні підрозділи органів прокуратури України, внутрішніх справ України, Служби безпеки України тощо. Заходи примусу повинні бути необхідними та достатніми для ефективної боротьби з корупцією, система санкцій має бути органічно вплетена в існуючу в суспільстві систему соціальних норм. Як вказує американський дослідник Г. Беккер, стримування протиправної поведінки залежить від імовірності її виявлення й притягнення до відповідальності правопорушника, а також від характеру застосовуваних санкцій: як покарань, винесених судовими інстанціями, так і більш специфічних негативних наслідків у вигляді втрати репутації або громадського осуду.

6. Профілактична діяльність, спрямована на звуження можливостей для виникнення корупційних практик, усунення причин і умов їх поширення. У принципі, будь-яка діяльність у сфері протидії корупції має певний запобіжний потенціал, але слід підкреслити самостійне значення профілактики корупції, акцентувати увагу на її пріоритетності в сучасних умовах. Профілактика корупції повинна відбуватися з урахуванням реальних соціально-економічних, політичних обставин, стану правоохоронної системи і суспільної свідомості. Профілактика повинна мати як загальносоціальне, так і індивідуальне спрямування, впливати на мотивацію всіх учасників корупційних зв'язків, знижувати рівень привабливості й „комфортності” корупційних практик.

7. Виховна діяльність, спрямована на зміну свідомості, підвищення рівня правової культури як державних службовців (потенційних корупціонерів), так і громадян (потенційних „хабародавців”). Цей напрямок є особливо важливим в умовах перехідного суспільства, коли відбувається ерозія традиційних етичних цінностей – чесності, справедливості, рівності, взаємоповаги. Це потребує колосальної роботи з формування антикорупційної культури, яка передбачає масове

стійке неприйняття корупційних практик як засобу вирішення особистих і корпоративних проблем. Дана культура виконує функцію „вакцини” від корупції. Без антикорупційної культури, що пронизує всі верстви населення, будь-яка протидія корупції схожа на будівлю без фундаменту, яка може у будь-який час зруйнуватися під власною вагою. За словами І. О. Ільїна, громадяни, що не приймають до серця інтересів своєї держави, належать до неї лише формально-юридично, а душевно й духовно вони залишаються сторонніми і навіть прямо ворожими до неї, „чи то шкідниками, чи то зрадниками”. У результаті виховна діяльність має бути спрямована на підвищення рівня довіри в суспільстві. Як справедливо відмічає Ф. Фукуяма, довіра в інформаційному суспільстві є суспільним капіталом, і якщо вона відсутня, люди змушені взаємодіяти в рамках системи формальних правил, котрі необхідно забезпечувати за допомогою заходів примусу. Інакше кажучи, домінування недовіри в суспільстві є рівноцінним введенню додаткового податку на всі види діяльності, якого позбавлені суспільства з високим рівнем довіри.

Реалізація антикорупційної стратегії має здійснюватися у напрямках:

1) вдосконалення антикорупційного законодавства насамперед шляхом гармонізації з відповідним європейським законодавством, усунення наявних протиріч, неузгодженостей і прогалин у чинному законодавстві по відношенню до актів антикорупційного законодавства; удосконалення законодавства з питань соціального забезпечення державних службовців з метою підвищення рівня їх соціального захисту, посилення кримінальної відповідальності;

2) забезпечення відповідними інтелектуально-кадровими, фінансовими, матеріально-технічними, інформаційними та іншими необхідними ресурсами.

Пріоритетними напрямками фінансування реалізації антикорупційної стратегії є:

а) аналіз законодавства з метою виявлення системних вад, які полегшують чи сприяють вчиненню корупційних правопорушень, підготовки пропозицій з вдосконалення законодавства про запобігання та протидію корупції;

б) здійснення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів;

в) збирання та аналіз інформації про реалізацію заходів щодо запобігання і протидії корупції і оцінки їх ефективності, виявлення чинників, що сприяють корупційним проявам, підготовки пропозицій щодо їх усунення;

г) посилення ролі громадянського суспільства у запобіганні корупції;

г) забезпечення співпраці України з Групою держав Ради Європи проти корупції (ГРЕКО);

д) створення єдиного державного реєстру юридичних та фізичних осіб, притягнутих до відповідальності за корупційні правопорушення;

е) запровадження служб внутрішнього контролю державних органів влади;

е) запровадження системи електронного документообігу та електронного цифрового підпису в органах влади та судах;

ж) запровадження соціальної реклами з питань протидії корупції;

з) запровадження обов'язкової навчальної програми з питань протидії та запобіганню корупції для працівників публічної служби.

Державний контроль за реалізацією антикорупційної стратегії здійснюють:

- Президент України;

- Верховна Рада України;

- Уряд України та спеціально уповноважений орган (особа) з питань антикорупційної політики в межах їхніх повноважень, визначених Конституцією і законами України;

- центральні органи виконавчої влади України;

- спеціально уповноважені суб'єкти, утворені відповідно до законів України, в межах своїх повноважень забезпечують виконання передбачених чинними законодавством завдань щодо реалізації стратегії;

- інші органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування забезпечують виконання завдань щодо протидії та запобіганню корупції в межах своїх повноважень.

Механізми громадського контролю реалізуються шляхом контролю за діяльністю органів влади й управління, за правоохоронними органами, за прийняттям органами влади рішень, за дотриманням законів, проведення громадської експертизи проектів та чинних нормативно-правових актів, концепцій і

програм з питань протидії корупції та врахування її висновків, обговорення проектів, участю у прийнятті рішень, внесення пропозицій, залучення до спільного розгляду звернень та скарг громадян інших громадських об'єднань, науковців, наукових установ для проведення громадських експертиз та висвітлення в засобах масової інформації результатів досліджень та перевірок.

Забезпечення доступу громадян та організацій до інформації про діяльність органів виконавчої влади України повинно здійснюватись на основі нормативно-правових актів, що регламентують порядок надання громадянам інформації про діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, а також шляхом створення Інтернет-сайту з метою оприлюднення інформації про діяльність органів виконавчої влади, зокрема щодо проектів, що готуються, нормативно-правових актів, включаючи проекти адміністративних інструкцій виконання державних функцій і надання державних послуг, з метою їхнього публічного обговорення та одержання максимальної кількості зауважень і рекомендацій з даних питань.

Стратегія є базою для розробки конкретних програм, проектів та планів заходів за складовими державної антикорупційної політики. Реалізація антикорупційної стратегії передбачає розробку антикорупційних програм в окремих галузях управління і господарювання. Завдання Стратегії будуть реалізовані за допомогою детального плану заходів. План заходів конкретизує заходи, які будуть прийняті, установи, відповідальні за їхню реалізацію, і строки реалізації.

Отже, стратегія протидії корупції є важливим структурним елементом антикорупційної політики. За відсутності стратегічних концептуальних ідей і цілей, принципів і пріоритетів, довгострокових загальнодержавних програм, заснованих на глибокому науковому підґрунті, не може бути ніякої антикорупційної політики, – а є лише її видимість. У межах стратегічних напрямів антикорупційної політики розвивається антикорупційна тактика, яка передбачає розроблення конкретних завдань і способів їх вирішення. Системне поєднання стратегічних напрямів протидії корупції є запорукою ефективності антикорупційної політики.

Використана література:

1. Невмержицький Є.В. Корупція як соціально-політичне явище: особливості проявів і механізми подолання в сучасній Україні: дисертація канд. політ. наук: 23.00.02 /Інститут держави і права України НАН України. – К., 1999. – С. 6.
2. Энгельс Ф. Положение рабочего класса в Англии //Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. – Т.3. – С. 293573.
3. Шнайдер Г.Й. Криминология / Г.Й. Шнайдер. – М.: Прогресс-Универс., 1994. – С.73.
4. Гвоздецький В.Д. Правові, економічні та духовні засади протидії корупції. /Віктор Гвоздецький // Міліція України. – 2011. – №3-4 [Науково-практичний збірник „Актуальні проблеми юридичних наук у дослідженнях учених”] №100. – С.24-25.
5. Степашин С.В. Против криминализации России// Российская юстиция. – 1999. – №1. – С. 2.
6. Зелинский А.Ф. Криминальная психология. Научно-практическое издание. – Юринком Интер. 1999. 240 с.
7. Омельченко С. Етапи розвитку корупції як негативного суспільного явища //Предпринимательство, хазяйство и право. – 2000. – №7. – С. 72-73.
8. Гвоздецький В.Д. Корупція – як соціальне явище: зміст та сутність. /Віктор Гвоздецький // Міліція України. – 2001. – № 5-6, [Науково-практичний збірник „Актуальні проблеми юридичних наук у дослідженнях учених”] №101. – С.21-23.
9. Закон України „Про засади запобігання і протидії корупції” від 7 квітня 2011 р. № 3206-VI /Ресурс доступу: zakon.rada.gov.ua
10. Гвоздецький В.Д. Витоки та розвиток корупції в Україні /Віктор Гвоздецький. // Наука і правоохорона. – 2011. – №1. – С.45-53.
11. Закон України „Про боротьбу з корупцією” // Нормативні акти України щодо охорони правопорядку. – К., 1996. – С. 407-413.
12. Закони України: „Про засади запобігання та протидії корупції” від 11 червня 2009 року №1506-VI, „Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень” від 11 червня 2009 р. № 1507-VI, „Про внесення змін

до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення” від 11 червня 2009 р. №1508-VI // Офіційне видання. Комітет Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією. – К., 2009. – 67 с.

13. Гвоздецький В.Д. Корупція – відображення стану суспільного організму / Віктор Гвоздецький // Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. – 2011. – №3-4. – С. 124-132.

14. Ельнаді Бахгат, Рифаат Адель. Місяць за місяцем // Кур’єр ЮНЕСКО. – Серпень, 1996. – С. 4.

15. Філіп М. Політична корупція, демократизація та реформа / Політична корупція перехідної доби / Пер. з англ. за ред. С. Коткіна та А. Шайо. – К.: К.І.С., 2004.

16. Симоненко В. Коррупция – это реальная угроза безопасности державы // День. – № 166. – 30 сентября. – 2006. – С. 1-2.

17. Невмержицький Є.В. Корупція як соціально-політичне явище: особливості проявів і механізми подолання в сучасній Україні: Автореф. дис. ... канд. політ. наук: 23.00.02. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – К., 1999. – 19 с.

18. Політична корупція перехідної доби / Пер. з англ. / За ред. С. Коткіна та А. Шайо. – К.: „К.І.С.”, 2004. – 440 с.

19. Минькович-Слободяник О. В. Юридична стратегія і тактика в правовій політиці України / О. В. Минькович-Слободяник // Часопис Київського університету права. – 2009. – № 1. – С. 70-74.

20. Голощапов А. М. Место и роль Государственной Думы в функционировании государственно- правовой стратегии / А. М. Голощапов // „Черные дыры” в российском законодательстве. – 2004. – № 1. – С. 429-433.

21. Миронова Г. Сучасна позитивно-правова система України: типові риси і властивості / Г. Миронова // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні : матеріали XIII регіон. наук.-практ. конф. (м. Львів, 8-9 лют. 2007 р.). – Л. : Юрид. ф-т Львів. нац. ун-ту ім. І. Франка, 2007. – С. 56-58.

22. Прохоренко О. Я. Корупція по-українськи (сутність, стан, проблеми) : монографія / О. Я. Прохоренко. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – 456 с.

23. Державна політика: аналіз та механізми її впровадження в Україні / за ред. В. А. Рехкала, В. Тергички. – К. : УАДУ, 2000. – 232 с.
24. Эффективность государственного управления / пер. с англ. ; общ. ред. С. А. Батчикова, Ю. Глазьева. – М. : Консалтбанкир, 1998. – 846 с.
25. Антикоррупционная политика : учеб. пособие / под ред. Г. А. Сатарова. – М. : Спас, 2004. – 368 с.
26. Поленина С. В. Правотворческая политика / С. В. Поленина // Российская правовая политика : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. – М. : Норма, 2003. – С. 180-198.
27. Гаврилов О. А. Стратегия правотворчества и социальное прогнозирование / О. А. Гаврилов. – М. : ИГПРАН, 1993. – 128 с.
28. Законотворчество в Российской Федерации : науч.-практ. и учеб. пособие / [Абрамова А. И., Губарева Т. В., Мицкевич А. В. и др.] ; под ред. А. С. Пиголкина – М. : Формула права, 2000. – 608 с.
29. Системы общегосударственной этики поведения : пособие Транспаренси Интернешнл / под ред. Джереми Поупа. – Берлин : Transparency International, 1996. – 114 с.
30. Тихомиров Ю. А. Публичное право : учебник [для юрид. фак. и вузов] / Ю. А. Тихомиров. – М. : БЕК, 1995. – 496 с.
31. Гаращук В. Н. Контроль общественных формирований и граждан как способ защиты прав личности в сфере государственного управления / В. Н. Гаращук // Проблеми законності. – Вип. 36. – 1998. – С. 104-113.
32. Ильин И. А. Путь к очевидности / И. А. Ильин. – М. : Республика, 1993. – 431 с.
33. Василенко И. А. Политическая философия / И. А. Василенко. – М. : Инфра-М, 2010. – 320 с.

Розділ 2. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСОБИ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

2.1. Роль державної влади у боротьбі із проявами корупції.

2.2. Шляхи вдосконалення взаємодії державних органів та органів місцевого самоврядування з правоохоронними органами у сфері запобігання та протидії корупції.

2.3. Провадження у справах про корупційні та адміністративні правопорушення.

2.4. Участь громадських організацій у заходах щодо запобігання та протидії корупції.

2.5. Боротьба з корупцією як невід'ємна складова реформування державної служби України.

2.1. Роль державної влади у боротьбі із проявами корупції

Для України проблеми попередження і протидії корупції в органах публічної влади продовжують залишатися одним з найактуальніших. Об'єктивні фактори її розвитку свідчать, що корупція створює суттєву небезпеку для життєдіяльності суспільства, і на сьогодні масштаби її поширення становлять реальну загрозу національній безпеці. Тому завдання боротьби з корупцією розглядаються нині як загальнодержавні та пріоритетні. На цей час боротьба з корупцією вже вийшла з формальних меж, стала предметом постійної уваги керівництва держави, громадських організацій. Цей процес відбувається в умовах підвищеної уваги до нього в засобах масової інформації та активізації громадянської позиції українців. Реалізація заходів подолання та попередження корупції в органах державної влади передбачає чітке уявлення про масштаби цього явища.

Одним із основних напрямів у сфері запобігання корупції є виявлення корупційних ризиків, які можуть виникнути в діяльності представників публічної влади, а також усунення умов та причин виникнення цих ризиків.

За поширеністю корупційні ризики в діяльності посадових і службових осіб публічної влади можна розташувати в такому порядку:

1) упередженість державних службовців. Державний службовець завжди приймає рішення на підставі власного досвіду, психологічного відношення до виконуваної роботи, а також ґрунтуючись на особистих переконаннях і персональному соціально-матеріальному становищі;

2) виникнення конфлікту інтересів, тобто наявність реальних (таких, що видаються реальними), суперечностей між приватними інтересами особи та її службовими повноваженнями, які можуть вплинути на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, а також на вчинення чи не вчинення дій під час виконання наданих їй службових повноважень;

3) безконтрольність службових осіб. Обов'язковою складовою для врегулювання конфлікту інтересів є саме контроль з боку керівництва. Внаслідок безконтрольності можуть виникнути конфлікт інтересів, недоброчесність державних службовців. З метою недопущення (запобігання) виникнення цього корупційного ризику безпосереднім керівництвом контроль має здійснюватись: систематично; всебічно; об'єктивно; гласно; результативно (дієво).

4) можливість діяти на власний розсуд (наявність дискреційних повноважень) - Дискреційні повноваження мають низку ознак: дозволяють органу (особі, уповноваженій на виконання функцій держави) на власний розсуд оцінювати юридичний факт (фактичний склад), внаслідок чого можуть виникати, змінюватись або припинятись правовідносини; дозволяють на власний розсуд обирати одну із декількох, запропонованих у проекті нормативно-правового акта, форм реагування на даний юридичний факт; надають можливість органу (особі, уповноваженій на виконання функцій держави) на власний розсуд вибирати міру публічно-правового впливу щодо фізичних та юридичних осіб, його вид, розмір, спосіб реалізації; дозволяють органу (особі, уповноваженій на виконання функцій держави) обрати форму реалізації своїх повноважень – видання нормативного або індивідуально-правового акта, вчинення (утримання від вчинення) адміністративної дії; наділяють орган (особу, уповноважену на виконання функцій держави) правом повністю або частково визначати порядок здійснення юридично значущих дій, у тому числі строк

та послідовність їх здійснення; надають можливість органу (особі, уповноваженій на виконання функцій держави) на власний розсуд визначати спосіб виконання управлінського рішення, у тому числі передавати виконання прийнятого рішення підлеглим особам, іншим органам державної влади та місцевого самоврядування, встановлювати строки і процедуру виконання.

На думку проф. Серьогіна С.М., основні форми корупції в органах публічної влади такі:

- надання незаконних переваг фізичним або юридичним особам під час підготовки і прийняття нормативно-правових актів чи рішень;
- відмова фізичним та юридичним особам в інформації, надання якої передбачене правовими актами, умисне затримування її, надання недостовірної чи неповної інформації, сприяння фізичним і юридичним особам – учасникам процедур закупівель;
- у досягненні перемоги всупереч вимогам Закону України „Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти”;
- незаконне одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг;
- сприяння фізичним і юридичним особам у здійсненні ними підприємницької діяльності, а так само в отриманні субсидій, субвенцій, дотацій, кредитів чи пільг з метою незаконного одержання за це матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг.

Основними причинами поширення корупції в Україні є такі:

- розшарування, нерівномірність розвитку ринкового господарства;
- поляризація суспільства;
- суперечність між швидкозмінними умовами ринкового господарства та чинним законодавством;
- суперечність між законодавчою та морально-етичною нормами підприємництва;
- суперечності в політичній системі, які представлені владою і бізнесом;
- потреба у виживанні населення в складних умовах становлення ринкових відносин; створення штучного дефіциту ресурсів;

- зволікання у прийнятті рішень.

Отже, повноваження органів публічної адміністрації мають відповідати вимогам Конституції України та законів України, не можуть визначатися у підзаконних нормативно-правових актах, широко тлумачитися у актах органів виконавчої влади.

Поєднання в компетенції одного органу повноважень з надання адміністративних послуг та контролюючих функцій породжує корупційні ризики, пов'язані з „розмиванням місії” відповідного органу, зменшенням об'єктивності розгляду та перегляду адміністративних справ. Адже очевидно, що агентський (обслуговуючий) тип діяльності та інспекційний тип діяльності потребують різних методів та форм. Також очевидно, що у випадку порушення правил видачі певного дозволу (ліцензії), орган що інспектуватиме діяльність приватної особи, з одного боку, не буде зацікавлений у виявленні (фіксації) „помилки” з боку свого ж „відомства”, з іншого боку, фактично опиняється поза межами зовнішнього контролю, що також є добрим ґрунтом для зловживань.

Вочевидь не випадково, за деякими дослідженнями, серед найбільш корумпованих „дозвільних органів” в Україні підприємці називають саме ті, в яких об'єднано функції з видачі дозволів (адміністративних послуг) з інспекційними функціями, зокрема, органи державної санітарно-епідеміологічної служби та державного пожежного нагляду.

Поєднання зазначених функцій, особливо зважаючи на сучасну практику затвердження Урядом „переліків платних послуг” для окремих органів виконавчої влади, також призводить до нав'язування громадянам додаткових (поряд з визначеними у законі) зборів та платежів. Особливо небезпечно, коли такі „платні послуги” нав'язуються саме контролюючими органами. У ситуації, коли приватна особа відмовляється або намагається уникнути сплати додаткових платних послуг, то така відмова може перерости в додаткові перевірки або особливо „ретельні” (упереджені) перевірки. При цьому приватним особам не повідомляється про обов'язковість отримання таких додаткових послуг (а якщо бути точним – про надання цих послуг лише за зверненням особи), хоча відповідні вимоги також є в законодавстві.

Зменшенню цього ризику сприятиме інституційне (організаційне) розмежування функцій з надання адміністративних послуг та контрольно-наглядових функцій.

Для вирішення цих проблем необхідне чітке визначення компетенції органів виконавчої влади, розмежування повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Вирішенню цього завдання сприятиме проведення функціонального обстеження органів публічної адміністрації, спрямованого на перевірку (оцінку) відповідності діючих структур даних органів покладеним на них функціям та визначеним завданням і напрямам діяльності.

У результаті огляду світових спеціалізованих інститутів із боротьби з корупцією можна виділити такі основні моделі організації антикорупційних органів:

- Багатоцільові агентства із боротьби з корупцією із повноваженнями правоохоронних органів. У межах одного такого агентства поєднуються повноваження проведення розслідувань і розробка політики у цій сфері, аналітична діяльність та моніторинг, попередження корупційних правопорушень і взаємодія з громадськістю (наприклад, Гонконг, Сінгапур).

- Спеціальні підрозділи із боротьби з корупцією в системі правоохоронних органів, призначені для розслідування корупційних правопорушень і кримінального переслідування, з повноваженнями оперативно – розшукової та слідчої діяльності (Бельгія, Іспанія).

- Органи щодо запобігання корупції, розробки політики і координації, які займаються дослідженням корупції, моніторингом і координацією заходів з виконання антикорупційних програм, контролем у сфері конфлікту інтересів і декларування доходів, сприянням у проведенні освітніх заходів (Франція, Індія).

У багатьох країнах, що входять в Організацію економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР), взагалі не існує спеціалізованих органів із боротьби з корупцією, цією діяльністю займаються існуючі правоохоронні інститути й органи державного управління.

У країнах з перехідною економікою були утворені структури із боротьби з корупцією різного типу. У Латвії і Литві створені відомства „гонконзького типу”, в Румунії і Хорватії – спеціальні антикорупційні підрозділи поліції та прокуратури, в

інших – інститути із запобігання корупції, розробки політики і координації у формі спеціальних комітетів (наприклад у Болгарії).

Закон України „Про засади запобігання і протидії корупції” від 07.04.2011 р. № 3206-VI встановлює перелік суб’єктів відповідальності за корупційні правопорушення:

1) особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування:

- Президент України, Голова Верховної Ради України, його Перший заступник та заступник, Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр України, віце-прем'єр-міністри України, міністри, інші керівники центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, та їх заступники, Голова Служби безпеки України, Генеральний прокурор України, Голова Національного банку України, Голова Рахункової палати, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Голова Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Голова Ради міністрів Автономної Республіки Крим;

- народні депутати України, депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутати місцевих рад;

- державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування;

- військові посадові особи Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів військових формувань;

- судді Конституційного Суду України, інші професійні судді, Голова, члени, дисциплінарні інспектори Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, службові особи секретаріату цієї Комісії, Голова, заступник Голови, секретарі секцій Вищої ради юстиції, а також інші члени Вищої ради юстиції, народні засідателі і присяжні (під час виконання ними цих функцій);

- особи рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ, державної кримінально-виконавчої служби, органів та підрозділів цивільного захисту, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, податкової міліції;

- посадові та службові особи органів прокуратури, Служби безпеки України, дипломатичної служби, митної служби, державної податкової служби;

- члени Центральної виборчої комісії;

- посадові та службові особи інших органів державної влади;

2) особи, які для цілей цього Закону прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування:

- посадові особи юридичних осіб публічного права, які одержують заробітну плату за рахунок державного чи місцевого бюджету;

- особи, які не є державними службовцями, посадовими особами місцевого самоврядування, але надають публічні послуги (аудитори, нотаріуси, оцінювачі, а також експерти, арбітражні керуючі, незалежні посередники, члени трудового арбітражу, третейські судді під час виконання ними цих функцій, інші особи в установлених законом випадках);

- посадові особи іноземних держав (особи, які обіймають посади в законодавчому, виконавчому або судовому органі іноземної держави, в тому числі присяжні засідателі, інші особи, які здійснюють функції держави для іноземної держави, зокрема для державного органу або державного підприємства), а також іноземні третейські судді, особи, які уповноважені вирішувати цивільні, комерційні або трудові спори в іноземних державах у порядку, альтернативному до судового;

- посадові особи міжнародних організацій (працівники міжнародної організації чи будь-які інші особи, уповноважені такою організацією діяти від її імені), а також члени міжнародних парламентських асамблей, учасником яких є Україна, та судді і посадові особи міжнародних судів;

- особи, які постійно або тимчасово обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або особи, спеціально уповноважені на виконання таких обов'язків у юридичних особах приватного права незалежно від організаційно-правової форми, відповідно до закону.

До суб'єктів, які здійснюють заходи щодо запобігання і протидії корупції належать:

1. Президент України, Верховна Рада України, органи прокуратури України здійснюють заходи щодо запобігання і протидії корупції в межах повноважень, визначених Конституцією України.

2. Органи державної влади здійснюють заходи щодо запобігання і протидії корупції або беруть участь у їх здійсненні у межах повноважень, визначених законами та іншими виданими на їх основі нормативно-правовими актами.

3. Кабінет Міністрів України спрямовує і координує роботу органів виконавчої влади щодо запобігання і протидії корупції відповідно до Конституції і законів України, актів Президента України.

4. Координацію реалізації визначеної Президентом України антикорупційної стратегії здійснює спеціально уповноважений орган з питань антикорупційної політики, який утворюється Президентом України.

5. Спеціально уповноважені суб'єкти безпосередньо здійснюють у межах своєї компетенції заходи щодо виявлення, припинення та розслідування корупційних правопорушень (далі – спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції).

Спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції є органи прокуратури, спеціальні підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю Міністерства внутрішніх справ України, по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю Служби безпеки України, якщо інше не передбачено законом. Координацію діяльності правоохоронних органів з питань протидії корупції здійснюють у межах наданих повноважень, визначених законами, Генеральний прокурор України та підпорядковані йому прокурори.

6. Суб'єктами, які беруть участь у запобіганні, виявленні, а в установлених законом випадках – у здійсненні заходів щодо припинення корупційних правопорушень, відновленні порушених прав чи інтересів фізичних та юридичних осіб, інтересів держави, а також в інформаційному і науково-дослідному забезпеченні здійснення заходів щодо запобігання і протидії корупції, у міжнародному співробітництві в цій сфері, є:

- 1) уповноважені підрозділи органів державної влади;
- 2) місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування;
- 3) підприємства, установи, організації незалежно від підпорядкованості та форми власності, їх посадові та службові особи, а також громадяни, об'єднання громадян за їх згодою.

7. Посадові і службові особи державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, посадові особи місцевого самоврядування, юридичних осіб публічного права, їх структурних підрозділів у разі виявлення корупційного правопорушення чи одержання інформації про вчинення такого правопорушення працівниками відповідних державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, юридичних осіб публічного права, їх структурних підрозділів зобов'язані у межах своїх повноважень ужити заходів щодо припинення такого правопорушення та негайно письмово повідомити про його вчинення спеціально уповноважений суб'єкт у сфері протидії корупції.

Суб'єкт здійснення	Зміст заходів	Межі здійснення
Президент України	здійснює заходи щодо запобігання і протидії корупції (ч. 1 ст. 5)	у межах повноважень, визначених Конституцією України
Верховна Рада України	здійснює заходи щодо запобігання і протидії корупції (ч. 1 ст. 5); здійснює парламентський контроль у сфері запобігання та протидії корупції (ст. 27)	у межах повноважень, визначених Конституцією України
Органи прокуратури України	здійснюють заходи щодо запобігання і протидії корупції (ч. 1 ст. 5)	у межах повноважень, визначених Конституцією України
Органи державної влади	здійснюють заходи щодо запобігання і протидії корупції (або беруть участь у їх здійсненні) (ч. 2 ст. 5)	у межах повноважень, визначених законами та іншими виданими на їх основі нормативно-правовими актами
Органи державної влади	здійснюють контроль у сфері запобігання та протидії корупції (ст. 27)	у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами

		України
Кабінет Міністрів України	спрямовує і координує роботу органів виконавчої влади щодо запобігання і протидії корупції (ч. 3 ст. 5)	відповідно до Конституції і законів України, актів Президента України
Спеціально уповноважений орган з питань антикорупційної політики, який утворюється Президентом України	здійснює координацію реалізації органами виконавчої влади визначеної Президентом України антикорупційної стратегії (ч. 4 ст. 5)	відповідно до вимог, встановлених законом
Спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції (спеціальні підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю МВС України, податкової міліції, по боротьбі з корупцією та організованою	безпосередньо здійснюють заходи щодо виявлення, припинення та розслідування корупційних правопорушень (ч. 5 ст. 5)	у межах своєї компетенції

<p>злочинністю Служби безпеки України, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, якщо інше не передбачено законом),</p>		
<p>у т. ч. органи прокуратури – як спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції</p>	<p>безпосередньо здійснюють заходи щодо виявлення, припинення та розслідування корупційних правопорушень (ч. 5 ст. 5)</p>	<p>у межах своєї компетенції</p>
<p>Генеральний прокурор України та підпорядковані йому прокурори</p>	<p>здійснюють координацію діяльності правоохоронних органів з питань протидії корупції (ч. 5 ст. 5)</p>	<p>у межах наданих повноважень, визначених законами</p>
<p>Генеральний прокурор України та підпорядковані йому прокурори</p>	<p>здійснюють нагляд за дотриманням законів у сфері запобігання і протидії корупції (ст. 29)</p>	<p>у межах наданих повноважень, визначених законами</p>

Останнім часом суттєво змінилися організаційні засади діяльності публічної влади. В першу чергу це стосується діяльності Президента України, Кабінету Міністрів України, системи центральних органів виконавчої влади.

Сутність та зміст основних повноважень Президента України, що викладені у статті 106 Конституції України з огляду на Рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 року. Деякі повноваження в цій сфері Президент України здійснює за згодою Верховної Ради України, інші – самостійно чи за поданням Прем'єр-міністра України.

Закон України „Про Кабінет Міністрів України” від 7 жовтня 2010 року, визначив організацію, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України. Останній є вищим органом у системі органів виконавчої влади, що здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує та координує роботу цих органів.

Кабінет Міністрів України є колегіальним органом, що приймає рішення після обговорення питань на його засіданнях. Посади членів Кабінету Міністрів України належать до політичних посад, на які не поширюється трудове законодавство та законодавство про державну службу.

Члени Кабінету Міністрів України не мають права суміщати свою службову діяльність з іншою роботою, крім викладацької, наукової та творчої у позаробочий час, входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку. У разі виникнення обставин, що порушують вимоги щодо несумісності посади члена Кабінету Міністрів України з іншими видами діяльності, такий член Кабінету Міністрів України у двадцятиденний строк з дня виникнення цих обставин припиняє таку діяльність або подає особисту заяву про відставку.

Указом Президента України „Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади” від 9 грудня 2010 року було створено фактично нову систему центральних органів виконавчої влади: Міністерства; Центральні органи виконавчої влади; Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом; Центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через відповідних членів Кабінету Міністрів України

Характеристика цієї системи було запропонована в Законі України „Про центральні органи виконавчої влади” від 17 березня 2011 року, який визначив організацію, повноваження та порядок діяльності центральних органів виконавчої влади України.

Систему центральних органів виконавчої влади складають міністерства України та інші центральні органи виконавчої влади. До інших центральних органів виконавчої влади віднесено державні служби, державні агентства, державні інспекції та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Система центральних органів виконавчої влади є складовою системи органів виконавчої влади, вищим органом якої є Кабінет Міністрів України.

Міністерство є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох визначених Президентом України сферах, проведення якої покладено на Кабінет Міністрів України. Основними завданнями міністерства є: 1) забезпечення нормативно-правового регулювання; 2) визначення пріоритетних напрямів розвитку; 3) інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної політики; 4) узагальнення практики застосування законодавства, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення та внесення в установленому порядку проектів законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України на розгляд Президентіві України та Кабінету Міністрів України;

Центральні органи виконавчої влади утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики як:

служби – у разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам;

агентства – у разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління;

інспекції – у разі якщо більшість функцій складають контрольно-наглядові функції за дотриманням державними органами, органами місцевого

самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства.

Основними завданнями центральних органів виконавчої влади є:

- 1) надання адміністративних послуг;
- 2) здійснення державного нагляду (контролю);
- 3) управління об'єктами державної власності;
- 4) внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики на розгляд міністрів, які спрямовують та координують їх діяльність;

Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України є центральними органами виконавчої влади зі спеціальним статусом. Інші центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом можуть бути утворені Президентом України.

Спеціально уповноважений орган з питань антикорупційної політики для координації реалізації органами виконавчої влади визначеної Президентом України антикорупційної стратегії може бути утворений Президентом України або як центральний орган виконавчої влади – за поданням Прем'єр-міністра України і в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади, або як консультативний, дорадчий чи інший допоміжний орган – у межах коштів, передбачених для здійснення повноважень Президента України (пункти 15 і 28 ч. 1 ст. 106 Конституції України).

Утворення такого органу саме Президентом України відповідає не лише Конституції України, а й Закону „Про основи національної безпеки України”, згідно зі ст. 1 якого національна безпека – це, зокрема, запобігання, а також нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам у сфері боротьби з корупцією. Водночас, відповідно до Конституції України забезпечення національної безпеки є повноваженням Президента України (пункти 1, 17, 18 ч. 1 ст. 106 Конституції України).

На сьогодні Президентом України утворено та існує Національний антикорупційний комітет України – як консультативно-дорадчий орган, відповідальний за формування державної антикорупційної політики (Указ Президента України від 26 лютого 2010 р. № 275 „Про утворення Національного

антикорупційного комітету України”). Його функціями є надання Президентові України порад та пропозицій щодо антикорупційних заходів, у т. ч. проектів законів, які можуть бути подані на розгляд парламенту. Рішення Комітету вводяться в дію шляхом видання Президентом України відповідних актів. Національний антикорупційний комітет України очолює Президент України, він же формує його склад. На сьогодні до складу Національного антикорупційного комітету входять найвищі посадові особи держави, зокрема Прем'єр-міністр України, Голова Верховної Ради України, Міністр юстиції, Генеральний прокурор, Голова Верховного Суду України, Голова Служби безпеки України. Крім того, членами Комітету є декілька представників наукових установ і навчальних закладів, а також лише один представник від громадських організацій.

У червні 2008 р. Кабінетом Міністрів України було створено посаду Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики. Ця інституція реально почала функціонувати лише через рік, після заміщення відповідної посади та затвердження Положення про Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики (постанова Кабінету Міністрів України від 24 квітня 2009 р. № 410). До основних завдань Урядового уповноваженого при цьому було віднесено, зокрема: розроблення і внесення Кабінетові Міністрів України пропозицій щодо: визначення основних напрямів державної антикорупційної політики; розроблення та здійснення заходів, пов'язаних з її реалізацією; формування державної антикорупційної політики, реалізація антикорупційної стратегії, координація діяльності центральних органів виконавчої влади з реалізації антикорупційної політики; проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів та підготовка висновків за її результатами; проведення системного аналізу діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади у сфері запобігання та протидії корупції із здійсненням комплексу заходів щодо їх узгодженої роботи у зазначеній сфері. Утім, вже 7 лютого 2011 р. ця посада була ліквідована (розпорядження Кабінету Міністрів України № 86-р), хоча Положення про Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики не скасоване. Одне з основних завдань Уповноваженого, передбачене Положенням, щодо проведення антикорупційної експертизи, згідно з цим Законом (ст. 15) передане до сфери відання Міністерства юстиції України.

Органи виконавчої влади Автономної Республіки Крим – Уряд автономії (Рада міністрів), що наділений повноваженнями згідно із ст. 137 Конституції України.

Місцеві органи виконавчої влади – місцеві державні адміністрації, що здійснюють виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі. Вони є єдиноначальними органами виконавчої влади загальної компетенції на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, який виконує повноваження державної влади, делеговані йому виконавчі функції відповідних рад через створювані управління, відділи та інші структурні підрозділи й діє під керівництвом голови місцевої державної адміністрації.

На території відповідних державних адміністрацій діють і місцеві (територіальні) органи міністерств та інших ЦОВВ. Їх взаємодія з адміністраціями, а також органами виконавчої влади вищого рівня в період реформування цих органів набуває важливого значення, насамперед у питанні забезпечення чітких субординаційних зв'язків між ними.

Важливою особливістю адміністративно-правового статусу місцевих органів є те, що в ньому певним чином поєднуються повноваження загальної та спеціальної компетенції (структурні підрозділи до відання яких віднесені питання функціонального чи галузевого управління).

2.2. Шляхи вдосконалення взаємодії державних органів та органів місцевого самоврядування з правоохоронними органами у сфері запобігання та протидії корупції

Закон України „Про засади запобігання та протидії корупції” з метою активізації діяльності спеціальних органів, що здійснюють виявлення проявів корупції вимагає визначити механізми взаємодії цих органів з іншими органами, на які згідно з законодавством покладаються обов'язки оперативного, технічного, інформаційного та іншого забезпечення діяльності боротьби з корупцією.

Необхідність взаємодії у боротьбі з корупцією, на нашу думку, обумовлюється загостренням криміногенної ситуації у державі; посиленням активності злочинних

угруповань, які намагаються увійти до органів влади; прискорення темпів транснаціоналізації корупції та деякими іншими. Така ситуація примушує удосконалювати спільні зусилля правоохоронних та інших державних органів у галузі протидії корупції, своєчасно виявляти негативні тенденції у соціально-економічній обстановці, сприяти усуненню причин та умов корупції, налагоджувати дійовий обмін інформацією, здійснювати профілактику корупційних правопорушень у відповідних сферах державного життя.

Таким чином, об'єктивна необхідність взаємодії обумовлюється, з одного боку, спільністю задач, які стоять перед різними відомствами, органами та підрозділами у сфері запобігання та протидії корупції, з іншого боку – відмінностями в їх функціональному та структурному стані. Крім цього, на нашу думку, необхідність взаємних дій виступає як об'єктивна умова забезпечення цілісності системи при внутрішній та міжсистемній взаємодії.

Особливості взаємодії суб'єктів у сфері запобігання та протидії корупції: а) це специфічний вид спільної суспільно-корисної діяльності; б) це особливий вид правовідносин, переважно правоохоронного характеру; в) наявність декількох (не менше двох) суб'єктів; г) погодженість спільних заходів за метою, місцем, часом та методами; д) диференціація функцій суб'єктів е) спрямованість функціонування взаємодіючих суб'єктів на боротьбу з корупцією в усіх її проявах; ж) наявність нормативної бази взаємодії, яка містить в основному норми адміністративного права; з) здійснення переважно в рамках адміністративно-правових інститутів; і) рівноправність суб'єктів, котрі взаємодіють на одному рівні, виділення ієрархічних рівнів в організації взаємодії; и) наявність спільної програми дій та необхідного інформаційного забезпечення; к) врахування при організації взаємодії методів і засобів, властивих кожному суб'єкту взаємодії.

Таким чином, взаємодія суб'єктів у сфері запобігання та протидії корупції як адміністративно-правова категорія – це врегульована переважно адміністративно-правовими нормами, погоджена за метою, часом і місцем діяльність суб'єктів у сфері запобігання та протидії корупції, при якій вони справляють взаємний вплив один на одного і на суспільні відносини, опосередковані існуванням корупції, з метою попередження, виявлення та припинення корупційних діянь, усунення

причин та умов, що їм сприяють, шляхом найбільш доцільного поєднання сил, засобів і методів, властивих цим суб'єктам.

Принципи взаємодії суб'єктів щодо запобігання та протидії корупції необхідно розуміти систему установок, керівних начал, відправних положень, які відбивають об'єктивні закономірності розвитку правоохоронних відносин у сфері запобігання та протидії корупції на сучасному етапі існування суспільства і визначають сутність взаємовідносин між суб'єктами, які взаємодіють з метою виконання покладених на них загальних та індивідуальних завдань.

Принципи взаємодії державних органів та органів місцевого самоврядування з правоохоронними органами у сфері запобігання та протидії корупції

Основні принципи

Принцип законності

Принцип науковості

Принцип плановості

Принцип гласності

Принцип безперервності

Принцип системності

Принцип комплексності

Принцип наступальності

Спеціальні принципи

Принцип спільності інтересів

Принцип “головної ланки”

Принцип “маневреності”

Принцип паритетності (рівності)

Принцип спеціалізованості

Принцип пропорційної

відповідальності

Принцип посилення управляючих параметрів системи

Принцип непересічення компетенції

Принцип комплексного

використання сил та засобів

взаємодіючих сторін

До основних принципів взаємодії суб'єктів у сфері запобігання та протидії корупції можна віднести:

а) Принцип законності – цей принцип полягає в обов'язковому виконанні законів і відповідних ним правових актів усіма суб'єктами боротьби з корупцією.

б) Принцип науковості (наукової обґрунтованості, об'єктивності) – передбачає цілеспрямований вплив на корупцію в цілому або на окремі її прояви на основі пізнання та використання об'єктивних законів та закономірностей правоохоронної діяльності у цій сфері в інтересах ефективного забезпечення боротьби з нею.

в) Принцип плановості – дозволяє враховувати велику кількість обставин, які можуть виникнути в процесі взаємодії, за рахунок розробки чітких програм узгоджених дій та можливості прогнозування зміни оперативної обстановки. Діяльність взаємодіючих суб'єктів повинна також базуватися на положеннях відповідних директивних документів, які містять у собі завдання держави щодо запобігання та протидії корупції.

г) Принцип гласності – полягає у своєчасному, широкому та регулярному інформуванні громадян про діяльність суб'єктів у сфері запобігання та протидії корупції шляхом звітування відповідних структур перед населенням, обговорення важливіших питань та рішень, що приймаються, та створення системи антикорупційного виховання та навчання.

д) Принцип безперервності – цей принцип означає, що функції взаємодії суб'єктів боротьби з корупцією потребують постійного здійснення і погодження дій відповідних органів та їх структурних елементів протягом тривалого часу. Постійність взаємодії опосередковується тим, що корупція не є тимчасовим явищем для суспільства. Здійснюючи негативний вплив на його розвиток, вона вимагає вжиття планомірних та постійних заходів щодо її мінімізації.

е) Принцип системності – цей принцип означає, що суб'єкти взаємодії повинні виступати як взаємопов'язані елементи, наділені своїм місцем та роллю у ході здійснення заходів щодо запобігання та протидії корупції, а їх дії, що об'єднанні однією цільовою програмою, повинні спрямовуватися на досягання єдиної мети.

Важливим при цьому є виділення головної на даний момент проблеми протидії корупції і концентрації основних зусиль на її розв'язанні. Це може бути проблема прийняття відповідного закону, утворення певного державного органу, проведення адміністративної реформи, вдосконалення системи контролю за доходами та витратами осіб, уповноважених на виконання функцій держави.

є) Принцип комплексності – проявляється у здійсненні невідкладних короткострокових, довгострокових, постійних заходів соціально-політичного, організаційно-управлінського, правового та іншого характеру, спрямованих на подолання корупції. Цей принцип передбачає: досягнення єдності цілей та основних напрямів у сфері запобігання та протидії корупції; взаємодію наявних сил та засобів усіх суб'єктів протидії корупції на усіх рівнях суспільства; врахування об'єктивних та суб'єктивних умов, що визначають вибір найбільш ефективних засобів і методів вирішення нагальних питань; врахування наявності та цілеспрямоване використання організаційно-технічних, правових та соціально-економічних факторів; постійну перевірку ефективності антикорупційної діяльності.

ж) Принцип наступальності – сутність цього принципу полягає у реалізації суб'єктами боротьби з корупцією законодавчих вимог щодо проведення активного пошуку фактів корупції, здійсненні відповідних організаційних та процесуальних дій для об'єктивного вирішення справи, застосуванні заходів щодо виявлення та усунення причин та умов, що сприяють корупції.

Друга група принципів – спеціальні. Ці принципи взаємодії доповнюють та конкретизують загальні, є похідними від них та загальних принципів управління, а саме:

а) Принцип спільності інтересів – цей принцип базується на одновекторній спрямованості інтересів сторін, що взаємодіють у сфері запобігання та протидії корупції. Подібна спільність інтересів походить від соціальної природи суб'єктів, їх призначення та покладених на завдань.

б) Принцип “головної ланки” – діяльність суб'єктів у порядку взаємодії, спрямована на вирішення основного завдання, яке є найбільш важливим у загальному ланцюгу подій і виконання якого дозволить розв'язати усю сукупність проблем. Такою “головною ланкою” для суб'єктів боротьби з корупцією є запобігання корупційним проявам, виявлення і припинення корупційних діянь, усунення шкідливих наслідків, які вона викликає.

в) Принцип “маневреності” (оперативності та гнучкості) – згідно з ним запланована діяльність повинна піддаватися корегуючому впливу у відповідності зі

змінами оперативної обстановки, для більш ефективного використання сил, засобів, форм та методів, які є у розпорядженні учасників взаємодії.

Це дуже важливий принцип, оскільки корупція є явищем з високим рівнем динаміки: постійно змінюються існуючі види корупційних діянь і з'являються нові, що потребує негайного прийняття з їх боку активних заходів щодо подолання цих проявів. Тому, у систему заздалегідь передбачених заходів щодо протидії корупції обов'язково повинні вноситися положення, що є адекватними конкретним умовам та змінам у характері взаємодії та корупційній ситуації.

г) Принцип паритетності (рівності) – суб'єкти, що взаємодіють під час виконання завдань щодо запобігання та протидії корупції повинні виступати один перед одним як рівнозобов'язані. Це відсутність відносин підпорядкування і наявність власних форм діяльності, покладення обов'язків з організації взаємодії на певного суб'єкта спільної діяльності.

д) Принцип спеціалізованості (оптимального використання можливостей взаємодіючих суб'єктів) – сутність цього принципу полягає в тому, що у боротьбі з корупційними правопорушеннями необхідно забезпечити використання окремими суб'єктами тих сил, засобів, методів та форм, які їм властиві, походять з їх правової та соціальної природи. Застосування суб'єктом невластивих для нього методів та засобів діяльності може призвести до значних втрат сил, часу, зниження ефективності застосування притаманних йому прийомів боротьби з корупцією.

е) Принцип пропорційної відповідальності за наслідки взаємодії – встановлення для усіх взаємодіючих суб'єктів рівної (солідарної) відповідальності за виконання спільного завдання, або встановлення відповідальності лише за той обсяг роботи, котрий був покладений на них відповідно до їх компетенції, що є більш доцільним.

є) Принцип посилення управляючих параметрів системи – цей принцип означає, що взаємодія частин системи, кооперування сил та засобів підпорядковане підвищенню ефективності діяльності, поліпшенню якості заходів щодо запобігання та протидії корупції, скороченню строків їх виконання, зменшення матеріальних витрат.

ж) Принцип непересічення компетенції – він означає, що співробітництво суб'єктів не повинно спричиняти взаємопередачу прав та обов'язків, котрими кожний з них наділений – взаємодіючи сторони зобов'язані діяти в рамках власної компетенції.

з) Принцип комплексного використання сил та засобів взаємодіючих сторін – суть цього принципу полягає в тому, що виконуючи свої основні задачі, суб'єкти правоохоронної діяльності повинні одночасно вирішувати завдання щодо боротьби з корупцією. Комплексний підхід дозволяє не тільки раціонально розподіляти наявні сили та засоби, але й притягувати до боротьби з корупцією додаткові можливості, збільшувати тиск на неї у разі ускладнення оперативної ситуації.

Взаємодія державних органів та органів місцевого самоврядування з правоохоронними органами у сфері запобігання та протидії корупції стає можливою завдяки діяльності спеціально створених секторів з питань взаємодії з правоохоронними органами, цивільного захисту, оборонної та мобілізаційної роботи в органах державної влади та місцевого самоврядування.

Сектор у своїй діяльності керується Конституцією України та законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, наказами Державної служби України з надзвичайних ситуацій, розпорядженнями голів обласної та районної державних адміністрацій. Основними завданнями сектору є:

1. Взаємодія з правоохоронними органами з метою виконання районною державною адміністрацією покладених Конституцією України функцій по забезпеченню законності і правопорядку у районі;

2. Сприяння іншим органам виконавчої влади і місцевого самоврядування у здійсненні заходів щодо реалізації державних та регіональних програм зміцнення законності і правопорядку;

3. Забезпечення виконання актів законодавства з питань боротьби зі злочинністю і корупцією;

4. Підготовки проектів планів, програм і розпоряджень голови райдержадміністрації щодо спільних дій правоохоронних, контролюючих органів, інших органів виконавчої влади у напрямку боротьби із злочинністю, корупцією, забезпечення додержання прав і свобод фізичних і юридичних осіб;

5. Узагальнення інформації про стан протидії злочинності, забезпечення законності і правопорядку у районі;
6. Сприяння громадянам, громадським організаціям, спілкам, підприємствам, установам і організаціям всіх форм власності у протидії злочинним і корупційним проявам;
7. Співпраця із засобами масової інформації з метою інформування громадськості, державних органів, об'єднань громадян про заходи, що вживаються Президентом України, Кабінетом Міністрів України, обласною і районною державними адміністраціями щодо підвищення ефективності боротьби з організованою злочинністю і корупцією, поліпшення діяльності правоохоронних та інших органів виконавчої влади у зміцненні правопорядку і законності;
8. Сприяння правоохоронним органам у вивченні і запровадженні міжнародного досвіду подолання злочинності і корупції, організація і проведення з цих питань семінарів, зустрічей, круглих столів, навчань тощо;
9. Внесення пропозицій голові райдержадміністрації з питань удосконалення організації роботи по забезпеченню законності і правопорядку;
10. Сприяння прикордонним військам в охороні державного кордону та підтриманні встановленого режиму на кордоні у взаємодії з іншими правоохоронними органами;
11. Організація взаємодії правоохоронних органів у боротьбі з нелегальною міграцією на території району;
12. Організація виконання на території району Указу Президента України від 16.06.99 р. № 650/99 „Про додаткові заходи щодо поліпшення діяльності органів внутрішніх справ і громадських формувань з охорони громадського порядку” і Закону України від 22.06.2000 р. № 1835-III „Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону”;
13. Сприяння забезпеченню взаємодії правоохоронних органів з відділом з питань надзвичайних ситуацій райдержадміністрації при ліквідації аварій та надзвичайних ситуацій;
14. Участь у роботі координаційних рад районної держадміністрації з питань:
 - боротьби з наркоманією;

- служби у справах неповнолітніх;
- профілактики злочинності;

15. Участь у підборі і розстановці керівних кадрів територіальних підрозділів правоохоронних органів (крім СБУ) на виконання вимог п.1 Указу Президента України від 5.11.96 року № 1035/96 „Про заходи щодо підвищення ефективності роботи і відповідальності територіальних підрозділів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та забезпечення їх взаємодії з Радою міністрів Автономної Республіки Крим та місцевими державними адміністраціями”.

16. Забезпечення виконання законодавства та нормативно-правових актів з питань оборонної роботи в районі у мирний час і особливий період;

17. Ведення військового обліку і бронювання призовників і військовозобов'язаних.

18. З питань цивільної оборони:

- організовує виконання Конституції і законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, наказів Державної служби України з надзвичайних ситуацій, інших центральних органів виконавчої влади та здійснює контроль за їх реалізацією;

- забезпечує у межах своїх повноважень захист прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб;

- надає адміністративні послуги у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру;

- здійснює державний контроль за дотриманням підприємствами, установами та організаціями правил, норм, стандартів у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру;

- аналізує стан та тенденції соціально-економічного розвитку у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру та вживає заходів до усунення недоліків;

- бере участь у підготовці пропозицій до проектів регіональних і місцевих програм соціально-економічного розвитку щодо удосконалення організації цивільного захисту, запобігання виникненню та ліквідації надзвичайних ситуацій і їх наслідків;

- вносить пропозиції щодо включення до проекту районного бюджету витрат на розвиток і функціонування органів управління та сил територіальної підсистеми цивільного захисту, систем зв'язку та централізованого оповіщення, здійснення заходів щодо захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, ліквідації їх наслідків;

- забезпечує ефективне і цільове використання коштів резервного фонду районного бюджету для ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, надання матеріальної та фінансової допомоги населенню, яке постраждало внаслідок надзвичайних ситуацій;

- бере участь у підготовці заходів щодо розвитку і удосконалення організації цивільного захисту, запобігання виникненню надзвичайних ситуацій, реагування на них, ліквідації їх наслідків, захисту та життєзабезпечення постраждалого населення;

- розробляє проекти розпоряджень голови районної державної адміністрації з питань реалізації повноважень у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру;

- бере участь у розробленні проектів розпоряджень голови районної державної адміністрації, головними розробниками яких є інші структурні підрозділи;

- бере участь у підготовці звітів голови районної державної адміністрації для їх розгляду на сесії районної ради;

- готує самотійно або разом з іншими структурними підрозділами інформаційні та аналітичні матеріали для подання голові районної державної адміністрації;

- забезпечує здійснення заходів щодо запобігання і протидії корупції;

- розглядає в установленому законодавством порядку звернення громадян;

- опрацьовує запити і звернення народних депутатів України та депутатів обласної і місцевих рад;

- забезпечує доступ до публічної інформації, розпорядником якої є сектор;

- постійно інформує населення про стан природно-техногенної безпеки та заходи, що здійснюються на території району з метою захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру;

- контролює в межах повноважень місцеві ради та надає методичну допомогу у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру;

- забезпечує у межах своїх повноважень виконання завдань щодо дотримання вимог законодавства з охорони праці та пожежної безпеки;

- забезпечує у межах своїх повноважень реалізацію державної політики стосовно захисту інформації з обмеженим доступом;

- забезпечує захист персональних даних;

- забезпечує розроблення і здійснення заходів цивільного захисту, запобігання виникненню надзвичайних ситуацій, реагування на них, ліквідації їх наслідків, захисту та життєзабезпечення постраждалого населення;

- здійснює у межах своїх повноважень збір, накопичення, обробку, аналіз і оприлюднення інформації про стан техногенної та природної безпеки;

- організовує та забезпечує роботу районної комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій;

- організовує роботу із забезпечення готовності системи зв'язку та централізованого оповіщення;

- забезпечує оповіщення керівного складу органів управління та сил територіальної підсистеми цивільного захисту, населення про загрозу виникнення та виникнення надзвичайної ситуації;

- бере участь у прогнозуванні ймовірності виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, здійснює районування територій за наявністю потенційно небезпечних об'єктів і об'єктів підвищеної небезпеки та загрози виникнення стихійного лиха;

- бере участь в організації проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, координує діяльність комунальних аварійно-рятувальних служб, формувань і спеціалізованих служб цивільного захисту;

- здійснює планування, організовує та проводить відселення і евакуацію населення із зон надзвичайних ситуацій (зон можливих бойових дій в особливий період), організовує роботу районної евакуаційної комісії;

- бере участь у реалізації інженерно-технічних заходів цивільного захисту при розробленні містобудівної та проектної документації, у тому числі заходів, спрямованих на збереження сталого функціонування суб'єктів господарювання, що належать до сфери управління місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, в особливий період;

- організовує та в установленому порядку здійснює контроль за створенням, накопиченням, збереженням, розподілом та цільовим використанням матеріальних резервів для запобігання виникненню надзвичайних ситуацій та ліквідації їх наслідків, у тому числі засобів радіаційного і хімічного захисту для непрацюючого населення і сил цивільного захисту, а також проводить заходи з життєзабезпечення постраждалого населення та надання йому матеріальної та фінансової допомоги, утримує на балансі матеріально-технічні ресурси місцевого матеріального резерву;

- організовує та бере участь у проведенні перевірок готовності органів управління та сил територіальної підсистеми цивільного захисту до виконання покладених на них завдань;

- розробляє і здійснює у межах своїх повноважень заходи щодо участі органів управління та сил територіальної підсистеми цивільного захисту в територіальній обороні;

- бере участь у здійсненні антитерористичних заходів;

- готує та вносить на розгляд голови районної державної адміністрації пропозиції щодо оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної ситуації у разі їх виникнення;

- бере участь в організації та проведенні підготовки органів управління та сил територіальної підсистеми цивільного захисту, населення до дій у надзвичайних ситуаціях у мирний час та в особливий період, зокрема підготовки учнів і студентів з питань безпеки життєдіяльності та цивільного захисту (цивільної оборони);

- здійснює оцінку радіаційної обстановки на територіях, забруднених унаслідок Чорнобильської катастрофи та інших радіаційних аварій, організовує проведення радіоекологічного моніторингу;

Сектор відповідно до покладених на нього завдань:

1. Узагальнює інформацію про стан протидії злочинності, забезпечення законності і правопорядку в районі, додержання прав і свобод громадян;
2. Розглядає за дорученням голови райдержадміністрації звернення громадян, установ і організацій з питань, що належать до компетенції відділу;
3. У межах наданих повноважень, здійснює перевірки територіальних підрозділів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, виконкомів міської та сільських рад з питань запобігання корупційним і злочинним проявам та інших напрямків діяльності;
4. Здійснює підготовку проектів розпоряджень голови райдержадміністрації з питань, що належать до компетенції відділу;
5. Координує і контролює у межах своєї компетенції діяльність правоохоронних і контролюючих органів з питань запобігання корупційним і злочинним проявам;
6. Бере участь у підготовці матеріалів для засобів масової інформації з питань протидії корупції та злочинності;
7. Організовує та здійснює взаємодію місцевих органів виконавчої влади з правоохоронними і контролюючими органами з питань подолання корупційних проявів;
8. Надає організаційно-методичну, інформаційно-аналітичну та іншу допомогу виконкомам міської та сільських рад з питань запобігання корупційним, злочинним проявам;
9. Узагальнює інформацію щодо порушень державними службовцями вимог Закону України „Про боротьбу з корупцією”, звітує з цього питання перед обласною державною адміністрацією;
10. Планує та координує дії з підготовки та ведення територіальної оборони району;
11. Планує та організовує здійснення заходів, пов'язаних із діяльністю на території району підрозділів військових частин Збройних Сил України та інших військових формувань, створених згідно із законодавством;
12. Контролює додержання відповідними управліннями, відділами, службами районної державної адміністрації законодавства щодо соціального захисту ветеранів

війни та прирівняних до них осіб, військовослужбовців, звільнених з військової служби, а також щодо пілг і допомоги сім'ям військовослужбовців строкової служби;

13. Вживає заходів до створення належних умов для функціонування пункту пропуску через державний кордон;

14. Організовує і контролює роботу, пов'язану з виділенням підрозділам військових частин і установам Збройних Сил України службових приміщень, житлової площі, земельних ділянок під облаштування місцевих пунктів пропуску та обладнання інженерних споруд, наданням комунально-побутових та інших послуг, а також контролем за використанням цих приміщень, житлової площі і ділянок.

Сектор має право:

1. Контролювати здійснення заходів щодо мобілізаційної підготовки та мобілізації, стан мобілізаційної готовності;

2. Готувати і доводити іншим структурним підрозділам районної державної адміністрації, органам місцевого самоврядування, обов'язкові для виконання, вказівки щодо впровадження в життя рішень з питань планування та розв'язання поточних проблем з питань діяльності правоохоронних органів, оборонної та мобілізаційної роботи.

3. Перевіряти і визначати ефективність проведення заходів іншими структурними підрозділами районної державної адміністрації та відповідними місцевими органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями щодо розв'язання поточних проблем роботи правоохоронних органів, оборонної і мобілізаційної роботи;

4. Залучати спеціалістів інших підрозділів районної державної адміністрації, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян (за погодженням з керівниками) для розгляду питань, що належать до його компетенції;

5. Одержувати в установленому порядку від інших підрозділів райдержадміністрації, представницьких органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій інформацію, документи, матеріали, а від

місцевих органів державної статистики – безоплатно статистичні дані, необхідні для виконання покладених на нього завдань;

6. Ініціювати скликання в установленому порядку за погодженням з керівництвом райдержадміністрації наради з питань, що належать до його компетенції;

7. Подавати голові районної державної адміністрації пропозиції про заохочення працівників, які брали участь у розробці, підготовці та проведенні правоохоронних, оборонних і мобілізаційних заходів, а також щодо накладення стягнень на осіб, які допустили порушення вимог законодавства і відповідних розпоряджень голови районної державної адміністрації з цих питань.

8. Сектор у процесі виконання покладених на нього завдань взаємодіє з іншими структурними підрозділами районної державної адміністрації, представницькими органами, органами місцевого самоврядування, а також з підприємствами, установами, організаціями, об'єднаннями громадян.

9. Сектор у межах своїх повноважень бере участь у підготовці матеріалів для розгляду на засіданнях дорадчих органів – районної наглядової ради з питань реалізації Програми соціальної і професійної адаптації військовослужбовців, звільнених в запас або відставку, районної призовної комісії, районної координаційної ради боротьби з наркоманією.

Класифікація взаємодії суб'єктів у сфері запобігання та протидії корупції може бути проведена за наступними критеріями: 1) метою; 2) характером зв'язків; 3) способом вирішення завдань; 4) кількістю учасників; 5) часом і тривалістю спільних дій; 6) напрямками; 7) відношенням до системи або підсистеми органів, що здійснюють боротьбу з корупцією; 8) ступенем конспірації або конфіденційності; 9) організаційно-правовою формою; 10) підставами виникнення; 11) спрямованістю функціонування.

Так, за метою взаємодія у галузі боротьби з корупцією буває постійною та тимчасовою. Тимчасовою вважається взаємодія, спрямована на розв'язання відносно невеликих за обсягом конкретних завдань, виконання яких потребує об'єднання зусиль взаємодіючих служб на нетривалий час. Так, при проведенні разового профілактичного відпрацювання певного регіону або знешкодження

організованої злочинної групи, що має корумповані зв'язки. Цей вид взаємодії організовується виключно з локально-оперативними цілями. Постійна взаємодія є необхідною протягом усього періоду здійснення функцій профілактики правопорушень, реалізація якої постійно вимагає об'єднання зусиль декількох служб, витікає з характеру цієї функції та основних цілей боротьби зі злочинністю

За характером зв'язків між взаємодіючими суб'єктами така взаємодія поділяється на безпосередню та опосередковану взаємодію. Перший різновид взаємодії передбачає встановлення безпосередніх зв'язків між взаємодіючими суб'єктами та узгодження один з одним взаємозалежних дій в процесі виконання ними спільних задач. Опосередкована не передбачає встановлення прямих контактів між взаємодіючими суб'єктами. При такій різновидності взаємодії діяльність суб'єктів здійснюється автономно і може бути не пов'язана з виконанням загального для них управлінського рішення, хоча виконання певних дій одним із цих елементів здійснює вплив на результати вирішення тих чи інших задач рештою.

За способом вирішення завдань можна виділити такі види взаємодії, як спільне та самостійне функціонування взаємодіючих служб. При спільному функціонуванні суб'єкти розв'язують загальні задачі одночасно й разом, що створює сприятливі умови для своєчасного корегування їх дій, взаємного контролю та обміну інформацією. При самостійному функціонуванні ці суб'єкти, як правило, тільки визначають шляхи вирішення відповідних задач, а розв'язуються вони кожним органом самостійно.

За кількістю учасників взаємодія суб'єктів боротьби з корупцією поділяється на двосторонню (чисту) та багатосторонню (змішану). Як правило, взаємодія у галузі боротьби з корупцією є багатосторонньою, що зумовлюється важливістю та складністю завдань, які стоять перед відповідними органами.

За часом і тривалістю спільних дій виділяють постійну, разову та тимчасову взаємодію. Зокрема, постійна взаємодія здійснюється між органами, підрозділами та окремими співробітниками протягом виконання покладених на них функцій. При разовій взаємодії суб'єкти, використовуючи власні функціональні методи та засоби, за разовим, одночасним дорученням координуючого органу здійснюють разові дії. Такою взаємодією може бути участь представників СБУ та МВС України при

разовому обміні інформацією про корупційне діяння, скоєне певною особою. Тимчасова – характерна для органів, підрозділів (співробітників), які об'єднують свої зусилля при розв'язанні будь-яких конкретних задач, яка потім припиняється. Наприклад, при розробці плану проведення спільних заходів.

За напрямками взаємодію можна розглядати як стратегічну, оперативну та тактичну. Стратегічна взаємодія полягає в узгодженій діяльності суб'єктів боротьби корупцією між собою та з іншими державними органами для досягнення стратегічної мети, визначеної антикорупційним законодавством України, а саме: запобігання корупції, виявлення та припинення її проявів, поновлення прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, усунення наслідків корупційних діянь. Оперативна взаємодія полягає в узгодженій діяльності суб'єктів боротьби з корупцією з використанням наявних сил, засобів і методів, яка здійснюється в певних організаційних формах відповідно до визначених цілей. Тактична взаємодія полягає в узгодженій діяльності суб'єктів боротьби з корупцією з використанням наявних сил, засобів і методів для вирішення окремого завдання. Головний зміст тактичної взаємодії міститься в узгодженні дій усіх сил та засобів, які беруть участь у спільній діяльності, за метою, місцем та часом.

Щодо відношення до системи або підсистеми органів, що запобігають та протидіють корупції, взаємодія поділяється на внутрішню (внутрішньосистемну) та зовнішню (зовнішньосистемну). Сутність зовнішньої взаємодії полягає в узгодженій діяльності одного суб'єкта у сфері запобігання та протидії корупції з іншими системами управління, що не входять до його структури. Внутрішня є узгодженою діяльністю структурних підрозділів (співробітників) у рамках усієї системи певного суб'єкта у сфері запобігання та протидії корупції боротьби з корупцією, або в одному зі структурних підрозділів.

За ступенем конспірації або конфіденційності взаємодія суб'єктів у сфері запобігання та протидії корупції поділяється на гласну і негласну. Гласність взаємодії полягає у своєчасному, регулярному інформуванні у встановленому законі порядку інших органів про наявну відомості щодо корупції та доведення до населення відомостей про результати спільних дій. Негласна взаємодія полягає у

проведені узгоджених заходів з метою збереження державної таємниці чи службової та забезпечення раптовості при виявленні корупційних правопорушень.

За організаційно-правовою формою взаємодія у сфері запобігання та протидії корупції буває координаційною, субординаційною і реординаційною. Зокрема, основним завданням координаційної взаємодії є кооперація управлінських зусиль для більш успішного вирішення спільних завдань. Найбільш важливою організаційно-правовою формою реординаційної взаємодії є взаємне інформування. Крім цієї форми, реординаційні взаємозв'язки виражаються у конкретних діях суб'єктів боротьби з корупцією, котрі відображаються в управлінських актах. Пріоритетне значення мають акти, які встановлюють, змінюють, відмінюють правові норми або конкретні правовідносини. На відміну від спільних актів, що приймаються під час координаційної взаємодії, суб'єктом прийняття документів при реординації є один орган. Їх характерною особливістю є те, що вони ураховують не тільки власні, але і “чужі” інтереси, відображають погляди, ініціативні пропозиції інших органів, які ведуть боротьбу з корупцією, представників органів державної влади та місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій тощо.

За підставами виникнення взаємодія суб'єктів боротьби з корупцією може бути регламентована, за вказівкою вищестоящих органів, ініціативна.

За спрямованістю функціонування взаємодія у цій галузі може поділятися на позитивну і негативну. Позитивна полягає у налагодженні такого режиму взаємовідносин між суб'єктами боротьби з корупцією, при якому забезпечується їх погоджене функціонування з метою розв'язання спільних неантагоністичних завдань. При негативній взаємодії функціонування суб'єктів боротьби з корупцією направлене на досягнення протилежних цілей, при цьому вони спрямовують свій вплив на те, щоб перешкодити розвитку іншого суб'єкта. В першу чергу це зумовлено співпаданням окремих часткових завдань цих суб'єктів при розбіжності загальних задач.

Отже, категорію “форма взаємодії суб'єктів у сфері запобігання та протидії корупції” можна визначити як зовнішній прояв, урегульованих переважно нормами адміністративного права, узгоджених за часом, місцем, засобами й цілями

функціонально-обумовлених дій відповідних суб'єктів у процесі боротьби з корупцією.

Стосовно до форм взаємодії суб'єктів у сфері запобігання та протидії корупції при розробці їх дефініції необхідно врахувати наступні обставини: а) спосіб організації взаємодії між суб'єктами у сфері запобігання та протидії корупції ; б) методи керівництва і координації спільних дій; в) правові основи організації спільної правоохоронної діяльності; г) форми прояву функцій різних суб'єктів щодо взаємодії.

Основні напрями взаємодії у сфері запобігання та протидії корупції – це групи функціонально визначених об'єднаних єдиною метою дій суб'єктів щодо запобігання та протидії корупції, реалізація яких здійснюється шляхом співробітництва цих суб'єктів. У найширшому розумінні можна виділити чотири магістральних напрями зазначеної взаємодії, а саме: а) нормовстановчий; б) профілактичний; в) нормозастосовчий; г) нормоохоронювальний.

2.3. Провадження у справах про корупційні та адміністративні правопорушення

Провадження у справах про адміністративні правопорушення – особливий різновид адміністративного процесу, який значною мірою врегульований правовими нормами, що сконцентровані в розділах IV та V Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП) (глави 18–33).

У ст.245 КУпАП визначено завдання провадження в справах про адміністративні правопорушення, а саме: своєчасне, всебічне, повне і об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності з законом, забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі додержання законів, зміцнення законності.

Порядок такого провадження визначається КУпАП, Законом України „Про засади запобігання і протидії корупції”. Специфіка вчинення окремих процесуальних дій, методика складання процесуальних документів можуть регламентуватися підзаконними нормативними актами. Наприклад, Інструкцією МВС України з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення.

Змістом провадження у справі про адміністративне корупційне правопорушення є нормативно врегульований комплекс взаємопов'язаних і взаємообумовлених процесуальних дій уповноважених суб'єктів щодо притягнення винної особи до адміністративної відповідальності. Це дозволяє виділити декілька послідовних етапів (стадій) провадження.

Початковим етапом є порушення провадження в справі про адміністративне правопорушення. Цю стадію пов'язують із виявленням у діянні суб'єкта відповідальності за корупційні правопорушення ознак адміністративного корупційного проступку. Наявність достатніх даних, що вказують на вчинення особою адміністративного правопорушення, є підставою для порушення провадження. Адміністративне провадження може бути розпочате лише за наявності законних приводів. Їх перелік у КУпАП не визначений. Однак, видається, що приводами для порушення адміністративного провадження, можуть бути: заяви і повідомлення підприємств, установ, організацій, посадових осіб, представників влади, громадськості, громадян; повідомлення, опубліковані в пресі; безпосереднє виявлення правоохоронними органами ознак корупційного правопорушення.

Згідно ст.247 КУпАП провадження в справі про адміністративне правопорушення не може бути розпочато, а розпочате підлягає закриттю за таких обставин: 1) відсутність події і складу адміністративного правопорушення; 2) недосягнення особою на момент вчинення адміністративного правопорушення шістнадцятирічного віку; 3) неосудність особи, яка вчинила протиправну дію чи бездіяльність; 4) вчинення дії особою в стані крайньої необхідності або необхідної оборони; 5) видання акта амністії, якщо він усуває застосування адміністративного стягнення; 6) скасування акта, який встановлює адміністративну відповідальність; 7) закінчення на момент розгляду справи про адміністративне правопорушення строків, передбачених статтею 38 цього Кодексу; 8) наявність по тому самому факту

щодо особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, постанови компетентного органу (посадової особи) про накладення адміністративного стягнення, або некасованої постанови про закриття справи про адміністративне правопорушення, а також порушення по даному факту кримінальної справи; 9) смерть особи, щодо якої було розпочато провадження в справі.

Адміністративне провадження розпочинається складанням протоколу про адміністративне корупційне правопорушення. Цим процесуальним документом фіксується подія корупційного діяння. Він також є процесуальною підставою розгляду справи в суді. Протокол про адміністративне правопорушення складається у двох екземплярах, один з яких під розписку вручається особі, яка притягається до адміністративної відповідальності. Протокол може бути складений лише уповноваженою на те посадовою особою. У відповідності до ст.255 КУпАП протоколи про адміністративні правопорушення мають право складати посадові особи: органів внутрішніх справ; органів державного нагляду у сфері пожежної і техногенної безпеки; органів охорони здоров'я органів охорони культурної спадщини; органів державного енергонагляду; центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері енергозбереження; центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики з питань безпеки на наземному транспорті; центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері безпеки на морському та річковому транспорті (стаття 136); національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, 188-7; центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного контролю за додержанням законодавства про захист прав споживачів; фінансових органів; підприємств і організацій, у віданні яких є електричні мережі; підприємств і організацій, які експлуатують магістральні трубопроводи; органів державної санітарно-епідеміологічної служби; центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері ветеринарної медицини, уповноважених підрозділів ветеринарної міліції; центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю; лабораторій радіаційного контролю міністерств і відомств України,

організації споживчої кооперації; державних органів реєстрації актів цивільного стану; органів Антимонопольного комітету України; органів управління кінематографією; органів Державної прикордонної служби України; Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, її представники в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі; органів Служби безпеки України; органів Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України; органів доходів і зборів; органів рибоохорони; центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства ; центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів; центрального органу виконавчої влади з питань цивільної авіації; органів, що здійснюють контроль за видобутком дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення та напівдорогоцінного каміння; центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного нагляду (контролю) за племінною справою у тваринництві Національного банку України; органів державного фінансового контролю; органів управління архівною справою і діловодством; Рахункової палати; органів управління Військової служби правопорядку у Збройних Силах України; центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного експортного контролю; секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; відділу контролю Апарату Верховної Ради України підприємств і організацій, у віданні яких є об'єкти електроенергетики; центрального органу виконавчої влади з питань ліцензування, державної регуляторної політики та дозвільної системи у сфері господарської діяльності; центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері страхового фонду документації; органів і установ виконання покарань та слідчих ізоляторів; суб'єктів державного фінансового моніторингу; адміністрацій історико-культурних заповідників, історико-культурних заповідних територій; Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку; центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері нагляду (контролю) в агропромисловому

комплексі; міських рад міст обласного або республіканського Автономної Республіки Крим значення (їх виконавчих органів), районних і районних у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій – державні адміністратори; центрального органу виконавчої влади із забезпечення реалізації державної правової політики та його територіальних органів; національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг; спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань реалізації державної політики у сфері телебачення і радіомовлення, інформаційній та видавничій сферах; спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань захисту персональних даних; органів залізничного транспорту.

Законодавством не визначено протягом якого терміну після виявлення корупційного правопорушення уповноважений суб'єкт повинен скласти відповідний протокол. Однак, враховуючи вимоги ч.3 ст.38 КУпАП, в якій передбачено строки накладення адміністративного стягнення за вчинення корупційного правопорушення, вважаємо, що такий протокол повинен бути складений негайно після встановлення достатніх даних, що вказують на вчинення особою адміністративного корупційного правопорушення. Невиправдане зволікання чи навмисне затягування вирішення цього питання може призвести до ухилення правопорушника від відповідальності або неможливості накладення адміністративного стягнення в зв'язку з закінченням передбачених законом строків (п.7 ст.247 КУпАП). Так, наприклад, якщо особа звільниться за власним бажанням з посади, пов'язаної із виконанням функцій держави чи місцевого самоврядування, до неї не може бути застосоване положення абз.2 ч.2 ст.22 Закону про звільнення в зв'язку з притягненням до адміністративної відповідальності за корупційне правопорушення. Вимога щодо негайного складання протоколу набуває ще більшої актуальності у разі закриття кримінального провадження, але за наявності в діях порушника ознак адміністративного правопорушення, адже строк накладення стягнення в таких випадках згідно з ч.4 ст.38 КУпАП становить 1 місяць з дня прийняття рішення про закриття кримінального провадження.

Вимоги до протоколу про вчинення адміністративного корупційного правопорушення визначені в ст.256 КУпАП. У протоколі повинні зазначатися: дата і місце його складення, посада, прізвище, ім'я, по батькові особи, яка склала протокол; відомості про особу, яка притягається до адміністративної відповідальності (у разі її виявлення); місце, час вчинення і суть адміністративного правопорушення; нормативний акт, який передбачає відповідальність за дане правопорушення; прізвища, адреси свідків і потерпілих, якщо вони є; пояснення особи, яка притягається до адміністративної відповідальності; інші відомості, необхідні для вирішення справи. Якщо правопорушенням заподіяно матеріальну шкоду, про це також зазначається в протоколі.

Перед складенням протоколу про корупційне діяння або інше правопорушення, пов'язане з корупцією, компетентний орган повинен також з'ясувати, чи немає обставин, які згідно із ст. 247 КУпАП виключають провадження у справі про адміністративне правопорушення. У зв'язку з цим необхідно дати відповідь на такі питання: чи було діяння дійсно вчинено (встановити місце, час вчинення та його суть); чи є в ньому склад корупційного діяння або іншого правопорушення, пов'язаного з корупцією; чи належить до суб'єктів корупційного правопорушення особа, яка вчинила діяння; чи не закінчився строк накладення судом стягнення за вчинене діяння; чи немає також інших обставин, що виключають провадження у справі про адміністративне правопорушення згідно із ст. 247 КУпАП. Висновки уповноваженого органу із зазначених питань повинні ґрунтуватися на достовірних доказах.

Вимоги до протоколу про вчинення адміністративного корупційного правопорушення є звичайними, що безпосередньо визначені в ст. 256 КУпАП.

Однак, як свідчить судова практика, працівники відповідних правоохоронних органів, які ведуть боротьбу з корупцією, цими вимогами часто нехтують. Вивчення матеріалів конкретних справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, дає можливість констатувати, що абсолютна більшість зазначених справ передається до суду з порушеннями вимог ст. 247, 251, 256 КУпАП. Протоколи складаються таким чином, що з'ясувати об'єктивну сторону складу корупційного правопорушення фактично неможливо. У матеріалах справ часто відсутні необхідні

документи. Це дає змогу зробити висновок, що досудова перевірка матеріалів справ про корупційні правопорушення здійснюється відповідними правоохоронними органами поперехово.

Під час складання протоколу порушникові роз'яснюються його права і обов'язки, про що робиться відмітка у протоколі. Протокол про адміністративне правопорушення є головним документом на всіх стадіях провадження, який не тільки закріплює факт правопорушення та є підставою для його розгляду, а й містить усю негативну інформацію про проступок.

Ще одне поширене порушення, що зустрічається на практиці, полягає у невиконанні вимог ст. 256 КУпАП щодо роз'яснення порушнику його прав та обов'язків, передбачених ст. 268 КУпАП. Судами було припинено провадження у ряді справ унаслідок того, що правопорушникам або взагалі не роз'яснювались їх права, або роз'яснювались інші статті КУпАП.

Протокол про адміністративне правопорушення складається у двох екземплярах, один з яких під розписку вручається особі, котра притягається до адміністративної відповідальності. Протокол про вчинення адміністративного корупційного правопорушення разом з іншими матеріалами у триденний строк з моменту його складення надсилається до місцевого загального суду за місцем вчинення корупційного правопорушення.

У разі вчинення корупційного правопорушення службовою особою, яка працює в апараті суду, протокол разом з іншими матеріалами надсилається до суду вищої інстанції для визначення підсудності. Із цього видно, що однією з особливостей провадження у справах про вчинення адміністративного корупційного правопорушення є обов'язкова участь прокурора у розгляді справи судом.

Протокол підписується особою, яка його склала, і особою, яка притягається до адміністративної відповідальності; при наявності свідків і потерпілих протокол може бути підписано також і цими особами. У разі відмови особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, від підписання протоколу, в ньому робиться запис про це. Особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, має право подати пояснення і зауваження щодо змісту протоколу, які додаються до протоколу, а також викласти мотиви своєї відмови від його підписання.

При складенні протоколу особі, яка притягається до адміністративної відповідальності, роз'яснюються його права і обов'язки, передбачені ст.268 КУпАП, про що робиться відмітка у протоколі.

Протокол про вчинення адміністративного корупційного правопорушення разом з іншими матеріалами у триденний строк з моменту його складення надсилається до місцевого загального суду за місцем вчинення корупційного правопорушення. У разі вчинення корупційного правопорушення службовою особою, яка працює в апараті суду, протокол разом з іншими матеріалами надсилаються до суду вищої інстанції для визначення підсудності.

Відповідно до вимог Інструкції про порядок обліку кримінальних та адміністративних корупційних правопорушень працівником (посадовою особою), який складав адміністративний протокол про корупційне правопорушення, заповнюється форма № 1-К про адміністративне корупційне правопорушення, що після погодження матеріалів у відповідного прокурора протягом доби передається працівнику, на якого покладено обов'язки ведення обліку адміністративних корупційних правопорушень, для реєстрації її в журналі обліку інформаційних карток. Цей працівник упродовж робочого дня з супровідним листом направляє форму 1-К до інформаційних підрозділів ГУМВС, УМВС для постановки на централізований облік. Крім того особа, яка склала протокол про адміністративне корупційне правопорушення, при його направленні до суду підшиває на початку протоколу бланк форми № 2-К про результати розгляду в суді протоколів про адміністративне корупційне правопорушення.

У випадках, прямо передбачених законами України, з метою встановлення особи, складення протоколу про адміністративне корупційне правопорушення у разі неможливості складення його на місці вчинення правопорушення, забезпечення своєчасного і правильного розгляду справ та виконання постанов по справах про адміністративні корупційні правопорушення допускається застосування заходів забезпечення провадження. Серед таких заходів можна виділити особистий огляд і огляд речей (наприклад, для виявлення грошових коштів або іншого майна, що є предметом неправомірної вигоди), а також вилучення речей і документів. Особистий огляд і огляд речей може провадитись уповноваженими на те

посадовими особами Служби безпеки України, органів внутрішніх справ, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України. Особистий огляд може провадитись уповноваженою на те особою однієї статі з оглядуваним і в присутності двох понятих тієї ж статі. Огляд речей здійснюється, як правило, у присутності особи, у власності (володінні) якої вони є. У невідкладних випадках зазначені речі, предмети може бути піддано оглядові з участю двох понятих під час відсутності власника (володільця). Про особистий огляд, огляд речей складається протокол або про це робиться відповідний запис у протоколі про адміністративне правопорушення.

Речі і документи, що є знаряддям або безпосереднім об'єктом корупційного правопорушення, виявлені під час особистого огляду або огляду речей, вилучаються посадовими особами органів, що проводили особистий огляд або огляд речей. Вилучені речі і документи зберігаються до розгляду справи про адміністративне корупційне правопорушення у порядку, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України №17 від 16.01.2012р., а після розгляду справи, залежно від результатів її розгляду, їх у встановленому порядку конфіскують, або повертають володільцеві, або знищують. Про вилучення речей і документів складається протокол або робиться відповідний запис у протоколі про адміністративне правопорушення чи протоколі про огляд речей.

Особистий огляд, огляд речей і вилучення речей та документів може бути оскаржено заінтересованою особою у вищестоящий орган (вищестоящій посадовій особі) відносно органу (посадової особи), який застосував ці заходи, прокуророві або до суду. Проте, відповідно до ст.267 КУпАП оскарження чи опротестування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення не зупиняє їх виконання.

Особа, яка склала протокол про вчинення адміністративного корупційного правопорушення, одночасно з надісланням його до суду надсилає прокурору, органу державної влади, органу місцевого самоврядування, керівникові підприємства, установи чи організації, де працює особа, яка притягається до відповідальності, повідомлення про складення протоколу із зазначенням характеру вчиненого правопорушення та норми закону, яку порушено. Згідно вимог абз.2 ч.1 ст.22 Закону

особа, щодо якої складено протокол про адміністративне корупційне правопорушення, якщо інше не передбачено Конституцією і законами України, може бути відсторонена від виконання службових повноважень за рішенням керівника органу (установи, підприємства, організації), в якому вона працює, до закінчення розгляду справи судом.

Наступним етапом провадження у справі про адміністративне корупційне правопорушення є розгляд цієї справи судом.

За загальним правилом, встановленим ч.1 ст.276 КУпАП, справа про адміністративне правопорушення, в тому числі корупційне, розглядається за місцем його вчинення.

Особливістю провадження у справах про вчинення адміністративного корупційного правопорушення є обов'язковість участі прокурора у розгляді справи судом, що закріплено в ч.2 ст.250 КУпАП. Згідно п.13.1 Наказу Генерального прокурора України №10гн у розгляді адміністративних справ повинні брати участь, як правило, працівники прокуратур районного рівня за місцем знаходження суду, у якому розглядається справа, а в апеляційній інстанції – працівники підрозділів нагляду за додержанням законів спецпідрозділами та іншими установами, які ведуть боротьбу з організованою злочинністю і корупцією, правозахисної діяльності, протидії корупції та злочинності у сфері транспорту та оборонно-промислового комплексу прокуратур обласного рівня, старші помічники військових прокурорів регіонів та Військово-Морських Сил України з питань нагляду за виконанням законодавства про боротьбу з корупцією. Участь у розгляді судами адміністративних справ про корупційні діяння, вчинені прокурорсько-слідчими працівниками, згідно вказаного наказу, має здійснюватись за вказівкою прокурорів вищого рівня, у тому числі прокурорами інших регіонів.

Крім того, справи про адміністративні корупційні правопорушення розглядаються виключно за участі особи, яка притягається до адміністративної відповідальності (ч.2 ст.268 КУпАП). У разі ухилення від явки на виклик судді районного, районного у місті, міського чи міськрайонного суду цю особу може бути органом внутрішніх справ (міліцією) піддано приводу.

У відповідності до ст.277 КУпАП, справа про адміністративне корупційне правопорушення розглядається у п'ятнадцятиденний строк з дня одержання судом протоколу про адміністративне правопорушення та інших матеріалів справи. Цей строк зупиняється судом у разі якщо особа, щодо якої складено протокол про адміністративне корупційне правопорушення, умисно ухиляється від явки до суду або з поважних причин не може туди з'явитися (хвороба, перебування у відрадженні чи на лікуванні, у відпустці тощо). Ковбасюк В.В. слушно звертає увагу на те, що законодавцем не визначено, чи зупиняється при цьому також і строк накладення адміністративного стягнення. Вказане має важливе практичне значення так як удавана хвороба, вихід у відпустку та інші обставини можуть бути використані суб'єктом з метою затягування розгляду адміністративної справи аж до закінчення строків накладення адміністративного стягнення.

Повістка особі, яка притягається до адміністративної відповідальності, вручається не пізніше як за три доби до дня розгляду справи в суді. В ній зазначаються дата і місце розгляду справи. Інші особи, які беруть участь у провадженні по справі про адміністративні правопорушення, повідомляються про день розгляду справи в той же строк.

Постановою Пленуму передбачено, що у справах цієї категорії судам необхідно окремо звертати увагу на з'ясування питань: чи було наявне правопорушення, за яке особа притягається до відповідальності; чи містить діяння склад корупційного правопорушення, передбаченого законом; чи особа є винною в його вчиненні; чи належить вона до суб'єктів даного правопорушення; чи не містить правопорушення ознак злочину; чи немає інших обставин, що виключають провадження у справі. Так, суддя Ужгородського міськрайонного суду Закарпатської області закрив провадження у справі стосовно громадянина Ч. про адміністративне правопорушення, передбачене ч. 1 ст. 172-3 КУпАП, на підставі ч. 4 ст. 38 КУпАП – у зв'язку із закінченням строків.

Корупційні порушення характеризуються наявністю умисної форми вини, і суди при розгляді справ повинні встановити її наявність. На практиці значна частина постанов скасовується у зв'язку з недоведеністю вини, а провадження у справі закривається за відсутністю в діях особи складу адміністративного правопорушення.

За результатами розгляду справи про корупційні правопорушення суд відповідно до ст. 284 КУпАП виносить одну з таких постанов: про накладення адміністративного стягнення, про закриття справи. Постанова оголошується негайно після закінчення розгляду справи. Копія постанови протягом трьох днів вручається або висилається особі, щодо якої її винесено. Копія постанови в той самий строк вручається або висилається потерпілому на його прохання. Копія постанови вручається під розписку. У разі, якщо копія постанови висилається, про це робиться відповідна відмітка у справі.

Застосування судом адміністративних стягнень за корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією, має свої особливості. По-перше, суди призначають стягнення в межах санкцій, передбачених ст. 1722–1729 КУпАП; по-друге, при призначенні адміністративних стягнень, суди керуються правилами накладення адміністративних стягнень, визначеними виключно КУпАП.

Крім того, постанова суду про накладення адміністративного стягнення за адміністративне корупційне правопорушення у триденний строк з дня набрання нею законної сили направляється відповідному органу державної влади, органу місцевого самоврядування, керівникові підприємства, установи чи організації, державному чи виборному органу, власнику юридичної особи або уповноваженому ним органу для вирішення питання про притягнення особи до дисциплінарної відповідальності, усунення її згідно із законодавством від виконання функцій держави, а також усунення причин та умов, що сприяли вчиненню цього правопорушення.

Відповідно до ст. 22 Закону України “Про засади запобігання і протидії корупції” (Особливості звільнення з роботи осіб, які вчинили корупційні правопорушення), особи, яких притягнуто до адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення, пов'язані з порушенням обмежень, передбачених цим законом, підлягають звільненню з відповідних посад у триденний строк з дня отримання органом державної влади, органом місцевого самоврядування, підприємством, установою, організацією копії відповідного судового рішення, яке набрало законної сили.

Також у ч. 2 ст. 21 Закону України “Про засади запобігання і протидії корупції” визначено, що відомості про осіб, яких притягнуто до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень, у триденний строк з дня набрання відповідним рішенням суду законної сили, притягнення до цивільно-правової відповідальності, накладення дисциплінарного стягнення заносяться до Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні правопорушення.

Важливою гарантією законності й обґрунтованості застосування адміністративних стягнень у справах про адміністративні правопорушення, пов’язані з корупцією, є наявність стадії перегляду постанов. Під переглядом розуміють розгляд справ, на які покладено контроль за законністю постанов у справах про корупційні правопорушення. Стадія перегляду є факультативною, необов’язковою і наявна лише за ініціативи уповноважених суб’єктів. Вона може закінчитися прийняттям одного з таких рішень: про відміну, про зміну або залишення в силі прийнятої постанови.

Перегляд слід відрізнити від повторного розгляду справи, який провадиться у тих випадках, коли прийняту раніше постанову скасовано та направлено на новий розгляд. У першому випадку діє постанова у справі, законність та обґрунтованість якої перевіряється. У другому – стару постанову скасовано й у справі необхідно прийняти нову постанову. Процесуальною підставою перегляду можуть бути: 1) скарга громадянина, щодо якого винесено постанову; 2) скарга потерпілого; 3) протест прокурора. Ініціатива щодо перегляду постанови може виходити також від голови вищого суду та з ініціативи органу, який здійснює контроль за законністю або який прийняв постанову.

Постанова районного, районного у місті, міського чи міськрайонного суду (судді) про накладення адміністративного стягнення може бути оскаржена в порядку, визначеному КУпАП, – протягом десяти днів до відповідного апеляційного суду. Постанова апеляційного суду набирає законної сили негайно після її винесення, є остаточною й оскарженню не підлягає.

Постанову про одночасне накладення основного та додаткового адміністративних стягнень може бути оскаржено за вибором особи, щодо якої її винесено, чи потерпілого в порядку, встановленому для оскарження основного або

додаткового стягнення. Особа, яка оскаржила постанову у справі про адміністративне правопорушення, звільняється від сплати державного мита. Протест, винесений прокурором за скаргою, вноситься до вищестоящого органу (посадовій особі) щодо органу, який прийняв рішення за скаргою. Строк розгляду скарги або протесту на постанову становить десять днів з дня їх надходження.

За результатами розгляду справи про адміністративне корупційне правопорушення, суд може винести постанову про накладення адміністративного стягнення або про закриття справи. Постанова про закриття справи вноситься при оголошенні усного зауваження, передачі матеріалів на розгляд громадської організації чи трудового колективу або передачі їх прокурору, органу розслідування, а також при наявності обставин, передбачених ст.247 КУпАП. При цьому мають бути виконані вимоги абз.3 ч.1 ст.22 Закону, де зазначено, що у разі закриття провадження у справі про адміністративне корупційне правопорушення у зв'язку з відсутністю події або складу адміністративного правопорушення відстороненій від виконання службових повноважень особі відшкодовується середній заробіток за час вимушеного прогулу, пов'язаного з таким відстороненням.

Важливе значення для запобігання адміністративним проступкам має норма ст.282 КУпАП, за якою орган (посадова особа), який розглядає справу, встановивши причини та умови, що сприяли вчиненню адміністративного правопорушення, вносить у відповідний державний орган чи орган місцевого самоврядування, громадську організацію або посадовій особі пропозиції про вжиття заходів щодо усунення цих причин та умов. Про вжиті заходи протягом місяця з дня надходження пропозиції повинно бути повідомлено орган (посадову особу), який вніс пропозицію. У ч.4 ст.22 Закону „Про засади запобігання і протидії корупції” також викладена норма, спрямована на запобігання вчиненню корупційних правопорушень. Так, з метою виявлення причин та умов, що сприяли вчиненню корупційного правопорушення або невиконанню вимог цього Закону, за поданням спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції за рішенням керівника органу, в якому працює особа, яка вчинила таке правопорушення, проводиться службове розслідування в порядку, визначеному постановою Кабінету Міністрів України №950 від 13.06.2000 р.

Інколи судді не виносять рішення по суті справи, а з посиланням на п.2 постанови Пленуму Верховного Суду України №13 від 25.05.1998р. повертають протокол відповідному правоохоронному органу для належного оформлення. Це стосується випадків складення протоколу неуповноваженою на те посадовою особою або без додержання вимог ст.256 КУпАП, неприєднання до нього документів, що підтверджують надання особі, яка притягається до відповідальності, повноважень на виконання функцій держави, чи копії постанови суду (при повторному притягненні особи до відповідальності). Так, наприклад, суддя Берегівського районного суду Закарпатської області 22.02.2012р. повернув Берегівському міжрайонному прокурору для належного оформлення протокол про адміністративне правопорушення відносно державного реєстратора виконавчого комітету Берегівської міської ради щодо вчинення адміністративного правопорушення, передбаченого ч.2 ст.172-4 КУпАП, з усіма додатками до нього, оскільки протокол не відповідав вимогам ст.256 КУпАП. У ньому не було зазначено, коли саме державний реєстратор стала засновником та учасником господарського товариства, з якого та по який період продовжувалося правопорушення, дані про розмір отриманого правопорушником від такої діяльності доходу або про відсутність доходу. Всього за період червня-грудня 2011 р. згідно звіту про стан протидії корупції судами було повернуто 15 протоколів про корупційні правопорушення. З них після доопрацювання направлені в суд лише 3 протоколи.

Правовою підставою повернення протоколів для належного оформлення слід вважати закріплений у п.п.2, 4 ст.278 КУпАП обов'язок органу (посадової особи) при підготовці до розгляду справи про адміністративне правопорушення вирішити питання чи правильно складено протокол та інші матеріали справи про адміністративне правопорушення, чи витребувано необхідні додаткові матеріали. Таким чином, направити протокол для належного оформлення суддя може лише до початку розгляду справи по-суті. Якщо ж у ході судового розгляду адміністративної справи буде встановлено, що протокол не відповідає вимогам закону (складений неуповноваженою посадовою особою або без додержання вимог ст.256 КУпАП) чи відсутні матеріали, необхідні для правильного вирішення справи (не з'ясовано

службове становище правопорушника, факт одержання (прийняття обіцянки/пропозиції) неправомірної вигоди, її розмір тощо), суддя зобов'язаний своєю постановою закрити справу в зв'язку з відсутністю складу адміністративного правопорушення. Цього вимагає ч.3 ст.62 Конституції України, згідно якої обвинувачення не може ґрунтуватися на доказах, одержаних незаконним шляхом, на припущеннях, а всі сумніви щодо доведеності вини особи тлумачаться на її користь.

Застосування під час провадження в справах про адміністративні правопорушення заходів державного примусу обумовлює високий ступінь формалізації процесу. Разом з тим, адміністративному провадженню не властива складна процедура розслідування справ, спрощено порядок порушення, а нерідко і розгляду справи.

Строки розгляду справ про адміністративні правопорушення є короткими: 15, 7, 5, 3, 1 добу (ст. 277). Таке становище пояснюється тим, що адміністративні правопорушення здебільшого легко встановлюються і, як правило, не потребують багато часу для розслідування і розгляду порівняно з кримінальними справами.

Аналіз законодавства України дає змогу виділити два види провадження по справах про адміністративні правопорушення: звичайне та спрощене.

Звичайне здійснюється у більшості справ і детально регламентовано чинним законодавством. Воно передбачає складання протоколу: визначає зміст, запобіжні заходи і порядок їх застосування; права і обов'язки учасників провадження; порядок розгляду справ; факти, обставини, що є доказами.

Спрощене провадження застосовується щодо невеликої кількості правопорушень, прямо передбачених ст. 258 КУпАП. Таке провадження характеризується мінімумом процесуальних дій та їх оперативністю. Протокол про правопорушення не складається, посадова особа, що виявила правопорушення, приймає і виконує рішення про накладення і стягнення (штрафу або попередження). У разі стягнення штрафу порушнику видається квитанція про його сплату. Оформлення попередження здійснюється або шляхом вручення офіційного письмового попередження за встановленою формою, або шляхом усного попередження. Треба зазначити, що у разі коли порушник перелічених норм заперечує накладене на нього стягнення, то складається протокол про

адміністративне правопорушення і провадження здійснюється у звичайному порядку.

Провадження може закінчитися виправданням невинного, може бути закрите у зв'язку із закінченням строку давності та за інших підстав (ст. 247 КУпАП). Таким чином, даний вид провадження далеко не завжди є діяльністю по накладенню і виконанню адміністративних стягнень.

Чіткі орієнтири для вирішення цього питання містить ст. 245 КУпАП. Звідси випливає, що розв'язуються два комплексні взаємопов'язані завдання. По-перше, юрисдикційне (своєчасне, всебічне, повне і об'єктивне з'ясування обставин кожної справи; вирішення її відповідно до законодавства; забезпечення виконання винесеної постанови). По-друге, профілактичне виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень; виховання громадян у дусі додержання законів.

Виконання постанов – завершальна стадія провадження у справах про адміністративні правопорушення. Її суть полягає в практичній реалізації адміністративного стягнення, призначеного правопорушнику судом. У процесі виконання постанови особа, що вчинила адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, зазнає відповідних нестатків та обмежень особистого, морального або матеріального характеру.

Провадження з виконання постанов про накладення адміністративних стягнень регламентується виключно нормами КУпАП і не має будь-яких особливостей, пов'язаних з характером правопорушення.

Актуальним питанням вдосконалення механізму адміністративного провадження у справах про корупційні правопорушення є порядок збирання уповноваженими суб'єктами відповідних доказів, оскільки чинним КУпАП він не визначений. Потребує свого вирішення порядок призначення експертиз, критерії визначення належності, допустимості та достатності доказів у справі, порядок визнання певних предметів речовими доказами.

Відповідно до ст.252 КУпАП суддя оцінює докази за своїм внутрішнім переконанням, що ґрунтується на всебічному, повному і об'єктивному дослідженні всіх обставин справи в їх сукупності, керуючись законом і правосвідомістю.

Під оцінкою доказів розуміють висновок судді про достовірність або недостовірність одержаних фактичних даних щодо обставин справи. Оцінка дається не тільки кожному окремо доказу, але й усім зібраним доказам у їх сукупності. Для цього необхідно вирішити питання про те, чи дозволяє сукупність зібраних доказів зробити достовірний висновок про наявність або відсутність адміністративного правопорушення, про винуватість або невинуватість особи та про інші обставини, що мають значення для розв'язання справи. Під час оцінки доказів суддя вирішує питання про їх належність, допустимість і достатність для прийняття відповідного рішення.

Доказами у справі про адміністративне правопорушення (ст. 251 КУпАП) є будь-які фактичні дані, на підставі яких у визначеному законом порядку орган (посадова особа) встановлює наявність або відсутність адміністративного правопорушення, винність даної особи у його вчиненні та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи. Ці дані встановлюються протоколом про адміністративне правопорушення, поясненнями особи, що притягається до адміністративної відповідальності, потерпілих, свідків, висновком експерта, речовими доказами, протоколом про вилучення речей та документів, а також іншими документами.

Особливістю доказів є те, що вони мають бути одержані в установленому законом порядку, в іншому разі вони не будуть мати доказової сили. Йдеться про передбачений КУпАП порядок провадження у справі про адміністративне правопорушення. Наприклад, протокол, яким фіксується вчинення правопорушення, повинен бути складений за певною формою уповноваженою на те посадовою особою або представником громадськості (ст. 255 КУпАП).

Відповідно до закону одержання і оцінка всіх необхідних доказів здійснюється компетентним органом або посадовою особою, правомочними вирішити дану справу (ст. 252 КУпАП).

Правом надавати докази користуються особи, що беруть участь у провадженні у справі (особа, що притягується до відповідальності, потерпілий, законні представники, адвокат), та інші особи. Докази можуть бути витребувані органом або посадовою особою, що розглядає справу, від підприємств, установ, організацій,

посадових осіб і громадян за клопотанням учасників процесу або за власною ініціативою.

Встановлений законом порядок збирання, одержання доказів є надійною гарантією їх істинності, достовірності. Порушення або недодержання цього процесу може викликати лише сумніви в достовірності доказів і в обґрунтованості зроблених з їх допомогою висновків.

Від доказів як фактичних даних слід відрізнити їх джерела, що являють собою засоби збереження та передачі інформації, засоби, за допомогою яких вона залучається до сфери провадження у справах про адміністративні право-порушення. У той же час слід зазначити, що у правовій науці і на практиці докази нерідко розцінюють і як саму інформацію, і як джерело відомостей.

Інформація може розглядатися як доказ за наявності двох умов: якщо вона містить дані про наявність або відсутність адміністративного правопорушення, винності особи в його скоєнні та інших обставинах, що мають значення для правильного вирішення справи; якщо вона одержана в порядку та з джерел, передбачених законом.

У науковій літературі прийнято поділяти докази на первісні та похідні, прямі та непрямі, позитивні та негативні, звинувачувальні та виправдні. Проте, для вирішення завдань адміністративного провадження найбільш значущим є їх групування залежно від джерела відповідних відомостей: 1) дані, що одержуються від різних осіб, здебільшого учасників провадження. Не завжди показання протоколюються, фіксуються у вигляді пояснень, вони можуть сприйматися, репродукуватися і в усній формі; 2) висновки експертів, думки спеціалістів. Рішення про провадження експертизи приймається суб'єктом, що вирішує адміністративну справу. Проте питання призначення і проведення експертизи законом не регламентуються. Тому на практиці рішення про провадження експертизи оформляється у вигляді направлень, клопотань тощо; 3) речові докази, документи, які є матеріальними носіями інформації. Основні способи знаходження та залучення джерел матеріальних доказів – догляд, вилучення, надання заінтересованими особами. Формами, якими вони представлені у процесі доведення, є протокол про

адміністративне порушення, протокол вилучення речей, довідка про вартість речі тощо.

Речові докази – це предмети матеріального світу, на яких є сліди правопорушення (подряпини на автомобілі, зіпсований паспорт) або які своєю формою, змістом свідчать про правопорушення (наркотичні речовини, зброя тощо). Речові докази містять інформацію у чистому вигляді. До матеріальних носіїв інформації можна віднести і показання технічних засобів. Вони досить широко використовуються, наприклад, у роботі ДАІ для визначення швидкості руху автомобілів, вмісту забруднюючих речовин у викидах, стану сп'яніння водія.

У документах інформація міститься у перетвореному вигляді, вона передається словами, цифрами, кресленнями, схемами місць подій тощо.

По-третє, це безпосередні спостереження осіб, уповноважених розслідувати адміністративні провини. Наприклад, інспектор ДАІ, побачивши порушення правил дорожнього руху, фіксує його і всі результати своїх спостережень використовує як докази в розслідуванні, яке сам і проводить. У кримінальному процесі такий вид доказів не допускається: якщо особа була очевидцем злочину, вона стає свідком.

В адміністративному юрисдикційному процесі використання таких доказів забезпечує його оперативність. Без них працівникам ДАІ, держмислизнагляду та ряду інших інспекцій було б набагато складніше виконувати свої правоохоронні функції, своєчасно впливати на винних.

Спостереження уповноваженої особи, за винятком випадків спрощеного провадження, фіксуються безпосередньо в протоколі про адміністративне правопорушення.

Уповноважений орган (посадова особа) оцінює зібрані докази за власними переконаннями, що ґрунтується на всебічному, повному і об'єктивному дослідженні обставин справи у їх сукупності. При цьому він керується законом і правосвідомістю.

Під оцінкою доказів треба розуміти висновок органу або посадової особи, що розглядає справу, про достовірність або недостовірність одержаних фактичних даних щодо обставин цієї справи. На підставі оцінки доказів вони приймають відповідне рішення.

Оцінка повинна бути дана не тільки кожному окремо доказу, але й усім зібраним доказам у їх сукупності. Для цього необхідно вирішити питання про те, чи дозволяє сукупність зібраних доказів зробити достовірний висновок про наявність або відсутність адміністративного правопорушення, про винуватість або невинуватість особи та про інші обставини, що мають значення для розв'язання справи. Тільки оцінка доказів у їх сукупності дає підстави дійти достовірних, таких що не викликають сумнівів, висновків з цих питань.

Оцінка доказів за внутрішнім переконанням означає, перш за все, неприпустимість некритичного ставлення до окремих доказів, відсутність будь-яких переваг доказів одного виду над іншими або заздалегідь встановленої сили певної кількості доказів. Орган або посадова особа під час оцінки доказів підкоряється тільки закону. Крім того, внутрішнє переконання – це і результат доведення, оцінки доказів, що виражає переконаність у відповідності або невідповідності дійсності тих або інших обставин, важливих для вирішення справи.

Оцінка доказів нерозривно пов'язана із з'ясуванням питання про додержання вимог закону, що встановлюють порядок збирання доказів (складання протоколу про правопорушення, провадження особистого огляду, огляду речей тощо).

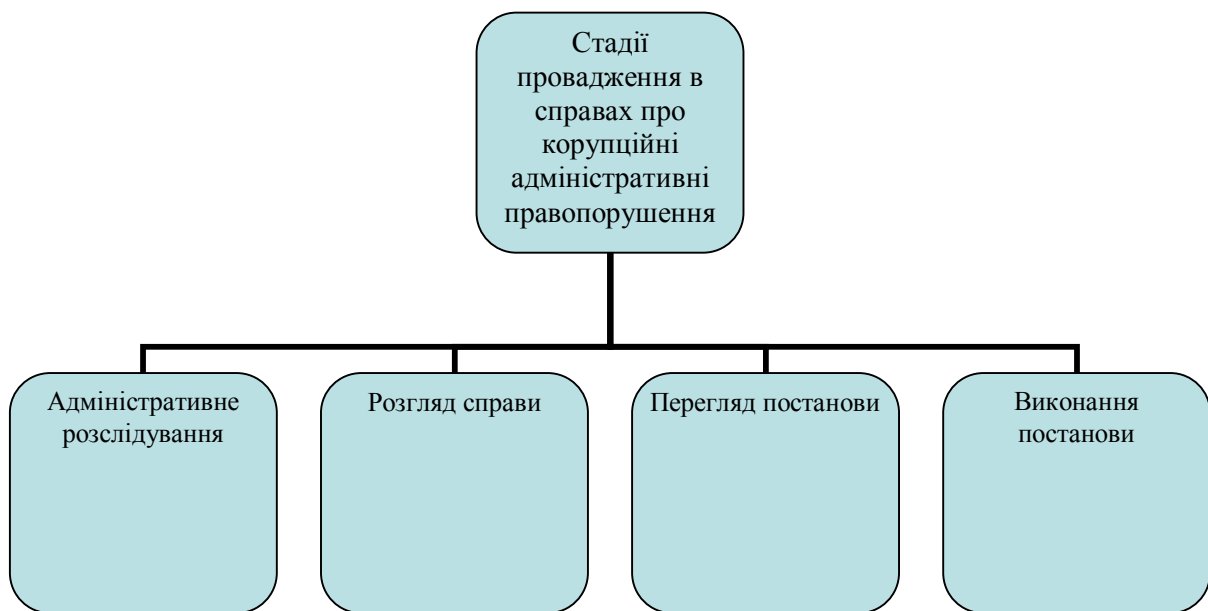
Докази оцінюють також особи, що беруть участь у провадженні у справі (особа, що притягається до відповідальності, потерпілий та ін.). Це знаходить вияв у їх клопотаннях, поясненнях тощо. Висловлені ними думки допомагають органу або посадовій особі, що розглядають справу, всебічно повно та об'єктивно дати оцінку доказам.

Діяльність учасників провадження у справах про адміністративні правопорушення розвивається у часі як послідовний ряд пов'язаних між особою процесуальних дій щодо реалізації прав та взаємних обов'язків. Весь процес складається з кількох фаз розвитку, що змінюють одна одну. Їх прийнято називати стадіями. Розв'язання завдань кожної стадії оформлюється спеціальним процесуальним документом, який ніби підсумовує діяльність. Після прийняття такого акта розпочинається нова стадія. Стадії органічно пов'язані між собою; наступна, як правило, починається лише після того, як закінчена попередня, на новій стадії перевіряється те, що було зроблено раніше.

Провадження у справах про адміністративні правопорушення має чотири стадії: адміністративне розслідування; розгляд справи; перегляд постанови; виконання постанови.

На першій стадії з'ясовується факт вчинення та обставини правопорушення; дані про винуватця; складається протокол. На другій – компетентний орган розглядає матеріали і приймає постанову. На третій (необов'язкова стадія) постанова може бути оскаржена громадянином, опротестована прокурором, переглянута за ініціативою вищестоящого органу. Ця стадія закінчується прийняттям рішення про скасування, зміну, або залишення постанови в силі. Четверта – виконання постанови. Розпочинається відразу після її прийняття або після розгляду скарги, протесту.

Кожна стадія складається з окремих етапів, що являють собою групи взаємопов'язаних дій. Система стадій і етапів провадження може бути представлена таким чином:



1. Адміністративне розслідування: а) порушення справи; б) встановлення фактичних обставин; в) процесуальне оформлення результатів розслідування; г) направлення матеріалів для розгляду за підвідомчістю;

2. Розгляд справи: а) підготовка справи до розгляду і заслуховування; б) заслуховування справи; в) прийняття постанови; г) доведення постанови до відома;

3. Перегляд постанови: а) оскарження, опротестування постанови; б) перевірка законності постанови; в) винесення рішення; г) реалізація рішення;

4. Виконання постанови: а) звернення постанови до виконання; б) безпосереднє виконання.

Кожний етап, у свою чергу, складається з ряду послідовно здійснюваних конкретних дій. Згідно з цим структура провадження у справах про адміністративні правопорушення є чотирирівневою: дії – етап – стадія – провадження у цілому.

1. Адміністративне розслідування. Дана стадія провадження у справах про адміністративні правопорушення є початковою і являє собою комплекс процесуальних дій, спрямованих на встановлення обставин провини, їх фіксування і кваліфікацію. У цій стадії створюється передумова для об'єктивного і швидкого розгляду справи, застосування до винного передбачених законом заходів впливу.

Стадія розслідування починається з етапу порушення адміністративної справи. Підставою порушення адміністративної справи і провадження розслідування є вчинення особою діяння, що має ознаки адміністративної провини.

Порушенню справи передуює одержання інформації про діяння, що має ознаки провини. Така інформація, одержана у будь-якій формі, є приводом до порушення адміністративної справи. Правове значення приводу до порушення і розслідування справи полягає у тому, що він викликає громадську публічну діяльність повноважних органів, тобто вимагає від цих органів відповідної реакції на сигнал про скоєння діяння. Приводами до порушення і розслідування адміністративних справ можуть бути заяви громадян, повідомлення представників громадськості, установ, підприємств і організацій, преси та інших засобів масової інформації, а також безпосереднє виявлення провини уповноваженою особою.

Останній привід відрізняється від інших перш за все тим, що питання про порушення адміністративної справи вирішується за власною ініціативою осіб, що здійснюють адміністративний нагляд. Тут немає зовнішнього спонукаючого початку, поштовху до того, щоб ці особи зайнялися вирішенням питання. Даний привід має такі характерні особливості: а) безпосередній розсуд ніде не фіксується, а

тому не завжди піддається контролю; б) припущення про провину виникає лише у свідомості уповноваженої особи, і у разі підтвердження такого припущення немає потреби офіційно спростувати його винесенням будь-якого спеціального документа; в) безпосереднє виявлення уповноваженою особою адміністративного правопорушення не є перешкодою для подальшого його розслідування цим суб'єктом.

Наступний етап – встановлення фактичних обставин у справі. Його сутність полягає у провадженні дій, спрямованих на збирання доказів, які підтверджують або спростовують винуватість у вчиненні правопорушення.

Фактичні обставини вчиненої провини можна поділити на дві групи: а) обставини, що мають безпосереднє значення для вирішення питання про наявність або відсутність складу провини; б) обставини, що перебувають за рамками складу правопорушення, але мають значення для індивідуалізації відповідальності.

Вони можуть бути встановлені різними способами: опитуванням осіб, що володіють інформацією, яка має значення для справи (правопорушники, потерпілі, свідки, експерти); проведенням експертизи; освідчуванням; вилученням, наприклад, документів; знаходженням речових доказів на місці вчинення правопорушення; огляду тощо. Всі встановлені обставини фіксуються у відповідних процесуальних документах. Такими документами є пояснення, висновки, акти, протоколи. На цьому завершується етап установлення фактичних обставин.

Етап процесуального оформлення результатів розслідування починається з аналізу зафіксованих у перелічених документах всіх обставин у справі і завершується складанням протоколу про адміністративне правопорушення. Саме протокол є процесуальним документом, що фіксує закінчення розслідування. Він складається про кожне правопорушення, крім випадків, прямо передбачених законодавством (ст. 258).

Протокол про адміністративне правопорушення не належить до документів відносно вільної форми, таких як, приміром, пояснення або акт. Закон (ст. 256) встановлює обов'язковий перелік відомостей та атрибутів, які повинні в ньому міститися. Вони поділяються на три групи.

По-перше, це відомості, що стосуються обставин вчинення адміністративного правопорушення. В протоколі вказується місце, дата і суть вчиненої провини. В обов'язковому порядку точно вказується стаття КУпАП, що передбачає адміністративну відповідальність за дане правопорушення. У випадку вилучення у порушника предметів або Документів до протоколу вноситься відповідний запис.

По-друге, це відомості про особу правопорушника: прізвище, ім'я по батькові, вік, рід занять, матеріальне становище, місце проживання і роботи, документ, що по-свідчує особу (паспорт або інший документ).

По-третє, це відомості, що стосуються форми протоколу. Тут вказуються дата і місце його складення, прізвище і посада укладача (відсутність відомостей про укладача протоколу робить його дефектним, оскільки невідомо, чи складений він повноважною на те особою чи ні); прізвище і адреса свідків і потерпілих, якщо вони є.

Протокол скріплюється рядом підписів. Насамперед він має бути підписаний особою, що його склала, і правопорушником. При наявності свідків і потерпілого протокол підписується також цими особами. Особі, що притягається до відповідальності, треба роз'яснити її права і обов'язки, передбачені ст. 268 КУпАП, про що робиться відмітка в протоколі. Вона має право ознайомитися із змістом протоколу, внести в нього власні пояснення, підписати його або відмовитися від підпису і вказати мотиви відмови, надати пояснення або зауваження щодо змісту протоколу, які до нього додаються. Відмова правопорушника підписати протокол не зупиняє подальшого руху справи, але він має бути зафіксований спеціальним записом.

У разі вчинення провини групою осіб протокол складається на кожного порушника окремо. Складення одного протоколу на всіх правопорушників не дає змоги конкретизувати звинувачення, що ставиться кожному з них, і позбавляє можливості прямо в протоколі дати свої пояснення щодо суті провини. Цим обмежується право особи на захист у разі притягнення її до адміністративної відповідальності.

Завершальним етапом першої стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення є направлення протоколу і всіх матеріалів розслідування на

розгляд органу (посадовій особі), уповноваженого розглядати відповідну категорію справ про адміністративні правопорушення (ст. 257).

2. Розгляд справ. Згідно зі ст. 213 КУпАП справи про адміністративні правопорушення розглядаються: 1) адміністративними комісіями при виконавчих комітетах районних, міських, районних у містах, селищних та сільських Рад; 2) виконавчими комітетами селищних, сільських Рад; 3) районними, (міськими) судами (суддями); 4) органами внутрішніх справ, органами державних інспекцій та іншими органами (посадовими особами), уповноваженими на те КУпАП.

Конкретні повноваження суб'єктів адміністративної юрисдикції зафіксовані у статтях 218–2447 КУпАП (глава 17 „Підвідомчість справ про адміністративні правопорушення”). Значення стадії розгляду справ про адміністративні правопорушення визначається тим, що саме тут приймається акт, в якому компетентний орган офіційно визнає громадянина винним або невинним і визначає міру його відповідальності. Відповідно і всі етапи даної стадії набувають важливого юридичного значення і регламентовані статтями 278–286 КУпАП.

На етапі підготовки справи до розгляду орган (посадова особа) зобов'язаний вирішити такі питання: 1) чи належить до його компетенції розгляд даної справи; 2) чи правильно складені протокол та інші матеріали справи про адміністративне правопорушення; 3) чи оповіщені особи, що беруть участь у розгляді справи, про час і місце розгляду; 4) чи затребувані необхідні додаткові матеріали; 5) чи підлягають задоволенню клопотання особи, що притягається до адміністративної відповідальності, потерпілого, їх законних представників і адвоката.

Етап слухання справи починається з оголошення складу колегіального органу і представлення посадової особи, що його розглядає. Головуючий на засіданні колегіального органу або посадова особа, що розглядає справу, оголошує, яка справа підлягає розгляду, хто притягається до адміністративної відповідальності, роз'яснює особам, що беруть участь у розгляді справи, їх права і обов'язки. Після цього оголошується протокол про адміністративне правопорушення. На засіданні заслуховуються особи, що беруть участь у розгляді справи, досліджуються докази і дозволяються клопотання. У випадку участі у розгляді справи прокурора заслуховується його висновок.

У процесі заслуховування орган (посадова особа), зобов'язаний з'ясувати: чи було вчинене адміністративне правопорушення, чи винна дана особа в його вчиненні, чи підлягає вона адміністративній відповідальності, чи є обставини, що пом'якшують відповідальність, чи завдана майнова шкода, чи є підстави для передачі матеріалів про адміністративне правопорушення на розгляд громадськості, а також з'ясувати інші обставини, які мають значення для правильного вирішення справи.

За результатами заслуховування виносяться одна з таких постанов: 1) про накладення адміністративного стягнення; 2) про застосування заходів впливу, передбачених ст. 24 КУпАП (заходи впливу, що застосовуються до неповнолітніх); 3) про припинення справи.

Постанова у справі про адміністративне правопорушення повинна містити: найменування органу (посадової особи), що винесла постанову; дату розгляду справи, відомості про особу, щодо якої розглядається справа; викладення обставин, встановлених під час розгляду справи; посилання на нормативний акт, що передбачає відповідальність за дане адміністративне правопорушення; прийняте у справі рішення.

Якщо при вирішенні питання про накладення стягнення одночасно вирішується питання про відшкодування винним майнової шкоди, то в постанові у справі вказується розмір шкоди, що підлягає стягненню, порядок і строк її відшкодування.

Постанова у справі повинна містити вирішення питання про вилучені речі та документи, а також вказівки про порядок і строк її оскарження. Постанова колегіального органу приймається простою більшістю голосів членів колегіального органу, присутніх на засіданні.

Постанова у справі про адміністративне правопорушення підписується посадовою особою, що розглядала справу, а постанова колегіального органу – головою на засіданні і секретарем цього органу.

Постанова виконавчого комітету селищної, сільської ради по справі про адміністративне правопорушення приймається у формі рішення.

На заключному етапі стадії розгляду справи здійснюються такі дії: постанова (оголошується одразу після закінчення розгляду справи) доводиться до відома

суб'єктів провадження, що мають особистий інтерес у справі, а також до відома осіб або організацій, яким вона адресована. Про прийняте рішення повідомляється адміністрації або громадській організації за місцем роботи, навчання або проживання винуватця, вносяться пропозиції щодо ліквідації причин та умов правопорушень.

Копія постанови протягом трьох днів вручається або надсилається особі, у справі якої вона винесена. За проханням потерпілому йому теж має бути видана така копія.

3. Перегляд постанови. Важливою гарантією законності і обґрунтованості застосування адміністративних стягнень є наявність стадії перегляду постанов. Під переглядом розуміють розгляд справ, на які покладено контроль за законністю постанов у справах про адміністративні правопорушення.

Перегляд – це новий розгляд справи суб'єктом, наділеним правом скасувати, змінити або залишити прийняту постанову без змін. Перегляд треба відрізнити від повторного розгляду справи, який провадиться у тих випадках, коли прийняту раніше постанову відмінено і справу направлено на новий розгляд. У першому випадку діє постанова у справі, законність та обґрунтованість якої перевіряється. У другому – стару постанову скасовано і у справі необхідно прийняти нову постанову.

Стадія перегляду є необов'язковою. Лише невелика кількість справ розглядається у порядку контролю, але вже сам факт існування такої можливості має велике превентивне значення, дисциплінує тих, кому доручено застосовувати адміністративні стягнення.

4. Виконання постанов. Виконання постанов – завершальна стадія провадження по адміністративних правопорушеннях. Її суть полягає в практичній реалізації адміністративного стягнення, призначеного правопорушнику юрисдикційним органом (посадовою особою). У процесі виконання постанови особа, що вчинила адміністративне правопорушення зазнає відповідних нестатків та обмеження особистого, морального або матеріального характеру.

Відповідно до ст. 299 КУпАП постанова підлягає виконанню з моменту її винесення. На відміну від вироків судів, які за загальними правилами підлягають

виконанню лише після закінчення строку касаційного оскарження постанови про накладення стягнень є актами управління і набувають чинності негайно.

Виконанням постанов зайняті два види органів. По-перше, це органи, які звертають постанову до виконання. Згідно зі ст. 299 КУпАП постанова про накладення адміністративного стягнення звертається до виконання органом (посадовою особою), що винесла постанову, тобто це органи адміністративної юрисдикції. Зміст діяльності по зверненню постанови до виконання становлять: своєчасне направлення постанови органу-виконавцю, здійснення контролю за правильним виконанням постанови, вирішення всіх питань, які пов'язані з виконанням постанови, припинення виконання постанови з підстав, передбачених ст. 302 КУпАП.

По-друге, це органи, які безпосередньо виконують постанови про накладення адміністративних стягнень. Діяльність державних органів з приведення до виконання направлених їм постанов має на меті реалізацію адміністративних стягнень. Вона здійснюється діями, які завдають покараному відповідні втрати і правообмеження в установлених постановою межах.

Згідно зі ст. 300 КУпАП це спеціально уповноважені органи держави. Так, постанови про конфіскацію грошей, речей уповноважені виконувати судові виконавці, а також відповідні особи фінансових органів, органів рибоохорони, мисливського господарства тощо.

З деяких справ про адміністративні правопорушення безпосереднє виконання постанов про стягнення покладено на орган, що виніс постанову. Так, постанова про відшкодоване вилучення предмета, що є знаряддям адміністративної провини, виконується органом (посадовою особою), що виніс постанову.

Діяльність як органів, що звертають постанови до виконання, так і органів, що безпосередньо їх виконують, утворюють єдину стадію виконання постанов, що складається з різних етапів.

2.4. Участь громадських організацій у заходах щодо запобігання та протидії корупції

Враховуючи трансформаційні процеси, що відбуваються в Україні сьогодні, не викликає сумнівів твердження про те, що роль інститутів громадянського суспільства у подоланні масштабного рівня корупції відіграє вирішальне значення. Як правильно відзначає А.Ю. Русаков, „громадські, некомерційні організації – це найбільш організована частина громадян, яка, використовуючи власні ресурси, зобов’язується вирішувати найскладніші проблеми добровільно, відповідально та професійно.

Відповідно до положень пункту 8 ч. 1 ст. 18 Закону об’єднання громадян, їх члени або уповноважені представники, а також окремі громадяни в діяльності щодо запобігання, виявлення і протидії корупційним правопорушенням (крім випадків, коли це віднесено законом до виключної компетенції спеціально уповноважених суб’єктів у сфері протидії корупції) мають право здійснювати громадський контроль за виконанням законів у сфері запобігання і протидії корупції, з використанням при цьому таких форм контролю, які не суперечать законодавству.

Отже, цим підтверджено один з принципів правової демократичної держави, згідно з яким:

- тільки органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов’язані діяти виключно на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;

- об’єднання ж громадян, окремі громадяни та усі інші суб’єкти суспільних відносин мають право діяти на будь-яких підставах та в будь-який спосіб (такі підстави і спосіб можуть бути визначені як нормами законів, інших нормативно-правових актів, правом взагалі, так і нормами моралі, корпоративними, релігійними, іншими нормами, або не визначені нічим) – аби використовувані форми контролю не суперечили законодавству.

Положення ч. 1 ст. 28 Закону заперечує цей принцип, ставлячи об’єднання громадян, окремих громадян та усіх інших членів громадянського суспільства у той „збіднений” правовий статус, який за Конституцією України може належати

виключно органам державної влади, органам місцевого самоврядування та їх посадовим особам.

Об'єднання громадян, їх члени або уповноважені представники, інші суб'єкти громадського контролю в діяльності щодо запобігання, виявлення і протидії корупційним правопорушенням мають право здійснювати громадський контроль як на підставі та в порядку, визначеному законами „Про об'єднання громадян”, „Про політичні партії в Україні”, „Про молодіжні та дитячі громадські організації”, „Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності”, „Про благодійництво та благодійні організації”, „Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону”, „Про організації роботодавців”, „Про свободу совісті та релігійні організації”, „Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку”, Орхуській конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, або іншими законами та міжнародними договорами України, так і в іншому довільному порядку – за винятком лише випадків, коли підстави, межі чи спосіб контролю віднесено законом до виключної компетенції спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції.

Ці винятки стосуються, наприклад, контролю за виконанням законів у сфері запобігання і протидії корупції, який здійснюється правоохоронними органами або судом відповідно до їхніх повноважень, визначених КПК України, КУпАП, законами „Про оперативно-розшукову діяльність”, „Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю”, спеціальними законами, що визначають статус правоохоронних органів, тощо.

Ратифікована Верховною Радою України у 2006 р. Конвенція ООН проти корупції з-поміж інших ключових засад здійснення державами-учасницями політики у сфері запобігання та протидії корупції визначає забезпечення доступу громадськості до процесів протидії корупції.

За ст. 13 цієї Конвенції кожна держава-учасниця повинна вживати належних заходів для сприяння активній участі громадянського суспільства у запобіганні корупції й боротьбі з нею, та для поглиблення розуміння суспільством факту існування, причин і небезпек корупції:

- залучення населення до процесів прийняття рішень та посилення прозорості їх прийняття;

- забезпечення ефективного доступу населення до інформації та проведення заходів щодо інформування населення;

- повага, заохочення та захист свободи пошуку, отримання, опублікування та поширення інформації про корупцію. Можуть установлюватися певні обмеження цієї свободи, але тільки такі, що передбачені законом і є необхідними: для поваги прав або репутації інших осіб; для захисту національної безпеки, публічного порядку, моралі чи охорони здоров'я.

Рекомендації Стамбульського плану передбачають підтримку активної участі громадськості в реформах через сприяння суспільному обговоренню проблеми корупції й участі громадян у попередженні її проявів шляхом:

- ініціювання на різних рівнях кампаній щодо підвищення поінформованості суспільства та проведення освітніх програм, що стосуються негативних наслідків корупції;

- залучення неурядових організацій до моніторингу діяльності державного сектору, забезпечення наявності в цих організаціях необхідних методів і навичок для запобігання корупції;

- розширення співробітництва між урядовими структурами, неурядовими організаціями, приватним сектором, професійними організаціями, незалежними науково-аналітичними центрами в питаннях протидії корупції;

- затвердження положень, що будуть гарантувати неурядовим організаціям необхідні права для ефективної участі в боротьбі з корупцією;

- забезпечення доступу громадськості до інформації, що має відношення до сфери протидії корупції.

Національне законодавство України в свою чергу передбачає участь інститутів громадянського суспільства в реалізації державної антикорупційної політики.

Так, стаття 18 Закону „Про засади запобігання та протидії корупції” визначає права об'єднання громадян, окремих громадян в діяльності щодо запобігання, виявлення і протидії корупційним правопорушенням:

1) повідомляти про виявлені факти вчинення корупційних правопорушень спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції, іншим органам, зазначеним у статті 5 цього Закону, керівництву та колективу підприємства, установи чи організації, в яких були вчинені ці правопорушення, а також громадськості;

2) запитувати та одержувати від органів державної влади та органів місцевого самоврядування в обсягах та порядку, не заборонених законом, інформацію про діяльність щодо запобігання і протидії корупції;

3) проводити, замовляти проведення громадської антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів, подавати за результатами експертизи пропозиції до відповідних органів державної влади;

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

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

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

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

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

Об'єднанню громадян, фізичній, юридичній особі не може бути відмовлено в наданні доступу до інформації стосовно компетенції суб'єктів, які здійснюють заходи щодо запобігання і протидії корупції, а також стосовно основних напрямів їх діяльності. Така інформація надається в порядку, встановленому законом.

Законопроекти та проекти інших нормативно-правових актів, що передбачають надання пільг, переваг окремим суб'єктам господарювання, а також делегування повноважень органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування, з метою їх громадського обговорення розміщуються на офіційних веб-сайтах органів

державної влади, органів місцевого самоврядування невідкладно, але не пізніше дня, наступного за днем їх внесення належним суб'єктом до відповідного органу державної влади чи органу місцевого самоврядування.

Органи державної влади та органи місцевого самоврядування узагальнюють результати громадського обговорення законопроектів та проектів інших нормативно-правових актів, передбачених частиною третьою цієї статті, та оприлюднюють їх у засобах масової інформації.

У новому законі визначено повноваження суб'єктів, які інформують громадськість про заходи щодо запобігання та протидії корупції. Так, спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції зобов'язані щороку не пізніше 10 лютого оприлюднювати інформацію про вжиті заходи щодо протидії корупції та про осіб, притягнутих до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень.

Спеціально уповноважений орган з питань антикорупційної політики щороку не пізніше 15 квітня готує та оприлюднює у визначеному Кабінетом Міністрів України порядку звіт про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції. У звіті мають відображатися такі відомості: 1) статистичні дані про результати діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції з обов'язковим зазначенням таких даних: а) кількість осіб, щодо яких винесено постанови про притягнення як обвинуваченого та складено протоколи про вчинення адміністративних корупційних правопорушень; б) кількість осіб, щодо яких набрав законної сили обвинувальний вирок суду та на яких накладено адміністративне стягнення за корупційне правопорушення; в) відомості окремо за категоріями осіб, які є суб'єктами відповідальності за корупційні правопорушення, і за видами відповідальності за корупційні правопорушення; г) відомості про розмір завданих корупційними правопорушеннями збитків, стан та обсяги їх відшкодування; 2) узагальнені результати антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів; 3) інформація про результати виконання органами державної влади заходів щодо запобігання та протидії корупції, у тому числі в рамках міжнародного співробітництва; 4) результати соціологічних досліджень, що проводяться державними та недержавними науково-дослідними установами, з питань поширення

корупції; 5) інформація про стан реалізації визначеної Президентом України антикорупційної стратегії.

Особи, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції, перебувають під захистом держави (ст.20 Закону України „Про засади запобігання і протидії корупції”). Держава забезпечує здійснення правоохоронними органами правових, організаційно-технічних та інших заходів, спрямованих на захист від протиправних посягань на життя, здоров'я, житло та інше майно осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції, а також близьких їм осіб. Державний захист осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції, здійснюється відповідно до Закону України „Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві”.

Реальна участь громадянського суспільства у заходах протидії корупції відповідно до нормативних приписів сьогодні повною мірою не реалізується. Україні зареєстровано більше 40 громадських організацій, які так чи інакше задекларували свої наміри щодо протидії та запобігання корупції. Ще у лютому 2007 р. низка таких громадських організацій створили Антикорупційний фронт України. Серед його завдань задекларовано: громадський контроль за прийняттям рішень органами влади, вплив на кадрову політику, моніторинг доходів та видатків посадовців, формування громадської думки і середовища, нетерпимого до корупції. Поява Фронту передбачала створення робочої Комісії з питань координації діяльності громадських організацій у сфері боротьби з корупцією. Проте, даний пункт діяльності цієї коаліції залишився невиконаним.

За висновками Антикорупційної мережі Організації економічного співробітництва і розвитку щодо України „проблема полягає у відсутності сильної позаурядової організації, яка б займалася проблемами боротьби з корупцією, могла б зосередити навколо себе зусилля інших громадських об'єднань і служила б впливовим партнером органів державної влади”.

Треба констатувати, що Фронт такою організацією не став. У квітні поточного року Агентством УНІАН проанонсовано появу Народного антикорупційного фронту України (НАФУ) – організації, члени якої готові боротися з корупціонерами радикальними методами. Однак, як видається, силова протидія громадськості

корупційним проявам несе в собі небезпеку і може породити низку нових проблем. Крім того, світовий досвід не знає прецедентів віднесення повноважень у сфері боротьби з корупцією, до прямої компетенції громадськості.

Для реалізації заходів протидії корупції в Україні можна використати потенціал козацького руху, тим більше, що вже неодноразово робилися заяви про готовність козацьких організацій щодо участі у цій справі. Діяльність козацьких організацій на сьогодні регулюється Законом України „Про об'єднання громадян”, а цього об'єктивно недостатньо. Проект Закону України „Про засади відновлення та розвитку Українського козацтва, козацькі організації та їх об'єднання” чекає розгляду у Верховній Раді України.

В лютому 2010 р. було створено Національний антикорупційний комітет України – консультативно-дорадчий орган при Президентові України. До складу Комітету були залучені представники органів державної влади, профільних комітетів Верховної Ради України, провідні вчені, а також представник Творчого об'єднання „ТОРО”, яке є контактною групою організації Transparency International в Україні. Залучення представника громадянського суспільства до роботи органу, який розроблятиме антикорупційні заходи та виконуватиме інші, передбачені Указом № 275, функції – є показовим кроком. Таким чином, громадськість отримала ще один важіль впливу на здійснення антикорупційної політики держави. Єдиним недоліком залишається недостатня кількість її представників серед членів Комітету.

Важливим аспектом у громадському контролі антикорупційної діяльності є взаємодія громадських організацій з органами внутрішніх справ. Явною перевагою виконання соціальних послуг є те, що громадські організації пропонують нові, раціональні і більш прийнятні підходи у вирішенні проблем. Тільки повноцінна плідна співпраця органів внутрішніх справ (далі – ОВС) з громадськими організаціями, що діють у сфері протидії корупції сприятиме досягненню поставленої мети. Враховуючи це, питання щодо форм взаємодії ОВС та громадських організацій у протидії корупції набувають істотного значення і потребують розкриття їх сутності.

На наш погляд, під формами взаємодії ОВС та громадських організацій, що діють у сфері протидії корупції, слід розуміти правові та організаційні способи і

напрями зв'язку між двома взаємодіючими суб'єктами, які засновані на співробітництві (офіційному та неофіційному), що забезпечує узгоджену діяльність через зовнішній конкретний прояв функцій у спільних діях щодо протидії корупції.

Для визначення притаманних видів форм взаємодії ОВС та громадських організацій у протидії корупції, на нашу думку, необхідно розглянути вже існуючі, виокремивши їх при цьому в два окремих блоки: 1) види форм взаємодії, що запропоновані різними вченими, які досліджували взаємовідносини державних органів з населенням, об'єднаннями громадян та громадськими організаціями, а також безпосередньо органів внутрішніх справ з інститутами громадськості; 2) види форм взаємодії, що визначені в нормативно-правових актах, які регламентують спільну діяльність міліції та населення.

Деякі з сучасних науковців визначають п'ять основних форм взаємодії влади з громадськістю: інформування, консультування, партнерство, делегування, контроль.

Поряд із загальновизнаними формами взаємодії держави та громадськості виділяють й наступні: а) реалізація громадською організацією права на отримання від держави фінансової допомоги на діяльність, передбачену її статутом (для національних громадських організацій); б) участь громадських організацій у розробці та реалізації державних та місцевих програм, розміщення замовлень на виконання соціальних послуг; в) надання громадським організаціям податкових та неподаткових пільг (наприклад, оренда приміщень).

На думку О. О. Бабінової, на центральному рівні управління важливими є такі форми взаємодії влади з громадськістю, як громадські та громадсько-професійні експертизи проектів нормативно-правових актів та програм діяльності Уряду, інших державних програм соціально-економічного розвитку. Громадська експертиза здійснюється, як правило, представниками громадських рухів та об'єднань.

С.К. Гречанюк, розглядаючи взаємодію кримінально-виконавчих установ з недержавними організаціями, класифікує форми взаємодії за наступними критеріями: а) за рівнем взаємодії – організаційна та тактична; б) за обов'язковістю організації взаємодії – обов'язкова взаємодія та взаємодія, що сприяє організації діяльності (не носить обов'язкового характеру). Види форм взаємодії між підрозділами місцевої міліції та населенням також досліджував А.В. Сергєєв, який

визначає їх через комплекс певних заходів, що містять своєчасний обмін інформацією між суб'єктами, одночасність проведення намічених заходів, персональну відповідальність та взаємний контроль.

Аналіз юридичної літератури дозволив дійти висновку про те, що найбільш поширеними критеріями класифікації форм взаємодії органів внутрішніх справ і населення є: спільна розробка та здійснення заходів щодо боротьби з правопорушеннями і охорони громадського порядку; узгодження самостійних дій, спрямованих на боротьбу з правопорушеннями і охорону громадського порядку; обмін інформацією, що викликає взаємний інтерес (інформаційна взаємодія); проведення громадськими формуваннями заходів з ініціативи міліції; допомога з боку працівників міліції громадським формуванням у проведенні заходів щодо боротьби з правопорушеннями і охорони громадського порядку; організація правового і спеціального навчання громадян, які бажають виконувати правоохоронні завдання.

На нормативному рівні види форм взаємодії ОВС та громадськості в першу чергу визначає Закон України „Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону”. Відповідно до ст. 9 зазначеного Закону основними завданнями громадських формувань з охорони громадського порядку є: а) надання допомоги органам внутрішніх справ у забезпеченні громадського порядку і громадської безпеки, запобіганні адміністративним проступкам і злочинам; б) інформування органів та підрозділів внутрішніх справ про вчинені або ті, що готуються, злочини, місця концентрації злочинних угруповань; в) сприяння органам внутрішніх справ у виявленні і розкритті злочинів, розшуку осіб, які їх вчинили, захисті інтересів держави, підприємств, установ, організацій, громадян від злочинних посягань; участь у забезпеченні безпеки дорожнього руху та боротьбі з дитячою бездоглядністю і правопорушеннями неповнолітніх.

Деякі форми взаємодії державних і правоохоронних органів, у тому числі ОВС та інститутів громадянського суспільства задекларовано розпорядженням КМУ „Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції подолання корупції в Україні „На шляху до доброчесності” на період до 2010 року”. В ньому визначено наступні форми співпраці: забезпечення широкого інформування громадськості про

розроблені законопроекти щодо боротьби з корупцією та запобіганню її виникненню, зокрема із запрошенням громадян і представників громадських організацій до участі у обговоренні таких проектів; проведення з метою забезпечення відкритості та прозорості діяльності органів виконавчої влади телефонних „гарячих ліній” на тему „Суспільство проти корупції”; за участю представників громадських організацій і засобів масової інформації розроблення порядку взаємодії правоохоронних органів з громадськими організаціями та ЗМІ, що спеціалізуються на висвітленні питань протидії корупції, участь їх у діяльності із запобігання та припинення корупції. На відомчому рівні основним нормативним актом, що визначає форми взаємодії міліції та населення є наказ МВС України „Про затвердження положення про Департамент зв’язків із громадськістю та міжнародної діяльності Міністерства внутрішніх справ України”, що визначає наступні основні завдання Департаменту: а) організація взаємодії ОВС з громадськими організаціями та населенням з метою інформування про стан правопорядку в державі, заходи міліції щодо його зміцнення, профілактики правопорушень, створення позитивного образу працівника ОВС; б) координація взаємодії МВС з неурядовими міжнародними організаціями з питань, що належать до компетенції МВС.

Враховуючи науково вироблені критерії, положення нормативно-правових актів та сферу діяльності органів внутрішніх справ та громадських організацій, на наш погляд, основними формами взаємодії слід вважати такі: спільне планування та проведення заходів щодо попередження та виявлення фактів корупції в органах публічної влади та притягнення винних до відповідальності; обмін інформацією та досвідом по попередженню та припиненню корупційних проявів; проведення спільних семінарів, навчань, зборів, консультацій і нарад антикорупційної спрямованості з питань покращення організації боротьби з корупцією; проведення спільних наукових досліджень на тему вдосконалення чинного законодавства, що регламентує діяльність боротьби з корупцією та хабарництвом в Україні (спільна розробка інструкцій, програм, проектів законів); співробітництво ОВС та громадських організацій з міжнародними та зарубіжними організаціями, що декларують антикорупційну спрямованість.

Тепер більш детально розглянемо виокремленні форми взаємодії, що притаманні ОВС та громадським організаціям у сфері протидії корупції. Спільна розробка заходів щодо протидії корупції є підготовчим, організаційним етапом.

Враховуючи правовий статус суб'єктів взаємодії, план спільних заходів щодо протидії корупції ОВС та громадських організацій повинен включати наступні елементи: сукупність конкретних цілей та задач, на основі яких повинні будуватися відносини взаємодії, враховуючи потенційні можливості та основні напрямки роботи громадської організації; визначення необхідних матеріальних та нематеріальних (інтелектуальних, інформаційних) ресурсів, що необхідні для реалізації антикорупційних заходів силами взаємодіючих суб'єктів; передбачення конкретних виконавців з обох взаємодіючих сторін та термінів виконання запланованих заходів щодо протидії корупції (місяць, квартал, півріччя); порядок здійснення взаємного моніторингу та контролю за спільно проведеними заходами суб'єктами взаємодії; порядок звітності за виконану роботу та використання наданих, у разі можливості, ресурсів. Заходи, що передбачаються планом, мають бути реальними і спрямовані насамперед на вирішення важливих питань протидії корупції, розв'язання яких потребує нагального втручання як ОВС, так і представників громадських організацій.

Серед першочергових цілей та задач взаємодії, що необхідно планувати для реалізації органам внутрішніх справ та громадським організаціям у сфері протидії корупції, на думку автора, необхідно виділити наступні: а) створення спільних громадських приймалень та „гарячих ліній”, де надаватиметься консультативна допомога громадянам, що зіткнулися з проблемами корупції або не знають своїх прав чи механізмів діяльності влади; б) з метою попередження корупції проведення антикорупційних кампаній у ЗМІ та у навчальних закладах; в) спільна участь у реалізації освітніх програм, спрямованих на підвищення рівня обізнаності громадян щодо корупції як соціального зла та засобів протидії їй; г) здійснення спільних пошукових заходів, спрямованих на затримання та притягнення до відповідальності осіб, які вчинили „корупційні злочини” та правопорушення.

Взаємний моніторинг, що являє собою спеціально організоване систематичне спостереження за станом діяльності та контроль суб'єктів взаємодії, є невід'ємною частиною ефективного проведення спільних заходів протидії корупції. Це, насамперед, пов'язано з тим, що громадські організації та ОВС маючи одну мету та ціль у протидії корупції, можуть по-різному ставитися до поставлених завдань, в тому числі проводити імітацію роботи запланованих заходів. Тому постійне здійснення контрольних заходів стосовно один одного буде сприяти недопущенню невиконання запланованих дій, відповідальності за проведену роботу та доцільності взаємодії щодо протидії корупції в подальшому.

Наша думка підтверджується В.Г. Афанасьєвим, який відзначає, що контроль – це система спостереження і перевірки відповідності процесу функціонування об'єкта прийнятим управлінським рішенням – законам, планам, нормам, стандартам; виявлення результатів впливу суб'єкта на об'єкт, допущених відхилень від вимог управлінських рішень від прийнятих принципів організації та регулювання. Виявляючи відхилення та їх причини, контроль визначає шляхи корегування організації об'єкта управління, способи впливу на суб'єкт з метою усунення відхилень та знищення перешкод на шляху оптимального функціонування системи.

Система контрольних заходів може бути представлена в такому вигляді: надання доступу до звітних документів щодо проведених заходів взаємодіючих сторін; участь у підготовчих стадіях проведення спільних заходів (наприклад, нарадах, зборах); доступ громадських організацій до інформації щодо ходу проведення дізнання по виявлених спільно фактах корупційних дій та ін. Взаємний моніторинг може бути активним та пасивним. При пасивному моніторингу вся накопичена інформація може бути використана лише для пропагандистських цілей або для цілей наукового академічного аналізу причин недотримання виконання поставлених спільних завдань. У той же час активний моніторинг полягає в необхідності використання отриманої і проаналізованої інформації про діяльність суб'єкта-партнера взаємодії з метою виправлення виявлених помилок та прорахунків та направлення спільної діяльності в задане загальною метою русло.

Логічним завершенням будь-якої роботи, в тому числі і взаємодії органів внутрішніх справ та громадських організацій у сфері протидії корупції, є підведення підсумків, що повинно виражатися у формі звіту. Для об'єктивного аналізу спільної діяльності ОВС та громадських організацій, на наш погляд, у звітному документі мають бути відображені такі дані: вид запланованого заходу спрямованого на покращення корупціогенної обстановки; способи та методи реалізації запланованого заходу; ступінь отримання бажаного результату; причини невиконання та недовиконання поставлених завдань; шляхи покращення спільної діяльності з урахуванням накопиченого досвіду та доцільність подальшої взаємодії. Звіт повинен готуватися спільно обома взаємодіючими суб'єктами та бути затвердженим керівником органів внутрішніх справ та головою (лідером) громадської організації. Однак звіт про виконану роботу залишиться лише на папері, якщо його не буде представлено на розгляд громадськості. За результатами проведеного анкетування працівників ОВС та членів антикорупційних громадських організацій (270 та 220 осіб відповідно) найбільш доцільно це можна зробити через друковані засоби масової інформації (31 % опитаних) та мережу „Інтернет” (42 % опитаних). При цьому, на наш погляд, слід розробити рейтингову шкалу оцінювання проведеної роботи, за якою громадяни, переглянувши поданий звіт, матимуть змогу дати власну оцінку спільно проведеним антикорупційним заходам, визначивши при цьому ефективність та доцільність їх подальшого проведення.

Таким чином, планування антикорупційних заходів для взаємодіючих сторін дозволяє акцентувати увагу на основних функціональних задачах у протидії корупції, що потребують спільних зусиль представників держави та суспільства для їх вирішення. Проведення суб'єктами взаємодії спільних дій щодо попередження та виявлення фактів корупції є беззаперечною умовою реалізації запланованих заходів. Це виражається в конкретному антикорупційному співробітництві ОВС та громадських організацій та охоплює наступні види діяльності: 1) вивчення та оцінка корупціогенної обстановки в регіоні обслуговування; 2) проведення агітаційно-пропагандистської роботи щодо формування негативного ставлення громадян до корупції в державі; 3) проведення загальної та індивідуальної профілактики корупції; 4) вжиття заходів, спрямованих на боротьбу з корупційними проявами.

З метою активного залучення громадськості до антикорупційної діяльності 18 травня 2012 року у м. Вінниця було проведено Круглий стіл на тему: „Залучення громадськості до запобігання і протидії корупції: український та міжнародний досвід”.

Учасники „круглого столу”, проведеного в рамках Міжнародного форуму громадських ініціатив, заслухавши презентацію результатів національних звітів щодо реалізації антикорупційної політики, інформацію щодо ролі та участі інститутів громадянського суспільства в Україні, Республіці Польща, Грузії та Республіці Молдова в заходах із запобігання і протидії корупції та провівши дискусію з цих питань, зазначають наступне.

Досвід країн, зацікавлених у подоланні корупції, свідчить, що активність громадян є головною передумовою протидії цьому явищу. І жоден захід щодо покращення доброчесності державних структур, правового захисту громадян, підвищення етичних стандартів у діяльності публічних службовців, просвітницька робота з населенням не будуть успішними без підтримки з боку інститутів громадянського суспільства.

Разом з тим, учасники „круглого столу” зазначають, що участь інститутів громадянського суспільства у розробці та реалізації антикорупційної політики в Україні є недостатньо активною та вносять такі рекомендації:

- ефективна реалізація антикорупційної політики держави має базуватися на комплексному застосуванні примусових, попереджувальних та просвітницьких процедур, що може бути забезпечено виключно за умови поєднання зусиль органів влади і громадськості у подоланні корупції як системного явища в усіх сферах суспільного життя;

- з метою поглиблення розуміння суспільством причин корупції, а також загроз, що створюються нею, необхідно сприяти активній участі неурядових організацій та організацій, які функціонують на базі територіальних громад, у заходах щодо запобігання корупційним проявам;

- серед комплексу заходів, спрямованих на запобігання та протидію корупції, потребує активізації просвітницька робота серед різних верств населення щодо розвитку інститутів громадянського суспільства та їх ролі у формуванні негативного

ставлення до корупції, протидії чинникам, що її зумовлюють, особистої участі громадян у запобіганні та викритті фактів корупційних діянь;

- запорукою успішної антикорупційної політики є залучення населення до процесів прийняття рішень органами регіонального та місцевого врядування через забезпечення ефективного доступу до публічної інформації, проведення громадського обговорення проектів нормативно-правових актів та їх антикорупційної експертизи;

- створення умов для участі інститутів громадянського суспільства у здійсненні моніторингу за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування, в тому числі, у сфері запобігання і протидії корупції, дозволить посилити можливості суспільства щодо запобіганню корупції в державі.

2.5. Боротьба з корупцією, як невід’ємна складова реформування державної служби України

На міжнародному рівні Україна має репутацію надзвичайно корумпованої держави, про що свідчить її незмінно низький рейтинг за рівнем доброчесності, визначений за результатами досліджень, проведених протягом останніх років авторитетними міжнародними інституціями. Так, Міжнародна організація Transparency International опублікувала свій щорічний рейтинг „Індекс сприйняття корупції” (Corruption Perceptions Index), до якого увійшли 180 країн світу. Україна посіла 134 місце (у 2009 році – 146).

Довідково. Transparency International (TI) – заснований в 1993 році міжнародний недержавний і некомерційний громадський рух, метою якого є мобілізація через мережу, яка розширюється, національних представництв громадянського суспільства, ділових, вчених і урядових кіл на боротьбу з корупцією як на національному, так і на міжнародному рівні.

Основною складовою Індексу є різноманітні опитування, що узагальнюють оцінки громадян країни, іноземців, які постійно проживають в ній, підприємців і аналітиків. Індекс TI є зрізом осіб, що ухвалюють ключові рішення щодо інвестицій

і торгівлі. Повна відсутність корупції відповідає значенню індексу 10. Чим нижче позиція в рейтингу, тобто менше значення індексу, тим вище рівень корупції.

За результатами соціологічного опитуваннями приблизно 30% жителів України хоч раз у житті давали хабара для досягнення таким чином тієї чи іншої мети, „при цьому 72% хабародавців робили це з власної ініціативи, а 86% до того ж вважали, що такий засіб серйозно допомагає вирішувати проблеми”.

Згідно даних Київського міжнародного інституту соціології, рівень корумпованості державних установ України становить 50-80%, що ми можемо спостерігати на рис. 6.

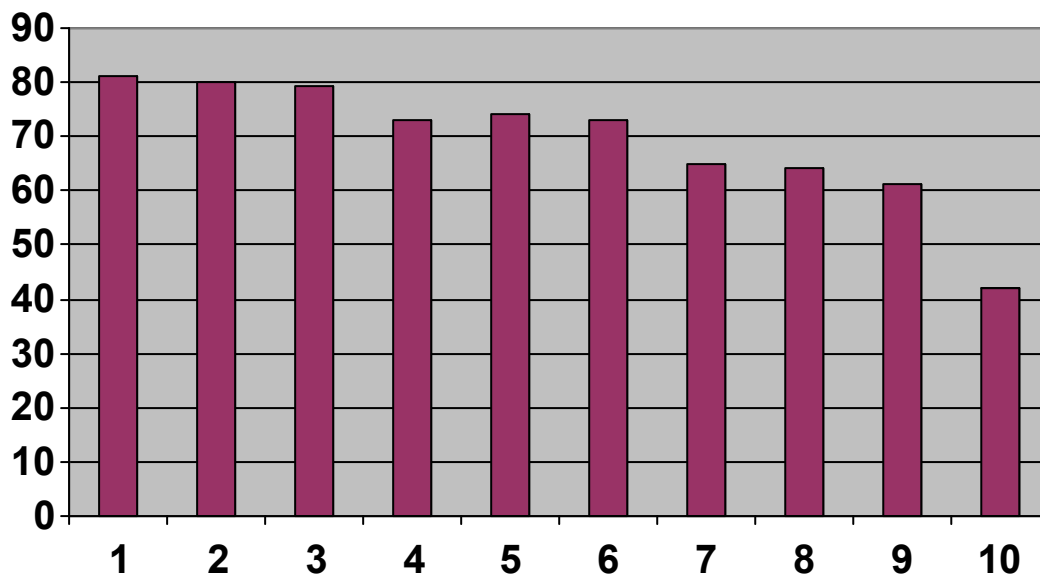


Рис. 6. Моніторинг корумпованості державних установ

- 1 – співробітники міліції; 6 – судді;
- 2 – митна служба; 7 – Кабінет Міністрів;
- 3 – податкова служба; 8 – Адміністрація Президента;
- 4 – Верховна Рада; 9 – приватні підприємці;
- 5 – місцеві виборчі посадові особи; 10 – банки;

Саме тому настав час дослідити соціально-економічні, політичні та морально-психологічні фактори виникнення корупції у сфері державної служби. Проведення аналізу корупції, як системного явища, необхідно починати із з’ясування її факторів, які виступають підґрунтям корумпованих суспільних відносин. Самі фактори (детермінанти) складають цілісну систему здійснюючу зумовлюючий вплив на

вчинення протиправних діянь. Причому, одні з них є безпосередніми причинами корупційних діянь, другі впливають опосередковано на їх вчинення, треті створюють сприятливі політичні, економічні, психологічні умови як для вчинення конкретних корупційних діянь, так і для існування корупції як явища. Таким чином, можна сказати, що вищевказані фактори сприяють появі та розвитку чинників, які виступають детермінантами корупційних діянь – вони обумовлюють виникнення безпосередніх причин та умов корупційних діянь. У кримінологічній науці „фактори”, які функціонують на загальносоціальному рівні і створюють сприятливий для корумпування суспільних відносин фон, визначають як соціальні передумови корупції”. Таку точку зору розділяють провідні вітчизняні дослідники корупції – М. Мельник, А. Закалюк. З ними погоджується І. Даньшин, який під факторами корупції визнає „явища, процеси, чинники, які здійснюють будь-який детермінуючий вплив на корупцію, обумовлюючи корупцію як явище та породжуючи її конкретні прояви”.

Залежно від характеру детермінуючого впливу на корупцію, фактори корупції діляться на: – соціальні передумови корупції, причини та умови корупційних діянь.

Соціальні передумови корупції – це соціальні, економічні, політичні, правові та інші процеси і явища, які існують на загально – соціальному рівні, 22 у тому числі, у формі соціальних протиріч, і не маючи своєчасного і належного вирішення, створюють детерміністичне підґрунтя корупції. Вони зумовлюють виникнення та розвиток чинників, що стають безпосередніми причинами та умовами корупційних діянь.

Причини та умови корупційних діянь – це чинники, які, перебуваючи у прямому причинному зв'язку з корупційним діянням, породжують його чи сприяють його вчиненню.

Вищезазначені фактори постійно взаємодіють між собою, тому їх роль може з часом змінюватися. Так, соціальні передумови корупції, при взаємодії на „загальносоціальному рівні, викликають інші небажані для суспільства явища”, які відіграють зумовлюючу роль або набувають форми безпосередніх причин та умов. І навпаки, чинники, які виступають безпосередніми причинами та умовами корупційних діянь, при значному поширенні можуть перетворюватися на

загальносоціальні процеси та явища, бути основою виникнення інших чинників корупції, тобто набувати форму соціальних передумов.

При цьому слід зазначити, що фактори (соціальні передумови) корупції поділяються на ті, які властиві: – усім державам; переважно державам певного типу і рівня розвитку; безпосередньо конкретній державі (Україні). В „Концепції боротьби з корупцією на 1998-2005 роки” соціальні передумови корупції структуровані у дві групи.

До передумов першої групи належать такі детермінанти корупції:

- відсутність стратегії формування нового суспільного ладу;
- наявність значних залишків старої командно – адміністративної системи;
- виникнення фінансово – промислових кланів, які тісно пов’язані з державним апаратом і прагнуть розв’язати через нього свої проблеми;
- масова зміна законодавчих норм;
- послаблення контролю за їх виконанням.

До передумов другої групи віднесені:

- декларативність багатьох реформаторських намірів;
- помилки при проведенні масової приватизації державного майна;
- криміналізація економічних та інших соціальних відносин внаслідок недосконалої податкової політики;
- низька ефективність праці правоохоронних органів по запобіганню корупції;
- деформація моральних цінностей як у суспільстві, так і серед державних службовців;
- відсутність науково обґрунтованої антикорупційної політики.

Отже, виходячи з вищезазначеного, фактори корупції перебувають у постійній взаємодії, тому такий поділ соціальних передумов є умовним. Доцільність виділення соціальних передумов корупції поряд з безпосередніми причинами та умовами корупційних діянь обумовлена складністю та багатогранністю такого явища як корупція. Корупція є продуктом соціальних процесів з притаманними їм законами розвитку. Але пряме запозичення закордонного досвіду антикорупційної діяльності, як ми бачимо, не дало помітних позитивних результатів. Тому, тільки з врахуванням та аналізом глибинних аспектів корупції, а ними являються соціальні передумови,

з'явиться реальна можливість розробки вірної стратегії та тактики протидії вітчизняній корупції.

Багатоманітність проявів суспільного життя обумовлює різні сфери поширення соціальних передумов корупції. Серед найбільш важливих можна виділити: – ідеологічну; політичну; економічну; правову; організаційно –управлінську; морально – психологічну.

За тривалий період часу пріоритет у державній антикорупційній політиці віддавався більш жорсткому покаранню винних у вчиненні корупційних діянь. Причому особливу увагу приділяли правовій сфері, регулюванню економічних відносин та управлінської діяльності. Але досвід показав, що більшість законів та підзаконних актів, направлених на боротьбу з корупцією, на практиці не дали позитивних результатів.

Одним із найважливіших питань, яке повинно стояти на порядку денному, це розробка ідеології державотворення, так як без цього неможливо створити ефективну політичну систему та консолідувати суспільство для вирішення загальнонаціональних задач, однією з яких є зниження рівня корупції в Україні.

Лише проаналізувавши та усунувши політичні, ідеологічні та морально-психологічні передумови корупції ми зможемо поставити реальні цілі та розробити ефективні шляхи їх досягнення. Без застосування наукового комплексного підходу усі правові та економічні заходи будуть приречені на поразку.

Основною умовою поступального економічного, соціального та духовного розвитку суспільства є функціонування стабільної політичної системи в Україні. Більшість дослідників корупції в Україні, аналізуючи вплив політичних факторів, констатують, що „саме ця частина соціальних передумов у більшості випадків становить детерміністичне підґрунтя для корупції в сучасний період”.

Серед них можна виділити найбільш вагомі:

- прорахунки в політиці реформування української держави і суспільства (помилкова ідеологія реформ);

- гальмування назрілих політичних процесів, що призвело до незавершеності формування політичної системи та повільного розвитку політичної структури та свідомості суспільства;

- політичну нестабільність, яка проявляється у нестабільності існуючих політичних інститутів;

- дисбаланс функцій та повноважень гілок влади;

- нерішучість і непослідовність у проведенні суспільних перетворень;

- безсистемне і нерішуче впровадження демократичних засад у різні сфери суспільного життя;

- відсутність ефективного парламентського контролю за діяльністю вищих посадових осіб виконавчої гілки влади, у тому числі керівників правоохоронних структур;

- відсутність належної політичної волі щодо системної протидії корупції;

- недостатня визначеність, непослідовність і неналежна наукова обґрунтованість антикорупційної політики;

- відсутність співпраці між державними органами і незалежними громадськими формуваннями з метою активізації громадськості на боротьбу з корупцією.

Аналізуючи стан політичної системи України на сучасному етапі, можна сказати, що здійснюється перехід від авторитарно – тоталітарного суспільного устрою до демократичної правової держави. Політологи і соціологи відводять на ці перетворення 10-15 років, які умовно розбиті на три етапи:

на першому етапі повинні пройти фундаментальні зміни усталених політичних і економічних структур;

на другому етапі передбачається проходження розвитку і закріплення демократичних процесів, зміцнення економічних інститутів, стабілізація виробництва;

головне завдання *третього етапу* – політична консолідація суспільства як неодмінна умова економічного піднесення.

При цьому варто зазначити, що Україна завершила початковий етап перехідного періоду – проголошення незалежності, визнання світовою спільнотою та набуття атрибутів держави і перейшла до етапу розвитку демократичних процесів. Але реалії політичного життя показують як багато ще невизначеності має наша держава щодо ключових питань її розвитку.

Зокрема, Європейська інтеграція, яка згідно офіційних заяв, є головним нашим спрямуванням, не підкріплюється реальними справами і, головне, відсутня єдність громадської думки щодо цього. Нинішній етап перехідного періоду відбувається в перманентній кризовій ситуації, яка охопила політичну, економічну, соціальну та духовну сфери. Стабілізації суспільно – політичного та економічного життя після президентських та парламентських як чергових так і позачергових виборів не відбулося, тривалий час не імплементуються результати Всеукраїнського референдуму, основна частина населення країни перебуває за межею бідності. Вищий орган законодавчої влади – Верховна Рада України, незважаючи на формування коаліційного Уряду, продовжує бути ареною політичних баталій, а не місцем розв’язання назрілих політичних, економічних і соціальних проблем. Так як і самої коаліції у Верховній Раді, як де факто, не має. Крім того, постійні політичні скандали, які компрометують не тільки вищих посадових осіб, але й державу Україну в цілому, стали невід’ємним атрибутом українського життя. За таких умов ефективна боротьба з корупцією стає дуже проблематичною через те, що влада направляє більшу частину своїх зусиль на утримання ситуації, а не на суттєву її зміну. Складність нинішньої політичної і економічної ситуації пояснюється ще тим, що владі доводиться мати справу не тільки з тим, що дісталось у спадщину від радянської адміністративної системи, а й виправляти серйозні управлінські неефективні дії та помилки, допущені ними за останні роки.

Найбільша помилка, яку зробила влада в перші роки незалежності, як вважають більшість дослідників, полягає в тому, що в основі економічних реформ був закладений принцип пріоритету приватних інтересів. Це порушило рівновагу між суспільними та приватними інтересами не тільки в економічній сфері, а і в політичній, соціальній, правовій та ідеологічній. Декілька років країна розвивалася у ейфорії лібералізму, який передбачає обмежене втручання держави в усі сфери життя. Внаслідок цього більшість населення України існують на межі бідності, а незначний його прошарок стали надто багатими за рахунок перерозподілу колишньої колективної власності. Такий рівень диференціації доходів різних соціальних груп відповідає рівню, який був у країнах Заходу в останній третині XIX ст. і давно вже перевищив критично припустимий рівень соціальної стабільності.

Надії на формування середнього класу, який би став гарантом та основою стабільної політичної системи, не збулися. За результатами моніторингу громадської думки, який проводився за дорученням Секретаріату Президента України у березні 2007 року, існуюча система державної влади не тільки не має в очах населення належного авторитету, але й не виконує належних їй примусових функцій. Не сприяє покращенню ситуації в державі наявність великої кількості політичних партій і розпорошеність нашого суспільства. Тим більше, що переважна їх кількість не масові, а кадрові, і створюються або перед виборними компаніями, або для захисту інтересів окремих груп та кланів. Було б доцільно, якби у нас, як в інших цивілізованих країнах, існувало дві – три партії, а не 146 чи більше. Одна партія – консервативна, друга – прогресивна (демократична, ліберальна, соціалістична), а з метою запобігання відхилень „правого” і „лівого” спрямування повинен бути „страхувальний” блок партій центристської орієнтації. З іншої точки зору процес формування партій повинен йти еволюційним шляхом і заслуговує уваги думка професора В.Князева про те, що „не треба штучно формувати багатопартійність, історія та успішні соціально – економічні реформи все розставляють на свої місця”.

Важливим компонентом політичної системи є політична культура суспільства. Розвиток правової держави, зниження впливу корупції на суспільство, побудова громадянського суспільства зумовлюються наявністю не лише інституційних, правових, соціально – економічних засад. Часто однакові за формою, структурою побудови соціально – політичні інститути по різному діють у різних країнах світу. В одних країнах – це ефективно діючі органи управління, які користуються підтримкою населення, а в інших – все навпаки.

Наукові дослідження, проведені у східноєвропейських країнах, в тому числі в Україні, дали підстави для висновків, що демократична, політична культура являється одним із важливих факторів формування і функціонування громадянського суспільства. В Україні проблема формування політичної культури суспільства стоїть дуже гостро, що обумовлено ускладненням політичного життя у перехідний період і підвищенням інтересів населення до політичних подій і явищ в

умовах розширення демократичних процедур, тобто надмірна „заполітизованість” суспільства.

Дискусія, яка ведеться останнім часом навколо форми правління в Україні, ще раз підкреслила важливість політичної культури у функціонуванні суспільства. Варто сказати, що якщо в Україні замість президентсько-парламентської форми правління введено парламентсько-президентську, то це не означає, що у нас зникла корупція і затихли політичні баталії.

Американські дослідники Г. Алмонд і С. Верба стверджують, що для стабільного та ефективного демократичного розвитку потрібно щось значно більше, ніж формальний набір демократичних урядових інституцій та норм права. „Такий розвиток, – на їхню думку, – залежить від ... політичної культури. Якщо вона неспроможна підтримати демократичну систему, то її шанси на успіх незначні”. Що являє собою політична культура? Політична культура суспільства – це комплекс цінностей, норм, установок, переконань, орієнтацій і супроводжуваних їх символів, що є загальноприйнятими, слугують упорядкуванню політичного досвіду і регулюванню політичної поведінки усіх членів суспільства. Політична культура – це одна із підсистем загальної культури суспільства, тому на її формування впливають інші складові цієї системи, а саме: економічні, правові, управлінські, моральні, етнонаціональні, релігійні. При цьому, на неї діє ціла низка інших факторів.

Відповідно дослідженням науковців, можна виділити найважливіші:

- історичний і політичний досвід суспільства, який залежить від етноконфесійного складу населення, своєрідності природних умов регіону і традиційних міжнародних зв'язків регіону;

- політична система суспільства, її інститути, взаємозв'язки між ними та громадянами;

- соціальна структура суспільства, наявність великих соціальних груп і класів, протиріччя між ними;

- особливості політичної діяльності соціальних груп і представлення ними своїх суспільних інтересів, а також рівень опозиції їм;

- рівень відчуження громадян від влади, який завжди присутній, незалежно від рівня демократичності суспільства;

- народний світогляд, релігійні переконання, менталітет.

Єдність політичної культури суспільства – важлива складова стабільності суспільства. За такої умови в суспільстві може бути досягнуто єдине розуміння і домовленість щодо стратегії його розвитку, громадяни будуть добровільно дотримуватися „правил гри”, політичні інститути – ефективно функціонувати. Там, де спільна політична культура відсутня, усі демократичні перетворення, лібералізація неминуче ведуть не просто до централізації, а до ослаблення політичних інститутів, руйнації політичної системи, виникнення осередків різних чвар та конфліктів. Такий стан спостерігається в українському суспільстві в останній час (протистояння Президент – Верховна Рада; Президент – Прем’єр Міністр; Верховна Рада – Кабінет Міністрів;).

Важливим показником політичної культури суспільства є політична участь, характер і структура участі громадян у суспільному житті, яке дає можливість виділити три типи політичних культур:

- патріархальна (провінціалістська);
- підданська (пасивна, згодницька або примирлива);
- партіципаторна, активістська (політична культура участі).

Однак на думку більшості науковців в чистому вигляді такі типи майже не зустрічаються. Вони співіснують одночасно, не витісняючи один одного. І притаманність демократичній політичній системі лише активістської політичної культури не є обов’язковою умовою. Для даної системи характерна „громадянська культура”, змішана політична культура з домінуванням її третього типу. Це протилежність аполітичності, активна, свідома, добровільна участь індивіда у справи політичного суспільства; відчуття себе громадянином держави, повноцінного члена суспільства.

Вітчизняні труднощі на шляху демократичних перетворень суспільства зумовлені, поряд з іншими чинниками, відсутністю політичної культури демократичного типу – „громадянської” політичної культури. Життя показує, що переважна частина населення України думають і діють за стереотипами підданської політичної культури, яка склалася за радянських часів.

Сучасній політичній культурі України, на думку вчених, властиво: відчуження більшості населення від влади; політико – правова неграмотність; надмірні покладання на державу; зростання незадоволення соціально – економічними умовами життя; великі сподівання на лідера, здатного змінити існуючу ситуацію. Для отримання більш повної картини, варто ще додати до цього цінності, які характеризують менталітет нашого народу: індивідуалізм, традиціоналізм, прагнення до стабільності. Відсутність на сьогодні в українському суспільстві загально прийнятих суспільно – політичних цінностей і цілісної системи соціалізації населення, робить процес формування громадської політичної культури досить складним і проблемним. На сьогодні ми маємо поділ суспільства по майновому стану, поділ за географічними і історичними ознаками на Захід та Схід, невиразність політичної системи і відсутність стратегії її розвитку, що суттєво ускладнює формування хоча б мінімального набору спільних політичних цінностей і норм. Крім того, різні соціальні групи та політичні сили мають часто протилежні громадські і політичні норми, установки, цінності, що веде до усвідомлення політичної реальності через систему координат – „комуніст – націоналіст”, „демократ – бюрократ”, „свій – чужий”, „чорне – біле” і т.д. Все це необхідно враховувати владі при розробці планів реформування суспільства і політичної системи.

З часу проголошення незалежності України перед державою об’єктивно постала проблема національної самоідентифікації, яка потребує насамперед визначення основного принципу життєдіяльності нації (національної ідеї), стратегічної мети історичного розвитку, шляхів і способів досягнення поставлених цілей, основних соціальних і політичних сил, спроможних виступити носієм національного інтересу.

На сьогоднішній день інститут державної служби динамічно розвивається і у зв’язку із цим потребує належного законодавчого забезпечення та концептуального вдосконалення. Правовідносини, що складаються у сфері державної служби врегульовуються національним законодавством, зокрема Законом України „Про державну службу”, та міжнародними нормативно-правовими актами в цій сфері.

Проте, такий важливий елемент державної служби, як „етика державного службовця”, яка включає принципи моралі, доброчесності та запобігання конфлікту інтересів на державній службі, на законодавчому рівні достатньо не врегульована.

Питання етики державного службовця є проблемним, оскільки в Законі України „Про державну службу” міститься стаття 5 „Етика поведінки державного службовця”, яка фактично є прокламацією, що містить оціночні поняття, і не містить механізму реалізації відповідальності за недотримання даної норми.

Спроба вирішити таку неузгодженість була здійснена шляхом прийняття та затвердження Головним управлінням державної служби України Загальних правил поведінки державного службовця від 04.08.10 № 214 (зарєєстрованих в Мін’юсті 11.11.10 за № 1089/18384).

Ці правила є своєрідним кодексом етики державного службовця, які вперше закріпили правила, що стосуються питання врегулювання конфлікту інтересів.

За порушення зазначених правил державні службовці притягуватимуться до дисциплінарної відповідальності.

Важливим напрямком державної антикорупційної політики, яка опосередковано включає в себе питання етики на державній службі – є запровадження в антикорупційному законодавстві інституту конфлікту інтересів, з визначенням шляхів його запобігання та врегулювання. Підвалини таких намагань втілились в законопроектах щодо запобігання конфлікту інтересів (реєстр. № 4420 та № 4420-1), які доопрацьовуються для розгляду на повторному першому читанні.

Також, існувало антикорупційне законодавство, (яке містило перелік обмежень для державних службовців) у вигляді Закону України „Про боротьбу з корупцією” від 05.10.95 № 356-95/ВР, який втратив чинність з 01.01.11 на підставі Закону України „Про засади запобігання і протидії корупції” від 11.06.09 № 1506.

В свою чергу, Закон України „Про засади запобігання і протидії корупції” втратив чинність з 05.01.11 відповідно до Закону України „Про визнання такими, що втратили чинність, деяких законів України щодо запобігання та протидії корупції” від 21.12.10 № 2808.

Аналіз окремих наукових напрацювань та інформаційно-методичних матеріалів дав змогу класифікувати заходи антикорупційного характеру на державній службі,

об'єднавши їх у групи за такими напрямками: адаптаційний, забезпечення прозорості та гласності, каральний, організаційно-управлінський, правовий, превентивний, соціально-економічний (див. таблицю).

Класифікація заходів із запобігання та протидії корупції на державній службі за напрямками

№ п.п	Класифікаційний напрям	Заходи
1.	Адаптаційний	Приведення структури державної служби України у відповідність з рекомендаціями та стандартами країн-членів ЄС
2.	Забезпечення прозорості та гласності	<p>Забезпечення прозорості прийняття рішень за допомогою конкурсів, тендерів.</p> <p>Створення прозорої системи найму та просування по службі державних службовців.</p> <p>Визначення переліку інформації, яку органи державної влади зобов'язані зробити доступною з метою розвитку громадянського суспільства та формування цивілізованого підприємницького середовища.</p> <p>Розробка та впровадження диверсифікованої системи громадського контролю за діяльністю органів державної влади.</p> <p>Мінімізація контактів чиновників з громадянами за допомогою використання мережі Інтернет</p>
3.	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)

4. Організаційно-управлінський

Удосконалення механізмів контролю за достовірністю декларування державними службовцями своїх доходів та витрат; забезпечення реальних правових наслідків недостовірного декларування з урахуванням розміру прихованих надходжень.

Формування єдиної міжвідомчої комп'ютерної інформаційної системи для обліку відомостей щодо фактів корупції та корупційних діянь з правом доступу до неї усіх правоохоронних органів та Голодержслужби.

Закріплення обов'язку державного службовця звільнитися з посади в разі обрання у представницькі органи.

Запровадження правового інституту ротації кадрів державної служби на окремих посадах.

Усунення функціональних конфліктів у діяльності органів виконавчої влади.

Використання в процесі застосування дозвільних процедур принципу "позитивного адміністративного мовчання"

5. Правовий

Уніфікація нормативно-правових актів у сфері державної служби України.

Удосконалення правового механізму проведення

атестації державних службовців.

Розроблення та прийняття Адміністративно-процедурного кодексу України, в якому слід визначити принципи раціоналізації адміністративних процедур

6. **Превентивний** Запобігання соціальним передумовам корупції та усунення причин, що спричинюють вчинення корупційних діянь
7. **Соціально-економічний** Створення системи суспільних відносин, за якої правомірна поведінка службовців публічної служби є соціально престижною і вигідною.

Забезпечення справедливої та адекватної оплати праці державних службовців, завдяки чому можна було б уникнути негативних проявів протегування, клановості та сімейності

Як видно з таблиці, найбільшу кількість заходів з подолання корупції на державній службі об'єднує у своєму складі організаційно-управлінський напрям. Також значну увагу дослідники питань запобігання та протидії корупції звернули на такі напрями, як забезпечення прозорості та гласності державної служби і правовий. Можна припустити, що зазначений підхід до даного питання був продиктований особливостями соціально-економічних, політичних, правотворчих процесів, умови яких і визначили основну спрямованість антикорупційних заходів.

Проте корупція, про що вже неодноразово зазначалось, своїми наслідками має не лише економічні та соціальні негаразди. Вона також впливає на суспільну мораль, руйнує духовні та культурні цінності індивіда й соціуму, перешкоджає формуванню ідейних орієнтирів нації та народу, деформує ментальність, призводячи до поглиблення в суспільстві морально-ідеологічної кризи. Така криза має всепроникний характер, вона охоплює всі суспільні й державні інституції, у тому числі державну службу.

Із тим, що в українському суспільстві в цілому та на державній службі зокрема існує морально-ідеологічна криза, погодились 82,4% респондентів соціологічного дослідження “Морально-ідеологічні аспекти сприйняття корупції державними службовцями та посадовими особами місцевого самоврядування”, яке проводилось протягом 2009 р. у Хмельницькому центрі перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій. Але коли опитуваним запропонували проран-жувати за рівнем значущості шляхи подолання корупції на державній службі та в органах місцевого самоврядування, то анкетовані такому пункту, як формування суспільної та управлінської моралі, віддали 3 та 4 позиції із семи можливих, а визначенню державної, національної та управлінської ідеології – останніх три місця. Перші дві позиції у рейтингу зайняли такі шляхи подолання корупції, як підвищення рівня матеріального добробуту державних службовців та забезпечення для них соціальних гарантій.

Очевидно, що респонденти недооцінюють роль моральності та ідейної стійкості в процесі подолання корупції на державній службі, ставлячи на перші позиції матеріальне та соціальне забезпечення. Власне, така точка зору опитаних є практично обґрунтованою: при низькому рівні заробітної плати та не надто потужних соціальних гарантіях особи, покликані виконувати функції держави, не здатні гідно забезпечити себе та свою родину і тому часто звертаються до незаконних способів “поповнення” особистого бюджету.

Проте таке твердження є справедливим лише для державних службовців V-VII категорій посад, чия матеріальна винагорода за виконану роботу рідко дозволяє жити на рівні вище середнього. Насправді ж масштабні та суспільно небезпечні корупційні правопорушення здійснюються державними службовцями вищих категорій посад, чий заробітна плата та соціальні гарантії забезпечують безбідне життя. Здавалося б, за таких обставин рівень моральності та ідеологічної спрямованості при виконанні своїх професійних обов’язків таких держслужбовців мав би бути найвищим. Натомість, моральні та ідеологічні переконання є викривленими і не відіграють для них ролі обмежувачів.

Тому цілком природною виглядає потреба разом із соціально-економічними, правовими, організаційно-управлінськими, каральними, превентивними тощо напрямками боротьби з корупцією на державній службі використовувати заходи, характер яких визначався б морально-ідеологічним спрямуванням.

Сутність морально-ідеологічних антикорупційних заходів, принципи їх формування та реалізації, мета, завдання, механізми та очікувані результати використання повинні визначатися концептуальним документом. Прийняття та застосування Концепції реалізації морально-ідеологічних антикорупційних заходів (далі – Концепція) створило б усі передумови для повноцінного формування морально-ідеологічного механізму боротьби з корупцією, визначило б інструментарій протидії корупції шляхом зміцнення морального стану українського суспільства в цілому та його окремих структур, визначення національної ідеї та загальнодержавної ідеології, духовного відродження та культурного збагачення народу, самоусвідомлення та консолідації нації.

Ефективне впровадження в життя Концепції реалізації морально-ідеологічних антикорупційних заходів можливе за умов збалансованої діяльності та взаємодії владних інституцій усіх рівнів, відповідальності за досягнуті результати, залучення громадянського суспільства, цілеспрямованості та охоплення концептуальними заходами всіх категорій громадян, відповідності морально-ідеологічних заходів основним пріоритетам державної антикорупційної політики та заходам іншого характеру, спрямованим на запобігання та протидію корупції.

З метою дотримання останньої із зазначених вимог ефективною реалізації Концепції, формування морально-ідеологічних антикорупційних заходів має ґрунтуватися на таких принципах:

- відповідності Конституції України, вітчизняним та міжнародним (ратифікованим Україною) антикорупційним нормативно-правовим актам;
- узгодженості із загальними засадами державної антикорупційної політики;
- застосування у вітчизняній практиці кращого зарубіжного досвіду запобігання та протидії корупції;
- відповідності засадам розбудови демократичної держави та громадянського суспільства;

- систематичного моніторингу громадської думки та узагальнення й врахування його результатів;

- практичного використання наукових досліджень антикорупційного спрямування;

- застосування синергетичного підходу (узгодження пріоритетів морально-ідеологічних заходів із пріоритетами економічних, політичних, організаційних, управлінських, правових тощо заходів);

- врахування історичних, ментальних, географічних, геополітичних, культурних, духовних, ідеологічних тощо особливостей українського народу та особливостей розвитку окремих регіонів держави.

Морально-ідеологічні заходи антикорупційного спрямування повинні реалізовуватися з урахуванням таких основоположних принципів:

1) законності;

2) гласності та прозорості;

3) всеохопності;

4) перманентності;

5) цілеспрямованості;

6) залучення громадськості до процесу реалізації морально-ідеологічних антикорупційних заходів;

7) дотримання векторів консолідації українського суспільства та євроінтеграції держави;

8) патріотизму та детермінації національних інтересів;

9) відповідності пріоритетним напрямам державних антикорупційних заходів.

Механізмами забезпечення реалізації концептуальних заходів у практичній площині є такі:

1) політичний – наявність політичної волі до подолання корупції усіма можливими демократичними заходами, в тому числі морально-ідеологічними; формування та реалізація чіткої державної антикорупційної політики; об'єднання та компромісна співпраця щодо питання подолання корупції усіх політичних сил;

2) економічний – обов’язкове врахування щорічних видатків на фінансування заходів, передбачених Концепцією, із державного бюджету та місцевих бюджетів; залучення коштів від вітчизняних та міжнародних донорських громадських організацій шляхом підготовки проектів, спрямованих на реалізацію заходів, указаних у Концепції;

3) нормативно-правовий – підготовка та прийняття Верховною Радою України, центральними органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування в межах їх компетенції нормативно-правових актів антикорупційного характеру і таких, мета і зміст яких співзвучні з концептуальними;

4) організаційний – Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України формують законодавче та нормативно-правове забезпечення реалізації заходів, передбачених Концепцією; центральні органи виконавчої влади в межах своїх повноважень забезпечують виконання законодавчих та нормативно-правових актів, спрямованих на реалізацію концептуальних морально-ідеологічних антикорупційних заходів; інші органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування забезпечують досягнення тактичних цілей (пріоритетних завдань) Концепції;

5) кадровий – залучення до реалізації Концепції фахівців у сферах юриспруденції, педагогіки, психології, соціології, PR-технологій, маркетингу, політології, державного управління та місцевого самоврядування тощо.

Отже, запорукою успіху досягнення результатів застосування морально-ідеологічних заходів у процесі боротьби з корупцією є поточний та підсумковий двосторонній – державний та громадський – контроль. Він повинен здійснюватися на засадах:

- верховенства права, яким визначається підпорядкування усіх контролюючих дій, які реалізовуватимуться чи з боку держави, чи з боку громадськості, нормам права та закону. Підґрунтям для здійснення контролю мають бути Конституція України, міжнародні нормативно-правові акти, ратифіковані нашою державою, вітчизняні законодавчі та нормативно-правові акти;

- взаємодії влади та інститутів громадянського суспільства. Лише за умови того, що державна влада та громадянське суспільство об'єднують свої зусилля щодо запобігання та протидії корупції, контроль за застосуванням морально-ідеологічних антикорупційних заходів може бути ефективним. Державні та громадські інституції у прагненні контролювати процес використання морально-ідеологічних заходів подолання корупції зобов'язані усвідомлювати спільну мету та працювати заради її досягнення в одному напрямі;

- прозорості видатків із бюджетів усіх рівнів на реалізацію морально-ідеологічних антикорупційних заходів та відповідальності за їх цільове використання. Дотримання цього постулату передбачає формування бюджетів усіх рівнів з обов'язковим врахуванням видатків на здійснення морально-ідеологічних антикорупційних заходів. Формування цієї статті бюджету не повинно відбуватися за залишковим принципом, використання передбачених нею коштів має бути виключно цільовим, в противному разі – передбачено відповідальність розпорядника коштів;

- відкритості та доступності інформації про реалізацію заходів та про діяльність суб'єктів, які їх реалізують. Це положення може бути втілене в життя шляхом постійного інформування громадськості через засоби масової інформації. Такий підхід сприятиме не лише дотриманню принципу прозорості й гласності в реалізації морально-ідеологічних антикорупційних заходів, а й формуванню підвалин громадянського суспільства. Крім того, постійне інформування громадян про перебіг реалізації заходів поступово вкарбує у суспільній свідомості їх актуальність та необхідність і забезпечить становлення уявлення кожного громадянина про його особисту причетність до змін, які відбуваються в державі.

Використана література:

1. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31 жовтня 2003 р. [Текст] //Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2007, № 49; [Електронний

ресурс]. – Режим доступу:

http://www.inter.criminology.org.ua/materials/zakony/inter/oon_corr.htm.

2. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

3. Кодекс України про адміністративні правопорушення, прийнятий Верховною Радою України 07 грудня 1984 р. № 8073-Х. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.

4. Кримінальний кодекс України. [Текст] – К.: Національний книжковий проект, 2012. – 176 с.

5. Кодекс адміністративного судочинства України. [Текст] – К.: Національний книжковий проект, 2012. – 128 с.

6. Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 07.04.2011 р. № 3206-VI // ВВР України. – 2011. – № 40. – Ст. 404.

7. Про утворення Національного антикорупційного комітету: указ Президента України від 26 лютого 2010 року № 275/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 16. – Ст. 732.

8. Білорусов С.Г. Дисциплінарна відповідальність державних службовців. [Текст] – Херсон: Херсонський обласний центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій, 2009. – 50 с.

9. Боротьба з корупцією: Посібник для державних службовців / Марич Є.В., Марчук Р.П. [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

http://www.cpk.org.ua/components/com_booklibrary/docs/10-11-2011/MarichMarchuk.pdf.

10. Волошина А.В. Корупція – виклики для України: за матеріалами шостого „Київського Діалогу” 28-30 жовтня 2010 року „Корупція в політиці, економіці та управлінні – стратегії громадського суспільства та світової спільноти щодо її подолання”. – Кіровоград, 2011. – 79 с.

11. Дюжев Д.В. Правове регулювання відповідальності в сфері службової діяльності: Навчальний посібник [Текст] – Донецьк: Донецький обласний центр

перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій, 2009. – 96 с.

12. Запобігання та протидія корупції: навч. – метод. посіб. [Текст] / [уклад. О.Л. Леонов]; Донецька обласна державна адміністрація, Донецький обласний центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій. – Донецьк: [Донецький обласний центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій], 2011. – 36 с.

13. Корупція у сфері державного управління: Резолюція VIII Конгресу Організації Об'єднаних націй з попередження злочинності та спостереження за правопорушниками // Права людини і професійні стандарти для юристів в документах міжнародних організацій. – Амстердам – К., 1996. – С. 160–165.

14. Молдован Є.С. Напрями запобігання та протидії корупції на державній службі: морально-ідеологічний аспект / Є.С. Молдован // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2011. – № 12 ; Міжвідомчий науково-дослідний центр. – Режим доступу : mndc.naiu.kiev.ua/Gurnal/4text/4_24.htm

15. Мельник О. М., Руснак Ю. І., Шамрай О. В. Науково-практичний коментар Закону України „Про засади запобігання і протидії корупції”. Станом на 01.01.2012 р./ За ред. Шамрая В. О. – К.: „Видавничий дім „Професіонал”, 2012. – 464 с.

16. Програма короткострокового тематичного семінару підвищення кваліфікації працівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування, на яких покладено обов'язки з організації роботи щодо запобігання проявам корупції (V-VII категорії посад) / За заг. ред. проф. В.Д. Суценка. – К.: КНУВС, 2010. – 28 с.

17. Серьогін С. М. Влада і державна служба: Історичний аспект : навчальний посібник / С. М. Серьогін. – К. : Вид-во УАДУ, 1999. – 194 с.

18. Хаврошок М. І. Науково-практичний коментар до Закону України XI2 „Про засади запобігання і протидії корупції”. – К.: Атіка, 2011. – 424 с.

РОЗДІЛ 3. КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

3.1 Злочини у сфері службової діяльності: сутність, види та особливості

3.2 Кримінологічні засади корупції в Україні: причини та проблеми запобігання

3.3 Правовий статус органів по боротьбі з корупцією

3.1. Злочини у сфері службової діяльності: сутність, види та особливості

Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. В умовах створення правової держави і формування громадянського суспільства в Україні важливе значення набувають питання дотримання вимог правових норм громадянами і посадовими особами, забезпечення і захисту прав людини.

Відповідно до ч. 2 ст. 3 Конституції України утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Крім того, органи державної влади й органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України (ст. 19 Конституції України). Разом з тим, кожен зобов'язаний неухильно дотримуватися Конституції України і законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей (ст. 68 Конституції України).

У процесі діяльності підприємств, установ і організацій виникає необхідність виконання обов'язків, що пов'язані з управлінням, необхідністю в наявності спеціальної освіти і професійної підготовки. Для забезпечення повноцінної і ефективної діяльності підприємства, установи чи організації створюються посади, котрі повинні займати службові особи, які відповідають певним вимогам щодо освіти, віку, стажу роботи тощо і можуть виконувати визначені обов'язки. Будь-яка посада є сукупністю службових обов'язків, що складають частину компетенції визначеного працівника.

Норми Конституції України стосуються всіх службових осіб, незалежно від їхнього службового становища, відомчої приналежності органу, характеру та сфери його діяльності, обсягу повноважень або форми власності, на підставі якої створені та функціонують підприємства, установи й організації. Виконання службовими особами своїх службових обов'язків у порядку, передбаченому законом та іншими нормативними актами, впливає на здійснення правильної діяльності державного апарату, забезпечує нормальне функціонування підприємств, установ і організацій усіх форм власності, сприяє своєчасному та справедливому вирішенню соціальних проблем, слугує реалізації конституційних прав і свобод людини та громадянина, законних інтересів юридичних осіб. Процес здійснення діяльності службовими особами безпосередньо пов'язаний з іншими людьми. Тому питання діяльності службових осіб є тісно пов'язаним з забезпеченням і захистом прав людини та громадянина.

У вітчизняному законодавстві норми щодо протидії злочинів у сфері службової діяльності закріплені Кримінальним кодексом України (далі – КК) від 05.04.2001 р., Законами України “Про державну службу” від 16.12.1993 р., “Про обов'язковий примірник документів” від 9.04.1999 р., “Про засади запобігання і протидії корупції” від 7.04.2011 р., Указами Президента України та постановами Кабінету Міністрів України тощо. Крім того, Постановами Пленуму Верховного Суду України здійснено тлумачення кримінально-правових положень щодо відповідальності за злочини у сфері службової діяльності (“Про судову практику у справах про хабарництво” від 26.04.2002 р. № 5, “Про судову практику у справах про перевищення влади або службових повноважень” від 26.12.2003 р. № 15).

Злочинність є складним соціально-правовим явищем, характерним для кожного суспільства на будь-якому етапі його розвитку. Зазначимо, що соціальний характер злочинності зумовлюється тим, що в основі поведінки людини як особистості лежать не стільки біологічні, як соціальні причини. У тому числі, злочинність охоплює собою й сферу службової діяльності, що набуває особливого значення в контексті забезпечення встановленого в державі режиму законності та правопорядку. Службова злочинність, що за своїми ознаками істотним чином відрізняється від загальнокримінальної злочинності, маючи відношення до

неправомірного використання владних повноважень, серед іншого завдає шкоди ефективності організації та реалізації державного і господарського управління в суспільстві.

Службова особа є одним із різновидів спеціального суб'єкта злочину. Останнім, відповідно до ч.2 ст. 18 КК, є фізична осудна особа, що вчинила у віці, з якого може наставати кримінальна відповідальність, злочин, суб'єктом якого може бути лише певна особа. Можна здійснити класифікацію, розподілити за видами службових осіб, а саме: за змістом повноважень (здійснюють функції представників влади; виконують організаційно-розпорядчі обов'язки; виконують адміністративно-господарські обов'язки); залежно від тривалості здійснення повноважень (службові особи, які здійснюють функції представників влади або виконують організаційно-розпорядчі чи адміністративно-господарські обов'язки постійно або тимчасово); залежно від того, чи оплачується відповідна діяльність (службові особи, які здійснюють функції представників влади або виконують організаційно-розпорядчі чи адміністративно-господарські обов'язки за винагороду або безоплатно); залежно від способу отримання відповідних повноважень (службові особи, які здійснюють функції представників влади або виконують організаційно-розпорядчі чи адміністративно-господарські обов'язки за призначенням або в результаті виборів); залежно від статусу, в якому вони виконують організаційно-розпорядчі чи адміністративно-господарські обов'язки (службові особи, які виконують ці обов'язки займаючи посади або за спеціальним повноваженням); залежно від форми власності підприємств, установ чи організацій на яких виконуються організаційно-розпорядчі чи адміністративно-господарські обов'язки (службові особи, які виконують ці обов'язки на державних, комунальних, приватних підприємствах, установах чи організаціях); залежно від громадянства осіб, які виконують організаційно-розпорядчі чи адміністративно-господарські обов'язки (громадяни України; громадяни інших держав, особи без громадянства, які виконують ці обов'язки). Представник влади – це особа, яка постійно або тимчасово здійснює функції представника влади, тобто наділена в межах своєї компетенції правом ставити вимоги, приймати рішення чи застосовувати примусові заходи, обов'язкові для виконання фізичними та юридичними особами, не залежно від їх відомчої

належності чи підлеглості. Це, так звані, публічні службові особи. Терміни співвідносяться між собою як філософські категорії – вид і рід. Окрім цього за чинним КК службових осіб поділяють на види за одним критерієм – важливістю виконуваних повноважень: службові особи „зі звичайним становищем”; службові особи, які займають відповідальне становище; службові особи, які займають особливо відповідальне становище.

У КК дано визначення поняття службових осіб (ст. 18) як осіб, які постійно, тимчасово чи за спеціальним повноваженням здійснюють функції представників влади чи місцевого самоврядування, а також постійно чи тимчасово обіймають в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах чи організаціях посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій, або виконують такі функції за спеціальним повноваженням, яким особа наділяється повноважним органом державної влади, органом місцевого самоврядування, центральним органом державного управління із спеціальним статусом, повноважним органом чи повноважною службовою особою підприємства, установи, організації, судом або законом. Зокрема п.1 примітки до ст. 364 КК такими спеціальними суб'єктами злочинів є службові особи у ст. 364, 365, 368, 368-2, 369. При цьому службовими особами також визнаються посадові особи іноземних держав (особи, які обіймають посади в законодавчому, виконавчому або судовому органі іноземної держави, у тому числі присяжні засідателі, інші особи, які здійснюють функції держави для іноземної держави, зокрема для державного органу або державного підприємства), іноземні третейські судді, особи, уповноважені вирішувати цивільні, комерційні або трудові спори в іноземних державах у порядку, альтернативному судовому, посадові особи міжнародних організацій (працівники міжнародної організації чи будь-які інші особи, уповноважені такою організацією діяти від її імені), а також члени міжнародних парламентських асамблей, учасником яких є Україна, та судді і посадові особи міжнародних судів.

Таким чином, службові особи – це такі особи, що здійснюють функції представників влади, обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-

розпорядчих обов'язків чи перебувають на посадах, котрі пов'язані з виконанням адміністративно-господарських обов'язків.

Відповідно до Постанови Пленуму Верховного Суду України „Про судову практику у справах про хабарництво” від 26.04.2002 р. № 5 до представників влади належать, зокрема, працівники державних органів та їх апарату, які наділені правом у межах своєї компетенції ставити вимоги, а також приймати рішення, обов'язкові для виконання юридичними і фізичними особами незалежно від їх відомчої належності чи підлеглості.

Організаційно-розпорядчі обов'язки – це обов'язки по здійсненню керівництва галуззю промисловості, трудовим колективом, ділянкою роботи, виробничою діяльністю окремих працівників на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форми власності. Такі функції виконують, зокрема, керівники міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, державних, колективних чи приватних підприємств, установ і організацій, їх заступники, керівники структурних підрозділів (начальники цехів, завідувачі відділами, лабораторіями, кафедрами), їх заступники, особи, які керують ділянками робіт (майстри, виконробы, бригадири тощо).

Адміністративно-господарські обов'язки полягають в управлінні або розпорядженні державним, колективним чи приватним майном (установлення порядку його зберігання, переробки, реалізації, забезпечення контролю за цими операціями тощо). Такі повноваження в тому чи іншому обсязі є у начальників планово-господарських, постачальних, фінансових відділів і служб, завідуючих складами, магазинами, майстернями, ательє, їх заступників, керівників відділів підприємств, відомчих ревізорів та контролерів тощо.

Особа є службовою не тільки тоді, коли вона здійснює відповідні функції чи виконує обов'язки постійно, а й тоді, коли вона робить це тимчасово або за спеціальним повноваженням, за умови, що зазначені функції чи обов'язки покладені на неї правомочним органом або правомочною службовою особою. Під постійним обійманням певної посади, пов'язаної з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, слід розуміти, що посада на підприємстві, в установі чи організації незалежно від форми власності зайнята

особою в установленому законом порядку (оформлена наказом про призначення на посаду, внесена до штатного розкладу тощо) на невизначений строк, що й надає їй можливість реалізувати ці обов'язки. Тимчасове ж виконання функцій представника влади чи обіймання посади, пов'язаної з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків – це зайняття відповідної посади в межах певного строку.

Працівники підприємств, установ, організацій, які виконують професійні (адвокат, лікар, вчитель тощо), виробничі (наприклад, водій) або технічні (друкарка, охоронник, тощо) функції, можуть визнаватися службовими особами лише за умови, що поряд із цими функціями вони виконують організаційно-розпорядчі або адміністративно-господарські обов'язки. Службовими особами можуть визнаватись як громадяни України, так і іноземці та особи без громадянства.

Злочини у сфері службової діяльності являють собою суспільно-небезпечні, винні діяння, які вчиняються переважно службовими особами та посягають на суспільні відносини, що забезпечують нормальну службову діяльність в окремих ланках апарату державного і громадського правління, а також апарату управління окремих підприємств, установ, організацій.

Кримінальна відповідальність за злочинні діяння, що їх можуть скоювати службові особи регламентована КК розділом XVII “Злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг”, а саме:

- зловживання владою або службовим становищем (ст. 364);
- зловживання повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми (ст. 364-1);
- перевищення влади або службових повноважень (ст. 365);
- перевищення повноважень службовою особою юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми (ст. 365-1);
- зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги (ст. 365-2);
- службове підроблення (ст. 366);
- службову недбалість (ст. 367);

- прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою (ст. 368);
- незаконне збагачення (ст. 368-2);
- підкуп службової особи юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми (ст. 368-3);
- підкуп особи, яка надає публічні послуги (ст. 368-4);
- пропозиція або надання неправомірної вигоди службовій особі (ст. 369);
- зловживання впливом (ст. 369-2);
- провокація підкупу (ст. 370).

Загалом вказані склади злочинів можна вважати корупційними, хоча конкретно визначення цього поняття у кримінальному законодавстві немає.

Якщо розглядати, наприклад, господарські злочини, то умовно їх можна розділити на певні блоки – склади злочинів в цих блоках можуть вчинюватися в певних сферах економічної діяльності (і тільки в них), а корупційні злочини можуть бути вчинені в будь-якій сфері суспільного життя (в тому числі і економіки). Отже способів вчинення корупційних злочинів велика кількість – кожен із сфер суспільного життя (або економіки), що контролюється державними органами виконавчої влади притаманні певні способи підготовки, вчинення та приховування слідів корупційних злочинів. Більш того, зазначені способи залежать також від інших факторів – посади, яку займає особа, що готує або вчинює злочин (перша особа органу тощо), функціональних обов'язків або посадових повноважень особи; можливостей щодо самостійного вчинення злочину (одноособове або необхідне залучення інших посадовців органу); ступеня корумпованості конкретного посадовця (одноразовий злочин або участь посадовця у корумпованих схемах); ступеня корумпованості органу (сфери економіки, що контролює орган) тощо. Тому способи вчинення корупційних злочинів ми розглядаємо, ґрунтуючись на аналізі об'єктивної сторони як елементу складу злочину. Фактично всі способи зловживань можна звести до типових (що є об'єднуючим для всіх інших), а саме:

- вчинення посадовцем незаконного діяння в межах службової компетенції може полягати в наступному: неповне виконання певного рішення; повне

невиконання певного рішення, тобто бездіяльність; повне невиконання певного рішення та вчинення протилежного йому дії;

- віддання незаконних вказівок, розпоряджень, наказів підлеглим або підконтрольним службовим особам (може полягати в наступному: вчиненні діянь в межах своїх повноважень, але не викликаних службовою необхідністю; у вчиненні дій, що не входять в перелік функціональних обов'язків посадовця);

- використання свого службового становища для впливу на вищих службових осіб, у компетенції котрих знаходиться вчинення певного діяння, або для впливу на колегіальний орган (переконання їх у доцільності вчинення такого діяння, ведення в оману при підготовці прийняття того чи іншого рішення);

- використання свого службового авторитету, авторитету посади чи органу, в якому працює посадовець, для впливу на працівників інших організацій, відомств, завдяки чому ті вчиняють незаконне діяння.

Сфера службової діяльності складається з сукупності охоронюваних нормами кримінального права суспільних відносин, що забезпечують нормальну службову діяльність в окремих ланках державного та громадського апарату, апарату управління окремих підприємств, установ, організацій, а також виступає родовим об'єктом кримінально-правової охорони. Межі сфери службової діяльності опосередковуються щонайменш двома основними критеріями. Одним з них є наявність спеціально уповноваженої службової особи, яка, щоправда, не обов'язково виступає як суб'єкт злочину – наприклад, пропозиція неправомірної вигоди хоч і адресується службовій особі, але її об'єктивна сторона може виконуватись будь-якою особою. І другою загально-правовою ознакою злочинів у сфері службової діяльності є їхня спрямованість на одночасне або відкладене неправомірне використання службовою особою свого службового становища чи наданих їй службових повноважень.

Корупційні діяння мають такі форми:

- незаконне одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, у зв'язку з виконанням таких функцій матеріальних благ;

- незаконне одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, у зв'язку з виконанням таких функцій матеріальних послуг;

- незаконне одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, у зв'язку з виконанням таких функцій – пільг;
- незаконне одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, у зв'язку з виконанням таких функцій – інших переваг;
- незаконне прийняття чи одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, у зв'язку з виконанням таких функцій – предметів(послуг) шляхом їх придбання за ціною (тарифом), яка є істотно нижчою від їх фактичної (дійсної) вартості;
- одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави кредитів або позичок з використанням при цьому пільг чи переваг, не передбачених чинним законодавством;
- придбання цінних паперів особою, уповноваженою на виконання функцій держави з використанням при цьому пільг чи переваг, не передбачених чинним законодавством;
- придбання нерухомості або іншого майна особою, уповноваженою на виконання функцій держави з використанням при цьому пільг чи переваг, не передбачених чинним законодавством;
- сприяння державним службовцем або іншою особою, уповноваженою на виконання функцій держави, використовуючи своє службове становище, фізичним і юридичним особам у здійсненні ними підприємницької діяльності;
- сприяння державним службовцем або іншою особою, уповноваженою на виконання функцій держави фізичним і юридичним особам, використовуючи своє службове становище, в отриманні субсидій з метою незаконного одержання за це матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг;
- сприяння державним службовцем або іншою особою, уповноваженою на виконання функцій держави, фізичним і юридичним особам, використовуючи своє службове становище, в отриманні субвенцій з метою незаконного одержання за це матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг;
- сприяння державним службовцем або іншою особою, уповноваженою на виконання функцій держави, фізичним і юридичним особам, використовуючи своє

службове становище, в отриманні дотацій з метою незаконного одержання за це матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг;

- сприяння державним службовцем або іншою особою, уповноваженою на виконання функцій держави, фізичним і юридичним особам, використовуючи своє службове становище, в отриманні кредитів чи пільг з метою незаконного одержання за це матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг;

- сприяння, використовуючи своє службове становище, фізичним та юридичним особам у здійсненні ними зовнішньоекономічної діяльності з метою незаконного одержання за це матеріальних благ, послуг, пільг, або інших переваг державним службовцем або іншою особою уповноваженою на виконання функцій держави;

- зайняття підприємницькою діяльністю державним службовцем або іншою особою, уповноваженою на виконання функцій держави;

- зайняття підприємницькою діяльністю державним службовцем або іншою особою, уповноваженою на виконання функцій держави через посередників;

- зайняття підприємницькою діяльністю державним службовцем або іншою особою, уповноваженою на виконання функцій держави через підставних осіб;

- державний службовець або інша особа, уповноважена на виконання функцій держави не має права бути повіреним третіх осіб у справах державного органу, в якому вона працює, а також діяльність якого він контролює;

- виконання роботи на умовах сумісництва державним службовцем або іншою особою, уповноваженою на виконання функцій держави (крім наукової, викладацької, творчої діяльності, а також медичної практики);

- входження самостійно державного службовця або іншої особи, уповноваженої на виконання функцій держави до складу правління чи інших виконавчих органів підприємств, що здійснюють підприємницьку діяльність(крім випадків, коли державний службовець здійснює функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі, та представляє інтереси держави в раді товариства (спостережній раді) або ревізійній комісії господарського товариства;

- входження самостійно державного службовця або іншої особи, уповноваженої на виконання функцій держави до складу правління чи інших виконавчих органів

кредитно-фінансових установ, що здійснюють підприємницьку діяльність (крім випадків, коли державний службовець здійснює функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі, та представляє інтереси держави в раді товариства (спостережній раді) або ревізійній комісії господарського товариства;

- входження самостійно державного службовця або іншої особи, уповноваженої на виконання функцій держави до складу правління чи інших виконавчих органів господарських товариств, що здійснюють підприємницьку діяльність (крім випадків, коли державний службовець здійснює функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі, та представляє інтереси держави в раді товариства (спостережній раді) або ревізійній комісії господарського товариства;

- входження самостійно державного службовця або іншої особи, уповноваженої на виконання функцій держави до складу правління чи інших виконавчих органів організацій, що здійснюють підприємницьку діяльність (крім випадків, коли державний службовець здійснює функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі, та представляє інтереси держави в раді товариства (спостережній раді) або ревізійній комісії господарського товариства;

- входження самостійно державного службовця або іншої особи, уповноваженої на виконання функцій держави до складу правління чи інших виконавчих органів спілок, що здійснюють підприємницьку діяльність (крім випадків, коли державний службовець здійснює функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі, та представляє інтереси держави в раді товариства (спостережній раді) або ревізійній комісії господарського товариства;

- входження самостійно державного службовця або іншої особи, уповноваженої на виконання функцій держави до складу правління чи інших виконавчих органів об'єднань, що здійснюють підприємницьку діяльність (крім випадків, коли державний службовець здійснює функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі, та представляє інтереси держави в раді товариства (спостережній раді) або ревізійній комісії господарського товариства;

- входження самостійно державного службовця або іншої особи, уповноваженої на виконання функцій держави до складу правління чи інших виконавчих органів кооперативів, що здійснюють підприємницьку діяльність (крім випадків, коли

державний службовець здійснює функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі, та представляє інтереси держави в раді товариства (спостережній раді) або ревізійній комісії господарського товариства;

- відмова фізичним та юридичним особам в інформації, надання якої передбачена правовими актами – державним службовцем або іншою особою уповноваженою на виконання функцій держави;

- умисна затримка інформації фізичним та юридичним особам надання якої передбачена правовими актами – державним службовцем або іншою особою уповноваженою на виконання функцій держави;

- надання недостовірної інформації фізичним та юридичним особам, надання якої передбачена правовими актами – державним службовцем або іншою особою уповноваженою на виконання функцій держави;

- надання неповної інформації фізичним та юридичним особам, надання якої передбачена правовими актами – державним службовцем або іншою особою уповноваженою на виконання функцій держави ;

- неправомірне втручання державним службовцем або іншою особою уповноваженою на виконання функцій держави, використовуючи своє службове становище, у діяльність інших державних органів чи посадових осіб з метою перешкоджання виконанню ними своїх повноважень;

- надання незаконних переваг фізичним або юридичним особам під час підготовки і прийняття нормативно-правових актів чи рішень державним службовцем або іншою особою, уповноваженою на виконання функцій держави;

- неподання або подання державним службовцем або іншою особою, уповноваженою на виконання функцій держави неповних чи неправдивих відомостей про доходи та зобов'язання фінансового характеру;

- невжиття заходів щодо боротьби з корупцією керівниками міністерств і відомств, державних підприємств, установ та організацій чи їх структурних підрозділів у разі виявлення чи отримання інформації про вчинення підлеглим корупційного діяння або іншого правопорушення пов'язаного з корупцією;

- умисне не складення або невчасне складення протоколу про вчинення корупційного діяння чи іншого правопорушення, пов'язаного з корупцією, або

умисне неподання до суду протоколу про вчинення корупційного діяння, особою, на яку покладено ці обов'язки.

Корупційні діяння можуть бути вчинені також в інших формах, в тому числі в таких, що потребують додаткового визначення законодавством.

Що стосується мотиву корупційного злочину, то він однозначно корисливий. Конкретизуючи поняття корисливих мотивів, зазначимо, що вони можуть проявитись у різноманітних формах, наприклад, при незаконному використанні посадовцем будь-яких майнових прав, наданих йому за посадою (користування державним чи громадським майном, незаконне отримання квартири, використання коштів підприємства в своїх інтересах, без ознак розкрадання), ухиленні від законної оплати за будь-які послуги, від матеріальної відповідальності перед державою чи окремими громадянами, іншому отриманні майнової вигоди без незаконного обернення державних чи колективних коштів на свою користь. Під іншими особистими інтересами, як мотивом зловживання владою або службовим становищем, майже всі вчені розуміють прагнення службової особи отримати вигоду немайнового характеру, використовуючи своє службове становище.

Інші особисті інтереси можуть бути обумовлені такими спонуканнями, як кар'єризм, заздрість, протекціонізм, бажання отримати взаємну послугу, заручитися підтримкою у вирішенні якого-небудь питання, приховати свою некомпетентність тощо. Тут важливим є те, що задовольняються вони незаконним способом, тобто шляхом порушення посадовцем своїх посадових обов'язків і суперечать інтересам служби. У випадку, коли корумпована особа свідомо вчинює зазначені дії, то її дії можуть бути кваліфіковані як співучасть, а у випадку недоведеності обізнаності посадовця з кінцевим результатом своїх дій, його дії кваліфікуються як корупційний злочин. Таким чином, за допомогою вчинення корупційних злочинів особа може задовольняти: лише свій інтерес (свій особисто, членів своєї сім'ї, родичів, друзів); інтерес інших осіб, які не є суб'єктами (учасниками) корупційних відносин (безпосередньо не одержуючи від такого діяння винагороду чи іншу вигоду, службова особа переслідує при цьому свій особистий інтерес); одночасно свій інтерес і інтерес інших осіб, які виступають суб'єктами (учасниками) корупційних відносин.

Розглянемо детальніше кримінально-правові аспекти зловживання владою або службовим становищем. Так, відповідно до ст. 364 КК зловживання владою або службовим становищем є умисне, з корисливих мотивів чи в інших особистих інтересах або в інтересах третіх осіб використання службовою особою влади чи службового становища всупереч інтересам служби, якщо воно завдало істотної шкоди охоронюваним законом правам, свободам та інтересам окремих громадян або державним чи громадським інтересам, або інтересам юридичних осіб.

Використання службовою особою влади чи службового становища передбачає використання повноважень, котрим службова особа наділена у зв'язку із зайняттям певної посади чи здійсненням певної службової діяльності. Іншими словами, йдеться про соціально-правовий статус службової особи, під яким слід розуміти сукупність прав і обов'язків, які утворюють службову компетенцію винного, а також його соціальне значення, під яким розуміють авторитет службової особи, престиж органу, організації чи установи, в якій вона здійснює свою службову діяльність, наявність службових зв'язків і можливостей, що виникають завдяки займаній посаді, можливість здійснення впливу на діяльність інших осіб тощо. Учинення діяння всупереч інтересам служби – це незаконне здійснення службовою особою своїх службових повноважень, ігнорування наданих їй обов'язків, перевищення обсягу наявних прав тощо.

Суб'єкт – службова особа без обмеження як „по горизонталі” (усі галузі службових відносин – центральні органи влади, місцевого самоврядування, державні підприємства, судові органи, міліція, армія тощо), так і „по вертикалі” (від вищих державних службовців до рядового міліціонера). Суб'єктивна сторона характеризується умисною виною. Відповідальність додатково обмежена необхідністю доказування корисливих мотивів або вчинення злочину в інших особистих інтересах або в інтересах третіх осіб. З об'єктивної сторони злочин можна вчинити як активними діями, так і бездіяльністю. Зміст діяння характеризується використанням службовою особою влади чи службового становища всупереч інтересам служби. Склад злочину матеріальний – обов'язковою ознакою є завдання винною особою істотної шкоди охоронюваним законом правам, свободам та інтересам окремих громадян або державним чи громадським інтересам, або

інтересам юридичних осіб. Сутність істотної шкоди конкретизовано лише стосовно випадків, коли ця шкода полягає у завданні матеріальних збитків (у сто і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян – примітка 3 до ст. 364 КК).

Доцільно також зазначити, що ст. 364 КК містить загальний склад зловживання владою або службовим становищем. В інших розділах КК є статті, що передбачають відповідальність за спеціальні види зловживання владою або службовим становищем, що вчиняються певними службовими особами або в спеціальних галузях суспільних відносин (судді за постановлення завідомо неправосудного вироку, рішення, ухвали або постанови притягуються до відповідальності за ст. 375 КК; зловживання службовим становищем у галузі охорони довкілля у формі приховування або перекручування службовою особою відомостей про екологічний стан або захворюваність населення тягне відповідальність відповідно до ст. 238 КК; порушення таємниці голосування, вчинене службовою особою з використанням свого службового становища, утворює склад злочину, передбаченого ч. 2 ст. 159 КК).

Виконуючи взяті Україною зобов'язання щодо криміналізації усіх проявів корупційних діянь та подальшого приведення положень вітчизняного антикорупційного законодавства у відповідність з міжнародними стандартами у цій сфері прийнято Закон України „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення національного законодавства у відповідність із стандартами Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією” від 18.04.2013 р., яким криміналізовано поняття „прийняття обіцянки неправомірної вигоди”. Фактично термін „хабар” було замінено на уніфіковане поняття „неправомірна вигода”, що охоплює матеріальні предмети, а також немайнові блага. Законом України „Про засади запобігання і протидії корупції” неправомірна вигода розуміється як грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, які обіцяють, пропонують, надають або одержують без законних на те підстав.

Необхідно зазначити, що в зв'язку зі зміною визначення неправомірної вигоди ключового значення для кваліфікації корупційних правопорушень набуло поняття

„законна підстава” для отримання особою відповідних вигод. На жаль, наразі це поняття не визначене законодавчими актами України та щодо нього не надано поки що офіційного тлумачення. З огляду на це існує можливість достатньо широкого тлумачення правоохоронними органами цього поняття, що створює можливість визнання корупційними широкого кола діянь. Зокрема, винагорода за окремими господарськими операціями, які прямо не визначені нормативно-правовими актами, або законні підстави яких поставлено під сумнів (наприклад, визнання недійсними/фіктивними відповідних договорів) може бути кваліфікована як неправомірна вигода.

Особа, яка пропонувала, обіцяла чи надала неправомірну вигоду, звільняється від кримінальної відповідальності, якщо стосовно неї були вчинені дії щодо вимагання неправомірної вигоди і після пропозиції, обіцянки чи надання неправомірної вигоди вона до повідомлення їй про підозру у вчиненні нею злочину добровільно заявила про те, що сталося, органу, службова особа якого згідно із законом має право повідомляти про підозру.

В Узагальненні судової практики Верховного Суду України „Практика розгляду кримінальних справ про злочини, склад яких передбачено ст. 366 Кримінального кодексу України (службове підроблення)” від 19.10.2009 р. зазначається, що серед службових злочинів, передбачених в Особливій частині КК (ст. 366), не останнє місце займає такий злочин, як „службове підроблення”.

В основі службового підроблення (як корупційного злочину) лежить обман. Мета його може бути різноманітною: приховати сліди злочинної діяльності, створити умови для такої діяльності, забезпечити неправомірне вирішення певного питання, створити видимість результативної діяльності підприємства, установи чи організації, в якій працює посадова особа тощо. При цьому дії можуть виступати як самостійне кримінально каране діяння, бути способом посягання на майно, вчинення чи приховування інших корупційних злочинів.

Обов'язковою ознакою службового підроблення є його предмет – офіційні документи. Для того, щоб той чи інший акт був визнаний документом та мав статус офіційного, він повинен відповідати певним ознакам:

- 1) документ повинен містити певну інформацію (відомості, дані тощо);

2) така інформація має бути зафіксована у тій чи іншій формі (письмовій, цифровій, знаковій) і мати певні реквізити (бланк, печатку, штамп, голограму), які передбачені законом чи іншим нормативним актом;

3) інформація повинна бути зафіксована на відповідному матеріальному носії (папері, дискеті, диску, магнітній, кіно-, відео-, фотоплівці тощо) з метою її зберігання, використання або розповсюдження;

4) документ має бути складений, засвідчений, виданий чи розповсюджений в інший спосіб службовою особою від імені державних органів, органів місцевого самоврядування, громадських організацій та об'єднань, а також підприємств, установ чи організацій незалежно від форми власності;

5) офіційним згідно зі ст. 366 КК є лише такий документ, що містить зафіксовану на будь-яких матеріальних носіях інформацію, яка підтверджує чи посвідчує певні події, явища або факти, які породили чи здатні породити наслідки правового характеру, чи може бути використана як документи – докази у правозастосовній діяльності, що складаються, видаються чи посвідчуються повноважними (компетентними) особами органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, юридичних осіб незалежно від форми власності та організаційно-правової форми, а також окремими громадянами, у тому числі самозайнятими особами, яким законом надано право у зв'язку з їх професійною чи службовою діяльністю складати, видавати чи посвідчувати певні види документів, що складені з дотриманням визначених законом форм та містять передбачені законом реквізити.

Об'єктивна сторона службового підроблення полягає у перекрученні істини в офіційному документі, вчиненому службовою особою з використанням свого службового становища. Такий злочин виявляється тільки в активній поведінці службової особи і може бути вчинений однією з декількох альтернативно передбачених у ч. 1 ст. 366 КК дій: а) внесення до документів неправдивих відомостей; б) інше підроблення документів; в) складання неправдивих документів; г) видача неправдивих документів.

Внесення до документів неправдивих відомостей означає включення інформації, яка повністю або частково не відповідає дійсності, до офіційного

документа. При цьому форма документа та всі його реквізити відповідають необхідним вимогам.

Інше підроблення документів являє собою повну або часткову зміну змісту документа чи його реквізитів, однак не за рахунок внесення до нього неправдивих відомостей, а шляхом їх виправлень, підчищень, дописок, витравлювань чи використання інших подібних способів. Інше підроблення документів є своєрідним антиподом внесення до документа неправдивих відомостей, оскільки неправдиві відомості у цьому випадку до документа не вносяться, а виправляються або знищуються відомості, що вже є у документі та відповідають дійсності.

Складання неправдивих документів – це повне виготовлення документа, який містить інформацію, що не відповідає дійсності. При цьому форма та реквізити документа відповідають необхідним вимогам.

Видача неправдивих документів означає надання фізичним або юридичним особам такого документа, зміст якого повністю або частково не відповідає дійсності та який був складений або службовою особою, яка його видала, або іншою службовою особою.

Видача неправдивого документа матиме місце й у тому випадку, якщо документ був складений приватною особою, але потім був засвідчений службовою особою і виданий нею іншим фізичним чи юридичним особам від імені тієї організації, яку представляє службова особа, що видала цей документ.

Склад злочину, опис якого міститься у диспозиції ч. 1 ст. 366 КК, є формальним, і злочин визнається закінченим з моменту вчинення однієї із зазначених у ній дій, незалежно від того, чи спричинили ці дії які-небудь наслідки і чи був використаний підроблений документ.

Внесення в офіційні документи, які не є предметом службової діяльності службової особи, завідомо неправдивих відомостей, виготовлення таких документів (документів, підроблення яких доступне будь-якому громадянину) без використання службового становища тягне, за наявності інших необхідних ознак, відповідальність за злочин, передбачений ч. 1 або 2 ст. 358 КК.

Аналізуючи кримінальну відповідальність юридичних осіб слід наголосити, що вона передбачена Законом України „Про внесення змін до деяких законодавчих

актів України щодо виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України стосовно відповідальності юридичних осіб” від 23.05.2013 р. (набуває чинності 01.09.2014 р.).

З дня набуття чинності законом до підприємств, установ чи організацій судом можуть бути застосовані заходи кримінально-правового характеру, окрім:

- державних органів;
- органів влади Автономної Республіки Крим;
- органів місцевого самоврядування;
- організацій, створених ними у встановленому порядку, що повністю утримуються за рахунок відповідно державного чи місцевого бюджетів;
- фондів загальнообов’язкового державного соціального страхування;
- Фонду гарантування вкладів фізичних осіб;
- міжнародних організацій.

Підставами для застосування до юридичної особи заходів кримінально-правового характеру є вчинення її уповноваженою особою (службовою особою юридичної особи, а також іншою особою, які відповідно до закону, установчих документів юридичної особи чи договору мають право діяти від імені юридичної особи) від імені та в інтересах юридичної особи злочинів, передбачених Кримінальним кодексом України, та спрямовані на отримання нею неправомірної вигоди або створення умов для отримання такої вигоди, а так само на ухилення від передбаченої законом відповідальності:

- ст. 209 (легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом);
- ст. 306 (використання коштів, здобутих від незаконного обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів, прекурсорів, отруйних чи сильнодіючих речовин або отруйних чи сильнодіючих лікарських засобів);
- ч. 1, 2 ст. 368-3, ч. 1, 2 ст. 368-4, ст. 369, 369-2 (підкуп службової особи юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми; підкуп особи, яка надає публічні послуги; пропозиція або надання неправомірної вигоди службовій особі; зловживання впливом).

До юридичних осіб судом можуть бути застосовані такі заходи кримінально-правового характеру:

- 1) штраф;
- 2) конфіскація майна;
- 3) ліквідація.

При цьому штраф та ліквідація застосовуються лише як основні заходи кримінально-правового характеру, а конфіскація майна – лише як додатковий.

При застосуванні до юридичної особи заходів кримінально-правового характеру судом будуть враховуватися: ступінь тяжкості вчиненого її уповноваженою особою злочину, ступінь здійснення злочинного наміру, розмір завданої шкоди, характер та розмір неправомірної вигоди, яка отримана або могла бути отримана юридичною особою, вжиті юридичною особою заходи для запобігання злочину.

Представником юридичної особи, щодо якої здійснюється провадження, може бути:

- особа, яка у кримінальному провадженні має право бути захисником;
- керівник чи інша особа, уповноважена законом або установчими документами;
- працівник юридичної особи.

Таким чином, кримінальна відповідальність за злочини у сфері службової діяльності встановлюється за діяння, суспільна небезпечність яких полягає у заподіянні шкоди відносинам, що забезпечують нормальну діяльність державного та громадського апарату, а також апарату управління підприємств, установ та організацій. Вони можуть бути віднесені до числа так званих загальних видів злочинів, вчинюваних у сфері службової діяльності, оскільки кожне з них посягає на суспільні відносини, що забезпечують нормальну службову діяльність в окремих ланках державного апарату, а також апарату управління окремих підприємств, установ та організацій незалежно від їх галузевої та відомчої належності, сфери діяльності, обсягу повноважень чи форми власності.

3.2. Кримінологічні засади корупції в Україні: причини та проблеми запобігання

Корупція в Україні давно сприймається як органічна частина нашого життя. Було б неправильним вважати, що корупція – явище останніх років чи навіть десятиліть. Корупція розглядається як складне соціальне явище, що негативно впливає на всі аспекти політичного і соціально-економічного розвитку суспільства і держави, загрожує демократії та правам людини, реалізації принципу верховенства права, підриває соціальну справедливість, легітимність публічних інститутів, добробут, завдає шкоди суспільству, соціальному прогресу та національній безпеці.

Усі цивілізовані країни світу відносять сьогодні корупцію до найнебезпечніших негативних криміногенних явищ соціально-політичного характеру. В Україні через масштаби поширеності у всіх сферах життєдіяльності та повну відсутність у чиновників страху відповідальності, нерідко корупцію не дарма, на жаль, відносять до окремого виду насильства – коли населення кожного дня стикається якщо не з прямим вимаганням хабара, так зі штучно створеними „представниками держави” умовами, коли без хабара неможливо вирішити практично жодної справи чи питання. Це універсальна проблема, яка вражає усі сфери суспільного життя, а найбільш – шкодить взаємовідносинам між громадянами та державою, представленою уповноваженими органами.

Особливу роль у числі складових, що можуть забезпечити успішну антикорупційну діяльність, відіграє наявність належного законодавства. Адже зрозуміло: протидія корупції в правовій демократичній державі можлива лише на правовій основі – це стосується як правозастосовної діяльності, прояву політичної волі, так і всіх інших заходів, які вживаються у сфері протидії корупції. Вихід за межі правових рамок в антикорупційній діяльності – це шлях до службових зловживань за яких протидія корупції здійснюватиметься тими ж корупційними засобами.

На подолання корупції у нашому суспільстві Верховна Рада України прийняла Закон України „Про засади запобігання і протидії корупції” від 7.04.2011 р. Антикорупційна сутність Закону України „Про засади запобігання та протидії

корупції” полягає в тому, що він визначає основні засади запобігання та протидії корупції в публічній і приватній сферах суспільних відносин. Його профілактичний характер визначається двома основними моментами: по-перше, він визначає певні обмеження для суб’єктів відповідальності за корупційні правопорушення, запобігаючи, таким чином, появі корупційних відносин; по-друге, він встановлює кримінальну, адміністративну, цивільно-правову та дисциплінарну відповідальність за порушення обмежень, спрямованих на запобігання та протидію корупції. Ключовим розділом Закону України „Про засади запобігання та протидії корупції” є розділ II „Заходи щодо запобігання та протидії корупції”, який містить обмеження щодо суб’єктів відповідальності за корупційні правопорушення, спрямовані на попередження та протидію корупції.

Антикорупційну спрямованість мають здійснені судова, податкова, адміністративна реформи, започаткована реформа кримінального судочинства, вдосконалені механізми доступу громадян до публічної інформації та отримання безоплатної правової допомоги.

Чинне антикорупційне законодавство України залежно від його спрямування і предмета регулювання умовно можна поділити на три групи:

- нормативно-правові акти, які передбачають положення щодо загальносоціального та спеціально-кримінологічного запобігання корупції;
- нормативно-правові акти, які визначають ознаки корупційних правопорушень і встановлюють за них відповідальність;
- нормативно-правові акти, які регулюють діяльність державних органів та їх окремих підрозділів щодо безпосередньої правоохоронної діяльності у сфері протидії корупції, її координації, здійснення контролю та нагляду за нею.

Сутність антикорупційного законодавства полягає в тому, щоб по-перше, обмежити, нейтралізувати чи усунути фактори корупції, а саме запобігти конфлікту інтересів (особистих і службових), нормативно визначити рамки етичної поведінки особи, уповноваженої на виконання завдань і функцій держави, зробити вчинення корупційних правопорушень справою невігідною і ризикованою, а врешті-решт досягти того, щоб особа чесно і сумлінно виконувала свої службові обов’язки, а також чітко визначити ознаки корупційних правопорушень, зокрема передбачити

адекватні заходи відповідальності за їх вчинення, належним чином врегулювати діяльність органів державної влади та їх окремих підрозділів, які безпосередньо протидіють корупції.

У вже розпочатій роботі немає зворотного шляху. Необхідно акумулювати досвід, сили, пропозиції та удосконалити антикорупційне законодавство, привівши його у ступінь правового становища Конституції. На даний час, коли українське суспільство з кожним днем все більш рішуче налаштоване на боротьбу з корупцією, необхідно відкинути усілякі побоювання щодо неспроможності законів повноцінно працювати та виправити ситуацію на краще.

Аналіз нормативно-правових актів, спрямованих на антикорупційну боротьбу, та практики їх застосування свідчить, що недоліки в окремих правовідносинах та неефективність застосування окремих положень законів можуть бути виправлені шляхом внесення змін в чинне законодавство. Законодавчого врегулювання потребують такі питання, як:

- упорядкування адміністративних процедур і надання адміністративних та інших публічних послуг;
- притягнення до відповідальності юридичних осіб за вчинення їх уповноваженими особами корупційних правопорушень;
- удосконалення інституту конфіскації;
- притягнення до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень осіб, які користуються недоторканністю.

У кримінологічному аспекті корупція характеризується низкою ключових ознак:

- умисне використання наданих службових повноважень та пов'язаних з ними можливостей у публічній та приватній сферах діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, фізичних та юридичних осіб;
- спеціальна мета – одержання неправомірної вигоди;
- прийняття пропозицій отримання неправомірної вигоди для себе або інших осіб;
- пропозиція чи надання неправомірної вигоди особам зазначеним у п. 1, 2, ч. 1 ст. 4 Закону України „Про засади запобігання та протидії корупції”;

- прийняття пропозиції або надання неправомірної вигоди фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних з цим можливостей;

- її суб'єктом може бути тільки особа, уповноважена на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування чи прирівняних до них осіб або наділена владою чи посадовими повноваженнями, особи, які постійно або тимчасово обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або особи, спеціально уповноважені на виконання таких обов'язків в юридичних особах, а також фізичні особи – підприємці, фізичні та юридичні особи.

Указом Президента України „Про Національну антикорупційну стратегію на 2011-2015 роки” від 21.10.2011 р. № 1001/2011 зазначається, що корупція в Україні набула ознак системного явища, яке поширює свій негативний вплив на всі сфери суспільного життя, все глибше укорінюючись у повсякденному житті як основний, швидкий та найбільш дієвий протиправний засіб вирішення питань, досягнення певних цілей. Масштаби поширення корупції загрожують національній безпеці України. Це потребує негайного вжиття системних та послідовних заходів, які мають комплексний характер і базуються на єдиній Національній антикорупційній стратегії на 2011-2015 роки. В умовах соціально-економічних реформ, які наразі здійснюються в державі, пріоритетними напрямками антикорупційної політики мають стати виявлення та усунення умов, що сприяють або можуть сприяти виникненню корупції, а також запобігання спробам їх створити.

Антикорупційна політика, як складова частина державної політики, повинна будуватися та реалізовуватися, перш за все, на вищому щаблі політичного керівництва країни з опорою та максимально можливому співробітництві з інститутами громадянського суспільства. Навіть обмежити рівень корупції, не кажучи вже про гучні плани її викоринити, лише каральними та обмежувачими заходами не можливо. Приказати корупції більше не існувати, а чиновникам на зловживати своїм становищем – не можна. Потрібен комплекс заходів протидії. По-перше, необхідно належним чином корегувати економічні реформи, виводячи на перше місце їх соціальну спрямованість та роблячи акцент на необхідності

зменшення монополії держави на надання „державних” послуг, як за рахунок створення „здорової” конкуренції, так й за рахунок надання можливості вирішення частини соціальних задач інститутам громадянського суспільства при залишенні за державою контрольних функцій. По-друге, потрібна перебудова на нових принципах всієї структури державної служби. По-третє, необхідне подальше забезпечення реформування податкової системи та вдосконалення податкового законодавства з метою детінізації економіки, у тому числі в частині унеможливлення сприяння свавіллю податківців на місцях. По-четверте, необхідне реформування на основі прозорості, незалежності та гідного забезпечення всієї судової системи. По-п’яте, запорукою ефективною протидії корупції у країні є відповідні зміни в ідеологічній сфері.

Корупція в Україні має ендемічний характер, що підтверджується, у тому числі, результатами розпочатого у 1998 р. по відношенню до України дослідження міжнародної організації Transparency International. Поширення корупції є однією із основних реальних та потенційних загроз національній безпеці України, а її викоренення – довгострокове завдання органів державної влади. Сфери, найуразливіші для корупційних діянь:

- надання ліцензій (ліцензування понад 120 видів діяльності, навіть СТО), дозволів, квот на імпорт, паспортів, банківських ліцензій, оформлення митних документів;
- здійснення цінового контролю;
- блокування виходу на ринок нових фірм та інвесторів, а також забезпечення монополії;
- визначення виконавців державних замовлень (визначення постачальників пального у сільському господарстві / Укragenротехсервісу у серпні 1999 року);
- надання субсидій, пільгових кредитів, митних пільг;
- контроль за курсом обміну валют, надмірна регламентація імпорту та відтоку капіталу (постійна політика Уряду за часів перебування Звягільського на посаді прем’єр-міністра);
- розподіл об’єктів нерухомості, телекомунікацій, енергетичної інфраструктури, зерноосховищ (ситуація з фірмою “МОТОРОЛА”);

- безконтрольне та нерегламентоване право службовців використовувати суспільно необхідні регулятивні акти, особливо в ділянках екології та охорони здоров'я (безпідставні перевірки з боку санепідемстанцій).

З метою підвищення ефективності розгляду адміністративних матеріалів про корупцію в судах необхідно запровадити позитивну практику щодо звернень працівників правоохоронних органів до відділів прокуратури по нагляду за виконанням законів у сфері боротьби з корупцією з метою отримання необхідних консультацій щодо правильної кваліфікації корупційних дій правопорушників, повноти зібраних матеріалів, недопущення інших помилок при підготовці та направленні до суду адміністративних протоколів, а також обговорення подальшої участі прокурорів в судових засіданнях по адміністративних провадженнях.

Оскільки корупція продукується певними суспільними відносинами, для зміни ситуації з корупцією слід змінити саме життя в країні. Якісна зміна соціальних відносин в Україні (політичних, економічних тощо) – це той магістральний шлях, який приведе до істотного зниження рівня корупції. У багатьох випадках особи стають на корупційний шлях лише через те, що ті чи інші життєві питання не можна вирішити законним шляхом. Тобто, якщо не діє закон, то починає процвітати корупція. З огляду на це, центральним напрямом запобігання корупції є забезпечення реалізації принципу законності у всіх сферах соціального життя.

Корупційні правопорушення, як й інші види посягань, обумовлює ціла система причин та умов. Причини та умови корупції можна поділити на політичні, економічні, правові, організаційно-управлінські і соціально-психологічні криміногенні фактори.

Основними причинами виникнення і поширення корупції в Україні є:

- недостатній рівень доброчесності окремих осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;
- недосконалість адміністративних процедур (їх відсутність або нечіткість);
- наявність у органів державної влади та осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, широкого спектра дискреційних повноважень;

- невідповідність рівня оплати праці осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, обсягу їх повноважень;

- несприятливий режим підприємницької діяльності та наявність економічних пільг для певних категорій підприємців;

- низька ефективність заходів, що вживаються правоохоронними органами, органами прокуратури та судами, щодо притягнення винних у вчиненні корупційних правопорушень до відповідальності;

- толерантність та відсутність критичного ставлення суспільства до проявів корупції;

- сприйняття населенням корупції як одного із засобів досягнення бажаного результату.

Серед найпоширеніших правопорушень, які завдають значних втрат бюджету держави і є підґрунтям для корупції і хабарництва, можна визначити нецільове використання та розтрату бюджетних коштів, незаконне відшкодування податку на додану вартість, незаконні операції з продажем землі та матеріальними цінностями Держрезерву, зловживання у сфері закупівель, порушення законодавства з оплати праці й інших соціальних виплат.

Поширення корупції в державі завдає значної шкоди всій системі управління та в разі невжиття відповідних заходів може поглибити такі наслідки:

- падіння авторитету державних та владних структур;

- затримка модернізації та розвитку національної економіки, порушення принципу конкуренції;

- зростання цін внаслідок включення хабара як обов'язкової складової до цінової формули на товари та послуги;

- погіршення інвестиційної привабливості держави;

- дискредитація закону як універсального регулятора суспільних відносин та перетворення його в засіб задоволення приватних і корпоративних інтересів.

У період переходу нашої держави від тоталітарної до демократичної системи, орієнтованої на ринкову економіку, проявилися певні передумови, що сприяють корупції. Серед них можна виділити загальні передумови, властиві певною мірою

всім країнам перехідного типу, та ті, що пов'язані з прорахунками та іншими недоліками при проведенні економічних реформ безпосередньо в Україні.

Передумови першої групи:

- відсутність тривалий час політичної та економічної стратегії формування нового суспільного ладу, недооцінка ролі державного регулювання у здійсненні цих перетворень, зокрема щодо діяльності управлінського апарату, значне послаблення державного контролю за його роботою;

- наявність легальних і прихованих політичних сил, які прагнуть відновлення колишнього ладу з його державно-управлінською системою та чинять опір запровадженню демократичних засад в усіх сферах суспільства, у тому числі в управлінні ним;

- наявність значних залишків старої командно-адміністративної системи у вигляді надмірно великого державного управлінського апарату з необґрунтовано широкими повноваженнями, зокрема розпорядчо-дозвільного змісту;

- процеси зміни форми власності, приватизації та накопичення значних цінностей, що відбулися в перші роки незалежності, здебільшого неофіційно або напівлегально, сприяли виникненню і зміцненню корпоративних угруповань і кланів, корупційних зв'язків;

- масове прагнення нових підприємницьких структур, включаючи кримінальні, розв'язати через державний апарат свої проблеми;

- масова зміна законодавчих та інших правових норм, послаблення нагляду та контролю за їх виконанням;

- значне збільшення кількості не обізнаних з національним законодавством та правопорядком іноземних підприємців та інвесторів, які стали легкою здобиччю корупціонерів.

Передумови другої групи:

- декларативність багатьох намірів та рішень влади;

- обмеженість, зволікання та непослідовність у проведенні реформ щодо демократизації управління суспільством, діяльності державного апарату, дерегуляції та лібералізації економіки, підтримки підприємництва, малого і середнього бізнесу;

- безперешкодне створення суб'єктів підприємницької діяльності на базі державного майна, переведення державної власності у приватну в інтересах окремих груп, тінювих структур, кланів;

- криміналізація економічних та інших соціальних відносин внаслідок недосконалої грошової та податкової політики, що сприяє тінізації, бартеризації, гальмує розвиток цивілізованого підприємництва, переорієнтовує його з виробничої спрямованості на торговельно-фінансову.

Корупція стала універсальною проблемою, яка впливає на всі сфери суспільного життя, а найбільше вражає сферу взаємовідносин громадян з органами державної влади та місцевого самоврядування, з якими найчастіше стикаються громадяни при реалізації своїх конституційних прав. Така ситуація підриває найчастіше ідеологію суспільства, так як громадяни починають сприймати корупцію як “спрощену форму” отримання громадянами адміністративних послуг. За останні роки корупція в Україні набула значного поширення, стала небезпекою як для держави, так і для громадян. Населення держави стає заручником корупції.

Запобігання корупції – це стратегічний напрям антикорупційної політики будь-якої держави. Будучи складовою такої діяльності, запобігання корупції водночас є також складовою протидії злочинності. Отже, воно базується на тих загальних засадах запобігання злочинності, які вироблені теорією та практикою протидії злочинності.

Успішна протидія корупції можлива за умови наявності таких складових: належного антикорупційного законодавства, ефективного його застосування відповідними органами державної влади і органами місцевого самоврядування, координації їх діяльності; ефективною системою протидії корупції в усіх сферах діяльності органів державної влади і органів місцевого самоврядування та на всіх рівнях; відкритості та інформованості громадськості про здійснення заходів щодо запобігання і протидії корупції; взаємодії об'єднань громадян з органами державної влади і органами місцевого самоврядування у сфері формування та реалізації державної антикорупційної політики, підтримки антикорупційних заходів держави громадянським суспільством. Основним завданням запобігання корупції є створення такої системи соціальних зв'язків за якої істотно (до мінімуму) зменшується

імовірність виникнення ситуацій корумпування службовців. Іншими словами, йдеться про створення сприятливих умов для чесного і законного виконання службовцями своїх службових обов'язків і несприятливих умов для зловживання ними (службовцями) своїми службовими повноваженнями. В результаті виконання такого завдання створюється система, яка, з однієї боку, передбачає дієві стимули до правомірної поведінки, з іншого – істотно обмежує для осіб, уповноважених на виконання функцій держави, можливість зловживати владними повноваженнями в корисливих та інших особистих чи корпоративних інтересах. Вона робить корумповану поведінку соціально невігідною.

Запобігти корупції можна шляхом вжиття таких запобіжних заходів:

- забезпечення правової, організаційної, фінансової незалежності судової влади, існування неупередженого і справедливого суду. Незалежний, неупереджений і справедливий суд – запорука дотримання законності у всіх сферах соціального життя, у тому числі в сфері реалізації влади, дотримання прав і свобод людини та громадянина;

- активного сприяння розбудові громадянського суспільства, функціонуванню його базових інститутів. Розвинуте громадянське суспільство – одна з основних передумов ефективного запобігання корупції. Його основні інституції примушують владу працювати в його інтересах. Сприяючи прозорості функціонування владних структур, вони створюють сприятливі умови для запобігання корупції, виявлення фактів корупційних правопорушень та притягнення винних осіб до передбаченої законом відповідальності;

- прийняття закону про відшкодування шкоди, завданої фізичним або юридичним особам незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб під час здійснення ними своїх повноважень;

- проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів, з метою виявлення у проектах таких актів норм, що можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень;

- формування правила цивілізованого політичного лобізму, прийнявши Закон України „Про лобіювання”, оскільки визначення правил демократичного лобіювання має істотно звузити можливості для так званого корупційного лобізму, який базується на кримінальних технологіях (підкупі чиновників та застосуванні інших корупційних засобів);

- внесення змін до законодавчих актів, що регулюють ведення господарської діяльності, з метою обмеження сфери застосування дозвільних процедур або забезпечення спрощення і прозорості таких процедур, зокрема принципу „позитивного адміністративного мовчання” (якщо в установлений строк державний орган не надає відповідь, питання, порушене у відповідному запиті чи клопотанні, вважається вирішеним), а також покладення на органи виконавчої влади здійснення окремих адміністративних процедур (наприклад погодження певних рішень з іншими органами);

- створення системи дійового контролю за діяльністю влади, що, зокрема, передбачає прийняття Закону України „Про державний контроль у системі виконавчої влади України”, який би визначив систему, суб'єктів та основні засоби такого контролю;

- проведення перевірки законності утворення організацій (фірм, агентств тощо), діяльність яких пов'язана з виконанням за відповідну плату функцій органів державної влади;

- забезпечення виваженої та поміркованої оптимізації чисельності державного апарату;

- проведення реформування системи оплати праці державних службовців;

- встановлення обов'язку державного службовця щодо звільнення з посади в разі обрання його до виборного органу державної влади;

- створення єдиного державного банку даних про осіб, які були засуджені або притягнуті до адміністративної відповідальності за корупційні діяння, з метою використання цієї інформації під час проведення спеціальної перевірки кандидатів на посади державних службовців та працівників, які вже займають такі посади;

- створення єдиного державного банку даних щодо юридичних осіб (фінансові установи, суб'єкти підприємницької діяльності тощо), причетних до корупції, з метою запобігання їх участі у виконанні державних замовлень;
- спрощення процедур прийняття управлінських та інших рішень, зменшення службової залежності, належного матеріального забезпечення службовців;
- уникнення функціональних конфліктів у діяльності органів виконавчої влади, насамперед стосовно поєднання контрольно-дозвільних та господарських функцій;
- скорочення випадків прийняття державними службовцями відвідувачів сам-на-сам, здійснення контролю за діяльністю державного службовця на робочому місці, влаштування по можливості приміщень із „скляними перегородками” для осіб, що працюють з відвідувачами;
- вжиття заходів щодо зменшення безпосередніх контактів громадян і представників юридичних осіб з державними службовцями, зокрема шляхом впровадження системи електронного документообігу та електронного цифрового підпису;
- постійного врахування рівня службового та психологічного навантаження на кожного підлеглого працівника;
- забезпечення реалізації конституційних положень про свободу слова, законодавства про інформацію, недопущення позасудової розправи із ЗМІ за допомогою репресивних органів, політичної та іншої цензури;
- створення ефективного механізму доступу громадян і, насамперед, журналістів, до інформації про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб;
- недопущення будь-яких проявів монополізації економіки, сприяння природній конкуренції;
- удосконалення системи оподаткування, зменшення податкового тиску на підприємців та інших фізичних осіб, спрощення порядку стягнення податків, розширення сфери застосування фіксованих платежів;
- впровадження принципів гласності та конкурсності у систему державних замовлень, механізми приватизації, оренди державного майна;

- усунення перешкод, що стримують розвиток підприємництва – зокрема, спрощення механізмів та забезпечення рівних умов для суб'єктів господарювання під час видачі ліцензій, реєстрації підприємств і громадян-підприємців, у процедурах митного, прикордонного, екологічного, санітарного та інших видів контролю;

- удосконалення правового регулювання та управлінського механізму фондового ринку, забезпечення конкурсності та максимальної прозорості цієї діяльності, насамперед щодо продажу пакетів акцій підприємств у процесі приватизації державного майна;

- розроблення дійової системи економічних та фінансових засобів контролю та протидії легалізації „брудних” коштів;

- формування ефективної, прозорої, підконтрольної народові та побудованої на наукових принципах системи державного управління, яка б функціонально і процедурно зводила до мінімуму можливість виникнення у службовців ситуацій конфлікту інтересів та зловживання ними владними повноваженнями;

- чіткого визначення приписів і процедур поведінки державних службовців при прийнятті управлінських рішень, що заборонить їм у багатьох випадках діяти на власний розсуд, зловживати наданими їм повноваженнями;

- створення громадських приймалень, телефонів довіри, спеціальних поштових скриньок, Інтернет – ліній, що дасть змогу систематично отримувати від громадян, підприємств, установ та організацій інформацію про корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією, вчинені посадовими особами;

- формування антикорупційної свідомості громадян і посилення їх антикорупційної мотивації, шляхом виховання у громадян високих моральних цінностей, підвищення рівня правової свідомості населення, вироблення стійкої психологічної установки щодо правомірного способу життя, створення атмосфери суспільної нетерпимості до корупційних форм поведінки та громадського осуду осіб, які вчинили корупційні діяння, подолання пасивності суспільства щодо сприйняття корупції як загрози національній безпеці, реальної загрози кожному членові суспільства, та залучення широких верств населення до активної участі в антикорупційній діяльності;

- введення до загальноосвітніх та просвітницьких програм спеціальних навчальних курсів, проведення конференцій, круглих столів, симпозіумів, диспутів, ток-шоу та інших форм поширення знань про корупцію, її соціальну ціну, способи та засоби протидії їй;

- включення до тематичних планів засобів масової інформації публікацій, теле- та радіопередач, присвячених запобіганню корупції;

- запровадження системи постійного інформування суспільства про вчинені корупційні правопорушення, осіб, винних у їх вчиненні, та заходи правового реагування щодо таких осіб. Така система має, зокрема, включати обов'язкове поширення відповідними правоохоронними органами і судами через свої прес-служби чи в інший спосіб зазначеної інформації;

- інформування населення про розташування органів, що ведуть боротьбу з корупцією, часи їх роботи та контактні телефони посадових осіб цих органів;

- випуск спеціальної літератури: популярних юридичних посібників, збірників актів законодавства, бюлетенів, плакатів тощо;

- визначення механізму взаємодії органів, які ведуть боротьбу з корупцією, з іншими органами, на які згідно із законодавством покладається оперативне, технічне, інформаційне та інше забезпечення боротьби з корупцією;

- запровадження порядку та механізму належної оцінки оперативної інформації щодо корупційних діянь, згідно з якими керівники відповідних правоохоронних органів або їх підрозділів матимуть виняткові повноваження та нестимуть персональну відповідальність за прийняття рішень відповідно до передбачених законом заходів реагування на таку інформацію;

- налагодження співробітництва правоохоронних органів з населенням щодо виявлення фактів корупції в органах державної влади, запровадити механізми заохочення населення за надання об'єктивної інформації про факти корупції;

- запровадження єдиної системи міжвідомчої статистики щодо справ про корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією.

Боротьба з корупцією є ефективним інструментом підвищення авторитету державної влади та суспільної моралі. Перший крок на цьому шляху зроблено –

створено правовий механізм, в основу якого закладено міжнародні стандарти та багаторічний досвід боротьби з корупцією в Україні.

3.3 Правовий статус органів по боротьбі з корупцією

У даний час тенденції до збільшення службової злочинності та корупції, поширення загальної зневіри громадян у ефективності діяльності органів влади, дотриманні посадовими особами принципів справедливості набули загрозливих масштабів. У такому разі правоохоронні органи мають зайняти принципову позицію з охорони та захисту прав громадян, інтересів держави та стратегічно спрогнозувати свою діяльність на упередження розвитку криміналізації суспільства.

Вітчизняне законодавство, що визначає правові підстави для діяльності правоохоронних органів у сфері боротьби з економічною злочинністю та корупцією складається з наступних нормативних актів:

1) Конституція України.

2) Кримінальний кодекс України, Кримінальний процесуальний кодекс України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Закони України “Про засади запобігання і протидії корупції”, “Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю”, “Про оперативно-розшукову діяльність”, “Про прокуратуру”; “Про Службу безпеки України”; “Про міліцію”; “Про державну службу”.

3) Підзаконні нормативно-правові акти.

Поширення таких негативних процесів на фоні руйнації системи державних заходів профілактики злочинності та правопорушень корупційного характеру, вимагають якнайшвидшого комплексного їх оновлення та контролю застосування не тільки силами правоохоронних органів. Профілактична діяльність правоохоронних органів приведе до позитивних наслідків тільки за умов залучення сил та можливостей широкої соціальної профілактики.

Суб’єкти боротьби з корупцією поділяються на такі основні групи:

- органи, що здійснюють безпосередньо правоохоронну діяльність, в тому числі спеціально утворені для запобігання корупційним діям, їх викриття і розслідування;

- органи, які в межах виконання інших своїх функцій забезпечують правоохоронні органи інформацією, що містить відомості про корупційні дії;

- органи, діяльність яких спеціально або внаслідок виконання інших функцій спрямована на здійснення упереджувального та обмежувального впливу на соціальні передумови корупції, запобігання причинам та умовам, що безпосередньо сприяють корупційним діям;

- органи, які здійснюють координацію боротьби з корупцією.

Відповідно до ч. 5 ст. 5 Закону України „Про засади запобігання і протидії корупції”, спеціально уповноваженими суб'єктами, які безпосередньо здійснюють заходи щодо виявлення, припинення та розслідування корупційних правопорушень, є:

- органи прокуратури;

- спеціальні підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю Міністерства внутрішніх справ України (УБОЗ);

- по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю Служби безпеки України (ГВ БКОЗ).

Спеціальні підрозділи Міністерства внутрішніх справ України та Служби безпеки України взаємодіють на безоплатній основі з інформаційно-довідковими службами Державного комітету статистики України, Генеральної прокуратури України, Міністерства юстиції України, Верховного Суду України, банківських, фінансових та інших органів і установ, а також одержують від них всю інформацію про реальні прояви корупції.

Відповідно до пункту 1 Указу Президента України „Про першочергові заходи з реалізації Закону України „Про засади запобігання і протидії корупції” № 964/2011 від 5.10.2011 р., функції спеціально уповноваженого органу з питань антикорупційної політики тимчасово покладено на Міністерство юстиції України. При цьому Указом також зобов'язано міністерство внести проект закону про спеціально уповноважений орган з питань антикорупційної політики.

Протягом останніх років присутня політична воля на зміну застарілих підходів діяльності правоохоронних та інших державних органів з питань протидії злочинності і корупції. Про це можна стверджувати коментуючи нормативно-правові акти Президента України, а в діяльності органів прокуратури, накази Генерального прокурора України. Зважаючи на правове становище та особливості нормативно-правового регулювання діяльності, органи прокуратури в системі правоохоронних органів відіграють найбільш відповідальну роль, оскільки на них покладено функціональний конституційний обов'язок забезпечення законності на основних напрямках гарантування прав громадян та інтересів держави.

Боротьба з проявами корупції ґрунтується на поєднанні законодавчих профілактичних та репресивних заходів. При цьому пріоритет надається профілактичним заходам загальносоціального і соціально-кримінологічного спрямування.

Для забезпечення ефективного пошуку та отримання інформації про конкретні прояви корупційних дій основні зусилля правоохоронних органів спрямовуються на виявлення об'єктів їх прояву та сфер діяльності державних службовців. Відомості можна отримати аналізуючи діяльність державних структур при встановленні можливих фактів порушення законодавства. Можна відокремити такі ознаки, наявність яких залежно від характеру і обсягу одержаної інформації, дозволяє стверджувати або висунути припущення про існування корумпованих зв'язків, а саме:

- отримання кредитів, придбання цінних паперів, нерухомості чи іншого майна з використанням при цьому пільг чи привілеїв не передбачених чинним законодавством або на які юридична чи фізична особа не має права;

- зайняття державними службовцями безпосередньо, через посередників чи підставних осіб підприємницькою діяльністю з використанням влади чи службових повноважень і пов'язаних з цим можливостей;

- сприяння з використанням службового положення фізичним чи юридичним особам у привілейованому здійсненні ними підприємницької чи іншої діяльності;

- неправомірне втручання з використанням службового становища в діяльність інших державних органів чи посадових осіб з метою перешкодити виконанню ними своїх повноважень чи домагання прийняття неправомірного рішення;
- використання інформації, одержаної у зв'язку з виконанням службових обов'язків, в корисних чи інших особистих інтересах;
- необґрунтована відмова в наданні відповідної інформації, надання невірогідної чи неповної службової інформації;
- протезування в призначенні на посаду кандидата, який за діловими і професійними якостями не має переваг серед інших кандидатів;
- систематичне порушення законодавства про антимонопольну діяльність з метою штучного створення дефіциту на споживчому ринку;
- виявлені факти будь-яких варіантів відхилення від оподаткування (шахрайське зниження прибутку, тіньові, не реєстровані угоди, вступ до позаслужбових відносин з працівниками податкової служби);
- систематичне отримання квот і ліцензій на вивезення за межі держави нафтопродуктів, сировини, рідкоземельних металів комерційними структурами, для яких цей різновид діяльності не є професійним;
- регулярне “переведення у готівку” великих сум грошових коштів;
- усі варіанти фінансових махінацій, спрямовані в результаті на організоване розкрадання державних коштів, які знаходяться в розпорядженні державних чи підприємницьких структур;
- усі варіанти вивезення (в тому числі спроб) сировинних ресурсів, готової продукції, кольорових металів під виглядом відходів виробництва;
- закупки по імпорту (витрата валютних коштів) товарів, придбання яких явно не має комерційної і технологічної перспективи;
- використання посадовими особами свого службового становища для блокування конкурентів певної підприємницької структури з метою підтримання монополії підприємницької діяльності;
- протезування посадових осіб різних управлінських організацій малим підприємствам, спільним підприємствам, асоціаціям, фінансовим компаніям, яке

виявляється в переважному наданні приміщень, обладнання, будівельних матеріалів, сировини;

- виявлення зв'язків представників організованих злочинних формувань з іноземцями та іншими особами, про яких є інформація, що вони причетні до махінацій по вивезенню з держави сировинних ресурсів, кольорових металів та ін.;

- виділення великих кредитів банками без відповідної гарантії їх повернення.

Залежно від результатів перевірки приймається певне рішення, якщо в діях особи відсутній склад злочинів, та вона підлягає дисциплінарному чи адміністративному стягненню. В такому випадку інформується керівництво особи, що вчинила корупційні дії, з метою прийняття відповідного рішення, наприклад, звільнення з посади чи позбавлення можливості вчиняти корупційні дії іншим шляхом. Що стосується адміністративно-правової відповідальності за вчинення корупційних дій, то у випадку викриття правопорушення пов'язаного з корупцією складається адміністративний протокол. Якщо ж у діях особи присутній склад злочину передбачений вищезазначеними статтями Кримінального кодексу України, приймається рішення про порушення кримінальної справи.

Стосовно запобігання та протидії корупції органами прокуратури слід відзначити, що запобігання корупції можна визначити як особливий вид соціального управління, напрям антикорупційної діяльності, який полягає в усуненні, нейтралізації чи обмеженні дії факторів (детермінант) корупції, цілеспрямованому впливі за допомогою комплексу спеціально розроблених законних засобів на систему суспільних відносин, що складаються у сфері реалізації публічної влади, що має за мету стимулювання осіб, уповноважених на виконання функцій держави, та інших суб'єктів до правомірної поведінки у сфері публічної влади, перешкоджання вступу їх у корупційні відносини та припинення таких відносин. Органи прокуратури мають у повній мірі реалізовувати свої повноваження у питаннях попередження корупційних правопорушень, оскільки вони є одним з різновидів соціального контролю правоохоронного спрямування.

Наказом Генерального прокурора України „Про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції” від 16.01.2013 р. № 1/1гн передбачено, що координацію діяльності правоохоронних органів у сфері

протидії злочинності та корупції слід вважати одним із головних пріоритетів у роботі прокурорів усіх рівнів. Основними критеріями оцінки ефективності координаційної діяльності прокурорів вважається реальний вплив на покращання стану протидії злочинності та корупції, підвищення ефективності їх профілактики, захист прав і свобод громадян та інтересів держави від злочинних посягань, у тому числі щодо відшкодування завданих їм збитків, рівень довіри громадськості до органів прокуратури та правоохоронних органів.

Дослідження потребують проблемні аспекти протидії корупції невирішені на законодавчому рівні, для зниження рівня якої необхідно:

- встановити відповідальність посадових осіб за прийняття незаконних колегіальних рішень;
- спростити процедуру проведення окремих слідчих дій стосовно суддів, які притягуються до кримінальної відповідальності;
- посилити відповідальність за невиконання вимог щодо відсторонення від посади службових осіб за вчинення корупційних правопорушень;
- розробити критерії ефективності здійснення протидії корупції та проведення профілактичних заходів.

Позитивним для застосування кримінологічних рівнів профілактики корупційних правопорушень буде посилення координаційної роботи прокурора з правоохоронними органами, органами державної влади та місцевого самоврядування, інформування громадськості про результати такої роботи та про шляхи запобігання і протидії корупції через засоби масової інформації та виступи прокурора перед громадськістю, запровадження виборної посади громадського помічника прокурора тощо. Досягнення результатів у реалізації цих напрямів можливе лише при ефективному використанні законодавчої бази запобігання і протидії корупції, сумлінного її виконання працівниками органів прокуратури України, представниками громадськості, а з рештою і самим громадянином.

Використана література:

1. Збірник лекцій для курсів підвищення кваліфікації працівників органів державної влади та місцевого самоврядування, на яких покладено обов'язки з організації роботи щодо запобігання та протидії проявам корупції (I-VII категорії посад). – К., 2011.
2. Дюжев Д.В. Нормативно-правове регулювання запобігання та протидії корупції в Україні : навчальний посібник / Д.В. Дюжев; Донецька обласна державна адміністрація, Донецький обласний центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій. – Донецьк, 2012. – 82 с.
3. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25. – Ст. 131.
4. Конституція України від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
5. Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 07.04.2011 р. № 3206-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 40. – Ст. 404.
6. Слущка Т. Поняття службової особи: кримінально-правовий аналіз / Т. Слущка // Публічне право. – 2011. – № 3. – С. 168-175.
7. Про судову практику у справах про хабарництво: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 26.04.2002 р. № 5 // Юридичний вісник України. – 2002. – № 28.
8. Задорожний А.А. Злочини у сфері службової діяльності як об'єкт кримінологічного дослідження / А.А. Задорожний // Вісник Вищої ради юстиції. – 2011. – № 3(7). – С. 111-121.
9. Антипов В.В. Кримінальна відповідальність за зловживання владою та службовим становищем: компаративний аналіз / В.В. Антипов // Науковий вісник Національного університету ДПС України (економіка, право). – 2012. – № 1(56). – С. 215-223.

10. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення національного законодавства у відповідність із стандартами Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією: Закон України від 18.04.2013 р. № 221-VII // Голос України від 17.05.2013 р. – № 90.

11. Практика розгляду кримінальних справ про злочини, склад яких передбачено ст. 366 Кримінального кодексу України (службове підроблення): Узагальнення судової практики Верховного Суду України від 19.10.2009 р. // Вісник Верховного суду України. – 2010. – № 1.

12. Ігнатов О.М. Загальний кримінологічний аналіз Закону України „Про засади запобігання та протидії корупції” як заходу протидії корупції / О.М. Ігнатов // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. – 2011. – № 2. – С. 90-94.

13. Печенкін І. Сучасний стан використання органами прокуратури кримінологічних рівнів запобігання і протидії корупції / І. Печенкін // Публічне право. – 2012. – № 3(7). – С. 349-357.

14. Про Національну антикорупційну стратегію на 2011-2015 роки: Указ Президента України від 21.10.2011 р. № 1001/2011 // Урядовий кур'єр від 27.10.2011 р. – № 199.

15. Антикорупційне законодавство України: посібник [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://oda.odessa.gov.ua/files/oda/koruptsiya/antikprupc_zakonod.pdf.

16. Задирака Н.Ю. Шляхи становлення антикорупційного законодавства в Україні [Електронний ресурс] / Н.Ю. Задирака, К.В. Берднікова // Форум права. – 2012. – № 2. – С. 274–277. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2012-2/12znjzvu.pdf>.

17. Якушева Н., Бежевець О. Антикорупційне законодавство: чергові зміни у фокусі діяльності фармацевтичних компаній [Електронний ресурс] / Н. Якушева, О. Бежевець // Режим доступу: <http://pravotoday.in.ua/ua/press-centre/publications/pub-931/>.

18. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України

стосовно відповідальності юридичних осіб: Закон України від 23.05.2013 р. № 314-VII // *Голос України* від 22.06.2013 р. – № 116.

19. Нерсесян А.С. Корпоративна корупція: кримінально-правовий аспект / А.С. Нерсесян // *Правова держава*. – 2012. – Вип. 23. – С. 366–372.

20. Гвоздецький В.Д. Корупція як соціальне, психологічне і моральне явище / В.Д. Гвоздецький // *Актуальні проблеми держави і права*. – 2012. – Вип. 63. – С.139–145.

21. Кваша О.О. Корупція та організована злочинність: обґрунтування взаємозв'язку / О.О. Кваша // *Правова держава*. – 2010. – Вип. 21. – С. 335–342.

22. Коруля І.В. Міліція в механізмі протидії корупції: монографія / Коруля І.В. ; Нац. акад. внутр. справ. – К.: Нац. акад. внутр. справ, 2013. – 245 с.

23. Шепітько В.Ю. Розслідування злочинів корупційної спрямованості: наук.-практ. посіб. / В.Ю. Шепітько, В.А. Журавель; Нац. акад. прав. наук України, НДІ вивч. пробл. злочинності ім. В. В. Сташиса. – Х.: Харків юридичний, 2013. – 219 с.

24. Координація прокурором діяльності правоохоронних органів із протидії злочинності та корупції: моногр. – К.: Правова єдність, 2013. – 320 с.

25. Киричко В.М. Кримінальна відповідальність за корупцію : наук.-практ. комент. / В.М. Киричко. – Х.: Право, 2013. – 423 с.

26. Мельник О.М. Науково-практичний коментар Закону України „Про засади запобігання і протидії корупції”: станом на 1 січня 2012 р. / [Мельник О. М., Руснак Ю. І., Шамрай О. В.] ; за ред. д-ра наук з держ. упр., засл. діяча науки і техніки України, проф. Шамрая Василя Олександровича. – К. : Професіонал, 2012. – 461 с.

27. Правові засади державної служби та протидії корупції в Україні: зб. законодав. та ін. нормат.-прав. актів (станом на 01.05 2012) / Луган. держ. ун-т внутр. справ ім. Е. О. Дідоренка; [упоряд.: А. С. Кравцов, В. І. Маценко]; за заг. ред., д-ра юрид. наук, доц. В. М. Комарницького. – Луганськ: РВВ ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка, 2012. – 775 с.

28. Міжнародно-правові акти у сфері протидії корупції: [зб. док.: пер. з інозем. мов] / Верховна Рада України, Ін-т законодавства, Нац. акад. наук України, Секція сусп. і гуманіт. наук; заг. ред. Голови Верховної Ради України, акад. НАН України

В. М. Литвина; [упоряд.: В. О. Зайчук та ін.; пер. О. В. Київець та ін.]. – К. : Парламентське вид-во, 2012. – 623 с.

29. Збірник законодавчих актів з питань протидії корупції / [упоряд.: В. В. Бєлєвцева та ін.]. – Х.: Право, 2012. – 307 с.

30. Про засади запобігання і протидії корупції. – Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму: закони України: чинне законодавство зі змінами та допов. станом на 1 берез. 2012 р.: (офіц. текст). – К.: Паливода А. В. [вид.], 2012. – 79 с. – (Закони України).

31. Головне управління по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю Служби безпеки України: надійний захист інтересів держави та громадян: до 20-ї річниці створення / [В. Рокитський та ін.; відп ред. Л. Ряско]. – К.: [б. в.], 2012. – 303 с.

32. Кушерець Д.В. Корупція: економічні, правові та соціальні проблеми захисту майнових прав / Дарина Кушерець; Ун-т сучас. знань. – К.: Знання України, 2012. – 123 с.

33. Закон України „Про засади запобігання і протидії корупції”: наук.-практ. комент. / [Бандурка О. М. та ін.]; за заг. ред. акад. НАПрН України О. М. Бандурки ; наук. ред. д-ра юрид. наук, ст. наук. сп. В. В. Ковальської, д-ра юрид. наук, проф. О. М. Литвинова. – Х.: НікаНова, 2012. – 224 с.

34. Про першочергові заходи з реалізації Закону України „Про засади запобігання і протидії корупції”: Указ Президента України від 05.10.2011 р. № 964/2011 // Урядовий кур'єр від 12.10.2011 р. – № 188.

35. Про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції: Наказ Генерального прокурора України від 16.01.2013 р. № 1/1Гн.