

**УКРАЇНСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ЗАЛІЗНИЧНОГО ТРАНСПОРТУ**

ЕКОНОМІЧНИЙ ФАКУЛЬТЕТ

Кафедра менеджменту і адміністрування

О. Г. Дейнека, Г. О. Дзядук

**АНТИКОРУПЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ У СФЕРІ
ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ**

Конспект лекцій

Харків - 2022

Дейнека О. Г., Дзядук Г. О. Антикоруційна діяльність у сфері публічного управління та адміністрування: Конспект лекцій.– Харків: УкрДУЗТ, 2022. – 50 с.

У конспекті лекцій розглянуто основні етапи публічного управління, функції, структура та методи антикорупційної діяльності.

Рекомендується для здобувачів вищої освіти спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування».

Бібліогр.: 15 назв.

Конспект лекцій розглянуто та рекомендовано до друку на засіданні кафедри менеджменту і адміністрування 1 лютого 2022 року, протокол № 6.

Рецензент

доц. Ю. А. Крихтіна

ЗМІСТ

Вступ.....	4
Тематичний план.....	4
Модуль 1. Сучасні механізми запобігання та протидії корупції.....	5
Лекція 1. Загальні цілі та принципи запобігання і протидії корупції.....	5
1.1 Місія антикорупційної політики.....	5
1.2 Цілі антикорупційної політики.....	6
1.3 Принципи антикорупційної діяльності.....	7
1.4 Протидії корупції.....	8
Лекція 2. Стратегічні підходи до антикорупційної діяльності	14
2.1 Стратегія усвідомлення, якісного управління та попередження.....	14
2.2 Антикорупційна діяльність.....	15
Лекція 3. Класифікація механізмів попередження та протидії корупції.....	22
3.1 Основні принципи щодо боротьби з корупцією.....	22
3.2 Недоліки боротьби з корупцією за думкою зарубіжних експертів.....	25
3.3 Передумови боротьби з корупцією.....	27
Модуль 2. Роль громадянства та співпраця державних органів у запобіганні корупції.....	28
Лекція 1. Держава та громадянське суспільство у сфері запобігання та протидії корупції.....	28
1.1 Роль та можливість участі громадянського суспільства у запобіганні та протидії корупції.....	28
1.2 Співпраця державних органів з громадськістю у запобіганні та протидії корупції.....	33
Лекція 2. Напрями протидії корупції у сфері державної служби.....	39
2.1 Аспекти корупції у сфері державної служби.....	39
2.2 Зарубіжна практика з попередження корупції.....	42
2.3 Результати дослідження стану корупції.....	44
Контрольні питання.....	48
Список літератури.....	49

ВСТУП

Серед основних процесів сучасного суспільного розвитку більшість науковців виокремлюють глобалізаційні. Україна як одна з найбільших європейських держав, володіючи великим економічним та геополітичним потенціалом, не може залишатися осторонь світових тенденцій. Однак державним управлінням, політикам і науковцям необхідно пам'ятати про численні перешкоди, які неодмінно супроводжують такі важливі для суспільства явища. І чи не найнебезпечнішою загрозою розвитку суспільства нині є корупція.

Сьогодні немає жодної країни, де корупція була би повністю викорінена. Жодна із соціально-політичних і економічних систем не мала, не має і не може мати повного імунітету до корупції. Корупція може існувати тривалий час навіть у розвинутих демократичних країнах та у відкритих ринкових економіках. Відмінність полягає не в наявності чи відсутності корупції як такої, а в її масштабах, характері корупційних проявів, впливі на економічні, соціальні, політичні, правові та інші процеси.

ТЕМАТИЧНИЙ ПЛАН

- 1 Загальні цілі та принципи запобігання і протидії корупції.
- 2 Стратегічні підходи до антикорупційної діяльності.
- 3 Класифікація механізмів попередження та протидії корупції.
- 4 Держава та громадянське суспільство у сфері запобігання та протидії корупції.
- 5 Напрями протидії корупції у сфері державної служби.

МОДУЛЬ 1. Сучасні механізми запобігання та протидії корупції

ЛЕКЦІЯ 1. Загальні цілі та принципи запобігання і протидії корупції

План

- 1.1 Місія антикорупційної політики.
- 1.2 Цілі антикорупційної політики.
- 1.3 Принципи антикорупційної діяльності.
- 1.4 Протидії корупції.

1.1 Місія антикорупційної політики

Вироблення будь-якої політики має починатися з визначення місії – головної загальної мети діяльності, що розкриває призначення цієї діяльності. Місія задає загальний орієнтир, без якого неможливо сформулювати єдину систему цілей, тому її визначення має передувати постановці цілей. Можна зазначити різні підходи до конкретизації місії запобігання та протидії корупції. Наприклад, у навчальному посібнику «Основи протидії корупції» за редакцією І. І. Рогова, К. А. Мані, С. Ф. Бичкової місія антикорупційної політики визначається як істотне зниження рівня корупції та забезпечення захисту прав і законних інтересів громадян, суспільства і держави від загроз, впливу і наслідків, пов'язаних з корупцією. Подібне визначення міститься у Національній антикорупційній програмі Республіки Литва, затвердженій рішенням Сейму Республіки Литва, згідно з якою головна мета програми – зменшення рівня корупції в Литві та зведення до мінімуму її негативного впливу на розвиток економіки, демократії і соціальної держави та національну безпеку [9].

У Стратегії протидії корупції, що затверджена постановою уряду Республіки Угорщина, акцент зроблений на захисті соціального та економічного життя від корупції. Аналогічно у ст. 1 Модельного закону про боротьбу з корупцією, прийнятому на тринадцятому пленарному засіданні Міжпарламентської асамблеї

держав – учасниць СНД, передусім визначено, що закон спрямований на захист прав і свобод громадян, забезпечення безпеки держави від загроз, що випливають з проявів корупції, забезпечення ефективної діяльності державних органів, державних посадових осіб, а також осіб, які прирівняні до них, шляхом попередження, виявлення, припинення і розкриття корупційних правопорушень, усунення їх наслідків і притягнення винних до відповідальності.

Нарешті, у монографії О. Прохоренка «Корупція по-українськи (стан, проблеми, перспективи)» дається комплексне розуміння мети політики України щодо протидії корупційним проявам у системі державної служби: захист інтересів державного бюджету; зміцнення економічних і політичних позицій України у світовому 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 міжнародно-правовими актами забезпечення прав і свобод громадян, завершення формування громадянського суспільства [10].

Підсумовуючи наведені визначення, можна викласти розуміння місії антикорупційної діяльності як поєднання трьох складових, а саме:

- максимального зменшення рівня корупції;
- захисту суспільства від загроз, впливу і наслідків корупції;
- виявлення та усунення причин і умов корупції.

1.2 Цілі антикорупційної політики

Місія антикорупційної діяльності має конкретизуватися у вигляді системи цілей. На основі аналізу стратегічних документів та досліджень з питань протидії корупції можна сформулювати перелік загальних цілей антикорупційної політики, які не залежать від специфіки країни. Серед них:

- ефективно запобігання корупції;
- цілеспрямована довгострокова боротьба з корупцією на всіх її рівнях;

- звуження поля умов і обставин, що сприяють корупції;
- забезпечення успішного виявлення корупційних дій і невідворотного покарання за них;
- зменшення мотивації посадових осіб до корупційної поведінки;
- створення атмосфери суспільного несприйняття корупції [4].

1.3 Принципи антикорупційної діяльності

Крім цілей, антикорупційна діяльність має базуватися на певних принципах.

Основні принципи запобігання та протидії корупції:

загальні принципи:

- політичне забезпечення;
- системність;
- акцент на запобіганні корупції;
- обов'язковість та жорсткість покарання;
- відшкодування збитків;
- науковість;
- міжнародне співробітництво;

правові принципи:

- верховенство права;
- законність;
- правова регламентація;

управлінські принципи:

- координація;
- контрольованість;
- системне удосконалення державного управління;
- етизація;

економічні принципи:

- відокремлення влади від бізнесу;
- використання економічних механізмів;

принципи взаємодії держави та суспільства:

- відкритість та прозорість;
- підзвітність;
- державно-громадське партнерство.

1.4 Протидії корупції

Важливим загальним антикорупційним принципом виступає обов'язковість та жорсткість покарання, що означає невідворотність відповідальності за кожне корупційне діяння, незважаючи на місце його суб'єкта у владній ієрархії, та такі жорсткі санкції проти корупціонерів, як позбавлення волі, штрафи, звільнення з посад без права обіймати їх у подальшому, конфіскація майна тощо. Зокрема, на думку експертів GRECO, корупція зазвичай має розглядатися як злочин. З цього приводу Кримінальна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією встановлює, що кожна держава – учасниця Конвенції запроваджуватиме стосовно визначених у ній кримінальних злочинів (різних видів хабарництва, зловживання впливом, відмивання доходів, отриманих від корупційних злочинів) ефективні, адекватні та стримуючі кримінальні або некримінальні санкції і заходи, включаючи позбавлення волі фізичних осіб, штрафи, вилучення засобів вчинення кримінальних злочинів і доходів, отриманих від кримінальних злочинів, визначених цією Конвенцією, чи власності, вартість якої відповідає таким доходам. Планом дій по боротьбі з корупцією для Вірменії, Азербайджану, Грузії, Таджикистану і України передбачено, серед іншого, забезпечення наявності законодавства, що містить попереджувальні санкції, які сприяють ефективній і активній боротьбі з хабарництвом серед державних службовців, а також наявність та ефективне застосування обов'язкових для всіх правил, які гарантують ретельне розслідування і переслідування компетентними органами випадків хабарництва. При цьому принципово важливо, щоб санкції застосовувалися до всіх без винятку посадових осіб, включаючи вищі рівні державної влади. Самі політичні лідери мають бути згодні стати об'єктом перевірки. Разом з тим зазначимо, що переслідування корупціонерів – тільки частина протидії корупції, яка без поєднання з іншими складовими є неефективною [1].

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

корупційними діями. Цивільна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією встановлює, що кожна держава – учасниця Конвенції передбачає у своєму внутрішньому законодавстві для осіб, яким державні посадові особи під час виконання своїх службових обов'язків заподіяли шкоду корупційними діями, належні процедури отримання компенсації від держави чи, у випадку недержавних установ, від керівних органів таких установ. Цей принцип відображено у ст. 3 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції».

Внаслідок складності, різноманітності та масштабності явища корупції ефективне запобігання та протидія їй неможливі без наукового забезпечення. Отже, можна сформулювати ще один загальний принцип – науковість, тобто організація та стимулювання системних досліджень корупції й впровадження їх результатів. Такі дослідження доцільно здійснювати, принаймні, за двома напрямками:

- теоретичне пізнання феномену корупції, а саме формування її чіткого розуміння, виявлення чинників, що сприяють виникненню і поширенню корупції (політичних, економічних, культурних, правових, організаційних тощо);

- з'ясування впливу корупції на різні сфери суспільства і формування системи практичних антикорупційних заходів.

На сьогодні корупція перетворилася на явище світового масштабу. Глобалізація ринків, діяльність транснаціональних корпорацій та міжнародних організацій, процеси світової інтеграції супроводжуються інтернаціоналізацією корупції. Це проявляється у підкупі іноземних посадових осіб з метою отримання можливості вести або продовжувати економічну діяльність у відповідній країні, отримуючи незаконні переваги, корупції у міжнародних ділових угодах, відмиванні грошей тощо. У зв'язку з цим у Конвенції ООН проти корупції висловлюється переконання у тому, що корупція вже не є локальною проблемою, а перетворилася на транснаціональне явище, яке впливає на суспільства й економіки всіх країн, що зумовлює винятково важливе значення міжнародного співробітництва в галузі запобігання корупції та контролю за нею. Отже, тільки за допомогою глобальних заходів можна протидіяти транснаціональній корупції. Зазначене зумовлює загальний

принцип міжнародного співробітництва, що передбачає розвиток міжнародного співробітництва у всіх аспектах протидії корупції, адаптацію передового досвіду інших країн світу, а також пропозицій міжнародних організацій з питань антикорупційної політики [4].

Група правових принципів запобігання та протидії корупції включає насамперед верховенство права. Цей принцип вказаний першим у ст. 3 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції». За тлумаченням вітчизняних науковців він означає, що людина, її права та свободи визнаються найвищими соціальними цінностями та визначають зміст і спрямованість антикорупційної діяльності. Правова держава може протидіяти корупції лише на правовій основі. З огляду на це, неприйнятними є засоби боротьби з корупцією, які, хоча і можуть виявитись результативними, суперечать конституційним засадам функціонування держави та суспільства [9].

Пов'язаним є принцип законності, що зумовлює необхідність створення чіткої та розвинутої законодавчої бази в усіх сферах діяльності держави, у тому числі антикорупційного законодавства, переважно законодавчого визначення основних цілей, функцій, структур, процесів, самих принципів державного управління, а також забезпечення суворого і неухильного дотримання чинного законодавства. Жодні міркування не можуть виправдати застосування антикорупційних заходів, які не відповідають закону. Практика надзвичайних заходів є кроком до встановлення авторитарного і навіть тоталітарного режиму, за яких корупція може стати тотальною. Відсутність законодавчої основи для вжиття зазначених заходів є підставою для розробки та ухвалення відповідних нормативно-правових актів. Законність передбачає також рівність усіх перед законом та судом, обмеження у цьому зв'язку недоторканності для розслідування, звинувачення або притягнення до суду за корупційні діяння. Ступінь такої недоторканності має бути не більшим, ніж необхідно у демократичному суспільстві.

Ще одним правовим принципом можна вважати правову регламентацію, що означає чітке визначення діяльності державних органів. Її важливість зумовлена тим, що наявність можливостей діяти на власний розсуд створює умови для вчинення корупційних

дій. З цього приводу в оціночному документі GRECO, що був прийнятий у 2011 р., на основі аналізу вітчизняної ситуації міститься рекомендація встановити чіткі правила регулювання процесів управління і прийняття рішень, а також чіткі положення щодо ієрархії різних юридичних норм і стандартів, які регулюють публічне управління [6].

Наступним принципом можна визначити контрольованість, що передбачає взаємний контроль державних органів на предмет корупційних діянь, коли жоден орган не може бути звільнений від контролю з боку інших органів. Існують різні механізми контролю, в тому числі застосування спеціальних процедур аудиту діяльності державних органів та організацій державного сектору, заходів фінансового контролю з метою недопущення легалізації протиправно накопичених грошових коштів та іншого майна тощо [2].

Важливе значення має принцип системного удосконалення державного управління, що передбачає проведення державно-управлінських реформ, насамперед адміністративної реформи, з метою усунення системних недоліків державного управління, оскільки вони є чинниками, що породжують або стимулюють корупцію. Такі реформи, як правило, мають включати перетворення структурно-функціональної організації системи державних органів, удосконалення процесів прийняття управлінських рішень, створення прозорої, професійної та політично нейтральної державної служби, розвиток адміністративного судочинства, забезпечення участі громадськості в державному управлінні тощо.

Окремо доцільно виділити принцип етизації, що означає впровадження етичних норм поведінки посадових осіб державних органів, зокрема законодавче прийняття спеціальних кодексів поведінки і налагодження етичної інфраструктури. Один з пунктів Плану дій по боротьбі з корупцією для Вірменії, Азербайджану, Грузії, Таджикистану і України передбачає вжиття заходів і правил державного управління, які будуть сприяти розвитку і заохоченню найвищого рівня професіоналізму і чесності за допомогою поширення кодексів поведінки й забезпечення необхідної освіти, підготовки та керівництва для державних службовців з метою роз'яснення і застосування ними вказаних

кодексів. Одна з рекомендацій GRECO Україні полягала у створенні нового модельного кодексу поведінки/етики для публічних службовців, аби покращити їхню обізнаність з відповідними обов'язками та належною поведінкою стосовно їхньої служби, зокрема щодо повідомлення про ймовірні корупційні діяння, виникнення конфлікту інтересів і сумлінного служіння суспільству, а також у покращанні регулярного навчання публічних службовців з питань антикорупційних заходів і етичної поведінки в громадському житті [9].

До групи економічних принципів запобігання та протидії корупції доцільно віднести передусім відокремлення влади від бізнесу, що передбачає заборону для посадових осіб державних органів і осіб, прирівняних до них, займатися підприємницькою діяльністю, неприпустимість делегування повноважень щодо державного регулювання або контролю підприємницької діяльності фізичним і юридичним особам, які здійснюють таку діяльність, а також запобігання та врегулювання конфліктів інтересів у діяльності посадових осіб державних органів. Положення ст. 7, 9 Конвенції ООН проти корупції передбачають, що кожна держава – учасниця Конвенції прагне створювати, підтримувати й зміцнювати такі системи, які запобігають виникненню конфлікту інтересів, а також запроваджувати заходи й системи, які зобов'язують державних посадових осіб надавати відповідним органам декларації, серед іншого, про позаслужбову діяльність, заняття, інвестиції, активи або прибутки, у зв'язку з якими може виникнути конфлікт інтересів стосовно їхніх функцій як державних посадових осіб [11].

Ще одним принципом можна назвати використання економічних механізмів, що означає забезпечення економічної невигідності корупції та економічне стимулювання чесної поведінки. В одному з досліджень зазначається, що з економічної точки зору суттєве зменшення корупції можливе тоді, коли безкорупційна поведінка державних посадових осіб та перехід до неї стануть економічно більш вигідними, ніж корупційна поведінка. Відповідно, корупцію потрібно перетворити у галузь підвищеного ризику та низької рентабельності. Міжнародний досвід показує, що корупція є нижчою у країнах, де чиновникам платять на рівні успішних працівників приватного сектору. Разом

з тим, цей зв'язок не є обов'язковим. Наприклад, за висновками спеціального опитування, проведеного фондом ІНДЕМ, суттєве збільшення заробітної плати чиновників навряд чи зменшило б рівень корупції серед них. Водночас значний вплив на цей рівень справляє система соціальних пільг і гарантій для добросовісних службовців, що включає пенсійну систему, преміальні виплати за вислугу років, пільги для членів сімей навіть після виходу на пенсію і т. п. Такого роду стимули сприяють довгостроковій поведінці і є ефективнішими в боротьбі з корупцією, ніж збільшення зарплати [12].

Окрему групу становлять принципи взаємодії держави та суспільства щодо запобігання та протидії корупції, серед яких виділимо передусім відкритість та прозорість, що означає вільний доступ до інформації про діяльність державних органів, крім чітко окреслених винятків, а також інформованість громадян про стан корупції та антикорупційну діяльність держави. Зокрема, це стосується процедур державних закупівель, приватизації, реалізації державних проектів, видачі державних ліцензій, бюджетних асигнувань, процедур звільнення від податків тощо. На думку співробітників міжнародної організації Transparency International, саме прозорість будь-якого виду державної діяльності є передумовою меншої корумпованості суспільства і значно полегшує боротьбу з цим явищем. Науковці зазначають, що забезпечивши прозорість діяльності владних структур, влада вирішує три надзвичайно важливих для себе і суспільства питання: повертає довіру громадян; створює несприятливі передумови для подальшого корумпування суспільства; забезпечує реалізацію конституційних прав громадян в інформаційній сфері. У зв'язку з цим експерти GRECO рекомендували Україні покращити реалізацію права громадян на доступ до офіційної інформації, запровадити менш складні процедури подання запитів на одержання інформації, наголосити на 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.

ЛЕКЦІЯ 2. Стратегічні підходи до антикорупційної діяльності

План

2.1 Стратегія усвідомлення, якісного управління та попередження.

2.2 Антикорупційна діяльність.

2.1 Стратегія усвідомлення, якісного управління та попередження

Виділені у першій лекції цілі та принципи визначають загальні рамки антикорупційної діяльності. Вона має здійснюватися на основі довгострокової і прагматично орієнтованої стратегії, щодо спрямованості та змісту якої існують різні погляди. Наприклад, М. Горний обґрунтовує доцільність послідовної реалізації трьох антикорупційних стратегій:

- суспільне усвідомлення небезпеки корупції та її наслідків (усвідомлення);
- запобігання та протидія корупції (якісне управління);
- верховенство закону і захист прав громадян (попередження).

Перша стратегія (усвідомлення) включає такий комплекс дій:

- 1) загальний аналіз ситуації та вироблення антикорупційної стратегії;
- 2) антикорупційна громадянська освіта;
- 3) вільний доступ до інформації та незалежні ЗМІ.

Друга стратегія (якісне управління) передбачає:

- 1) транспарентність влади, прозорі процедури (насамперед у бюджетній сфері та виборчому процесі);
- 2) реформування системи державної служби, системи правоохоронних органів;
- 3) громадську участь у протидії корупції;
- 4) зменшення рівня втручання держави в суспільні справи;
- 5) етичні кодекси для політиків, чиновників, підприємців;

б) зниження адміністративних бар'єрів для підприємців і впровадження конкурсності (система державних замовлень, грантів, інших конкурсних механізмів).

У межах третьої стратегії (попередження) автор виділяє такі напрями:

- 1) сильна і незалежна судова влада;
- 2) неухильне виконання законів;
- 3) законодавча база і громадська експертиза;
- 4) правова допомога і захист, впровадження інституту омбудсмена та інших правових інститутів [9].

2.2 Антикорупційна діяльність

Логіка наведеної послідовності стратегій полягає у тому, що спочатку слід усвідомити, що корупція – це негативне явище і їй потрібно протидіяти, потім необхідно попереджувати корупцію, усувати її причини, а якщо корупція таки має місце, то запобігати її проявам та захищати громадян від її наслідків.

З погляду спрямованості антикорупційної діяльності остання може базуватися на різних підходах, серед яких у виданні «Антикоррупционная политика» за ред. Г. Сатарова виділяються та аналізуються три загальні стратегічні підходи.

Перший підхід орієнтований на «війну» з корупцією. Його сутністю є боротьба з зовнішніми проявами корупції і конкретними протикорупційними каральними засобами. У державі приймаються спеціальні закони, що доповнюють кримінальний кодекс і передбачають більш суворі покарання за вступ у корупційні відносини, а також посилюються контрольні державні органи.

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

Разом з тим підхід, орієнтований на «війну» з корупцією, має набагато більше недоліків, серед яких виділяють такі.

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

2 Каральні заходи пов'язані з витратами на отримання інформації, викриття корупціонерів, їх засудження тощо. Чим більшою є кількість корупціонерів, тим більші витрати на їх викриття, що відповідним чином зменшує ресурси на заохочення посадових осіб, які переслідують корупціонерів. Водночас посилення покарання спонукає корупціонерів збільшувати розмір хабара доти, доки це збільшення не перевищить прибуток посадових осіб від викриття перших. У результаті ситуація на ринку корупційних послуг може стабілізуватися на вищому рівні.

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

4 Застосування стратегії «війни» вимагає дотримання низки умов, які часом не вписуються в інституційні рамки, характерні для демократичної держави. Наприклад, для зменшення рівня корупції вводиться принцип презумпції винуватості відносно осіб, які підозрюються у вчиненні корупційних злочинів. Для більшої ефективності цієї стратегії у деяких випадках необхідно йти на порушення прав людини, зокрема у Китаї порушується навіть право на життя. Крім того, будь-яка каральна політика потребує постійного обґрунтування, мобілізації громадської думки на свою підтримку. Не випадково ця стратегія, як правило, набула поширення в країнах з авторитарними режимами.

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

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

7 Стратегія «війни» найбільш імовірно викличе значну протидію або навіть саботаж як з боку її впроваджувачів, так і з боку корупціонерів. У першому випадку це зумовлене тим, що у більшості випадків люди, на яких покладається реалізація стратегії, є такими ж чиновниками, як і ті, кого вони повинні переслідувати. У другому випадку логічно очікувати максимального спротиву реалізації даної стратегії, оскільки вона ставить під загрозу не тільки прибуток корупціонерів, але і їх свободу і життя.

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

Яскравим історичним прикладом реалізації цього підходу стала боротьба з корупцією у Китаї в другій половині ХХ ст. Під час першої хвилі такої боротьби на початку 1950-х рр. тисячі осіб були страчені за вступ у корупційні відносини. У короткостроковій перспективі результати стали вражаючими, оскільки число зареєстрованих випадків корупції на найближче десятиліття різко зменшилося. Однак перша хвиля боротьби проти корупції призвела до формування корупційних мереж, тобто до нового якісного рівня корупції. Внаслідок цього на початку 1980-х рр. друга хвиля ширкомасштабної «війни» з корупцією дала значно гірші результати та показала неефективність зосередження зусиль виключно на симптомах проблеми, тобто виявленні і покаранні корупціонерів [10].

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

1 Інституційні основи: формування незалежної і ефективної судової влади; посилення парламентського контролю; забезпечення незалежності правоохоронних органів; створення спеціалізованого антикорупційного відомства.

2 Політична відповідальність: забезпечення політичної конкуренції; наявність авторитетних політичних партій; прозорість фінансування партій; оприлюднення результатів голосування в парламенті.

3 Нагляд з боку громадянського суспільства: гарантування свободи інформації; підвищення ролі ЗМІ та неурядових організацій; публічні слухання законопроектів.

4 Конкурентний приватний сектор: демонополізація з метою підвищення конкурентних начал; зниження адміністративних бар'єрів, пов'язаних з необхідністю отримання різних дозволів; прозорість корпоративного менеджменту; збільшення прав ділових асоціацій.

5 Управління державним сектором: прийняття та просування на державній службі на основі заслуг; гідна оплата праці державних службовців; їх обов'язок декларувати майно; впровадження правил, що регулюють конфлікт інтересів; децентралізація влади; підвищення прозорості бюджетного процесу; спрощення й підвищення прозорості діяльності податкової адміністрації; прийняття етичних кодексів; реалізація спеціальних антикорупційних програм у галузі державних закупівель [9].

Стратегії усунення причин корупції можуть застосовуватися і в галузевому масштабі, що на практиці часто здійснюється на митницях і в податкових відомствах різних держав. Зокрема, типова стратегія усунення причин корупції на митниці, підготовлена фахівцями Міжнародного валютного фонду, складається з шести розділів.

1 Організація митних операцій: визначення стандартів державних послуг; поділ функцій і формування системи стримувань і противаг; обмеження дискреційних повноважень митників; комп'ютеризація митних функцій; мінімізація необхідної інформації від клієнтів.

2 Правила управління персоналом: впровадження кодексу поведінки; чітке визначення корупції і пов'язаних злочинів; встановлення системи санкцій.

3 Внутрішня культура: розвиток корпоративного духу; роз'яснення місії і цілей митниці.

4 Розслідування злочинів: впровадження механізмів внутрішнього аудиту; проведення регулярного зовнішнього аудиту; проведення випадкових вибірових перевірок митних чиновників; заснування відділів внутрішньої безпеки; заохочення приватних інформаторів; контроль декларацій про власність чиновників.

5 Управління персоналом: добір і просування персоналу, засновані на принципі заслуг; ротація кадрів; достатній рівень грошової винагороди; система преміальних.

6 Відносини з клієнтами: полегшення доступу всіх клієнтів до відомчих актів; створення незалежної системи оскарження рішень.

Переваги підходу системного усунення причин корупції полягають у такому. Цей підхід зламає всі соціальні практики, що підпирають і посилюють корупцію. На відміну від стратегії «війни», стратегія усунення умов орієнтована на підвищення ризику корупційної поведінки і втрат від неї. У цьому випадку передбачається, що злочин вчинюється лише в тому випадку, якщо корисність корупції є вищою, ніж корисність чесності, а імовірність бути спійманим є достатньо низькою. Ще однією можливою перевагою є довгострокова стійкість результату антикорупційної діяльності внаслідок усунення корупціогенних чинників. Системна стратегія має універсальний характер і може бути адаптованою в різних країнах. З погляду реалізації вона не передбачає дуже жорсткого покарання винних, що зумовлює низьку ймовірність спротиву бюрократії. Крім того, вказана стратегія містить потенціал пристосування до постійно еволюціонуючої корупції, а також може бути основою зміни всього механізму функціонування державного апарату. Її застосування не порушує прав і свобод людини, тому вона є ефективною у перехідних суспільствах, у яких будь-яке посягання на права і свободи сприймається суспільством вкрай негативно і може поставити питання про легітимність режиму [15].

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

звуження переліку і змісту заходів, що пропонуються. Крім того, в межах системного підходу з усунення причин передбачається, що країнам з укоріненою корупцією потрібно просто сформувати на своєму ґрунті ті інститути, які діють у країнах з низьким рівнем корупції. При цьому простежуються ігнорування фундаментального впливу культури і традицій на поведінку людей та впевненість у можливості змінити культурний контекст за рахунок соціальної інженерії.

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

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

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

Недоліки такого підходу зумовлені тим, що держава самоусувається від впливу на динаміку корупції, що може призвести до її неконтрольованого зростання. При цьому відсутнє достатньо чітке формулювання проблеми корупції. У результаті в суспільстві складається стійка думка про ігнорування цієї проблеми з боку держави, що є основою для загальної негативної оцінки чинної влади. Якщо масштаб корупції досягає певного порогового значення, індивідуального в кожному конкретному випадку, то починають розвиватися системні дисфункції суспільних механізмів. Наприклад, корупція може істотно порушувати або зовсім зупиняти дію ринкових механізмів саморегулювання [15].

Істотною вадою стратегії «свідомої пасивності» є небезпека перетворення держави у клептократію. Клептократія (буквальний переклад з давньогрецької мови – «влада злодіїв») – держава, що контролюється шахраями, які використовують переваги влади для збільшення особистого багатства і посилення політичного впливу шляхом розкрадання державних коштів, іноді навіть без спроб імітації чесної служби народу. При такому ступені розвитку корупції, у подальшому протидіяти їй вкрай важко.

Найгіршим варіантом розвитку ситуації вважається вкорінення корупційної культури. Корупція може набути характеру звичного явища, і тоді сама перспектива подальших антикорупційних зусиль буде дуже проблематичною.

На основі порівняння розглянутих стратегічних підходів можна зазначити, що стратегія «свідомої пасивності», незважаючи на простоту і незатратність, може викликати дуже великий спектр негативних системних змін у державі та суспільстві. Це зумовлює повну невиправданість застосування такого підходу в довгостроковій перспективі. Чим на більший період часу приймається такий підхід, тим вищою є ймовірність негативного результату.

Стратегії «війни» властива низка позитивних аспектів, унаслідок яких вона нерідко здається привабливою. Однак ця стратегія має тенденцію якісно змінювати корупцію, «витісняючи» її зі звичних сфер і форм у нові, більш витончені й утаємничені, тому вона також не може виступати як варіант довгострокового вирішення проблеми корупції. Таким чином,

стратегія «війни» може бути прийнятна тільки як короткостроковий захід з наведення порядку для подальшої якісної зміни антикорупційного курсу держави.

Стратегія системного усунення причин корупції дає можливість не просто комплексного, а й довгострокового послідовного поліпшення ситуації. Вплив саме на причини, а не на зовнішні прояви проблеми, є її принциповою перевагою над іншими альтернативами. Тому саме цей підхід, на думку науковців, доцільно використовувати як основу розроблення антикорупційної стратегії для конкретної країни. Така стратегія в реальних умовах, як правило, є змішаною [9].

ЛЕКЦІЯ 3. Класифікація механізмів попередження та протидії корупції

План

- 3.1 Основні принципи щодо боротьби з корупцією.
- 3.2 Недоліки боротьби з корупцією за думкою зарубіжних експертів.
- 3.3 Передумови боротьби з корупцією.

3.1 Основні принципи щодо боротьби з корупцією

Надзвичайне поширення корупції в органах публічної влади в Україні зумовлене насамперед відсутністю державної стратегії боротьби з нею. Протягом тривалого часу з корупційними проявами в органах державної влади боротьбу вели, головним чином, внутрішньовідомчі структури, у яких інтереси держави й суспільства відстоювали працівники цих же відомств, включені до їх внутрішньокорпоративних відносин й інтересів. Це призводило до того, що така форма організації боротьби й протидії корупції була не в змозі усунути основні причини, які породжують корупцію, оскільки вони були найважливішими умовами існування системи. Водночас у взаємодії й зіткненні міжвідомчих інтересів «боротьба з корупцією» часто ставала інструментом досягнення приватних особистих або групових прагнень шляхом

усунення конкурентів на ринку «корупційних послуг», здобуття більш вигідного становища у сфері перерозподілу державних коштів, посилення свого впливу на економічні, соціальні, а найчастіше на політичні процеси в країні. З цим чималою мірою пов'язана та омана, що нав'язується корумпованими колами, що корупція в новітній історії України відіграє позитивну роль як єдиний ефективний засіб прискореного впровадження ринкових відносин у планову систему економіки, яка домінувала багато десятиліть. При цьому свідомо замовчується той факт, що корупція є за своєю природою суто деструктивна й не може створювати стійкі позитивні форми суспільних і державних відносин, її сутність полягає у квазігромадянськості й підміні справді державних принципів організації соціуму псевдодержавними, орієнтованими на забезпечення інтересів безпосередніх творців і учасників корупційних процесів.

Розвитку корупції значною мірою сприяють такі фактори, як слабкість державних механізмів боротьби з нею, низький ступінь організованості державних органів, на які покладено завдання протидії корупції й пасивна позиція суспільних об'єднань (як структур громадянського суспільства) і населення. Наприклад, згідно з даними соціологічних досліджень останніх років, діяльність правоохоронних, прокурорських і судових органів у сфері боротьби з корупцією не досягає очікуваних результатів, низько оцінюється антикорупційна діяльність органів державного контролю, майже непомітний вплив політичних партій і громадських організацій, а серед учасників опитування (представників різних груп населення) до 80 % не готові до активного сприяння в боротьбі з корупцією [9].

Діяльність щодо боротьби з корупцією має здійснюватися на таких основних принципах:

- демократизації керівництва суспільством, побудови та організації державної влади і місцевого самоврядування, що забезпечує оптимальну відкритість для населення діяльності посадових осіб;

- верховенства права;
- пріоритету та захисту прав людини;
- зміцнення доброчесності у відносинах державного апарату і службовців усіх категорій з населенням;

- системності;
- комплексності, що передбачає здійснення заходів економічного, соціально-політичного, організаційно-управлінського, правового, соціально-психологічного та іншого характеру;
- взаємодії владних структур із різними інститутами суспільства і населенням;
- удосконалення порядку та нормативного регулювання організації праці посадових осіб;
- наукової обґрунтованості;
- входження до міжнародної системи боротьби з корупцією та розвитку всебічного співробітництва з іноземними державами.

На наш погляд, слід виокремити механізми протидії (боротьби, обмеження) та попередження корупції в органах публічної влади. Можна навести таке визначення: механізми попередження та протидії корупції в органах публічної влади – система дій, спрямована на виявлення, припинення, обмеження поширення та запобігання корупційним діям в органах публічної влади.

Механізми протидії мають бути спрямовані на ліквідацію причин та зменшення прояву корупціогенних чинників і мають виключно низхідний характер, від державних органів до громадянина, механізми ж попередження базуються на тісній взаємодії держави та інституцій громадянського суспільства і спрямовані на руйнацію передумов корупції. Виокремлюють такі механізми протидії та попередження корупції: державно-політичні, державно-правові, соціально-економічні, суспільно-громадянські, соціокультурні. Вони поділяються на дві групи: загальні та спеціальні й базуються на заходах стратегічного і тактичного характеру.

При цьому антикорупційна політика має стати невід’ємною частиною внутрішньої державної політики, розгорнутої в різних напрямках – державно-політичному, соціально-економічному, державно-правовому, суспільно-громадянському, соціокультурному та ін. З метою реалізації антикорупційної політики варто розробити й впровадити в практику державного управління механізми антикорупційних заходів, які мають стати основою системи протидії корупції й боротьби з нею у всіх формах її прояву.

Боротьба з корупцією ведеться в окремих державах, а також у міжнародній співпраці, як в європейській системі, так і в ООН. На європейському просторі корисними є рекомендації, прийняті Радою Європи[14].

3.2 Недоліки боротьби з корупцією за думкою зарубіжних експертів

На думку зарубіжних експертів, в Україні у сфері боротьби з корупцією залишаються такі недоліки.

1 Відсутність єдиної національної антикорупційної стратегії. На сьогодні існують два проекти, розроблені Міністерством юстиції України та Комітетом Верховної Ради України по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю. Наявність у державі двох конкуруючих проектів стратегій розглядається експертами як негативна тенденція, що стримує процес прийняття єдиного загальнонаціонального документа. Оскільки заходи з протидії корупції мають здійснюватися здебільшого органами виконавчої гілки влади, така стратегія, за логікою, має виходити від уряду. На цей час антикорупційні стратегії з планами конкретних заходів вже прийняті у Киргизстані, Вірменії, Азербайджані, Казахстані, Грузії.

2 Відсутність єдиного державного органу, що відповідає за попередження корупції. Такий орган має здійснювати моніторинг, з урахуванням громадської думки і мати достатньо повноважень для вжиття превентивних заходів з метою скорочення можливостей для прийняття довільних рішень державними службовцями, поліпшення «прозорості» процедур прийняття рішень, забезпечення доступу до інформації і участі громадськості в діяльності державних органів.

3 Недосконале законодавство. У зв'язку з підписанням Україною Конвенцій Ради Європи та ООН у сфері протидії корупції необхідно ввести до національного законодавства інституту корпоративної відповідальності, зокрема юридичних осіб за корупційні правопорушення – пропозицію або давання хабара, підкуп посадових осіб, комерційний підкуп тощо. Потребує визначення в Кримінальному кодексі України поняття «корупція, корупційний злочин». Необхідно розширити коло

суб'єктів кримінальної відповідальності шляхом розширення визначення «посадової особи», включивши до цього кола всіх державних службовців або осіб, що виконують службові обов'язки в усіх органах влади, посадових осіб приватного сектору, посадовців міжнародних організацій та урядів іноземних держав. Також рекомендовано ввести кримінальну відповідальність за недонесення про факти корупції посадових осіб [13].

Першочерговим завданням є ратифікація Конвенції ООН проти корупції, Кримінальної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією та Додаткового протоколу до неї водночас із внесенням відповідних змін до законодавства. Конфіскація доходів має застосовуватись до всіх складів злочинів, пов'язаних з корупцією. Вартість конфіскованого майна або застосовані фінансові санкції мають відповідати розміру доходів, отриманих від корупції. Загальним недоліком також є відсутність державної програми захисту свідків, що в цілому негативно позначається на здійсненні правосуддя.

4 Наявність імунітету, який надається Конституцією України деяким категоріям держслужбовців, становить перепону для проведення розслідування і кримінального переслідування за корупційні злочини, зокрема хабарництво. Для цього потрібно конкретизувати правила скасування імунітету від кримінального переслідування, зокрема у випадках, коли особа була затримана на місці злочину. Слід чітко розмежувати політичні посади і посади державних службовців вищих рангів, врегулювати у законодавстві питання «конфлікту інтересів».

5 Відсутність етичного кодексу державних службовців. На сьогодні проект Закону України «Про добросесну поведінку осіб, уповноважених на виконання функцій держави, органів місцевого самоврядування» перебуває в стадії погодження. Потребують вдосконалення згідно з міжнародними стандартами процедура притягнення до дисциплінарної відповідальності, система внутрішніх розслідувань, порядок отримання подарунків. Розслідуванням скарг про корупцію державних службовців повинно займатись незалежне відомство, можливо в системі Голодержслужби.

Нестабільність структур, постійні зміни статусу, страх за втрату роботи, низька заробітна плата спричиняють вплив

найбільш кваліфікованої частини кадрів державної служби, що знаходять своє застосування у приватному секторі і перетворюються на потенційних корупціонерів. Особливо небезпечною тенденцією є те, що слідчі прокуратури, міліції, оперативні працівники є найвразливішою категорією для політичних впливів. Часті зміни в керівництві правоохоронних органів тягнуть за собою і кадрові перестановки на всіх рівнях, що спричиняє дестабілізацію системи в цілому, ослаблення слідчих та оперативних апаратів. Недостатня кваліфікація кадрів у цій сфері зумовлює низьку ефективність розслідування, дискредитацію всієї системи правосуддя. Для подолання цих негативних тенденцій держава має гарантувати права державних службовців, відмежувати політичне керівництво від службової діяльності [9].

Зміна керівництва тих чи інших відомств, як правило, тягне за собою значні кадрові зміни, тому відсутня спадковість реалізації раніше прийнятих рішень або домовленостей, часто вони дезавуюються. Через відсутність належної координації іноземні організації-донори часто не можуть знайти партнера або бенефіціарія технічної допомоги. Усе це негативно позначається на міжнародному іміджі України.

6 Недосконала система оподаткування. Необхідно переглянути на предмет скорочення стимулів до ухилення від сплати податків та обмеження можливостей для прийняття дозвільних рішень посадовими особами податкових органів. Слід гарантувати, щоб повноваження, які надаються податковим та митним органам для їх ефективної діяльності, застосовувалися з належною повагою до прав громадян.

3.3 Передумови боротьби з корупцією

Плануючи програму боротьби з корупцією, необхідно враховувати такі передумови.

1 Абсолютна перемога корупції неможлива. Більше того, у нормальному стані влади й суспільства випадки корупції є технологічно корисними сигналами про недоліки в методах роботи влади.

2 Не існує країн, апоріорі приречених на масштабну й хронічну корупцію. Україна не є винятком із цього правила.

3 Обмеження корупції не може бути разовою кампанією. Після закінчення будь-якої кампанії завжди може розпочатися новий, більш потужний виток корупції.

4 Корупцію не можна обмежити тільки законодавчими методами й боротьбою з її проявами. Більше того, в умовах, коли корупція досягла великих масштабів і охопила високі рівні влади, більш ефективною є боротьба проти умов, що породжують корупцію, ніж непередбачена атака на її прояви.

5 Боротьба з корупцією досягає успіху, якщо вона комплексна, ведеться постійно, на це спрямовані всі сили і влади, і суспільства.

6 Антикорупційна програма має реалізовуватися на вищому рівні політичного керівництва країни й за максимального співробітництва з інститутами громадянського суспільства.

7 Втрати, які несуть від корупції держава й суспільство в Україні, настільки великі, що будь-які розумні витрати на реалізацію антикорупційної програми забезпечать швидку віддачу, яка в кілька десятків разів перевищуватиме вкладення [8].

МОДУЛЬ 2. Роль громадянства та співпраця державних органів у запобіганні корупції

ЛЕКЦІЯ 1. Держава та громадянське суспільство у сфері запобігання та протидії корупції

План

1.1 Роль та можливість участі громадянського суспільства у запобіганні та протидії корупції.

1.2 Співпраця державних органів з громадськістю у запобіганні та протидії корупції.

1.1 Роль та можливість участі громадянського суспільства у запобіганні та протидії корупції

Для боротьби з корупцією необхідні системні зусилля всього суспільства. Ці зусилля мають бути спрямовані на усунення

причин і умов виникнення корупції і її наслідків. Існує «трикутник» відносин між урядом, бізнесом і громадянським суспільством. Корупція пускає коріння у всіх трьох сторонах цього трикутника. Тому і теоретично, і практично неможливо одній стороні вирішити проблему корупції ізольовано від двох інших сторін. Це зумовлює потребу активної взаємодії держави та громадянського суспільства у запобіганні та протидії корупції. Тим більше, що у громадськості є обґрунтований інтерес боротися проти цього явища, оскільки у більшості випадків головними суб'єктами корупції виступають державні та приватні структури, а громадяни виявляються її головною жертвою.

Суспільна участь у антикорупційній діяльності сприяє запобіганню корупції шляхом стримування корупційної практики та зменшення схильності людей до участі в ній, а також підвищенню ефективності механізмів протидії корупції таких, як, наприклад, застосування кримінального законодавства або аудит за рахунок співпраці відповідних державних структур з громадянами, які постраждали від корупції. У виданні ООН, присвяченому антикорупційному інструментарію, наголошується, що успіх або невдача будь-якої антикорупційної стратегії багато в чому залежить від ступеня мобілізації суспільства на протидію цьому явищу [9]. Така мобілізація формує суспільні очікування високих професійних і моральних стандартів роботи державних установ та стійкий спротив корупційним практикам, що значно підвищує шанси на успіх антикорупційних зусиль. Враховуючи це, у ст. 18 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» передбачено низку можливостей участі громадськості, в тому числі об'єднань громадян, їх членів або уповноважених представників, а також окремих громадян, у діяльності щодо запобігання, виявлення і протидії корупційним правопорушенням:

- повідомлення про виявлені факти вчинення корупційних правопорушень спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції, іншим законодавчо визначеним органам, керівництву та колективу підприємства, установи чи організації, в яких були вчинені ці правопорушення, а також громадськості;

- запитування та одержання від органів державної влади та органів місцевого самоврядування в обсягах та порядку, не

заборонених законом, інформації про діяльність щодо запобігання і протидії корупції;

- проведення, замовлення проведення громадської антикорупційної експертизи проєктів нормативно-правових актів, подання за результатами експертизи пропозицій до відповідних органів державної влади;

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

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

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

- вжиття заходів щодо інформування населення з питань запобігання і протидії корупції;

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

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

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

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

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

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

- сприяти становленню та розвитку незалежних ЗМІ тощо.

Загалом, виходячи з результатів досліджень експертів ООН, ефективність взаємодії держави та громадянського суспільства у

запобіганні та протидії корупції можна оцінити за такими показниками:

- проведення органами державної влади періодичних кампаній щодо інформування громадян про їхні права;
- наявність у громадян можливостей легкого отримання консультацій щодо їхніх прав;
- існування та дієвість каналів подання скарг до органів державної влади, інформованість громадян про результати розгляду цих скарг;
- захист інформаторів, як державних службовців, так і працівників приватного сектору, від помсти з боку керівників-корупціонерів;
- наявність практики проведення органами державної влади опитувань громадської думки щодо послуг, які вони надають;
- у країнах з достатнім рівнем доступу більшості громадян до Інтернету розміщення на веб-сайтах органів державної влади інформації, що відповідає потребам громадян;
- оприлюднення хартій громадян або інших подібних документів, що визначають обов'язки надавачів послуг та права клієнтів.

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

Ефективний механізм контролю. Наявність, крім судів, спеціалізованих інститутів контролю за дотриманням закону про доступ до інформації, зокрема омбудсмена або комісара з питань інформації законодавством, або яка перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом. Визначено, що обмеження

доступу до інформації здійснюється відповідно до закону при дотриманні сукупності таких вимог:

- виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя;

- розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам;

- шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні.

Важливо, що обмеженню доступу підлягає інформація, а не документ. Якщо документ містить інформацію з обмеженим доступом, для ознайомлення надається інформація, доступ до якої необмежений [7].

Реалізація права громадян на доступ до інформації потребує інституційного забезпечення. Враховуючи це, у більшості європейських країн у державних органах були запроваджені інформаційні служби, що виконують такі групи завдань: консультативні послуги для службовців державних органів; комунікації зі ЗМІ; надання інформації громадянам; дослідження й аналітична робота; координація інформаційної політики та покращання інформаційних потоків усередині органів влади.

Для активного інформування громадян використовуються два шляхи – пряме і непряме інформування, відповідно, через канали, що контролюються органами державної влади, та канали, що є незалежними від цих органів. У практиці державного управління напрацьовано низку механізмів прямого поширення інформації. До них насамперед належать підготовка і розміщення інформаційних продуктів за відповідною тематикою як у державних, так і в недержавних ЗМІ з придбанням у останніх ефірного часу або друкарських площ. Особливо це стосується телебачення, враховуючи його найбільшу популярність і потенційний вплив на аудиторію. Ще один спосіб полягає у проведенні спеціальних заходів на зразок виставок, семінарів або конкурсів для донесення інформації громадянам в різних форматах за допомогою широкого кола технічних засобів.

Заслуговує також на увагу механізм розсилки повідомлень громадянам електронною поштою за списками розсилки, на які можна підписатися через веб-сайт. Цей спосіб доречно застосовувати для поширення найбільш важливої інформації про діяльність державних органів [9].

Серед механізмів непрямого інформування громадян фахівці виділяють посередництво ЗМІ та співпрацю з громадськими організаціями. Перший механізм передбачає висвітлення діяльності державних органів у різних ЗМІ (телебачення, радіо, преса, інтернет-видання) шляхом прес-релізів, прес-конференцій, інтерв'ю, публіцистичних матеріалів тощо. При цьому владні структури не контролюють форму і зміст кінцевих матеріалів, що зумовлює потребу в налагодженні тісної співпраці зі ЗМІ. Дієвим механізмом інформування громадськості є співпраця з громадськими організаціями. Зокрема, в Україні діє низка об'єднань, які спеціально займаються проблемами корупції, таких як всеукраїнська громадська організація «Комітет по боротьбі з корупцією в органах державної влади, правоохоронних органах, прокуратурі та судах», всеукраїнська молодіжна організація «Молодь проти корупції» та ін. Як свідчить зарубіжний досвід співпраці з подібними організаціями, існує множина способів від інформування представників цих організацій, які потім інформують своїх членів, до спільного інформування громадян.

1.2 Співпраця державних органів з громадськістю у запобіганні та протидії корупції

Результативна взаємодія держави та громадянського суспільства у запобіганні та протидії корупції передбачає активну співпрацю між державними органами, організаціями громадянського суспільства та громадянами, що базується на принципах партнерства. Це означає визнання рівноправного становища громадян у відносинах з владними структурами під час розроблення та реалізації антикорупційної політики, хоча відповідальність за її наслідки залишається за державними органами. Активна співпраця вимагає від органів державної влади гарантій врахування напрацьованих в результаті діалогу пропозицій громадськості в політичних рішеннях з питань

запобігання та протидії корупції, а також залучення громадян та їх об'єднань до реалізації цих рішень. Така державно-громадська співпраця сприяє вирішенню принаймні чотирьох завдань:

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

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

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

- покращання реалізації антикорупційної політики за рахунок активної участі громадськості.

У Національній антикорупційній стратегії одними зі складових успішної протидії корупції визначені: відкритість та інформованість громадськості про здійснення заходів щодо запобігання і протидії корупції; взаємодія об'єднань громадян з органами державної влади і органами місцевого самоврядування у сфері формування та реалізації державної антикорупційної політики, підтримка антикорупційних заходів держави громадянським суспільством. У зв'язку з цим Стратегією передбачаються шляхи удосконалення системи взаємодії органів державної влади з інститутами громадянського суспільства з відповідних питань. Зокрема, йдеться про: активізацію інформаційного обміну між об'єднаннями громадян, засобами масової інформації та органами державної влади і органами місцевого самоврядування; удосконалення механізмів залучення громадськості до контролю за законністю та ефективністю використання державного майна, бюджетних коштів; сприяння засобам масової інформації в широкому висвітленні заходів щодо протидії корупції, що вживаються державними органами та органами місцевого самоврядування; забезпечення громадської антикорупційної експертизи через існування прозорої процедури нормопроекування та доступність інформації для громадськості; розвиток співробітництва правоохоронних органів із громадськими організаціями та засобами масової інформації;

розроблення механізму захисту осіб, які в разі виявлення корупційного правопорушення вжили заходів щодо його припинення та негайно повідомили про вчинення такого правопорушення.

У цілому можна виділити два загальні напрями антикорупційної співпраці державних органів з громадськістю за суб'єктною ознакою – зі ЗМІ та громадськими організаціями і громадянами [4].

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

- функціонування як важливого джерела неупередженої, достовірної та широкодоступної інформації про стан корупції та результати боротьби з нею;

- публічне розкриття фактів і таємних механізмів корупції, що перешкоджає її розвитку;

- утвердження в суспільстві думки про невідворотність відповідальності за корупцію;

- здійснення тиску на владні структури, щоб домогтися покарання конкретних корупціонерів.

За висновком, що міститься у згаданому навчальному посібнику «Основи протидії корупції», для повноцінного виконання зазначеної ролі ЗМІ мають бути самостійною і сильною «четвертою владою». Лише професійна незалежність і економічна прозорість у поєднанні з журналістською етикою роблять ЗМІ надійним інструментом суспільства у запобіганні та протидії корупції. У виданні ООН, присвяченому антикорупційному інструментарію, узагальнено критично важливі засади діяльності ЗМІ, запровадженню яких мають сприяти органи державної влади, оскільки їх дотримання дає можливість ЗМІ активно протидіяти корупції [12].

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

Ключове значення має обізнаність ЗМІ про стан корупції у державі, напрями і результати боротьби з нею. Журналісти повинні вміти відслідковувати та оцінювати корупційні прояви, володіти інформацією про стандарти і досягнення антикорупційної діяльності на національному та міжнародному рівнях. У зв'язку з цим результативність антикорупційної діяльності ЗМІ неможлива без належної компетентності її працівників (технічної, правової, економічної та ін.), що зумовлює доцільність додаткової спеціальної підготовки цих працівників [9]. У багатьох випадках журналістам мають допомагати науковці або висококваліфіковані експерти з різних галузей. Крім того, важливе значення має запровадження стандартів етичної поведінки журналістів. Зокрема, у інформаційних матеріалах, що подаються широкому загалу, необхідно проводити чітке відмежування фактів від їх інтерпретації – аналізу, редакційних коментарів, власних думок журналістів тощо.

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

За другим загальним напрямом антикорупційної державно-громадської співпраці фахівці пропонують такі заходи:

– стимулювання інтересу громадських організацій до виявлення фактів корупційних дій та інформування широкої

громадськості про судові рішення у корупційних справах і їх виконання;

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

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

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

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

Дієвим механізмом забезпечення співпраці державних органів з громадськістю щодо запобігання та протидії корупції вважається створення спеціальних організаційних структур. Зокрема, поширеним є створення дорадчих структур (рад, комісій, комітетів тощо) при главі держави, уряді або державних органах, що відповідають за антикорупційну діяльність. До складу таких структур, як правило, включають посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування, представників бізнесу, профспілок, громадських організацій та широкої громадськості, а до їх функцій належать аналіз стану та обговорення проблем корупції, вироблення узгоджених рішень, координація антикорупційних заходів тощо. Наприклад, у нашій державі утворений Національний антикорупційний комітет як консультативно-дорадчий орган при Президентові України під головуванням останнього. До складу комітету увійшли представники державних органів та громадських організацій, провідні вчені та інші фахівці [10].

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

повноважень щодо запобігання та протидії корупції, що сприятиме посиленню ролі інститутів громадянського суспільства у відповідній діяльності.

Важливим антикорупційним інструментом у міжнародній практиці визнане запровадження хартій громадян. Вони встановлюють стандарти якості публічних послуг, що розробляються шляхом консультацій державних органів з громадянами, які споживають ці послуги. Хартії громадян описують зміст послуг, що надаються державними агентствами, часові параметри такого надання, інформацію про відповідальних посадових осіб, засоби боротьби у разі неналежного надання послуг тощо. Наприклад, у країнах ОЕСР у хартіях громадян відображаються такі типові компоненти якості надання послуг: своєчасність; обсяг; доступність і зручність; наявність або безперебійність; точність; безпека; належність або відповідність. Офіційне оприлюднення цих хартій забезпечує громадянам підстави вимагати від чиновників високої якості послуг згідно із встановленими стандартами замість давання хабарів для отримання цієї якості, а також подавати скарги до державних органів у випадках недотримання стандартів. Хартії громадян можуть використовуватися як засіб подолання низової корупції за допомогою вироблення та оприлюднення стандартів якості послуг, за які чиновники часто вимагають хабарі [9].

Запровадження хартій громадян потребує створення ефективних систем обробки скарг на порушення стандартів, що визначені у хартіях. Такі системи мають гарантувати, що більшість скарг задовольняються швидко, існує спеціальна процедура роботи зі скаргами, які залишилися незадоволеними, а уроки, виведені з обробки скарг, використовуються для удосконалення надання публічних послуг. Основними рисами такої системи є доступність споживачам послуг, простота у використанні з чітко визначеними стадіями та відповідальними особами, швидка обробка у встановлені терміни, об'єктивність та відсутність зловживань або зовнішніх втручань, а також збереження конфіденційності подавачів скарг.

Поширеною міжнародною антикорупційною практикою є створення центрів консультування громадян, які покликані надавати громадянам, особливо бідним та знедоленим,

безкоштовні консультації у їх справах з державними установами. Основними функціями центрів є поширення інформації про публічні послуги, надання консультацій громадянам, забезпечення двосторонніх комунікацій між громадянами та органами державної влади. Центри можуть випускати спеціальні брошури, в яких інформують про наявні публічні послуги, можливості їх отримання та подання скарг у разі незадовільного їх надання або вимагання хабарів [3]. Ключовою особливістю роботи центрів є безкоштовність консультування, тому переважно в них працюють підготовлені волонтери. У деяких країнах зазначені центри створюються урядом або міжнародними організаціями, але зберігають певну незалежність для забезпечення чесності та неупередженості у наданні консультацій. Створення центрів консультування розглядається як засіб допомоги громадянам в отриманні публічних послуг належної якості та боротьби з хабарництвом і, одночасно, сприяння органам державної влади у виконанні своїх обов'язків перед суспільством.

ЛЕКЦІЯ 2. Напрями протидії корупції у сфері державної служби

План

- 2.1 Аспекти корупції у сфері державної служби.
- 2.2 Зарубіжна практика з попередження корупції.
- 2.3 Результати дослідження стану корупції.

2.1 Аспекти корупції у сфері державної служби

Організаційна і політична нестабільність у результаті постійних змін структури виконавчої влади України з моменту проголошення незалежності, підриг престижу державної служби в процесі боротьби з бюрократією і номенклатурою, скорочення реальної оплати праці значної частини державних службовців, ослаблення державного контролю за чиновницьким апаратом у поєднанні з різким збільшенням у ході економічних реформ можливостей для їх особистого збагачення призвели до падіння

дисципліни в державному апараті, масового відпливу кваліфікованих кадрів з державної служби в комерційні структури, системній корупції. Ці та деякі інші обставини зробили значну частину апарату виконавчої влади малоефективною для реалізації важливих завдань, пов'язаних з регулюванням складних економічних процесів у державі й проведенням суспільних реформ.

Запобігання та боротьба з корупцією, в тому числі у сфері державної служби, на сьогодні є одним з пріоритетів державної антикорупційної політики в Україні.

Протиправний бізнес у більшості випадків має організований характер, і для забезпечення безпеки функціонування, а також для максимізації прибутку практично завжди використовуються корупційні махінації в органах державної влади. Симбіоз економічної (нерідко олігархічної) і корупційної злочинності в українських умовах відбувається завдяки підтримці верхівки влади. Про масштаби і небезпеку корупції протягом останніх років свідчать висловлювання вищих посадових осіб держави. Тотальне поширення корупції зумовлює проблему боротьби з організованою злочинністю [10].

Важливо зазначити, що явища, пов'язані з корупцією в системі державної служби, є практично в кожній державі, але це не означає що корупція всюди і завжди однакова. Причини її появи і поширення в системах державної служби різних країн досить різноманітні, і через це спроби розробити деякі універсальні державно-правові, в тому числі адміністративно-правові засоби попередження і запобігання корупції є малореальними. У розвинутих державах боротьба з корупцією здебільшого здійснюється за допомогою різноманітних державно-правових засобів.

Використання і врахування іноземного досвіду в справі попередження і запобігання корупції в системі державної служби в нашій країні зумовлено, як було зазначено, універсальністю функціонування основних законів чиновницького апарату. В зв'язку з цим необхідні умови для формування чесного, компетентного і дисциплінованого апарату державного управління в будь-якому суспільстві включають такі елементи: дотримання принципу відбору і просування кадрів на основі

об'єктивної оцінки їх професійної придатності, стабільність правових норм, які регламентують відносини, пов'язані з просуванням державного службовця по службі, його матеріальних і моральних винагород за результатами виконання службових обов'язків (ці складові проходження державної служби дають службовцям можливість планувати кар'єру, підвищувати свою кваліфікацію, а також створювати позитивний імідж як для себе особисто, так і для державної служби в цілому); забезпечення державним службовцям оплати праці й набору соціальних пільг, що достатньою мірою стимулюють добросовісний труд і гарантують високий престиж соціального становища державного службовця після своєї відставки; системи державного контролю за діями державних службовців, здатну запобігати всім можливим порушенням з їхнього боку [9].

Одним із ефективних правових заходів запобігання корупції в системі державної служби є інститут атестації державних службовців. Це зумовлено тим, що визначення якостей, якими володіє «державна» людина, у всі часи залишалось важливим атрибутом технології влади і управління. Атестація державних службовців у більш широкому розумінні вирішує низку завдань, таких як: забезпечення законності в системі державної служби; створення професійного корпусу державних службовців; встановлення службової відповідності державного службовця займаній посаді й виконуваній роботі; виявлення перспектив застосування потенційних навичок і можливостей державних службовців; визначення необхідності підвищення кваліфікації, професійної підготовки або перепідготовки державних службовців; застосування до них заходів юридичної відповідальності і заохочення за успіхи у виконанні службових обов'язків; запобігання правопорушенням і корупції в системі державної служби та ін. Але головне в атестації – комплексна оцінка на основі системних показників й індикаторів діяльності державних службовців, включаючи оцінки професіоналізму, ділових особистих якостей службовця і результатів його праці.

При формуванні подальшої державної антикорупційної політики, в тому числі у сфері державної служби, доцільно детально розглянути позитивний досвід зарубіжних країн з метою його врахування. Загальний обов'язок державних службовців

зберігати чесність і незацікавленість вимагає застосування заходів щодо боротьби з корупцією, під якою зазвичай слід розуміти отримання державними службовцями матеріальної вигоди від виконання своїх обов'язків. На практиці корупція у сфері державної служби розглядається у аспектах:

1 торгівля своїм впливом. Визначається, зокрема, прийняттям подарунків в обмін на використання своєї посади заради виконання якихось дій;

2 вимагання. Відбувається, коли державні службовці вимагають суми грошей, які вони не повинні вимагати;

3 конфлікт інтересів. Може бути кримінальним правопорушенням, якщо державні службовці мають зацікавленість, як правило, фінансову, у компаніях, якими вони управляють, наглядають, або доглядають та з якими їхній департамент має контракти або бере фінансову участь в акціонерному капіталі [11].

2.2 Зарубіжна практика з попередження корупції

У таких країнах, як Австрія, Бельгія, Чехія, Фінляндія, Мальта, Великобританія, Туреччина, Литва, Португалія, з метою запобігання корупції серед державних службовців встановлено правило, за яким державні службовці через їх службове становище не мають права приймати подарунків або інших переваг.

У Туреччині ця заборона стосується безпосередньо керівників, навіть щодо подарунків від підпорядкованих. Цю заборону доцільно також розглядати стосовно вимог декларування майна. Варто зазначити, що в Литві державний чиновник не повинен діяти у власних інтересах, якщо на розсуд його керівника це суперечитиме громадським інтересам.

Корупція серед державних службовців значною мірою поширена в Бельгії та Португалії. У Бельгії через проблему корупції серед державних службовців виникає проблема парламентської недоторканності та громадської і кримінальної відповідальності міністрів. Нині до ст. 103 Конституції вносяться поправки з метою врегулювати питання правопорушень, що вчиняються міністрами навіть не під час виконання ними їхніх обов'язків. У свою чергу в Португалії, корупція серед державних службовців і недостатня прозорість діяльності – очевидна

делікатна проблема, яку кабінет міністрів намагався вирішити, запровадивши Кодекс етики державного службовця від 18 лютого 1993 р. Цей Кодекс становить всеохоплюючу збірку правил професійної поведінки. Він був створений як модель, яку слід використовувати кожного дня, водночас до уваги бралися суто людські обмеження державного службовця. Варто також зауважити, що в Латвії прозорість згадується як майбутня мета, як у всіх країнах Центральної Європи [10].

Згідно з проектами законодавства Латвії, Польщі, Румунії, одним із засобів боротьби з корупцією є обов'язковість декларування їхнього майна у зв'язку з призначенням на посаду, відставкою або виходом на пенсію. У Румунії ця обов'язковість має юридичний характер, оскільки декларація має бути надана на момент призначення на посаду і після цього перевірятиметься кожні чотири роки протягом періоду перебування особи на посаді. В інших країнах ця декларація має обов'язковий характер тільки для певної категорії державних службовців. У таких країнах, як Бельгія та Іспанія, вимога надавати таку декларацію стосується посадових осіб вищого рангу.

У Сполученому Королівстві державні службовці повинні декларувати будь-яку участь у бізнесі (включаючи керівництво) або вкладення коштів в акції або в інші папери, власниками яких є вони або члени їх родини. Вони повинні виконувати будь-які інструкції щодо збереження, передачі або управління такими активами. Державні службовці, що стають неплатоспроможними або банкрутами, повинні повідомити про це відділ кадрів.

Як показує зарубіжна практика, система заходів з попередження корупції має містити заходи політичного, економічного, соціального, організаційно-правового характеру, спрямовані на попередження виникнення передумов таких проявів, їх послаблення, нейтралізацію та усунення. Вжиття цих заходів має сприяти реалізації антикриміногенного потенціалу суспільства, його окремих інститутів. Тільки таким шляхом буде закладено підґрунтя успішної роботи щодо зниження корупційних проявів [9].

2.3 Результати дослідження стану корупції

Попереджувальні заходи політичного характеру зводяться до програмованості та предметності у впровадженні демократичних засад у різних сферах суспільної організації, зокрема, утвердженні у громадській свідомості розуміння, що посадова злочинність підриває авторитет держави, етичні основи суспільства; послідовності й активізації проведення антикорупційної політики щодо службовців, схильних до корупційних вчинків, створення громадських формувань, незалежних державних структур для участі населення у боротьбі з посадовими злочинами.

У соціальній сфері попередження посадових злочинів передбачає доведення рівня оплати праці державних службовців до рівня задоволення соціально значущих потреб відповідно до їх соціального статусу; зміну системи соціального забезпечення населення через зменшення питомої ваги виплат на соціальні потреби у валовому національному продукті, що здійснюється через державний бюджет та загальнодержавні фонди; запровадження дійових механізмів задоволення окремих потреб державних службовців через довгострокове, в тому числі й поточне, кредитування, реорганізацію системи соціального страхування [1].

Попри всю важливість заходів попередження, через об'єктивні та суб'єктивні обставини вони не завжди досягають своєї мети. Тому гострою залишається проблема оптимізації шляхів виявлення, розслідування конкретних фактів посадових злочинів і притягнення винних посадових осіб до передбаченої законом відповідальності. Виявлення посадових злочинів через специфіку їх прояву надзвичайно складне. Це зумовлює високий рівень їх латентності, перебування поза сферою юридичної відповідальності значної кількості осіб, діяльність яких є суспільно небезпечною.

У зв'язку з цим є нагальна потреба в підвищенні ефективності діяльності спеціальних органів щодо виявлення конкретних фактів злочинної поведінки; проведення спеціальних оперативно-пошукових заходів з метою виявлення злочинів, забезпечення цих заходів відповідними матеріально-технічними, криміналістичними, науково-методичними засобами.

Сучасний стан розслідування кримінальних справ та адміністративного провадження у справах про адміністративні правопорушення свідчить про те, що через низьку якість наданих судам матеріалів кінцеві рішення у справах не завжди приймаються своєчасно. Таке становище є результатом певних недоліків чинного законодавства, а тому з метою вдосконалення діяльності щодо притягнення до відповідальності винних у вчиненні посадових злочинів, необхідно запровадити оновлені методики розслідування кримінальних справ та адміністративного провадження у справах про корупційні правопорушення, привести кримінально-процесуальне та адміністративно-процесуальне законодавство в частині доказування у відповідність із сучасними вимогами, забезпечити дійовий механізм захисту від посягань на життя, здоров'я, свободу та гідність свідків, потерпілих та інших учасників процесу [10].

За результатами дослідження стану корупції виявлено, що погляди населення на основні причини корупції є досить вкоріненими. Як і раніше, найбільш вагомими причинами вважаються зловживання службовим становищем з боку чиновників, незалежний контроль за діями чиновників, відсутність політичної волі в подоланні корупції та заплутане законодавство. Саме тому боротьба з корупцією має базуватися на трьох китах: юридичних, інформаційних та суспільних заходах. Іншими словами, для того щоб боротися, спочатку необхідно отримати необхідну інформацію про вчинення корупційних дій, а після цього запобігти їх проявам, використовуючи можливості, які має держава. Дуже важливо, щоб ці заходи були не декларативними, а ефективними. Можна створювати програми, розробляти стратегії, приймати закони, і навіть створювати відомства з суворими назвами, але не зрушитися ні на крок у реальній діяльності.

Тепер слід по черзі викласти загальний зміст сукупності окремих заходів.

Юридичні заходи – це сукупність законів, а також засобів, які забезпечують їх реалізацію. В основі цього законодавства має бути основний принцип: не тільки діяльність корупціонера має бути зупинена, а головне, не тільки він, а його родичі, близькі й пов'язані з ним особи не змогли скористатися результатами корупційної діяльності [9].

Все те, що з допомогою корупційних діянь взято у держави, має бути їй повернуто, причому не як внесок в економіку країни, не як благодійна діяльність корупціонерів, а як майно, вкрадене у суспільства і повернуте в результаті спеціальних антикорупційних дій. Прийняття законів, які захищають корупціонерів від переслідувань, компенсації заподіяного їм збитку не тільки суперечить суті суспільних відносин, а і є навіть небезпечним. Це не відповідає основним етичним принципам, на яких побудовано громадянське суспільство, відображені у філософських і релігійних системах: зло не повинно перемагати, зло повинно бути покараним. Суспільство не може бути байдужим, інертним щодо подій, ситуацій, вчинків, які завдають руйнівні удари по всіх його структурах, які виявляють економічне і соціальне життя. А корупція – це саме ті дії.

Інформаційні заходи – це сукупність організованих даних, які зберігаються на комп'ютерах, інформаційних технологій обробки цих даних і організацій, які використовують ці технології для ефективного пошуку і діагностування корупційної діяльності на всіх, а саме на вищих рівнях державного управління.

Суспільні заходи – це по-перше, сукупність усіх засобів формування і підтримки суспільної думки, які забезпечують нетерпиме ставлення до корупції в суспільстві. Виховання такого ставлення – довгий, складний, повільний і неоднозначний процес. Але саме суспільні установки виявляють, у кінцевому підсумку, успіх антикорупційних дій. По-друге це створення життєвих умов, які б дозволили чиновнику не вчиняти протизаконної діяльності. Проживання, харчування, медицина, освіта мають бути забезпечені державою чиновнику та його сім'ї. Це важлива і необхідна умова.

У рамках суспільних заходів слід розглянути основні напрями запобігання корупції.

Передусім це створення соціально-психологічного середовища, соціальних умов, які ускладнюють виконання корупційних дій чиновниками і унеможливають проникнення корупції в органи управління.

Соціально-психологічне середовище – це профілактика корупції, створення суспільних уявлень, заборон і механізмів, які перешкоджають реальному вчиненню певних діянь, впровадження

моральних норм, за наявності яких корупція стає неприйнятною з позиції суспільства. Проблема соціально-психологічного середовища перебуває на перетині формування громадянського суспільства, але не збігається з ним. З профілактикою корупції пов'язані й прозорість суспільства, доступ окремих громадян і громадських організацій до процесів і дій, які відбуваються в суспільстві [11].

При розробленні державної антикорупційної стратегії і відповідних механізмів щодо подолання корупції слід урахувати, що це складне явище, причини якого не стільки в недосконалому поведінки людини, скільки в організації владних механізмів, насамперед у сфері державного управління економікою, у тотальному урядовому контролі й регулюванні державою більшості аспектів соціального та економічного життя, в існуванні численного державного апарату, у пануванні функції розподілу. Оскільки корупція – складне соціально-політичне явище, його подолання можливе лише за умови врахування, крім правових, політичних, соціальних, економічних, організаційних, управлінських і навіть культурних чинників.

Значне місце у викорінюванні корупції в державному апараті слід відвести посиленню внутрішнього контролю та персональної відповідальності керівників центральних відомств держави. Кожен з них повинен відповідати за стан порядку і законності як безпосередньо в центральному апараті, так і в підлеглих йому структурах, особливо – інституті омбудсмена. Важливими умовами вирішення проблеми корупційних проявів мають стати розвиток демократичних інститутів громадянського суспільства, запровадження всебічного соціального контролю за діяльністю владних структур [9].

Вимоги контролю за чиновниками, які діють у публічній сфері й реалізують вимоги суспільства в цілому, повною мірою обґрунтовані. Державний службовець зобов'язаний відповідати за свої дії як слуга суспільства перед кожним його членом. При цьому держава має бути співтовариством людей, формою об'єднання і формування громадянського суспільства, загальної політичної організації населення, втіленої у формі законодавства. Держава та державні службовці мають бути обмежені правом та функціонувати в інтересах громадян, у системі і взаємодії.

Отже, ефективна боротьба з корупційними проявами неможлива в результаті разових і короткочасних акцій будь-якого ступеня активності та суворості на будь-якому рівні, а потребує довгострокових соціально-економічних, політичних і правових перетворень. Ця діяльність має базуватися на поєднанні профілактичних і репресивних заходів. Пріоритетна роль має надаватися профілактичним заходам на загальнодержавному рівні. Важливим кроком, який значною мірою полегшить попередження і запобігання корупції у сфері державної служби, на наш погляд, буде прийняття законів «Про правила професійної етики на публічній службі та запобігання конфлікту інтересів», «Про заходи державного фінансового контролю публічної служби» [9].

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ

- 1 Чим зумовлена необхідність вироблення антикорупційної стратегії?
- 2 У чому полягає місія антикорупційної діяльності держави?
- 3 Якими є загальні цілі державної антикорупційної політики?
- 4 Назвіть основні групи принципів запобігання та протидії корупції.
- 5 Які принципи запобігання та протидії корупції належать до правових?
- 6 У чому полягають принципи взаємодії держави та суспільства щодо запобігання та протидії корупції?
- 7 Що розуміється під корупціогенними чинниками та як їх можна класифікувати?
- 8 Які з корупціогенних чинників є найбільш впливовими у сучасних вітчизняних реаліях?
- 9 На яких принципах має базуватися співпраця держави та громадянського суспільства у запобіганні та протидії корупції, щоб бути результативною?
- 10 Якою є роль ЗМІ в антикорупційній діяльності?
- 11 Що таке «громадський контроль»?

- 12 Хто може бути суб'єктами громадського контролю?
- 13 Охарактеризуйте методи громадського контролю.
- 14 У чому полягають основні особливості співпраці правоохоронних органів з громадськістю?
- 15 Яким чином адміністративна реформа може сприяти зменшенню рівня корупції?
- 16 Дайте характеристику змісту антикорупційної політики Нідерландів?
- 17 Порівняйте сінгапурську і шведську моделі антикорупційної політики.
- 18 Розкрийте особливості досвіду протидії корупції в Гонконзі.
- 19 Які антикорупційні обмеження щодо фінансування політичних партій запроваджені у Канаді?

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

- 1 Аналітично-статистичні матеріали про стан законності та протидії злочинності за 4 місяці 2013 року / Управління статистики, організації та ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань. *Генеральна прокуратура України*. С. 7–9.
- 2 Антикорупційна політика України : навч. посіб. для чл. громад. рад / Е. Р. Рахімкулов, О. В. Климович, С. І. Панцир та ін. Львів, 2011. 136 с.
- 3 Антикорупційне законодавство України. Київ: Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2009. 16 с. URL: http://savran-rda.odessa.gov.ua/Web_savran-rda/Arhiv/1.pdf.
- 4 Варналій З. С., Буркальцева Д. Д., Саєнко О. С. Економічна безпека України: проблеми та пріоритети зміцнення : монографія. Київ : Знання України, 2011. 299 с.
- 5 Гаращук В. М. Мухатаєв А. О. Актуальні проблеми боротьби з корупцією в Україні : монографія ; Нац. акад. прав. наук України, Ін-т вивч. пробл. злочинності, СБУ, Ін-т дослідж. пробл. держ. безпеки. Харків : Право, 2010.

6 Державна програма щодо запобігання і протидії корупції на 2011–2015 рр. : постанова Кабінету Міністрів України від 28.11.2011 № 1240.

7 Посібник для державного службовця з питань запобігання корупційних діянь / уклад. С. М. Серьогін та ін. ; Нац. акад. держ. управ. при Президентові України, Дніпропетровський регіон. ін-т держ. управління, Головне управління держ. служби України. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2009. 88 с.

8 Тищенко Ю. Протидія корупції: дії, пропозиції та ініціативи кандидатів у президенти. *Твій вибір*. 2010. № 6.

9 URL: https://archive.org/stream/istderzpr/istderzpr_djvu.txt

10 URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3231250-oleksandr-novikov-golova-nazk.html>

11 URL: https://zn.ua/ukr/energy_market/stvorennya-rinku-gazu-imitaciya-chi-realnist-_html

12 URL: <http://old.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/index>

13 URL: <https://ukurier.gov.ua/uk/articles/pershij-vice-premyer-ministr-sergij-arbuzov-budemo/>

14 URL: <https://old.loda.gov.ua/news?id=56375>

15 URL: https://archive.org/stream/istderzpr/istderzpr_djvu.txt

О. Г. Дейнека, Г. О. Дзядук

АНТИКОРУПЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО
УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

Конспект лекцій

Відповідальний за випуск Дзядук Г. О.

Підписано до друку 2022 р.

Умовн. друк. арк. 2,5. Тираж . Замовлення № .

Видавець та виготовлювач Український державний університет
залізничного транспорту,
61050, Харків-50, майдан Фейєрбаха, 7.

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 6100 від 21.03.2018 р.