

**КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
БУДІВНИЦТВА ТА АРХІТЕКТУРИ**

Факультет урбаністики та просторового планування

Завідувач кафедри  
політичних наук і права  
д. п. н., проф.

Є.В. Перегуда

**Кваліфікаційна робота**

на здобуття другого (магістерського) рівня вищої освіти  
зі спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»  
на тему:

**ЗАХОДИ ТА МЕХАНІЗМИ ЩОДО ПОДОЛАННЯ КОРУПЦІЇ У СФЕРІ  
ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ**

Виконала: Харакоз Марія Олександрівна

Керівник:

к. держ. упр., доц.

Д. Ю. Хлапонін

## ЗМІСТ

ВСТУП	4
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ЩОДО ПОДОЛАННЯ КОРУПЦІЇ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ	7
1.1 Загальна характеристика поняття «корупція», причини виникнення та форми прояву в публічному управлінні	7
1.2. Поняття, види та класифікація механізмів запобігання корупції	21
Висновок до Розділу 1	38
РОЗДІЛ 2. СУЧАСНИЙ СТАН МЕХАНІЗМІВ ТА ЗАХОДІВ ЩОДО ПОДОЛАННЯ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ	39
2.1. Аналіз зарубіжного досвіду та кращих іноземних практик запобігання та протидії корупції в сфері публічного управління	39
2.2. Заходи та механізми запобігання та протидії корупції в органах публічної влади: вітчизняний досвід	52
2.3. Сучасні механізми взаємодії органів публічної влади та структур громадянського суспільства щодо подолання корупції у сфері публічного управління України	59
Висновок до Розділу 2	65
РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ	67
3.1. Практичні рекомендації та пропозиції щодо удосконалення застосування інституту викривачів корупції у сфері публічного управління України	67
3.2. Пріоритетні напрями удосконалення заходів та механізмів запобігання та протидії корупції у сфері публічного управління України	76
Висновок до Розділу 3	81
ВИСНОВКИ	83

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

## ВСТУП

**Актуальність теми.** З моменту здобуття Україною незалежності загострилася значна кількість проблем у сфері державного управління, які не були типовими чи не настільки яскраво вираженими за радянських часів. Це зумовило об'єктивну необхідність пошуку нових та оптимальних способів усунення таких дефектів, що включають правові та адміністративні заходи. У цьому контексті не можна залишити без уваги проблему корупції, яка не лише поширюється на дедалі ширші сфери громадської діяльності, розширюючи свій ореол «заразності», а й негативно відбивається на загальному самопочутті населення України. Вчені різних епох, країн, поглядів, областей знань по-різному виявляють підходи до виявлення корупції в об'єктивному значенні і, залежно від цього, визначають оптимальні підходи до її мінімізації. Загальним лейтмотивом, що пронизує ці твори, є безперечне сприйняття корупції як виключно негативного явища та фіксація тези про те, що корупцію можна повністю подолати – апріорі неможливе, її прояв можна звести до абсолютного мінімуму.

Для цього більшість передових держав в адміністративно-правовій сфері наголошують на методах запобігання корупції, а не боротьби з нею. Ефективні профілактичні заходи як сприяють підвищенню рівня правосвідомості громадян, а й розвантажують судові і правоохоронні органи, знімаючи останній тягар доведення факту скоєного правопорушення.

Саме тому це питання не втратить своєї актуальності доти, доки Україна практично не позиціонуватиметься як держава з найнижчим показником заохочення корупції. Крім того, не можна ігнорувати той факт, що з розвитком суспільних відносин форми корупції зазнають суттєвих модифікацій, у зв'язку з чим наукова спільнота докладает значних зусиль для протидії таким «інноваціям». Для цього активно застосовуються кращі досягнення ІТ-технологій, широко впроваджуються найкращі методики

управління, визначаються необхідність та напрями реформування окремих сегментів, зокрема щодо державного управління та адміністрування.

**Стан наукової розробки проблеми.** З – поміж відомих нам вчених, окреслене коло питань вже було предметом досліджень таких вітчизняних та зарубіжних дослідників: Василичук В.І., Грибовський О.В, Мельник М. І., Савенков А.Н, Соловйов В. М., Серьогін С. С., Уточкіна Ю. А., Шостко О.Ю.

**Мета роботи** полягає в удосконаленні заходів та механізмів запобігання та протидії корупції у сфері публічного управління України.

Задля досягнення поставленої мети необхідно виконати наступні **завдання:**

- дати загальну характеристику поняття «корупція», причинам виникнення та формам прояву в публічному управлінні.
- визначити поняття, види та класифікацію механізмів запобігання корупції;
- дослідити зарубіжний досвід та кращі іноземні практики запобігання та протидії корупції в сфері публічного управління;
- проаналізувати досвід України щодо заходів та механізмів запобігання та протидії корупції в органах публічної влади;
- охарактеризувати сучасні механізми взаємодії органів публічної влади та структур громадянського суспільства щодо подолання корупції у сфері публічного управління України;
- розробити практичні рекомендації та пропозиції щодо удосконалення застосування інституту викривачів корупції у сфері публічного управління України;
- визначити пріоритетні напрями удосконалення заходів та механізмів запобігання та протидії корупції у сфері публічного управління України.

**Методи дослідження.** Для розв'язання поставлених завдань у роботі використовувались такі загальнонаукові методи, як: системний аналіз - під час оцінки системи заходів та механізмів запобігання та протидії корупції у сфері публічного управління України, порівняльний метод - під час

порівняння заходів та механізмів запобігання та протидії корупції у сфері публічного управління України. При написанні роботи було використано загальнонауковий метод – метод аналізу, який був використаний при аналізі зарубіжного досвіду та кращих іноземних практик запобігання та протидії корупції в сфері публічного управління, при аналізі досвіду України щодо заходів та механізмів запобігання та протидії корупції в органах публічної влади, при аналізі сучасних механізмів взаємодії органів публічної влади та структур громадянського суспільства щодо подолання корупції у сфері публічного управління України, при розробці практичних рекомендацій та пропозицій щодо удосконалення застосування інституту викривачів корупції у сфері публічного управління України, при визначенні пріоритетних напрямів удосконалення заходів та механізмів запобігання та протидії корупції у сфері публічного управління України.

**Наукова новизна одержаних результатів** дослідження полягає в тому, що у роботі:

- запропоновано механізм удосконалення інституту викривачів корупції для запобігання та протидії корупції;
- оптимізовано існуючі підходи та запропоновані нові ідеї щодо механізмів запобігання корупції в публічному управлінні.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає у можливості використання отриманих результатів в діяльності органів публічної влади.

**Загальний обсяг дипломної роботи.** Дипломна робота складається із вступу, трьох розділів та висновків до них, списку використаних джерел ( найменування). Загальна кількість сторінок – , в т.ч. кількість сторінок основної частини – .

## **РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ЩОДО ПОДОЛАННЯ КОРУПЦІЇ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ**

### **1.1 Загальна характеристика поняття «корупція», причини виникнення та форми прояву в публічному управлінні**

Повноцінне вивчення теми дослідження та розкриття механізмів запобігання корупції у сфері державного управління неможливе без комплексного вивчення базового поняття, яким у даному випадку є корупція. У різні часи та епохи вчені трактували це явище по-різному, але загальним лейтмотивом, що пронизував їхню творчість, було те, що це явище є антигуманним та антиправовим, веде до деградації суспільства, прогресивно розширюючи свої межі: починаючи з місцевого рівня, він переходить на загальнонаціональний.

Етимологія поняття «корупція» сама собою неоднозначна. Деякі вчені посилаються на те, що в її основі лежить латинське слово «corruptio», яке є синонімом слова «хабарництво» або «продажність» і вживане стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій державної влади. Інші вчені справедливо вбачають у цьому слові витоки давньоримського «кореї» (сукупність учасників, залучених до виконання певного обов'язку) та «румпер» (руйнувати, турбувати, купувати тощо). У системному зв'язку такі категорії утворюють окрему філологічну конструкцію, на основі якої народився термін «corruptere», який слід сприймати (у даному контексті) як дії групи уповноважених осіб, які порушують суспільний лад [19, с.6].

У науковій літературі у зв'язку з наявністю значної кількості визначень прийнято розкривати це поняття через призму кримінально-правового, соціального, політичного, адміністративно-правового, кримінологічного, психологічного та інших підходів. Таким чином, у соціологічному напрямку корупція представлена особою, яка використовує надані йому повноваження

для особистого незаконного збагачення. При цьому чітко простежується соціально-економічна сутність цього виду правопорушень, минаючи політичний аспект. Як правило, останні активізуються, коли йдеться про корупцію у вищих ешелонах влади (найпоширеніші: лобіювання інтересів окремого сегменту бізнесу, підкуп виборців тощо).

Кримінально-правовий та кримінологічний підхід акцентує увагу на суспільній небезпеці діяння, що вчиняється спеціальним суб'єктом, а саме особою, наділеною владними повноваженнями. Зміст такого акта полягає у використанні владного впливу з корисливою метою, що є метою власного збагачення [30].

Європейське Співтовариство, закріпивши відповідну ухвалу в Конвенції ООН проти корупції від 31.10.2003 р., розкриває його через призму перерахування всіх дій, що підпадають під даний вид порушення, а саме підкуп, підроблення або знищення доказів, надання певних посад осіб (у тому числі близьких, зокрема родичів) порушення встановленого порядку та інших [26]. Згаданий підхід, безумовно, вартий уваги, але з урахуванням швидкості розвитку науки та появи нових форм корупції він не зовсім раціональний.

Зрозуміло, що порівняно з приватним сектором ймовірність виникнення та поширення корупції у сфері державного управління та адміністрування значно вища. Це пояснюється наявністю так званих корупційних ризиків. У науковій літературі таке явище трактується через призму комплексу організаційно-правових та інших факторів та причин, що забезпечують можливість розгортання та спонукання посадових осіб до скоєння протиправних дій, зокрема корупційних правопорушень. Деталізуємо, що з погляду права йдеться про правові колізії, що дозволяють маневрувати правовими нормами. Державна служба, органи місцевого самоврядування за своєю природою є центром влади, що акумулює більшість ключових процесів: підготовку, прийняття, реалізацію управлінських рішень, тим самим реалізуючи державну політику. Серед перелічених вище доречно враховувати психологічний аспект, який виявляється у можливості конфлікту

інтересів з урахуванням наявності двох і більше суб'єктів (особистостей, самої держави, суспільства, соціальних груп) які вступають в адміністративні правовідносини. Суперечність у поглядах на вирішення того самого питання призводить до різних форм конфліктних ситуацій.

Як правило, існує обґрунтована думка, що конфлікти інтересів та корупційні ризики найчастіше виявляються у сфері надання адміністративних послуг та при виконанні контрольних-наглядових функцій.

Корупційні ризики поділяються на два види:

I. інституційні (сукупність умов, які негативно впливають на поведінку державного службовця, поступово трансформуючи його в корупційне. Усунення або мінімізація зазначених ризиків залежить від адміністративного органу, з яким уповноважена особа перебуває у трудових відносинах);

II. зовнішні (загальносистемні недоліки, що мають прямий зв'язок з передбаченою системою функціонування державного управління).

Якщо розвивати цю тему, аналізуючи корупційні ризики з урахуванням вітчизняних особливостей, то, на наш погляд, найкраще взяти за основу критерій їхньої «поширеності», зокрема, недобросовісність посадової особи, відсутність належного контролю з боку керівництва, дискреційні повноваження та конфлікт інтересів.

У класичному розумінні у корупції завжди є дві сторони: з одного боку – працівник, з іншого – громадянин чи господарюючий суб'єкт. Чим більш поширеними стають прояви такої взаємодії, що виходять за рамки правового поля, тим більшою мірою інтереси органів державної влади уподібнюються до ділової (комерційної) волевиявлення сторін.

Під недобросовісністю посадової особи розуміється умисне ігнорування посадовими особами кодексу етичної поведінки, державних інтересів, моральних критеріїв та чеснот з метою отримання неправомірної вигоди або використання свого становища для присвоєння інших видів вигоди. Безсумнівно, соціально-психологічні та етико-правові чинники істотно впливають на сумлінність державних службовців у виконанні

службових обов'язків, оскільки їх професійні рішення переважно залежить від біографії, ставлення до професійної діяльності, ґрунтуються на власних переконаннях.

Інформація про конфлікт інтересів, політичну та громадську діяльність, несумісні інтереси, подарунки та інші аспекти, що мають суттєвий зв'язок з корупційними ризиками у сфері державного управління в ЄС, регулюються Модальним кодексом поведінки державних службовців від 11 травня 2000 р. [32]. Крім того, розробляються та реалізуються рекомендації щодо вдосконалення етики поведінки на державній службі, де особлива увага приділяється доцільності запровадження чітких локальних правил щодо протидії корупції. Аналіз закордонного досвіду показує, що норми, що регулюють етичну поведінку посадових осіб органів державної влади, зазвичай акумулюються в рамках одного кодексу. У свою чергу, у вітчизняному законодавстві дані положення мають розрізнений характер і містяться в наступних нормативних актах:

- Закон України "Про державну службу" від 10.12.2015 № 889-VIII [10];
- Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 р. № 2493-III [16];
- Закон України "Про запобігання корупції" від 14.10.2014 № 1700-VII [17];
- Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, затверджені наказом Національного агентства України з питань державної служби від 5 серпня 2016 р. № 158 [7].

Зміст антикорупційного законодавства полягає в тому, щоб:

- 1) попереджати та припиняти корупційні прояви та дії, усувати конфлікт інтересів (особисті та службові), законодавчо визначити межі правомірних дій посадових осіб та посадових осіб, унеможливити вчинення корупційних правопорушень, зробити так, щоб корупційні дії стали

невигідною і небезпечною справою для тих, хто має окремі повноваження, нарешті, слідкувати за сумлінним виконанням державних обов'язків;

2) конкретно визначити ознаки корупційних правопорушень, встановити відповідні заходи відповідальності за їх вчинення, чітко регламентувати діяльність посадових осіб, правоохоронних органів та їх відповідних підрозділів, які безпосередньо борються з корупцією. В Україні діє понад 100 законодавчих, підзаконних та відомчих нормативних правових актів, які мають вирішити проблеми протидії та попередження корупції. Але наявність такої кількості антикорупційних актів не забезпечує ефективного та досконалого існування системи. Ці акти приймалися в різний час, різними відповідальними органами, іноді з різними цілями і найчастіше за відсутності єдиних науково обґрунтованих принципів протидії корупції.

Причина недобросовісної поведінки співробітників, на наш погляд, ще й у тому, що, відступаючи від принципів радянського часу, нині вважається «невихованістю» приділяти увагу чужим справам. У прагненні бути толерантним, на жаль, втрачається суспільна позиція, «заплющуються очі» на нагальні питання, які потребують суспільного сприйняття та відповідної реакції. Для чиновника це розкриття прихованих можливостей (покращення матеріального становища, отримання бажаної посади, надання незаконних переваг під час проходження іншою особою конкурсу на держслужбу, отримання пільг тощо).

Засоби масової інформації часто висвітлюють проблему корупції у державних установах, і у пошуках шляхів мінімізації цього протиправного явища насамперед звертають увагу на низький рівень заробітної плати. Але, як показує практика 2005 р., значне збільшення видатків скарбниці на оплату праці уповноважених осіб ніяк не вплинуло (у позитивному аспекті) на зниження корупції. Саме тому ми схильні дотримуватися думки, що джерело цього явища на вітчизняних теренах слід шукати в національному менталітеті та ще одному корупційному ризику – відсутності належного контролю з боку керівництва/держави.

Конфлікт інтересів свідчить про різні погляди сторін на політичні питання та соціально-економічні інтереси. Коротко наведемо кілька фактів:

- у нашій країні велику популярність набуло явища, згідно з яким інтереси суб'єктів господарювання, різних бізнес-груп відстоюються і лобіюються в парламенті за попереднім погодженням;

- з моменту початку приватизації державних об'єктів та переходу їх у приватну власність залишилася ще невелика кількість так званих "смачних" штук (у вигляді заводів, фабрик, підприємств загальнодержавного значення тощо) захоплені державними керуючими;

- нинішні політики, держчиновники – це "колишні" бізнесмени та впливові постаті, які сьогодні тримають у своїх руках важелі впливу, водночас ведучи не зовсім чесну гру. Зрозуміло, що навряд чи мали бажання вийти з бізнесу і піти добровільно. В обхід Закону їм вдається легально передати майно у псевдовласність найближчим людям, отримавши таким чином доступ до управління ним.

Ці проблеми найяскравіше демонструють конфлікт інтересів як такий, більше, ці випадки стають предметом обговорення у засобах масової інформації [28, с. 394]. На жаль, їх кількість неухильно зростає з кожним роком, справи набувають загального резонансу, але рішення ніяк не дає змістовних відповідей на способи уникнути подібних ситуацій. Зокрема, йдеться про таке:

- методологія державних закупівель, замовлення робіт та/або послуг;
- ✓ реалізація повноважень у частині державного нагляду та контролю;
- прийняття рішень щодо надання пільг, квот окремим суб'єктам;
- виділення бюджетних коштів, виділення земельних ділянок;
- продаж державного майна;
- укладання договорів оренди, предметом яких є земельна ділянка;
- ухвалення рішення про повернення надміру сплаченого або надміру стягнуто суми податків та зборів, а також пені та штрафів;
- ліцензування, надання дозволів на окремі види робіт;

- проведення державної експертизи та видача висновків та ін. [48].

У цьому може виникнути конфлікт інтересів у зв'язку з володінням цінними паперами, наявністю банківських вкладів; майнові зобов'язання або порушення встановлених заборон (отримання подарунків, працевлаштування після звільнення з державної служби, використання службової інформації) та ін.

Закон України «Про запобігання корупції» визначає категорії потенційного та фактичного конфлікту. Таким чином, потенційним конфліктом інтересів є наявність приватного інтересу, в якому особа здійснює свої службові чи представницькі повноваження, що може вплинути на об'єктивність та неупередженість прийнятих ним рішень, вчинення або недосконалість ним дій під час виконання цих повноважень. У свою чергу реальний конфлікт інтересів визначається як протиріччя між приватною зацікавленістю особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність чи неупередженість ухвалення ним рішення або вчинення чи недосконалість ним дій у ході виконання цих повноважень [17].

Крім того, зазначений документ визначає приватний інтерес як будь-який майновий чи немайновий інтерес особи, у тому числі обумовлений особистими, сімейними, дружніми чи іншими нетрудовими відносинами з фізичними чи юридичними особами, у тому числі виникає у зв'язку з членством чи діяльністю у громадських, політичних організаціях.

Суб'єкт конфлікту інтересів завжди стоїть перед вибором: чи вступати в конфлікт чи ні. Так, щодо конфлікту інтересів в органах державного управління та адміністрації, то приховування інформації про такий інцидент є незаконним. Більше того, вітчизняна судова практика передбачає відповідальність за такі порушення. Так, Кодекс України про адміністративні правопорушення встановлює відповідальність за порушення вимог щодо повідомлення про конфлікт інтересів. Приховування цього факту від керівника у випадках, передбачених законом, про наявність цього виду

конфлікту, тягне за собою накладення штрафу від десяти до ста п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [25]. Факти неповідомлення посадовими особами про конфлікт інтересів обумовлені недостатньою інформованістю посадових осіб про необхідність повідомлення керівництва про особисту зацікавленість у виконанні службових обов'язків, що може призвести до виникнення конфлікту інтересів. Саме тому створення та впровадження раціонального механізму управління має сприяти підвищенню ефективності системи державної служби загалом.

Вступ у конфлікт інтересів і, як наслідок, надання пріоритету особистим інтересам часто провокується невизначеністю середовища, в якому знаходиться державний службовець. Якщо робоча роль чітко визначена посадовими інструкціями та орієнтована на конкретні очікувані результати, задоволеність працівника підвищується роботою [35, с. 94]. До фактичного чинника задоволеності результатами своєї праці можна віднести особисті інтереси, які суперечать посадовим обов'язкам.

Загалом українські вчені пропонують створити у рамках того чи іншого підрозділу чи структури спеціальний орган із врегулювання конфліктів у сфері державного управління та адміністрування. На їхню думку, було б доцільно наділити осіб, які виконуватимуть контрольні, виховні та регулюючі функції, ширшими повноваженнями, які б полягали й у можливості взаємодії з громадськістю. Серед прямих повноважень пріоритетними мають бути ті, які пов'язані із заборонаю неприпустимих форм конфліктів, адекватною оцінкою та управлінням конфліктними ситуаціями, підвищенням обізнаності державних органів та окремих посадових осіб про такі конфлікти, поширенням інформації про найефективніші методи управління конфліктами. Нині українська практика показує нерозвиненість системи управління конфліктами через недосконалість та двоїстість вітчизняного законодавства у цьому питанні, непоінформованість державних службовців, стереотипність мислення керівників структурних підрозділів [47, с.52].

Так, дійсно, іноді людині вигідніше промовчати, сподіваючись, що погані наслідки такої ситуації обійдуть його стороною, ніж відкрито зізнатися і чекати, що може вийти навпаки. Саме тому зарубіжний досвід щодо тих чи інших питань має особливе значення та виникає необхідність проведення такого аналізу. Так, законодавчі органи більшості країн Європи та пострадянського простору дотримуються позиції щодо необхідності встановлення поняття «конфлікт інтересів» та вказівки на його негативний вплив під час здійснення функцій державного управління [55, с.49]. Загалом у європейській управлінській практиці немає стандартного набору інструментів, спрямованих на запобігання конфлікту інтересів на державній службі. Але, проаналізувавши та узагальнивши інформацію, можна виділити основні можливі механізми, що використовуються у різних країнах.

Одним із таких механізмів є обмеження на поєднання службової діяльності з іншими видами діяльності. Ця умова поширюється на осіб, які обіймають політичні посади (глава держави, депутати парламенту, уряду), державних (суспільних) службовців, суддів. Такі обмеження встановлені законодавством переважної більшості європейських країн, у тому числі України [36, с. 32].

Наступним з існуючих та дієвих способів є оголошення якості. Ця практика також прийшла до України з Європи. Наприклад, працівники, зайняті у сфері державного управління та адміністрації у Польщі, повинні декларувати свої доходи та майно, а також доходи членів своєї сім'ї; в Угорщині це зобов'язання покладається лише на особу, яка працює у державному секторі. Особлива увага приділяється декларуванню подарунків державним службовцям, а Латвії це обов'язок всіх державних службовців. Так, члени британського парламенту зобов'язані декларувати подарунки, вартість яких перевищує 1% їхньої зарплати; депутати парламенту Німеччини – якщо вартість подарунка перевищує 5000 євро, а парламенту Франції – будь-які подарунки незалежно від їхньої вартості.

Встановлено також верхню межу вартості подарунків посадовим особам. Зокрема, в тій же Великій Британії особа, яка займає політичну посаду, не має права отримувати подарунки, вартість яких перевищує 140 фунтів стерлінгів. Законодавством низки європейських держав (Великобританія, Іспанія, Латвія, Португалія, Франція) встановлено обмеження на володіння частками у статутному капіталі комерційних підприємств, які виступають постачальниками робіт, товарів та послуг для відповідного органу або знаходяться під його контролем або у прямому підпорядкуванні. У Польщі місцеві виборні посадові особи не можуть бути власниками часток у статутному капіталі будь-яких приватних підприємств [53, с.21].

Не можна залишити без уваги події, що розгорнулися навколо питання законності декларування посадовими особами своїх доходів та розміщення такої інформації у вільному доступі. Підставою для цього стало рішення Конституційного Суду України № 13-р/2020 від 27 жовтня 2020 [46]. Керуючись як нормами внутрішньодержавного права, так і посиляючись на рішення Європейського суду з прав людини, Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи, міжнародні конвенції, Конституційний Суд України обґрунтував неконституційність деяких антикорупційних норм (передбачено Законом України «Про запобігання корупції»), зокрема, ст. 366-1 КК України [30] та наказав припинити відкритий цілодобовий доступ до Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та обмежити можливість перегляду його, копіювання інформації тощо.

У зв'язку з появою такої проблеми ми маємо свою думку з цього приводу. З одного боку, право на недоторканність приватного життя конституційно закріплено і поширюється на всіх людей, тому сама процедура оприлюднення відомостей про майно, приблизне місце проживання, доходи, сімейні відносини (яка частково розкриває відомості про осіб, які не є державними службовцями, але з ким суб'єкт декларації полягає у

споріднених відносинах або інших правовідносинах, які мають бути зазначені у декларації) порушує це право. З іншого боку, статистика показує, що даний антикорупційний механізм запобігання корупції дозволив виявити недостовірну інформацію у деклараціях державних службовців на суму 497 млн. грн. з весни 2020 року. Ми вважаємо, що такі радикальні дії спрямують антикорупційне законодавство у бік регресу. Було б доцільніше обмежити публічний доступ до зазначеного реєстру, залишивши інформацію у розпорядженні уповноважених органів протидії корупції.

У свою чергу після скликання Президентом України позачергової наради, предметом якої стало зазначене питання, доступ громадськості до реєстру було відновлено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29 жовтня 2020 р. № 1363 [4]. Зрозуміло, що передчасно називати це рішення остаточним, але ми сподіваємося, що подальше врегулювання подібних питань враховуватиме інтереси суб'єктів, які так чи інакше виникають і мають відношення до інформаційної системи.

У межах державного управління доцільно, на наш погляд, приділити більше уваги питанню утримання від участі у прийнятті рішень у тій частині, де це прямо чи опосередковано перетинається з особистим інтересом посадової особи. Якщо здійснення повноважень пов'язане з прийняттям управлінського рішення голосуванням, посадова особа, яка має особисту зацікавленість, не бере участі в голосуванні; у разі необхідності вчинення певних дій - доручає їх об'єктивній особі, яка не має особистої зацікавленості у вчиненні таких дій; у разі проведення обговорень – не бере участі у їх проведенні. Порядок запобігання конфлікту інтересів шляхом утримання від участі у прийнятті рішень особливо докладно визначено законодавством Іспанії, Франції та Німеччини. Також обмеження на участь у прийнятті рішень особисто чи опосередковано зацікавлених осіб передбачено болгарським законодавством про державну службу [53, с. 22]. Ці норми частково знайшли відображення у законодавстві України, але питання їх ефективності та практичної реалізації залишається відкритим.

Під дискреційними повноваженнями розуміється наступний перелік прав та обов'язків органів державної влади та уповноважених осіб, щодо яких останні мають право самостійно визначати вид/зміст управлінського рішення, та таке право закріплено у відповідних нормативно-правових актах. Вони включають три основні властивості:

- законодавчо визначена можливість уповноваженої особи самостійно встановити юридичний факт та обрати одну із передбачених форм реагування, що об'єктивно не завжди виступає на користь громадянина (суб'єкта господарювання); тягне у себе виникнення, припинення чи зміна правовідносин;

- право вибору міри та ступеня, виду та способу здійснення публічно-правового впливу;

- можливість самостійно встановлювати терміни та спосіб виконання управлінського рішення або делегування його підпорядкованому (іншому) органу, структурному підрозділу.

Щодо останнього пункту, то можна навести приклад із законодавства. Так, у період карантинних заходів Постановою Кабінету Міністрів України від 20 березня 2020 р. № 226 внесено зміни до Технічного регламенту медичних виробів, тим самим реалізовано спрощений механізм введення медичних виробів у обіг [54]. Міністерство охорони здоров'я України у зв'язку з такими обставинами отримали завдання про видачу повідомлення про введення в обіг окремих медичних виробів, щодо яких не дотримано вимог технічних регламентів, але використання яких необхідне на користь охорони здоров'я. Ця важлива для суб'єктів господарювання послуга, що звільняє імпортерів від сплати податків під час проходження товарів через митницю, набула особливої популярності у період із березня по червень 2020 року. У свою чергу, законодавець не встановив термін для обробки такого повідомлення та надання відповіді на заявника, обмежившись лише уточненням, що така послуга є безкоштовною. Іншими словами, МОЗ України має право самостійно визначати терміни розгляду таких звернень.

Для суб'єкта господарювання, товар якого прибув на митницю, а заявка залишилася без обробки - щодня її зберігання коштує близько ста доларів. Маючи таку інформацію та усвідомлюючи рівень економії від законної процедури несплати податку, суб'єкт чи працівник може самостійно «прискорити» або запропонувати це зробити за символічну винагороду. І таких законодавчих прогалин, які надають працівникам дискреційні повноваження, досить багато, і ми навели лише один із новітніх нормативних актів, що регулює надання адміністративних послаблень.

Невірно стверджувати, що наявність дискреційних повноважень, безсумнівно, призводить до скоєння корупційного правопорушення, однак вони створюють умови, за яких недобросовісні посадові особи апелюють до таких норм як засіб «прикриття» корупційних дій.

Узагальнюючи все викладене, можна констатувати наявність чотирьох рівнів корупції на даному етапі розвитку суспільства, в основі яких лежать історичні та сучасні тенденції його розвитку. Зупинимося на них докладніше:

1. Еліта (корупція у вищих ешелонах влади, куди входять найвищі органи влади, центральні органи виконавчої влади, центральні апарати правоохоронних органів та судова гілка влади). Не секрет, що у нас державою управляють кілька олігархічних кланів, які поділили між собою свій вплив різні сфери життя країни. Між ними було укладено мовчазний «пакт не знищувати один одного фізично та смертельно». Це означає, що є угода про невтручання одного клану у сферу впливу іншого. Хоч би які тяжкі звинувачення пред'являлися одне одному, кримінальне табу поширюється на членів сім'ї та близьких родичів. Нахабне лобіювання, протекціонізм, фаворитизм, підстава "своїх", проштовхування цілих блоків законів до парламенту заради своїх меркантильних інтересів – основні прояви цього виду корупції. Саме на цьому рівні визрівають найнебезпечніші для країни корупційні плани та схеми. Вищий рівень має всеукраїнський та міжнародний характер, де залежно від приватних інтересів олігархів держава може змінити свій міжнародний курс та втратити мільярди доларів.

2. Корупція на низовому рівні – в обласних центрах (у середніх ешелонах влади). Цей вид корупції приносить «дохід» на порядок нижче за попередній. На кону мільйони, але не долари, міжнародної складової у цьому випадку практично немає. Але кількість учасників корупційних схем зростає у геометричній прогресії, що не зменшує втрат держави. Саме тут фінансові потоки розподіляються між районами та проектами регіонального значення.

3. «Округова» — найнаочніший і найзвичніший для більшості населення вид корупції, адже тут беруть участь практично всі громадяни країни. Це ручна роздача дрібних тендерів на будівництво та ремонт державних об'єктів (шкіл, судів, прокуратури, доріг, лікарень та інших соціальних будівель). З проявами цього виду корупції стикалися всі, хто стикався з видачею довідок, рішень, дозволів, довідок, одержанням паспорта, висновків, позовом, розслідуванням тієї чи іншої справи, підготовкою управлінських рішень. Прокуратура, міліція, суди та митниця – структури, в яких корупційна складова проявляється найяскравіше. У цих галузях не вирішуються питання глобального, довгострокового, стратегічного характеру. До речі, несплата посадового штрафу або його суттєве зменшення співробітнику поліції, окрема оплата особисто лікарю за ті послуги, які мають бути надані безкоштовно, лояльність та неупередженість податкового інспектора при перевірці господарської діяльності», подяка військовому офіцеру за сприяння ухиленню від служби та безліч подібних справ - виявів корупції на цьому рівні.

Слід зазначити, що проста людина в нашій країні абсолютно не захищена від свавілля чиновника місцевого самоврядування, з іншого боку, бюрократ завжди знайде безліч причин, через які вона не може вирішити проблему громадянина. Серед них: "несвоєчасно подані документи", "неправильно оформлені", "терміни подачі прострочені", "недостатньо зібрано довідок".

4. «Всенародна» корупція. Найменш небезпечний вид корупції. Невеликі подарунки за дрібні послуги місцевим чиновникам, які не

впливають на життя людини. Це подяка за комфортні умови. Сюди йдуть не лише невеликі суми грошей, а й речі. Він здійснюється дрібними чиновниками не на постійній основі, а час від часу.

Отже, виходячи з вищевикладеної класифікації ми пропонуємо розділити корупцію:

- за сферами впливу: 1) політична; 2) економічна (в Україні влада ще не відокремилася від бізнесу, тому цей поділ дещо умовний); 3) побутова (бажання віддячити державному службовцю, лікарю, учителю тощо за їх роботу);

- гілки влади: на рівні законодавчої влади; на рівні виконавчої влади; на рівні судової влади;

- за часом реалізації: іноді (ситуативне); на регулярній основі, коли вона стає постійним джерелом поповнення власного бюджету.

## **1.2. Поняття, види та класифікація механізмів запобігання корупції**

Надзвичайне поширення корупції в органах державної влади в Україні пов'язане насамперед із відсутністю державної стратегії боротьби з нею. Довгий час з корупційними проявами в органах державної влади боролися здебільшого внутрішньовідомчі структури, в яких інтереси держави та суспільства відстоювали співробітники цих же відомств, включені до їхніх внутрішньокорпоративних відносин та інтересів. Це призвело до того, що дана форма організації боротьби та протидії корупції виявилася неспроможною усунути основні причини, що породжують корупцію, оскільки вони були найважливішими умовами існування системи. У той же час, при взаємодії та зіткненні міжвідомчих інтересів «боротьба з корупцією» нерідко ставала інструментом досягнення приватних особистих чи групових устремлінь шляхом усунення конкурентів на ринку «корупційних послуг», завоювання більш вигідних позицій на ринку «корупційних послуг»; поле перерозподілу державних коштів, посилення його впливу на економічні,

соціальні, а найчастіше на політичні процеси в країні. Значною мірою це пов'язано з оманю корупційних кіл, що корупція в новітній історії України відіграє позитивну роль як єдино ефективний засіб прискореного впровадження ринкових відносин у систему планової економіки, яка панувала протягом багатьох десятиліть. При цьому навмисно замовчується той факт, що корупція за своєю природою суто деструктивна і не може створити стійких позитивних форм суспільних та державних відносин, суть її полягає у квазіцивілізованості та підміні державних принципів організації суспільства псевддержавними, спрямованими на забезпечення інтересів безпосередніх творців та учасників корупційних [5, с. 141-149].

Розвитку корупції багато в чому сприяють такі чинники, як слабкість державних механізмів протидії їй, низька організованість державних органів, покликаних протидіяти корупції, пасивна позиція громадських об'єднань (як структур громадянського суспільства) та населення. Наприклад, за даними соціологічних досліджень останніх років, діяльність правоохоронних, прокуратурних та судових органів у сфері протидії корупції не досягає очікуваних результатів, антикорупційна діяльність органів державного контролю оцінюється низько, вплив політичних партій та громадських організацій практично непомітний, а серед учасників опитування до 80% (представники різних груп населення) не готові до активної допомоги у боротьбі з корупцією.

Антикорупційна діяльність має здійснюватися на таких основних засадах:

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

- верховенство закону;

- пріоритет та захист прав людини;

- зміцнення сумлінності у відносинах державного апарату та службовців усіх категорій з населенням;

- систематичність;
- складність, яка передбачає виконання заходів економічного, суспільно-політичні, організаційно-управлінські, правові, соціально-психологічного та іншого характеру;
- взаємодія владних структур із різними інститутами суспільства та населенням;
- удосконалення порядку та нормативного регулювання організації праці посадових осіб;
- наукова обґрунтованість;
- входження до міжнародної системи протидії корупції та розвитку всебічної співпраці із зарубіжними країнами.

На наш погляд, необхідно виділити механізми протидії (боротьба, обмеження) та запобігання корупції в органах державної влади. Можна дати таке визначення: механізми попередження та протидії корупції в органах державної влади є системою дій, спрямованих на виявлення, припинення, обмеження поширення та запобігання корупційним діям в органах державної влади.

Механізми протидії повинні бути спрямовані на усунення причин і зниження проявів корупції, що породжують, і носити виключно низхідний характер, від державних органів до громадянина, а механізми запобігання ґрунтуються на тісній взаємодії держави та інститутів громадянського суспільства і спрямовані на знищення передумов корупції. Вирізняють такі механізми протидії та попередження корупції: державно-політичний, державно-правовий, соціально-економічний, соціально-цивільний, соціокультурний. Вони поділяються на дві групи: загальні та спеціальні та ґрунтуються на заходах стратегічного та тактичного характеру [34, с. 103].

При цьому антикорупційна політика має стати складовою внутрішньої державної політики, розгорнутою за різними напрямками - державно-політичним, соціально-економічним, державно-правовим, суспільно-цивільним, соціально-культурним і т.д. З метою реалізації

антикорупційної політики необхідно розробити та впровадити у практику державного управління механізми антикорупційних заходів, які мають стати основою системи протидії корупції та боротьби з нею у всіх формах її прояву.

Боротьба з корупцією ведеться в окремих державах, а також у міжнародному співробітництві як у європейській системі, так і в ООН. На європейському просторі корисні рекомендації, ухвалені Радою Європи.

Заходи із запобігання корупції в органах публічної влади мають бути комплексними (рис. 1.1).

У листопаді 1996 року було прийнято «Програму дій щодо боротьби з корупцією». У цьому документі було зазначено основні заходи, спрямовані на боротьбу з корупцією, а також механізми боротьби. 6 листопада 1997 р. Комітет міністрів Ради Європи ухвалив Резолюцію № (97) 24 під назвою «Двадцять провідних принципів боротьби з корупцією». У ньому говорилося, що корупція є серйозною загрозою основним принципам і цінностям Ради Європи, знижує довіру громадян до демократії, веде до ерозії правосуддя, обмежує права людини та перешкоджає соціально-економічному розвитку. У зв'язку з цим держави зобов'язуються [34, с. 301]:

- здійснювати ефективну діяльність із запобігання корупції, з метою підвищення поінформованості населення та популяризації етичних моделей поведінки;

- координувати усвідомлення того, що корупція є кримінальним явищем на державному та міжнародному рівні;

- гарантувати особам, відповідальним за попередження, розслідування, переслідування та засудження злочинів, пов'язаних з корупцією, незалежність та автономію відповідно до виконуваних ними функцій, щоб вони не відчували шкідливого тиску та мали ефективні засоби збору доказів, захист осіб, які співпрацюють з органами влади у боротьбі з корупцією, які демонструють довірчу поведінку під час судових розглядів;

- забезпечити доступ до коштів, які унеможливають використання юридичних осіб з метою розкриття злочинів, пов'язаних з корупцією;

**Механізми запобігання корупції в органах публічної влади**



## **Рисунок 1.1 Механізми запобігання корупції в органах публічної влади**

– гарантувати особам, відповідальним за попередження, розслідування, переслідування та засудження злочинів, пов'язаних з корупцією, незалежність та автономію відповідно до виконуваних ними функцій, щоб вони не відчували шкідливого тиску та мали ефективні засоби збору доказів, захист осіб, які співпрацюють з органами влади у боротьбі з корупцією, які демонструють довірчу поведінку під час судових розглядів;

– забезпечити доступ до коштів, які унеможливають використання юридичних осіб з метою розкриття злочинів, пов'язаних з корупцією;

– обмежити імунітет, який захищає від розслідування, судового переслідування чи звинувачення, пов'язаного з корупцією, до рівня, необхідного для демократичного суспільства;

– підтримувати спеціалізацію осіб та органів, відповідальних за боротьбу з корупцією, надаючи їм відповідні кошти та забезпечуючи навчання, яке дозволить їм виконувати такі обов'язки;

– забезпечити, щоб організаційні структури, процеси функціонування та прийняття рішень у системі державного управління враховували зобов'язання щодо боротьби з корупцією, насамперед шляхом забезпечення максимально можливої прозорості;

– забезпечити використання відповідних контрольних процедур у державному управлінні та державному секторі;

– заохочувати дослідження корупції;

– налагодити міжнародне співробітництво у найширшому розумінні за всіма напрямками боротьби з корупцією.

Ми перерахували 10 із 20 основних напрямів діяльності, які мають першорядне значення для українського суспільства. Це досить докладний перелік заходів, яких має дотримуватись держава у боротьбі з корупцією.

1 травня 1998 року було створено Групу держав ГРЕКО боротьби з корупцією. Метою групи є розширення можливостей держав-членів у сфері протидії корупції шляхом моніторингу діяльності у цій сфері, а також контролю за дотриманням 20 основних принципів та виконанням державою ухвалених міжнародно-правових документів в рамках антикорупційної програми (наприклад, Конвенції). Польща є членом цієї групи з 19 травня 1999 р., Україна з 1 січня 2006 р.; Штаб-квартира Групи знаходиться у Страсбурзі.

Важливою подією у боротьбі з корупцією стало підписання державами-членами Ради Європи Конвенції про корупцію у контексті кримінального права 27 січня 1999 р. Польща та Україна підписали Конвенцію у день її прийняття. Однак Польща його ратифікувала, а Україна – ні. Серед цілей Конвенції – захист суспільства від корупції шляхом створення відповідних законодавчих актів та вжиття превентивних заходів.

Сьогодні, як і раніше, державне управління характеризується відсутністю прозорості та підзвітності, необхідні прийняття рішень. В Україні, як і в інших країнах, постійно виявляються корупційні практики в органах державної влади, які є причиною і наслідком неефективної роботи державного апарату. Корупція порушує принцип підзвітності держави перед громадянами, кошти яких підтримують її інститути, чинить опір позитивним змінам, зводить нанівець усі зусилля, спрямовані на розвиток державних реформ. Вважається, що розвиток доброчесності як етичного кодексу чиновників щодо подолання корупції, підвищення «прозорості» та підзвітності державного апарату прискорить розвиток ринкових реформ. Ці проблеми були підкреслені і під час Четвертої оглядової наради у рамках Стамбульського плану дій щодо боротьби з корупцією, яка відбулася 20-21 жовтня 2005 р. у Парижі [34, с. 115].

На думку закордонних експертів, у боротьбі з корупцією в Україні залишаються такі недоліки:

1. Відсутність єдиної національної стратегії протидії корупції. На сьогоднішній день існує два проекти, розроблені Міністерством юстиції України та Комітетом Верховної Ради України щодо боротьби з корупцією та організованою злочинністю. Наявність у державі двох конкуруючих проектів стратегій розглядається експертами як негативна тенденція, яка стримує процес ухвалення єдиного національного документа. Оскільки антикорупційні заходи мають здійснюватись переважно органами виконавчої влади, така стратегія, за логікою речей, має виходити від держави. Наразі антикорупційні стратегії з планами конкретних заходів уже вжито у Киргизстані, Вірменії, Азербайджані, Казахстані та Грузії.

2. Відсутність єдиного державного органу, відповідального за запобігання корупції. Такий орган повинен здійснювати моніторинг з урахуванням громадської думки та мати достатні повноваження для вжиття превентивних заходів для зниження можливостей для довільного прийняття рішень державними службовцями, підвищення «прозорості» процедур прийняття рішень, забезпечення доступу до інформації та участь громадськості у діяльності державних органів.

3. Недосконале законодавство. У зв'язку з підписанням Україною Конвенцій Ради Європи та ООН у сфері протидії корупції необхідно запровадити до національного законодавства інституту відповідальності юридичних осіб, зокрема, юридичних осіб за корупційні правопорушення - пропозицію або давання хабара, підкуп посадових осіб, комерційний підкуп тощо. Кримінальний кодекс України потребує визначення поняття «корупція, корупційний злочин». Необхідно розширити коло суб'єктів кримінальної відповідальності за рахунок розширення ухвали «посадова особа», включивши до неї всіх державних службовців або осіб, які виконують службові обов'язки в усіх органах влади, посадових осіб приватного сектору, посадових осіб міжнародних організацій та урядів іноземних держав. Також рекомендується запровадити кримінальну відповідальність за неповідомлення щодо фактів корупції посадових осіб.

Першочерговим завданням є ратифікація Конвенції ООН проти корупції, Кримінальної конвенції Ради Європи щодо боротьби з корупцією та Додаткового протоколу до неї з одночасним внесенням відповідних змін до законодавства.

Конфіскація доходів має застосовуватись до всіх видів злочинів, пов'язаних з корупцією. Вартість конфіскованого майна або застосованих фінансових санкцій має відповідати сумі доходів, одержаних від корупції.

Спільним недоліком є відсутність державної програми захисту свідків, що в цілому негативно позначається на відправленні правосуддя.

4. Наявність імунітету, наданого Конституцією України деяким категоріям державних службовців, є перешкодою для розслідування та притягнення до кримінальної відповідальності за корупційні злочини, зокрема за хабарництво. Для цього необхідно уточнити правила скасування імунітету від кримінального переслідування, зокрема у випадках затримання особи на місці злочину. Необхідно чітко розмежувати політичні посади та посади високопосадовців, врегулювати питання «конфлікту інтересів» у законодавстві.

5. Відсутність етичного кодексу державних службовців. Наразі проект Закону України «Про сумлінну поведінку осіб, уповноважених на виконання функцій державних органів та органів місцевого самоврядування» перебуває на стадії узгодження. Порядок притягнення до дисциплінарної відповідальності, система внутрішніх розслідувань, порядок отримання подарунків потребують удосконалення відповідно до міжнародних стандартів. Розслідуванням скарг на корупцію державних службовців має займатися незалежний відділ, можливо, у системі Глави державної служби [19, с. 306].

Нестабільність структур, постійна зміна статусу, страх втрати роботи, низька заробітна плата викликають догляд найбільш кваліфікованої частини держслужбовців, які знаходять собі застосування у приватному секторі та перетворюються на потенційних корупціонерів. Особливо небезпечною

тенденцією є те, що найбільш уразливою категорією політичного впливу є слідчі, міліція, оперативники. Часті зміни керівництва правоохоронних органів спричиняють кадрові перестановки на всіх рівнях, що спричиняє дестабілізацію системи загалом, послаблення слідчо-оперативного апарату. Недостатня кваліфікація кадрів у цій сфері призводить до низької ефективності розслідування, дискредитації усієї системи правосуддя. Для подолання цих негативних тенденцій держава має гарантувати права державних службовців та відокремити політичне керівництво від офіційної діяльності.

Зміна керівництва тих чи інших відомств, як правило, спричиняє суттєві кадрові зміни, тому не відбувається успадкування виконання раніше прийнятих рішень або домовленостей, вони часто дезавуюються. Через відсутність належної координації закордонні донорські організації часто не можуть знайти партнера чи одержувача технічної допомоги. Все це негативно впливає на міжнародний імідж України.

6. Недосконала система оподаткування. Необхідно переглянути зниження стимулів до ухилення від сплати податків та обмеження можливостей ухвалення дозвільних рішень податківцями. Слід гарантувати, що повноваження, надані податковим та митним органам для їх ефективної діяльності, застосовуються з належною повагою до прав громадян.

Також необхідно гарантувати «прозорість» процедур прийняття рішень державними органами у питаннях, пов'язаних із правами громадян, покращення доступу населення до інформації про діяльність уряду тощо. Крім того, Україні як державі необхідно вжити всіх заходів для зайняття лідируючих позицій у реалізації Стамбульського плану дій.

Нововведенням Стамбульського плану дій є система взаємного моніторингу. Тобто Україна, як і решта учасників плану, має право брати участь у моніторингових заходах, пропонувати конструктивну критику антикорупційних заходів, законодавства та поглядів на цю проблему інших країн. З цією метою кожна країна виділяє двох експертів із числа практиків та

науковців. Фахівці мають працювати на постійній основі. Україна поки що не реалізувала таке право, тому моніторинг у рамках Стамбульського плану дій сприймається виключно як критика нашої держави. Не усвідомлюється той факт, що Україна є повноправним учасником процесу, а участь експертів може гідно уявити країну у цих міжнародних заходах, запровадити багато корисних нововведень з урахуванням стрімкого розвитку демократичних процесів.

При плануванні антикорупційної програми необхідно враховувати такі причини:

1. Абсолютна перемога корупції неможлива. Більше того, у нормальному стані держави та суспільства випадки корупції є технологічно корисними сигналами щодо недоліків у методах роботи уряду.

2. Немає країн, апіорі приречених на масштабну та хронічну корупцію. Україна не є винятком із цього правила.

3. Обмеження корупції не може бути одноразовою кампанією. Після закінчення будь-якої кампанії завжди може початися новий, потужніший виток псування.

4. Корупція не може обмежуватися лише законодавчими методами та боротьбою з її проявами. Більше того, в умовах, коли корупція досягла великих масштабів і досягла високих рівнів влади, боротьба з умовами корупції більш ефективна, ніж непідготовлений наступ на її прояви.

5. Боротьба з корупцією успішна, якщо вона має комплексний характер, ведеться постійно і на неї спрямовані всі сили держави та суспільства.

6. Антикорупційна програма повинна реалізовуватися на найвищому рівні політичного керівництва країни та за максимальної співпраці з інститутами громадянського суспільства.

7. Втрати, які зазнає держава та суспільство в Україні від корупції, настільки великі, що будь-які розумні витрати на реалізацію антикорупційної програми дадуть швидку віддачу, яка перевищить вкладені кошти у кілька десятків разів [19, с. 403].

З проведеного аналізу випливає, що антикорупційна політика має містити заходи, спрямовані на вирішення таких завдань:

- організація боротьби з корупцією на всіх її рівнях;
- звуження кола умов та обставин, що сприяють корупції;
- зменшення вигод для обох сторін, які беруть участь у корупційній змові, від її укладання;
- підвищення ймовірності виявлення корупційних дій та покарання за завдані їм збитки;
- вплив на мотиви корупційної поведінки;
- створення атмосфери суспільного неприйняття корупції серед усіх її учасників.

Основною причиною поширення корупції у трансформаційний період є відсутність відповідності між новими умовами, в яких має функціонувати державний орган, та старими механізмами цього функціонування. Тому основні зусилля антикорупційної програми мають бути спрямовані на вдосконалення роботи державного механізму за нових умов. При цьому необхідно прагнути таких системних змін, які стосувалися б орієнтирів, цінностей, стереотипів поведінки як посадових осіб, так і інших громадян.

Оскільки корупція є наслідком спільних проблем країни та суспільства, боротьба з нею не зводиться до реалізації вузької антикорупційної програми, хоча вона має пронизувати всі програми оздоровлення. У цих випадках антикорупційна програма також є додатковим обґрунтуванням для реалізації відповідних заходів у суміжних програмах. Крім того, мається на увазі необхідність координації, щоб уникнути дублювання або, навпаки, об'єднання зусиль.

Нижче наведено деякі заходи, що лежать в основі механізмів запобігання та протидії корупції, спільні для антикорупційних та інших програм, як уже реалізованих, так і тих, які мають бути реалізовані у майбутньому. Оскільки досить поширене уявлення про те, що основним засобом боротьби з корупцією є притягнення до відповідальності

корупціонерів, наведені нижче заходи супроводжуються необхідними коментарями, які містять вказівки на антикорупційний ефект наведених заходів. В основі державної антикорупційної програми має лежати комплекс відповідних механізмів: економічних, політичних, інституційних, соціальних та ін.

Дія економічних механізмів має бути зумовлена тим, що вдосконалення механізмів державного регулювання економіки та обґрунтоване визначення сфер присутності держави в економіці мають звужити базу, на якій процвітає корупція. Такий самий ефект дає наведення ладу у сфері державних фінансів. Це показано на кількох прикладах [28, с. 77]:

1. Перехід до адекватних і виконуваних бюджетів усуне ситуацію дефіциту бюджетних коштів, коли він різко розширюється рамки «особистого розсуду» прийняття рішень посадовими особами.

2. Забезпечення виконання договірних умов, прав власників та акціонерів, встановлення прозорості діяльності підприємств для акціонерів (та інші подібні заходи) дають підприємцям можливість оскарження закону та знижують ймовірність появи підстав за використання хабарів як засобу захисту своїх комерційних інтересів.

3. Удосконалення податкового законодавства скорочує тіньову (сильно заражену корупцією) зону економіки, обмежує можливості шантажу підприємців із боку податкових органів.

4. Скорочення готівкового грошового звернення, розширення сучасних електронних засобів розрахунку, використання сучасних форм звітності полегшують контролю над рухом коштів, ускладнюють дачу хабарів. Це особливо важливо для боротьби з корупцією на низовому рівні.

Соціальні механізми антикорупційної програми визначаються такими факторами:

1. Комерціалізація частини соціальних (у тому числі комунальних) послуг, запровадження конкуренції у цій сфері нормалізує корупційний, тіньовий ринок дефіцитних послуг.

2. Розширення практики застосування сучасних засобів здійснення соціальних платежів з використанням електронних засобів безготівкового обігу знижує залежність громадян від розсуду посадових осіб, обмежуючи корупцію на низовому рівні.

3. Передача вирішення частини соціальних завдань інститутам громадянського суспільства (під державний контроль за витрачанням ресурсів) є одним із найефективніших засобів протидії низовій корупції. Громадські організації, які отримують право на здійснення окремих державних функцій за конкурсом та на договірних умовах, більшою мірою схильні до громадського контролю і менш бюрократизовані. Крім того, вони більше спрямовані на вирішення основного завдання, а не на зміцнення інституту, як це властиво бюрократичним системам. Таким чином, вирішуються одразу три важливі завдання: обмежується корупція низів, підвищується ефективність реалізації соціальних функцій держави, підвищується довіра населення до влади.

Важливе місце у державній програмі протидії корупції посідають спеціальні антикорупційні механізми.

Перерахуємо конкретні заходи щодо усунення очевидних недоліків у функціонуванні інститутів влади, які безпосередньо сприяють корупції. Ці заходи слід проводити разом із виконанням спільних заходів. Тільки тоді можна сподіватися, що зміни не матимуть косметичного характеру.

Дія політичних механізмів, включених до антикорупційної програми, визначається низкою завдань. Перше завдання – знизити вплив корупції на виборчий процес. Боротьба за чистоту та прозорість виборчих процедур, насамперед фінансування виборчих кампаній, є абсолютно прагматичною. Її мета – запобігти можливості шантажу політиків після виборчих кампаній і цим захистити суспільство від корупційних рішень, які такі політики можуть приймати всупереч інтересам країни та її громадян. Для цього необхідно провести огляд чинного виборного законодавства та практики, що допоможе вирішити такі завдання:

- посилити державний та громадський контроль за виборчими процедурами;
- збільшити допустимий розмір виборчих фондів, привівши його у відповідність до реальних витрат на проведення виборчих кампаній;
- дозволити дострокове формування партійних чи виборчих фондів для збору внесків із громадян (сформувані з таких внесків значні кошти за три місяці нереально, тому кандидати часто порушують закон);
- посилити контроль за дотриманням порядку фінансування виборчих кампаній, штрафи за відповідні порушення мають бути не меншими, ніж штрафи за порушення традиційних економічних «правил гри»;
- підвищити роль та самостійність системи виборчих комісій, підвищивши при цьому їхню прозорість для громадського контролю.

Вплив корупції на діяльність законодавчих органів має бути знижений. Для цього необхідно спростити процедури притягнення депутатів до кримінальної відповідальності, одночасно посиливши контроль за процесуальною стороною законотворчості.

Корупція у законодавчих органах часто використовується для поповнення партійної скарбниці. Тому на пізніших етапах доцільно запровадити загальноприйнятту практику фінансування парламентських партій із державного бюджету, поєднуючи це з посиленням державного контролю за діяльністю партій у рамках Конституції та законів країни. Методи та джерела фінансування політичних організацій та політичних акцій мають бути абсолютно прозорими для суспільства [31, с. 66].

Необхідно стимулювати формування у чинних партіях принципу відповідальності перед виборцями, прозорості для них, оскільки партії мають механізми політичної соціалізації своїх висуванців та несуть за них відповідальність. За чинною Конституцією це має поєднуватись із зміною виборчої системи. Вибори за списками є атрибутом парламентської республіки. Повернення до мажоритарної системи хоча б на рівні виборів до органів місцевого самоврядування підвищить соціальну відповідальність

виборних посадових осіб перед виборцями та забезпечить зворотний зв'язок між депутатами та громадськістю, що позитивно позначиться на прозорості діяльності народних депутатів.

Адміністративно-правовий механізм протидії корупції включає встановлення правових норм, що забороняють скоєння корупційних діянь, а також запровадження заходів адміністративно-правової відповідальності у разі їх скоєння, визначення переліку правоохоронних органів, які здійснюють боротьбу з корупцією.

Боротьба з проявами корупції має ґрунтуватися на поєднанні превентивних, правоохоронних та репресивних заходів. Пріоритет слід віддавати профілактичним заходам загальносоціальної та спеціальної кримінологічної спрямованості.

Можна стверджувати, що наразі правоохоронна система країни не справляється із завданням боротьби з корупцією. Отже, є щонайменше три причини. По-перше, заходи лише кримінального переслідування не здатні похитнути позиції масштабної корупції; боротьба з корупцією – це не кримінальна, а системна проблема, про яку докладно йшлося вище. По-друге, низька якість роботи правоохоронних органів, які самі корумповані, а професійний рівень працівників загалом не відповідає складності завдань. По-третє, правоохоронна система не може вирішити це завдання самотужки; це має вирішуватися спільно державою та суспільством.

Доцільно посилити контроль за відомчою нормотворчістю та запровадити постійну експертизу законодавства щодо «протидії корупції».

Наступний комплекс заходів, спрямованих на вирішення проблеми, полягає у розробці та впровадженні ефективної системи кримінальної відповідальності за випадки хабарництва, причому не лише отримання, а й дачі. Система санкцій може бути двоступінчастою: спочатку позбавлення права працювати в органах державної влади, гучні скандали та розголос, наступного разу – юридична відповідальність.

Боротьба з корупцією неможлива без допомоги добровільних викривачів. У США заявник отримує від 15 до 30% вартості виявленої внаслідок його повідомлення матеріальної шкоди та захищений від судового переслідування з боку порушників. У Польщі з 2000 року діє програма «Захист головного свідка», згідно з якою особа, яка дає свідчення у справі про корупцію, має право на правовий, соціальний, моральний та фізичний захист від переслідування. Удосконалення вітчизняного антикорупційного законодавства неможливе без його гармонізації з відповідним законодавством розвинутих країн світу. Однією із складових такої роботи є аналіз положень зарубіжного антикорупційного законодавства. При цьому мірою ефективної боротьби з корупцією є адекватний комплекс законодавчих норм, які забороняють такі форми протиправної поведінки, які завдають шкоди державі та громадянам [27, с. 302].

Крім того, до цього комплексу мають входити не лише законодавчо встановлені заборони, а й заходи, які мають запобігати корупції, спрямовані на її локалізацію та усунення самих причин. Отже, у такому контексті проблема боротьби з корупцією відходить від методології лише покарання за неї, як це є сьогодні, і спрямована на боротьбу із виникненням причин та умов корупції. Тому питання виходить межі нормативно-правового регулювання, а більшою мірою стає предметом регулювання економічними, соціальними, політичними, педагогічними та інші методами. Беручи до уваги антикорупційну стратегію, яка, на наш погляд, має бути насамперед спрямована на запобігання корупції, виникає потреба визначити концептуальне призначення антикорупційного законодавства України. Швидше за все, антикорупційні аспекти мають впроваджуватись у всі сфери, що регулюють суспільні відносини. Загальні параметри такого комплексного підходу, безумовно, можуть бути визначені лише внаслідок всебічно обґрунтованих наукових рекомендацій Національної академії наук України, Національної академії правових наук України та інших профільних наукових установ. Вважається, що академічні дослідження достатнього масштабу є

методологічно правильним шляхом, наслідки якого можна як науково обґрунтовану основу правотворчих еволюцій. В той же час, Одночасно слід зауважити, що одним із важливих заходів протидії корупції та організованій злочинності є не тільки розробка до- сконалого законодавства, узгодження його з міжнародними норматив- ними правовими актами з цих питань, а й встановлення практичного міжнародного співробітництва.

### **Висновок до Розділу 1**

У розділі 1 визначено, що етимологія поняття «корупція» є неоднозначною. У науковій літературі у зв'язку з наявністю значної кількості визначень прийнято розкривати це поняття через призму кримінально-правового, соціального, політичного, адміністративно-правового, кримінологічного, психологічного та інших підходів.

Встановлено, що корупційні ризики поділяються на два види:

I. інституційні;

II. зовнішні.

Запропоновано розділити корупцію:

- за сферами впливу: 1) політична; 2) економічна (в Україні влада ще не відокремилася від бізнесу, тому цей поділ дещо умовний); 3) побутова (бажання віддячити державному службовцю, лікарю, учителю тощо за їх роботу); - гілками влади: на рівні законодавчої влади; на рівні виконавчої влади; на рівні судової влади; - за часом реалізації: іноді (ситуативне); на регулярній основі, коли вона стає постійним джерелом поповнення власного бюджету.

Доведено, що механізми попередження та протидії корупції в органах державної влади є системою дій, спрямованих на виявлення, припинення, обмеження поширення та запобігання корупційним діям в органах державної влади. Встановлено, що такі механізми поділяються на політичні,

інституційні, економічні, соціальні, особистісні,  
організаційно-адміністративні.

## **РОЗДІЛ 2. СУЧАСНИЙ СТАН МЕХАНІЗМІВ ТА ЗАХОДІВ ЩОДО ПОДОЛАННЯ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ**

### **2.1. Аналіз зарубіжного досвіду та кращих іноземних практик запобігання та протидії корупції в сфері публічного управління**

Якщо розглядати діяльність державних службовців загалом, можна відзначити, що основна її сутність зводиться до принципу гласності, тобто політичної та суспільної діяльності, що здійснюється на основі гласності, для належного використання уповноваженими особами з метою задоволення інтересів суспільства. Однак, усвідомлюючи сучасні реалії, ми розуміємо, що дотримання цього принципу, особливо на найвищих рівнях державного управління, здійснюється не повною мірою, нерідко практикується зловживання службовим становищем, що має ознаки корупції. З метою викорінення останнього явища нерідко практикується інтеграція у вітчизняне законодавство передового зарубіжного досвіду у сфері управління та адміністрування. У зв'язку з викладеним пропонуємо розглянути окремі механізми протидії, які широко використовуються для протидії корупції за кордоном та були б корисними для застосування в Україні.

I. Формування за умови об'єктивної потреби ефективних антикорупційних державних органів. У більшості країн світу питанням запобігання та боротьби з корупцією займаються спеціальні державні органи. В Україні також існують згадані установи, зокрема, Національне антикорупційне бюро, Національне агентство з питань запобігання корупції, Державне бюро розслідувань, а також окремий напрямок у судовій гілці влади та інших правоохоронних органах. Однак якщо проаналізувати закордонну практику, то можна дійти висновку, що жодна з прогресивних держав не має такої значної кількості органів, до компетенції яких належить питання запобігання та протидії корупції. Питання про об'єктивну доцільність такого кількісного показника виникає при порівнянні «ефективності» їхньої діяльності.

У рамках нашого дослідження було проаналізовано звіт Національного агентства щодо запобігання корупції за 2019 рік, з якого було встановлено, що більшість справ, які були розглянуті державним органом, мають незначну значущість (490 справ, що є конфліктом інтересів) [20].

Так, наприклад, 67% справ із загальної кількості було закрито судом; у свою чергу, у 122 справах обвинувачених було притягнуто до відповідальності за правопорушення. Станом на кінець грудня 2019 р. 10% справ із встановленого переліку перебували на розгляді в судах, у чотирьох справах було ухвалено інші рішення. З іншого боку, 9 справ (2%) закрито судами у зв'язку з малозначністю діяння, тобто, із застосуванням механізму, передбаченого ст. 22 КУпАП України [20].

З простих математичних розрахунків виходить, що значної частини справ (2/3) підлягає закриттю. Причину цього явища можна побачити у:

- а) неякісна обробка доказової бази, що передуює моменту передачі до суду;
- б) наявність прогалин у частині законодавства, що регулює питання, пов'язані з корупційними правопорушеннями;
- в) низький рівень якості роз'яснювальної роботи, що проводиться серед населення у профілактичних цілях. Про це свідчить загальна кількість справ, які перебувають на розгляді в органах протидії корупції.

Зважаючи на вищевикладене, висвітлювані в ЗМІ позиції щодо акумулювання антикорупційних органів з метою піару чинної влади не здаються такими вже безпідставними. Щоб уникнути цього явища, пропонуємо досліджувати це питання через призму зарубіжної практики.

Наприклад, у 2006 році в Польщі набув чинності Закон «Про Центральне антикорупційне бюро» (далі ЦАБ), який регулює діяльність цієї установи, яка є єдиною (за винятком правоохоронних органів) у своєму роді, здійснює контрольну, оперативно-розшукову, профілактичну та аналітично-інформаційну функцію в межах своєї відповідальності. Ефективність роботи визначається чіткою ієрархією: Глава Бюро підзвітний главі Уряду, контроль

за ефективністю та законністю дій установи здійснює Сейм. Чітко регламентовано порядок призначення та звільнення Голови та його заступників, при цьому до списку осіб, які визначають кандидатуру (Президент, Уряд), вноситься Голова Комісії Сейму за особливими дорученнями [22].

Варто зазначити, що розуміння контролюючої функції в органах державного управління України та Польщі частково відрізняється. Так, для її реалізації таких орган контролює процедури прийняття та реалізації рішень щодо державних закупівель та приватизації; надання концесій/квот/дозвіл/пільг, матеріальне забезпечення та розпорядження державним (комунальним) майном [22].

Крім зазначеного, установа перевіряє правильність та достовірність відомостей про майно або відомостей про провадження господарської діяльності особами, які виконують державні функції.

Оперативно - слідча функція Головного управління безпеки Польщі спрямована не лише на запобігання вчиненню корупційних правопорушень, їх виявлення та розкриття, а й на отримання та опрацювання інформації, необхідної для боротьби з корупцією в державних органах та органах місцевого самоврядування, тобто, запобігання діяльності цих суб'єктів, яка може завдати шкоди економічним інтересам держави. Основна діяльність Головного управління безпеки Польщі насамперед спрямована на це, а не на виявлення та розслідування разових хабарів (незаконних вигод). Наявність обґрунтованої підозри дає право антикорупційному органу проводити попереднє розслідування без погодження з прокуратурою та судом, що мінімізує бюрократичний елемент, характерний для органів державної влади.

Особлива увага приділяється просвітницькій та профілактичній діяльності у сфері запобігання корупції, у тому числі в органах державної влади.

Незважаючи на те, що стандарти, на основі яких формуються антикорупційні програми країн ЄС, передбачають зняття з антикорупційних

органів функції досудового розслідування, у Польщі та Румунії це повноваження залишилося за вказаних органів і такий перебіг подій не завадив їм покращити свої показники щодо мінімізації корупції.

У 2006 році при Генеральній прокуратурі Румунії було створено Національне управління боротьби з корупцією (далі – НАД). За основу румунський уряд узяв модель Іспанії і поставило перед собою цілком обґрунтовану мету: акумулювати в рамках однієї установи фахівців, до посадових обов'язків яких входить протидія та боротьба з корупцією. Як і у польському досвіді регулювання відповідальності голови НАД, представленого в цьому випадку Генеральним прокурором Румунії, його діяльність перебуває під наглядом Верховного касаційного суду. При цьому ми спостерігаємо умови, за яких практично всі гілки влади включаються до боротьби з корупцією. Склад керівництва органів з протидії корупції (включно з двома заступниками Генерального прокурора) визначається колегіально, виходячи з положення Міністра юстиції, погодженого спільно з Вищою радою магістратури (включає досвідчених суддів та прокурорів) [27, с. 302-308].

Автономність НАД суттєво обмежена порівняно з вітчизняною моделлю. Зокрема, повна незалежність проявляється у фінансових питаннях; частково кадрові (кількість відділів та служб усередині структури) тощо. При цьому вимоги до кандидатів чітко регламентовані: шість років досвіду роботи прокурором або суддею (в Україні ця вимога більш широка), бездоганна репутація та професійна підготовка.

Якщо порівняти повноваження Національного антикорупційного бюро України та Національного антикорупційного бюро Румунії, можна виявити значну кількість ідентичних завдань, покладених на ті чи інші органи. Проте в останньому випадку вони юридично визначені таким чином, що унеможлиблює залучення Національного адміністративного суду щодо дрібних корупційних справ. Зокрема, враховуються три основні критерії, а саме: становище особи, яка підозрюється у вчиненні корупційного

правопорушення; сума збитків та вартість хабара (має бути понад 10 000 євро).

Більше того, румунський законодавець зобов'язує НАД аналізувати причини корупційних проявів та в установленому порядку вносити пропозиції щодо їх усунення, що не визначено національним законодавством України.

Аналогічні інструкції діють в Іспанії, де питаннями протидії корупції займається Прокуратура боротьби з корупцією та організованою злочинністю (далі – Прокуратура боротьби з корупцією та організованою злочинністю). Така служба переважно розслідує злочини економічного характеру; корупційні правопорушення, вчинені державними посадовими особами; справи про організовану злочинність. Фактично ПСПКОЗ займається тими справами, які мають особливо важливе значення, а дрібні відносини стають предметом розгляду прокуратури. Ступінь серйозності справи, що має ознаки корупційного правопорушення, визначає Генеральна прокуратура Іспанії, яка має право делегувати на розгляд ПСПКОЗ менш значущі справи навіть за відсутності перелічених вище ознак [22, с. 71].

Порівняно зі звичайною українською системою, система розслідування корупційних злочинів в Іспанії менш бюрократична. Розслідування починається незалежно від того, хто повідомив про корупційний злочин: приватна особа, державна установа або про неї стало відомо з відкритих джерел інформації. Ніяких спеціальних дозволів чи погоджень для цього не потрібно, а позиція Генерального прокурора має місце у разі потреби визначення критерію відповідальності.

ПСПКОЗ не є самостійним органом, а є складовою прокуратури, яка фінансується Міністерством юстиції Іспанії. Цей елемент стимулює фахівців ПСПКОЗ виконувати свою роботу якісніше та результативніше.

Для подолання та протидії корупції у Сінгапурі створено спеціальний орган «Бюро з розслідування корупції» – «Corruption Investigation Bureau». Директор бюро підпорядковується особисто прем'єр-міністру Сінгапуру, і

ніхто не може наказати йому припинити розслідування. Агенти перевіряють банківські рахунки та майно не лише самих чиновників, а й їхніх дітей, дружин, родичів та навіть друзів. Якщо службовець та її сім'я живуть за кошти, бюро автоматично починає розслідування [57, с. 110-118].

Як бачимо з вищевикладеного, досвід країн ЄС, який нібито є основою вітчизняних антикорупційних реформ, носить дещо видозмінений характер. Частково це вплинуло на низьку продуктивність, яка була досягнута за ними. Практика показує, що для ефективної боротьби з корупцією не обов'язково створювати кілька органів, які спеціалізуються на зазначених питаннях, а достатньо розмежувати повноваження між двома інститутами, де дрібними справами займатиметься прокуратура.

## II. Формування антикорупційних програм.

У свою чергу, у Європі практикується ухвалення комплексних антикорупційних програм, спрямованих на боротьбу з корупцією у довгостроковій перспективі. Як варіант можна розглянути численні соціальні та правові норми, що відбилися у стратегії «політики національної цілісності» в Нідерландах. Порушуються навіть питання виховання дітей, яких вчать говорити лише правду. Крім того, публічно демонструвати своє багатство та виставляти напоказ свої доходи вважається серед мешканців цієї держав «дурним тоном». Інакше кажучи, боротьба з корупцією як система заходів навіть на адміністративно-правовому рівні враховує специфіку національного менталітету.

У зв'язку з тим, що в Нідерландах атрибут репутації та чесності прирівняли до чогось мало не сакрального, це стало відправною точкою у боротьбі з корупцією. Так, його причетність до корупційних правопорушень особливо негативно впливає на подальшу кар'єру чиновника. Крім втрати всіх соціальних преференцій, які йому надаються у зв'язку з посадою, він вважається ворогом держави і позбавляється права знову обіймати посади в органах державної влади.

Високі стандарти суспільної поведінки передбачені антикорупційними програмами та законодавством (Закон про хабарництво в державних установах 1889 р., Закони про запобігання корупції 1906 та 1916 рр., Закон про продаж офісів 1809 р., Закон про кримінальне право 1967 р.) Важливу соціальну роль співробітників органів структури державної влади грає Кодекс поведінки, декларуючий ключові принципи у діяльності державних службовців: підзвітність, непідкупність, чесність, лідерство, відкритість, об'єктивність.

У Німеччині антикорупційні програми більше стосуються боротьби з організованою злочинністю та ліквідації матеріальної бази таких груп. Банківська система бере активну участь у контролі за переказом/внесенням великих грошових сум, зокрема, у разі перевищення певного порога – покладається зобов'язання щодо ідентифікації такої особи. Поряд із цим було сформовано спеціальний реєстр корумпованих компаній. Крім вищевикладеного та посилаючись на практику Ізраїлю, у Німеччині ті суб'єкти господарювання, які включені до зазначеної електронної системи, стають не лише об'єктами постійного контролю та підвищеної уваги з боку правоохоронних органів, а й втрачають право на здійснення замовлення від держави. Багато приватних організацій при оголошенні тендеру як одну з умов висувають відсутність учасника в такому реєстрі [57, с. 115].

Водночас не можна ігнорувати практику США, які зробили у цьому питанні набагато більший крок. Міністерство юстиції США має власну програму повернення корупційних активів. Сполучені Штати є партнером Ініціативи щодо повернення викрадених активів [44].

Враховуючи, що державне управління є одним із найбільших вогнищ корупції, були розроблені рекомендації щодо дотримання Німецького кодексу антикорупційної поведінки, що включають додаток – «Посібник до дії», спрямований на регулювання дій керівників щодо запобігання та протидії корупції.

Незалежно від напрямку, в якому задіяні державні службовці, ними поширюються загальні правила щодо нейтрального, неупередженого та справедливого здійснення повноважень на користь громадян. Протягом та після закінчення терміну служби (звільнення) дотримуються правил конфіденційності: розголошення відомостей, пов'язаних з роботою в державній установі, можливе з дозволу колишнього керівника (навіть якщо такі свідчення потрібні у судовому розгляді).

Цікаво, що порівняно з німецьким законодавством до держслужбовців в Україні висуваються вимоги про несумісність (зрозуміло, крім викладацької, творчої, наукової діяльності) та їх порушення є прямим приводом для порушення адміністративної справи. У той час у Німеччині, незважаючи на гідний рівень оплати праці, адекватні соціальні гарантії, можливість розвитку та просування кар'єрними сходами, право поєднувати роботу в органі державної влади та іншій структурі набувається тільки після отримання дозволу.

З одного боку, право на працю, як конституційне та невід'ємне право особистості, таким чином не обмежується, з іншого боку, наявність зовнішнього контролю за підлеглими видами трудової діяльності, що обираються, мінімізує ризик корупція.

III. Застосування технологій електронного уряду та електронної демократії.

Під поняттям «електронне урядування» у літературі з державного управління розуміється така форма реалізації функцій та завдань органів державної влади та органів місцевого самоврядування, яка забезпечує підвищення їх ефективності, прозорості та відкритості за рахунок використання інформаційних та комунікаційних технологій для формування держави нового типу, спрямованого на задоволення потреб громадян. Угода про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншого [39] передбачає, що Україна забезпечуватиме

системний та всебічний розвиток електронного уряду, відповідно до Вимоги ЄС. З об'єктивної точки зору електронне управління корелює з електронною демократією, і певною мірою вони взаємозалежні. Повноцінне та ефективне використання активів електронного управління неможливе без електронної демократії, оскільки це форма суспільних відносин, за якої громадяни та організації мають можливість брати участь у державному управлінні та брати участь у державотворенні. Зокрема, йдеться про електронні звернення, електронні консультації, участь у розподілі державного бюджету, електронні петиції.

Досвід Фінляндії може бути прикладом успішного використання інформаційно-комунікаційних технологій у контексті зазначених проблем. Органи законодавчої та виконавчої влади системно працюють над удосконаленням існуючих та розробкою нових електронних майданчиків для покращення обміну інформацією між державними структурами та громадянами, прозорості процесу комунікації та надання адміністративних послуг. Відображення діяльності уряду Фінляндії та можливості отримання адміністративних послуг (онлайн-консультації щодо порядку надання адміністративних послуг) здійснюється через урядовий портал <https://valtioneuvosto.fi/en/frontpage>, з якого ви можете зайти на сайти інших державних структур та відомств (Мінтрансу, Мінприроди, МЗС, Мінфін та ін.). У свою чергу, надання інформації та періодичність оновлення матеріалів на сайті кожної громадської структури залежить від неї самої. Аналіз офіційного сайту МЗС Фінляндії дозволяє певною мірою констатувати обмеженість інформації [29]. Для порівняння, МЗС України (<https://mfa.gov.ua/>) частіше оновлює інформацію, включає на порядок більше блоків, інтерактивних карток (зокрема, досить актуально для мандрівників під час пандемії).

Проте, аналізуючи інші електронні платформи, ми відзначимо їхню перевагу в державному управлінні Фінляндії та необхідність перейняти їхній досвід. Так, електронний ресурс [demokratia.fi](https://demokratia.fi) по суті є агрегатором, що

містить посилання на всі офіційні сайти державних та муніципальних структур щодо участі громадян в управлінні громадськими справами. Крім того, там систематично оновлюються новини державної ваги, проводяться опитування, розміщуються корисні статистичні дані.

На сайті <https://www.kansalaisaloite.fi/fi/hae> розміщуються громадські ініціативи, де громадяни Фінляндії можуть підтримати той чи інший проект, проголосувавши в електронному режимі. Одним із останніх питань, що виносяться на голосування, є збільшення ліміту продажів без ПДВ, криміналізація насильства у школі, легалізація продажу тощо. Крім того, кожен громадянин держави може самостійно винести на обговорення питання про доцільність внесення змін до чинного закону/ухвалення нового закону та скасування нормативного правового акта. Як правило, проекти підтримуються протягом півроку і кількість голосів має бути понад 50 000 (інакше ініціатива не буде опрацьована далі) [29].

Особлива увага приділяється праву голосу та підвищенню рівня поінформованості громадян у цьому напрямку, зокрема шляхом інформування про нові можливості через <https://vaalit.fi/etusivu>. Окремі блоки «вибори», «для виборця», «кандидат», «служба інформації та результатів виборів», «контакти» та ін. дозволяють швидко орієнтуватися та знаходити необхідні джерела для ознайомлення.

Досить цікавим з погляду державного управління та адміністрування є досвід Північної Ірландії, де ключовим органом, який забезпечує електронний уряд, є Відділ постачання та інновацій. Про те, що країна має на меті працювати у напрямку планомірного оновлення та вдосконалення, свідчить сама структура відділу постачання та інновацій, яка поділена на відділ планування та відділ модернізації. У той час, як в Україні доступ громадян до електронних ресурсів державного значення перебуває на стадії становлення, в Ірландії він перебуває на стадії вдосконалення. Крім цього, зазначена організація розробляє політики, вдосконалює стандарти, вдосконалює електронні послуги однаково громадянам і суб'єктам бізнесу,

інтегрує нові стратегії. Реформування електронного уряду на місцевому рівні було ініційоване урядом Шотландії ще 2006 року. Довгий шлях державного управління в Північній Ірландії визначається специфікою законодавства цієї країни і вимагає індивідуального підходу в кожній адміністративно-територіальній одиниці [29].

Незважаючи на те, що розвиток інформаційно-комунікаційних технологій досить позитивно відбивається на запобіганні корупції, особливо якщо йдеться про їхнє впровадження в державне управління, ми не можемо підходити до розгляду цього аспекту в односторонньому порядку. Також необхідно розглянути окремий перелік загроз, з якими можна зіткнутися за реалізації запобігання корупції.

А) Загроза недоторканності приватного життя та порушення конфіденційності. У період швидкої цифровізації більшості сфер громадської діяльності відбувається інтенсивне накопичення персональних даних у мережі Інтернет. Примітивний, але реальний приклад інтернет-магазинів, при реєстрації на сайті яких ми попередньо залишаємо свої контактні дані, часто відкриваємо доступ для автоматичного списання коштів з банківських карток; або при отриманні адміністративних послуг, де ми також надамо доступ до особистої інформації. При цьому встановити справжнього адміністратора або особу, відповідальну за нерозголошення персональних даних, практично неможливо. Незважаючи на те, що державні органи повинні забезпечувати захист персональних даних, не слід забувати, що на їхні електронні ресурси часто здійснюються атаки хакерів.

Саме тому насамперед доцільно підвищувати рівень цифрової грамотності населення шляхом проведення тематичних лекцій (у рамках вузів та коледжів) та уроків (для школярів), що сприятиме підвищенню пильності при використанні інтернет-ресурсів, які передбачають отримання доступу до персональних даних людини. Листування в месенджерах/соціальних мережах також має бути зведене до мінімуму. Найбезпечніше використовувати ліцензійне програмне забезпечення та не розміщувати інформацію, яка може

бути компрометуючою. Ці правила особистої безпеки повинні виробитись у користувачів Інтернету так само автоматично, як думка про те, що перед тим, як сісти за кермо автомобіля, необхідно пристебнути ремінь безпеки – для збереження життя та здоров'я.

За умови, що ресурс повідомляє свого користувача про обробку його персональних даних, перед тим, як дати згоду, необхідно докладно ознайомитись із положеннями документа, на який дається згода.

Закон України «Про захист персональних даних» від 1 червня 2010 року передбачає, що суб'єкт персональних даних повинен мати чітке уявлення про: мету збору персональних даних (мають бути сформульовані в законах, інших нормативно-правових актах, нормативних актах, установчих чи інших документах, що регулюють діяльність суб'єкта персональних даних та відповідають вимогам законодавства про захист персональних даних); суб'єкт персональних даних (фізична чи юридична особа, що визначає мету обробки персональних даних, що встановлює склад цих даних та порядок їх обробки, якщо інше не встановлено законом); адміністратор персональних даних (фізична чи юридична особа, уповноважена власником персональних даних чи законом на обробку цих даних від імені власника); склад та зміст персональних даних (мають бути актуальними, адекватними та не надмірними по відношенню до певної мети їх обробки) [13].

Саме тому для подальшого захисту своїх прав та інтересів користувачеві необхідно переконатися у наявності в нього зазначених даних. Крім того, не рекомендується підключатися до публічних мереж, які не захищені паролем і вимагають реєстрації або переходу на сайт. Хакери можуть створити дублікат мережі з тим самим ім'ям та перехопити особисті дані.

Доречно використовувати двофакторну автентифікацію (як, наприклад, у профілі Google) та створювати складні паролі.

На сьогоднішній день в Україні діє низка Законів та інших правових актів (Закон України «Про захист персональних даних» від 01.06.2010 [13];

Закон України «Про електронні довірчі послуги» від 05.10.2017 № 2155). [11]; Закон України «Про електронні документи та електронний документообіг» від 22.05.2003 [12] та ін.), спрямований на забезпечення безпеки персональних даних, але, м'яко кажучи, законодавство розвивається не пропорційно до інтенсивності, з якою розвивається ІТ-сфера.

З вищевикладеного ми бачимо, що більшість рекомендацій щодо захисту конфіденційної інформації спрямовані на користувача мережі. Наслідком цього порушення нерідко є вторгнення в особисте життя. Витік інформації, зазвичай неприємної за змістом, призводить до подальшого поширення, що, як мінімум, підриває авторитет людини.

Б) Можливість великих систематичних помилок. Некоректне виконання функцій, запланованих комп'ютерною інформаційною системою її автором чи власником, часто призводить до втрат та трагедій. Розрізняють помилки, допущені при проектуванні, реалізації, налаштуванні та помилки, допущені операторами. Зрозуміло, що помилки, допущені під час проектування, є найбільш глобальними. Виходячи із сучасної практики, йдеться про роботу найскладніших алгоритмів, які використовуються, у тому числі при створенні сайтів органів державної влади, електронних реєстрів та баз даних.

Як правило, вона протікає без подій, але завжди є можливість занурити всю систему в хаос. Наприклад, 2010 року в США несподіваний «раптовий крах» ледве не призвів до обвалу фондового ринку. Причиною краху стало "зіткнення" комп'ютерних алгоритмів, що взаємодіють з фінансовими даними, що змусило їх діяти непередбачуваним чином. Буквально за кілька хвилин важливі акції втратили понад 90% своєї вартості, після чого відразу до неї повернулися, але інцидент призвів до колосальних штрафів та збитків. Якщо уявити, що така подія могла статися, наприклад, у військовому контексті на глобальному рівні, то «повернення до вихідних умов» у цьому випадку вже призвело б до вкрай сумних та незворотних наслідків. З цього прикладу видно, що найбільш ефективним способом запобігання глобальним помилкам є ретельне тестування програми на наявність можливих збоїв. Крім

того, варто навчити персонал, який використовуватиме програму у своїй діяльності, приділивши особливу увагу алгоритму подальших дій у разі виникнення помилки.

В) Перенесення корупції у нову сферу. Зрозуміло, що розвиток ІТ-технологій та впровадження результатів у більшість сфер суспільного життя призведе до адаптації корупції до нових умов. Зокрема, це стосується ухилення від сплати податків, «усунення конкурентів» незаконним шляхом, відмивання грошей у процесі продажу цифрового продукту, маніпулювання персональними даними користувачів тощо. Перші кроки щодо запобігання цим явищам ми бачимо у накопиченні кваліфікованих кадрів не в приватних компаніях, а у стимулюванні їх до реалізації свого трудового потенціалу на благо держави шляхом на порядок підвищення заробітної плати (зокрема, у Національному агентстві щодо запобігання корупції, Державному бюро Розслідування та ін.). До цього коригувальних дій вимагає Закон «Про запобігання корупції», де мають бути встановлені спеціальні норми щодо корупції у цифровому середовищі та спеціальні норми щодо запобігання цьому виду корупції.

## **2.2. Заходи та механізми запобігання та протидії корупції в органах публічної влади: вітчизняний досвід**

Вивчення наявних механізмів запобігання та протидії корупції, як правило, здійснюється шляхом аналізу нормативно-правової бази. З погляду державного управління виділяють низку положень, які за своєю специфікою належать до розряду обмежувальних чи заборонних. Їхня особливість у тому, що вони встановлюються на національному рівні та поширюються практично на всіх державних службовців (винятки варіюються залежно від специфіки посади). Іншими словами, існує різниця між національними механізмами запобігання та протидії корупції (як правило, встановлюваними Законами та

нормативними правовими актами) та локальними (внутрішні програми у конкретному органі державної влади, регіональні проекти). Звернімо увагу, для початку, на перший тип.

Стаття 3 Закону України «Про запобігання корупції» визначає коло посадових осіб, на яких поширюється дія законодавства у сфері запобігання корупції [17]. Їхня поведінка не може здійснюватися всупереч суспільним інтересам та з метою особистої вигоди. У законодавстві викладено як загальна норма про заборону використання службового становища, а й закріплено невичерпний перелік форм прояви такого проступку. Наприклад, йдеться про незаконне втручання у діяльність посадових осіб, органів державної влади та місцевого самоврядування; сприяння призначенню певної особи на посаду, надання їй необґрунтованих переваг під час проведення конкурсу; сприяння певним фізичним або юридичним особам в отриманні пільг, субвенцій, позик, незаконне надання переваги певній особі під час укладання важливих договорів тощо.

Стаття 25 Закону України «Про запобігання корупції» встановлює заборону на зайняття іншою, у тому числі підприємницькою, що оплачується діяльністю посадових осіб [17]. Винятком є наукова, творча, педагогічна діяльність, а також медична практика, інструкторська та суддівська практика, пов'язані зі спортом. Цікаво, що деякі обмеження законодавець встановлює навіть після закінчення роботи в органі державної влади. Наприклад, посадові особи органів місцевого самоврядування, судді, народні депутати, члени державних колегіальних органів та інші суб'єкти, зазначені у пункті 1 частини 1 статті 3 Закону України «Про запобігання корупції», не мають права протягом наступного року виступати як представник сторони, опонентом якої є орган, з яким фахівець раніше перебував у трудових відносинах [17]. Це цілком логічне слідство, що випливає з чергової заборони на розголошення відомостей, що стали відомими особі внаслідок виконання ним службових обов'язків у конкретному органі державної влади. Така інформація не може бути використана у власних інтересах. Загалом, щодо

визначення річного терміну, то законодавець вибрав цей термін зважаючи на його оптимальність і недоцільність покладання на колишніх державних службовців обтяжень, пов'язаних зі специфікою їхньої колишньої трудової діяльності.

На це спрямований ще один блок обмежень, а саме щодо спільної роботи близьких осіб. Стаття 27 Закону України «Про запобігання корупції» забороняє пряме підпорядкування однієї близької людини іншій [17]. При виявленні зазначених обставин дається п'ятнадцятиденний строк на їх усунення: переведення однієї з осіб на іншу посаду, яка унеможливило б підпорядкування або звільнення.

Це досить поширений інструмент, яким користуються особи, які отримали незаконну вигоду. Стаття 23 Закону України «Про запобігання корупції» встановлює заборону на отримання, вимогу або висловлення прохання про отримання подарунків, якщо це безпосередньо пов'язано з трудовою діяльністю державних службовців або подарунок отримано від особи, яка перебуває у підпорядкуванні. У разі якщо подарунок є жестом гостинності стосовно посадової особи (але не прив'язаний до її діяльності), то її розмір не повинен перевищувати одного прожиткового мінімуму для працездатної особи на момент дарування (у грудні 2020 р. сума становить 2 189 гривень відповідно до Закону України) "Про Державний бюджет України на 2020 рік" [14]). Фінансові обмеження на вартість подарунка не накладаються у разі родичів, публічних знижок, премій. Внутрішній конфлікт осіб, які пропонують незаконний подарунок, а також пошук оптимального виходу із ситуації частково регулюється главою VI «Правила етичної поведінки» Закону України «Про запобігання корупції», Загальні Правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування, затверджені наказом Національного агентства України з питань державної служби від 5 серпня 2016 р. № 158 [7]. Не можна використовувати кращі практики ЄС, враховувати положення Типового кодексу поведінки державних службовців.

Наприклад, найбільш правильний вихід із ситуації, за якої державному посадовцю пропонується отримати незаконну вигоду чи подарунок, – відмовитися від такої пропозиції, встановити особу, від якої надійшла пропозиція, та залучити свідків (по можливості), зафіксувати пропозицію у письмовій формі та повідомити про що трапився керівнику, особливо уповноваженим органам у сфері запобігання та протидії корупції.

Виявлення подарунка на робочому місці тягне за собою негайне повідомлення (не більше одного робочого дня) керівника, складання відповідного акта та передачу його (разом із подарунком) до правоохоронного органу.

Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [16] та Закон України «Про державну службу» [10] передбачають конкурсний відбір на посади в органах державної влади. Конкурсний процес має чітко встановлені етапи, відповідно до пункту 6 Порядку проведення конкурсу на заміщення посад державної служби, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 р. № 246 [41]. Зокрема, приймається рішення щодо проведення конкурсу на заміщення посад в окремих структурних підрозділах та зазначена інформація публікується на офіційному сайті органу державної влади. Проте останнє правило зазнало деяких змін, оскільки перелік усіх актуальних вакансій наразі розміщено на офіційному сайті Національного агентства України з питань державної служби, а документи подаються через зазначений ресурс. Після ознайомлення з інформацією про бажаючих взяти участь у конкурсі проводиться комп'ютерне тестування та співбесіда з кандидатами, які набрали прохідний бал. На підставі цього складається загальний рейтинг, визначається переможець та оголошуються підсумки конкурсу. У зв'язку з пандемією, викликаною гострим респіраторним захворюванням SARS-CoV-2, внесено процедурні зміни щодо проведення конкурсів на заміщення посад в органах державної влади. Наразі процедура виключає частину тестування та передбачає співбесіду не з усією комісією (як це було раніше), а з уповноваженою

особою чи керівником державного органу. Поряд із цим термін дії такої посади обмежується періодом закінчення пандемії, після чого така особа має повторно пройти конкурс та обіймати цю посаду на постійній основі.

Щодо спеціальних перевірок, то перелік посад з високим та підвищеним ступенем корупційного ризику затверджено наказом Національного агентства щодо запобігання корупції від 17 червня 2016 р. № 2 [37]. До них, наприклад, належать посади керівників та заступників керівників державних підприємств, Глави Офісу Президента України та його заступників, керівників та заступників керівників структурних підрозділів Національного банку України, окремого керівництва посади в органах місцевого самоврядування та ін. У свою чергу особливий порядок перевірки суддів визначається конкретним Законом України «Про судоустрій та статус суддів».

Предметом перевірки є відомості про кандидата, його кримінальну та інші види відповідальності (у тому числі за корупційні правопорушення), наявність або відсутність корпоративних прав, допуск до державної таємниці (при необхідності відповідно до специфіки діяльності), достовірність заявленої інформації та ін. Така перевірка, зрозуміло, може здійснюватись лише за письмовою згодою кандидата.

Особливість декларування перерахованих обставин зводиться до того, що воно стосується не тільки інтересів державного службовця, а й членів сім'ї та осіб, які проживають спільно, але не одружені. Декларація за попередній рік подається у поточний до 1 квітня через офіційний сайт Національного агентства із запобігання корупції. Форма подання декларації включає примітки, які суттєво полегшують її заповнення, підписання та подання декларації з використанням електронного цифрового підпису. Відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації», декларації посадових осіб перебувають у вільному доступі (за винятком особистих ідентифікаційних даних) [15].

Про неприпустимість корупційних проявів у діяльності органів державної влади йдеться практично у всіх нормативно-правових актах та законах, що регулюють питання запобігання та протидії корупції та діяльності органів державної влади. Це підтверджується тим, що наслідком вчинення корупційного правопорушення є звільнення посадової особи з роботи.

Таким чином, ми охарактеризували загальні законодавчі особливості механізмів запобігання корупції. Наразі ми пропонуємо розглянути локальні способи запобігання корупції в органах державної влади. Йдеться про антикорупційні стратегії, програми, плани з мінімізації та попередження корупційних діянь, що затверджуються на рівні окремої служби. Для цього ми вибірково проаналізували декілька нормативних документів:

- Антикорупційна програма Державної казначейської служби України на 2020–2021 роки, затверджена наказом Державної казначейської служби України від 31.03.2020 № 96 [1];
- Антикорупційна програма Національної тристоронньої соціально-економічної ради, затверджена наказом Національної тристоронньої соціально-економічної ради від 06.05.2020 № 07 [1];
- Антикорупційна програма Державної архітектурно-будівельної інспекції України на 2019–2021 роки [3];
- Антикорупційна програма МЗС України на 2019–2021 рр., затверджена наказом МЗС України № 210 від 10 травня 2019 р. [3].

Так, наприклад, антикорупційна програма Державної казначейської служби України насамперед апелює до доцільності навчання та розповсюдження інформації щодо запобігання корупції. Розроблено план – розклад лекцій, теми яких охоплюють інститут викривачів корупції, правове регулювання уповноважених підрозділів з питань запобігання корупції, правила етичної поведінки на службі та оцінку корупційних ризиків. Поряд із цим, Розділ IV антикорупційної програми передбачає контроль за її дотриманням та оцінку ефективності її реалізації. Інші тематичні заходи

обмежуються використанням інформаційно-телекомунікаційних систем та Інтернету. Зокрема, на офіційному сайті Державної казначейської служби України створено розділ «Повідомлення про корупцію», в якому міститься докладна інформація про викривачів та їхні права; описано порядок дій під час встановлення факту корупційного правопорушення.

Національна тристороння соціально-економічна рада обрала інший підхід, який ми вважаємо більш оптимальним. Вони оцінили властиві та потенційні корупційні ризики (виділили шість основних: надання впливу на колег з метою ухвалення посади у Національній тристоронній соціально-економічній раді, несумлінність членів комісії при доборі кадрів, неналежний контроль витрат, пов'язаних з фінансово-матеріальною сферою, змова з метою отримання неправомірної вигоди від третіх осіб, несумлінність осіб, відповідальних за підготовку антикорупційної програми, відсутність особистої відповідальності при обробці листів/запитів/звернень), виходячи зі специфіки їхнього Заходу. У вигляді таблиці представлено пріоритетність корупційного ризику та заходи щодо його усунення. Поряд із цим визначено персональну відповідальність посадових осіб, які мають сприяти запобіганню корупції у раді. Це не обмежується уповноваженою особою у питаннях запобігання та виявлення корупції, оскільки відповідальність пропорційно розподіляється на Т.в.о. секретаря Нацради, головний спеціаліст з управління персоналом, начальник бухгалтерії та ін. Також варто зазначити, що реалізація зазначених заходів не передбачає додаткових витрат, що є важливим для збереження бюджету Нацради. Крім того, заходи щодо усунення корупційних ризиків повністю відповідають очікуваним результатам.

Антикорупційна програма Державної архітектурно-будівельної інспекції України на 2019-2021 роки та Міністерства закордонних справ України на 2019-2021 роки має певні елементи, подібні до антикорупційної програми Державної казначейської служби України, а саме в частину

закріплення основ (принципів), запобігання корупції (верховенство закону, залучення громадськості до протидії корупції, сумлінність, прозорість, відповідальність та невідворотність покарання за корупційні правопорушення та ін.); наявність плану навчання спеціалістів у сфері протидії корупції; моніторинг ефективності реалізації програми Крім того, Державна архітектурно-будівельна інспекція України практикує проведення соціологічних (анонімних) опитувань працівників для виявлення корупційних ризиків, запроваджується електронний кабінет у сфері містобудування, за допомогою якого Державна архітектурно-будівельна інспекція надаватиме адміністративні послуги в автоматизованому режимі, миттєво та без участі посадових осіб; акцентування уваги на проектах та чинних нормативно-правових актах (у частині виявлення корупційних факторів), що регулюють діяльність структури [2].

Антикорупційна програма Міністерства закордонних справ України містить план роботи сектору щодо запобігання та виявлення корупції на поточний рік. Крім того, публікуються протокол зборів громадського обговорення програми та звіт за минулий рік [3].

Зі проведеного аналізу ми приходимо до висновку про доцільність синтезу моделі антикорупційної програми, яка підтримується Національною тристоронньою соціально-економічною радою з одного боку та Державною архітектурно-будівельною інспекцією України та Міністерством закордонних справ України з іншого. При цьому ми бачимо логіку у впровадженні системи персональної відповідальності посадових осіб, до посадових обов'язків яких входить попередження та виявлення корупції.

### **2.3. Сучасні механізми взаємодії органів публічної влади та структур громадянського суспільства щодо подолання корупції у сфері публічного управління України**

Формування реального неприйняття корупції у суспільстві неможливо уявити без залучення громадян до процесу запобігання та боротьби з цим негативним явищем. Незважаючи на значну кількість уповноважених спеціалізованих органів (правоохоронні органи, Національне антикорупційне бюро, Державне бюро розслідувань), наявність в органах державної влади фахівців, що спеціалізуються на запобіганні корупції, не можна стверджувати, що вони повністю справляються з поставленим завданням. Саме тому взаємодія владних структур та громадянського суспільства є не так бажаним явищем, як об'єктивною необхідністю в сучасних умовах.

Насамперед, на увагу заслуговують громадські ініціативи, які нерідко виступають як самостійні структури - громадські організації. Тих, хто спеціалізується на запобіганні корупції, в Україні чимало. Серед відомих нам можна назвати ГО «Проти корупції», «Всеукраїнський центр протидії корупції та сприяння правоохоронним органам», «Всеукраїнська ліга юристів проти корупції», Центр протидії корупції та ін. Їх діяльність може бути спрямована як на мінімізацію корупційних проявів на місцевому чи регіональному рівні, так і на всеукраїнському рівні. Як правило, громадські організації за рахунок спонсорських внесків та волонтерської діяльності максимально просувають свою діяльність (буклети, тематичні публікації, реклама через месенджери та Інтернет) з метою залучення найширшого кола однодумців для запобігання корупції. Їхня діяльність регулюється Законом України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 р. № 4572 [9].

Громадські організації слід відрізнити від громадських рад при органах влади. Ці консультативно-дорадчі органи діють на постійній основі за певних органів державної влади, обираються з метою забезпечення належного контролю за діяльністю останніх, забезпечення ефективної взаємодії населення з державними структурами та сприяють обліку думки громадян під час прийняття управлінських рішень. Зазначений колегіальний склад не підпадає під дію зазначеного Закону, оскільки керується у своїй діяльності постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.2014 р. №996 «Про

забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [38]. Відповідно до правил, встановлених цим правовим актом, до його складу обирається не більше одного представника від кожного інституту громадянського суспільства. Таким чином, серед повноважень, покладених на громадські ради, можна виділити такі: - підготовка пропозицій щодо організаційного забезпечення процедури консультацій з громадянами; громадська та антикорупційна експертиза нормативно-правових актів; здійснювати контроль з урахуванням зауважень, що надійшли за документами, та пропозицій від громадян та (або) суб'єктів господарювання; організуються масові заходи, предметом обговорення яких є питання, що входять до сфери відповідальності органу державної влади, тощо. Незважаючи на те, що рішення громадських рад мають рекомендаційний характер у контексті розгляду, розгляду внесених ними пропозицій є обов'язковими для органу державної влади. Іншими словами, у разі відмови або лише побіжного розгляду пропозицій ці дії мають бути належним чином мотивовані. Також варто зазначити, що формування громадських рад при районних радах у місті постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.2018 р. 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [38] не передбачено. Право створення цієї структури закріплено у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», у зв'язку з чим обсяг та обсяг повноважень громадських рад визначає міська рада.

Серед відомих нам громадських рад можна назвати створені при Державній екологічній інспекції, Міністерстві юстиції України (діє з 2015 р.), Міністерстві соціальної політики України (на офіційному сайті представлено докладну інформацію про контакти, положення, організаційну структуру; опубліковано протоколи засідань; та оголошення), Міністерство цифрової трансформації України та ін.

Ще однією формою залучення громадськості до співпраці з органами державної влади у сфері запобігання корупції слід вважати громадську

експертизу рішень таких органів. Не дивитися на те, що аналогічні функції може виконувати і громадська рада, але право залучати до цього процесу ширше коло осіб передбачено законом.

Ними, відповідно до Порядку забезпечення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 № 976 [43], можуть бути окремі групи громадян/громадян; ЗМІ; суб'єкти господарювання різних форм власності, які здійснюють як комерційну, так і некомерційну діяльність; політичні партії, їхні окремі представники Після надходження експертних пропозицій до органу державної влади вони мають бути розміщені на офіційному сайті органу державної влади (в тижневий термін) та розглянуті на засіданні робочої групи за участю громадян, які проводять експертизу.

Якщо робоча група не була сформована, процедура дещо ускладнюється. З боку керівника органу мають бути розглянуті пропозиції, розроблені та затверджені пропозиції щодо їх реалізації, у десятиденний термін відповідь інституту громадянського суспільства та продубльована інформація на сайті виконавчого органу, інформація про громадську експертизу опублікована на сайті «Громадянське суспільство та держава» ([https:// www.kmu.gov.ua/gromadskosti/gromadyanske-suspilstvo-i-vlada](https://www.kmu.gov.ua/gromadskosti/gromadyanske-suspilstvo-i-vlada)) в рамках Урядового порталу.

З метою недопущення затяжного пошуку консенсусу між позицією державної влади та громадськістю, як правило, при прийнятті спірних управлінських рішень або при розробці нормативно-правових актів, пропонується проводити так звані консультації з громадськістю, що передбачено Порядком проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 [42]. Консультація з громадськістю – це насамперед комунікативний процес, який має бути спрямований на конструктивний пошук точок дотику влади та громадян з тієї ж проблеми/спірного питання. Розрізняють прямі (суспільне обговорення) та

непрямі (вивчення громадської думки органом державної влади) види консультацій із громадськістю. Для розвитку інституту громадського обговорення передбачено значну кількість відповідних механізмів, зокрема зустрічі, форуми, зустрічі з громадянами, слухання, онлайн-конференції, семінари (вид робочих зустрічей), електронні консультації. З розвитком інформаційних та телекомунікаційних систем удосконалювалися та методи вивчення громадської думки, де в рамках соціологічних досліджень практикуються опитування та анкетування; контент - аналіз тематичних матеріалів; моніторинг коментарів, відгуків; обробка коментарів, інформації, одержаної зі ЗМІ; створення гарячих ліній та електронної пошти. Публічне громадське обговорення може бути обійдено у разі проектів нормативних правових актів, звітів ключових розпорядників бюджетних коштів, проектів економічного, культурного та розвитку як на республіканському, і на регіональному рівнях.

Крім вищезгаданого, Закон України «Про звернення громадян» передбачає право направити заяву, скаргу чи пропозицію до органу державної влади, що також є одним із способів захисту своїх прав і свобод, та брати участь в управлінні державними справами. Крім перерахованого вище, механізм доступу до публічної інформації, який зводиться до:

а) надання інформації у відповідь на запит (не пізніше 5 робочих днів з моменту його надходження до органу державної влади, а за значних розмірів обсягу інформації, що запитується, - до 20 днів) На умовах обґрунтованої необхідності, наприклад, для захисту життя або свободи громадян - Термін скорочується до 48 годин);

б) систематичне та оперативне розкриття органом виконавчої влади інформації, зазначеної у ст. 15 Закону України "Про доступ до публічної інформації" [15].

Незважаючи на розгалужену систему залучення громадськості до роботи органів державної влади, спрямовану на запобігання корупції, основним фактором відсутності бажаної ефективності є безсистемність такої

взаємодії. Консультативні структури, як правило, є реагентами щодо окремих корупційних правопорушень і звертають увагу на неправомірні рішення чи дії з високим ступенем корупційного ризику вже після встановлення факту одного чи кількох корупційних правопорушень. Зрозумілим є те, що громадськість та представники держави в особі органів державної влади мають діяти на випередження та працювати на запобігання небажаним явищам.

Підтвердження зазначеної тези можна знайти й у практиці розвинених країн. У сусідній Польщі наголошується на освітньому аспекті, тому проект «Місцева демократія в Польщі» діє на муніципальному рівні вже понад двадцять п'ять років. Він передбачає навчання фахівців органів державної влади у напрямі прозорості їхньої діяльності та налагодження процесу комунікації з громадськістю. Проект «Залучення громадян до малих та середніх міст Польщі» слід вважати спрямованим на розвиток навичок застосування інструментів політичного впливу на управлінські рішення громадян. Зокрема, близько сімдесяти активістів, неформальних громадських організацій двадцяти двох міст та населених пунктів пройшли серію з п'яти семінарів, спрямованих на вдосконалення методів комунікації та командоутворення у процесі взаємодії населення та органів державної влади, стратегічне планування та напрямки вирішення конфліктів, оптимізація взаємодії з місцевою владою [22, с. 75].

У плані запобігання корупції та нецільовому використанню коштів важливо звернути увагу на досвід польського міста Зволен, яке отримало фінансування від Агентства США з міжнародного розвитку на реалізацію багаторічного плану розвитку міста. Так, після залучення громадськості до вирішення питання пріоритетності необхідних місту змін, за згодою сторін було розроблено так звані табелі успішності. Вони кожен городянин фіксував своє бачення з цього питання, а сформований при мерії відділ планування напрямів розвитку міста, пройшовши спеціальне навчання, адаптоване до програми, обробляв картки, взявши позиції городян як орієнтира [22, с. 77].

Завершальним пунктом щодо взаємодії силових структур та громадянського суспільства у сфері подолання корупції слід вважати засоби масової інформації. У силу специфіки своєї діяльності вони часто володіють інформацією про стан корупції в державі, напрями її попередження, корупційні ризики та прояви. Журналістські розслідування часто проводяться у пошуках сенсаційних матеріалів, а дії передбачуваних злочинців оцінюються із залученням профільних експертів та науковців. Роль ЗМІ важко недооцінити, адже в їхньому арсеналі є потужний інструмент – доступ до максимально широкої аудиторії. Цікаво поданий матеріал ніколи не залишається поза увагою публіки і створює явище суспільного резонансу. Владі, яка, напевно, може прикривати злочинців, складно чинити опір вимогам суспільства про невідворотність покарання корупціонерів. З цього випливає, що запобігання та протидія корупції є спільною справою кожного громадянина, а також результатом взаємодії суспільства та органів державної влади.

## **Висновок до Розділу 2**

Отже, узагальнюючи матеріал, поданий у розділі 2, слід зазначити, що мінімізація корупційних проявів у сфері державного управління та адміністрування у зарубіжних країнах залежить від раціонально побудованого підходу. Комплексні дії у сфері запобігання корупції, як правило, відрізняються своєю багатоплановістю (включають значну кількість сфер громадської діяльності) та акумулюють найкращий закордонний досвід.

Зазначаємо, що ми досліджували механізми запобігання та протидії корупції через призму вітчизняної практики. Ми розрізняємо місцеві та національні (законодавчі) механізми. До останньої категорії належали обмеження, пов'язані з використанням службового становища; обмеження, що впливають із суміщення та поєднання посад державного службовця; обмеження на спільну роботу близьких осіб; обмеження отримання

подарунків; конкурсний відбір та спеціальний контроль; декларування майна, доходів, витрат та зобов'язань фінансового характеру; відповідальність та звільнення з посади за вчинення кримінального правопорушення. Місцевий рівень зводиться до реалізації антикорупційних програм на рівні органів державної влади.

Ефективної протидії корупційним проявам важко досягти без налагодженої взаємодії суспільства та органів державної влади. Йдеться про громадські організації, що спеціалізуються на запобіганні корупції; діяльність громадських рад при органах державної влади; консультації із громадськістю; заяви, скарги чи пропозиції, одержані від фізичних чи юридичних осіб.

## **РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ**

### **3.1. Практичні рекомендації та пропозиції щодо удосконалення застосування інституту викривачів корупції у сфері публічного управління України**

З 01.01.2020 до Закону України «Про запобігання корупції» [17] було внесено зміни, пов'язані із введенням принципово нового інституту «викривачів корупції», тим самим породивши довготривалу полеміку поміж політиків та правознавців відносно доцільності його функціонування. Загалом, розвиток наукової думки по відношенню до «доносу» як об'єктивного явища під яким розуміється таємне подання відомостей із звинуваченням когось у певних діях (не обов'язково протиправних), - прямо пропорційно залежить від еволюційного розвитку суспільства, релігійних та ментальних позицій, політичної та законодавчої думки. Апелюючи до історичних джерел, приводимо приклад, що доноси були поширеними і за часів І. Мазепи, де козацька старшина активно практикувала доноси на своїх опонентів Петру Першому. З цих часів поширеним словосполученням стало словосполучення «засланий козачок», тобто особа, прихованою метою дій якої слід вважати з'ясування необхідних обставин чи відомостей та інформування про них «замовника». Причиною арешту членів Кирило – Мефодіївського братства теж слугували доноси до царської поліції недоброзичливих осіб. Але найбільшого свого піку популяризації вони набули в радянську добу, де особливо поширеними були «брехливі доноси».

Після здобуття Україною незалежності такий феномен в суспільстві став ознакою «дурного тону». Інтелігентні люди схильні оминати увагою невластиві їм звички у поведінці інших (в т.ч. протиправні) невторчаючись в

дії сторонніх. Як показує практика, така байдужість, яка межує із толерантністю, призвела до пригнічення громадської думки, що як відомо, разом із ЗМІ – завжди була потужним інструментарієм в протидії суспільно небезпечним чи не бажаним явищам. Припускаємо, що саме ця позиція стала відправною точкою в інтегруванні інституту викривачів корупції до правової площини, зокрема, шляхом закріплення спеціальних норм в Законі України «Про запобігання корупції» [23].

Завдання по реалізації норм вищевказаного Закону покладено на дві спеціальні держструктури: Національне агентство з питань запобігання корупції та Національне антикорупційне бюро України. Адміністративно - правовий статус викривача розкривається через призму фізичної особи, яка маючи переконання щодо достовірності отриманої нею інформації, поінформувала про можливі (презумпція невинуватості) корупційні порушення або пов'язані із корупцією дії / бездіяльність, вчинені іншою особою у випадку, якщо такі відомості отримані виходячи із громадської, трудової, наукової, професійної, господарської, службової діяльності чи в процесі навчання [21]. Іншими словами, наявність у визначенні концепту «трудової, службової, професійної діяльності» підсилює увагу законодавця до сфери публічного управління як сегменту, де корупція є особливо поширеним явищем.

Так, до моменту внесення змін у антикорупційне законодавство, жодна особа не обмежувалась в праві подання відповідного повідомлення до правоохоронних органів стосовно корупційного правопорушення, зберігаючи за собою, як правило, статус свідка та у відповідності до норм Кримінального процесуального кодексу України – розраховувала на вжиття відповідних заходів безпеки по відношенню до себе. Наразі, аналіз чинних нормативно – правових актів та наукових джерел дає змогу усвідомити, що за теперішніх умов викривач корупції набуває статусу заявника та користується всіма його кримінально – процесуальними правами.

Повідомлення до Національного антикорупційного бюро України та інших уповноважених органів (структур) можуть бути надіслані анонімно. Слід наголосити, що з метою захисту персональних даних викривача у кожній державній організації справа зазвичай розглядається у закритому судовому засіданні або взагалі не розголошуються відомості про особу, яка повідомила про корупційне правопорушення. Крім того, заявник має право ознайомитися з рішенням суду в межах, що стосуються його інтересів (наприклад, розмір платежу).

Європейська спільнота приділяє особливу увагу захисту інформаторів. Так, наприкінці 2019 року Рада Європи ухвалила нові правила захисту осіб, які повідомляють компетентні органи про різні види зловживань у різних сферах громадської діяльності: охорону здоров'я, ядерну безпеку, фінансові послуги, захист прав споживачів, державні закупівлі та ін. Ключові положення знайшли відображення в вітчизняному законодавстві, і нині в органах державної влади, штат яких налічує понад 50 осіб, створюються власні канали, якими заявники передають відповідну інформацію. В рамках дослідження ми проаналізували кілька веб-сайтів центральних органів виконавчої влади та ознайомилися з публікованими ними способами подання повідомлень про корупцію. Так, на офіційному сайті Пенсійного фонду України (<https://www.pfu.gov.ua/>) є окрема вкладка «Повідомити про корупцію», присвячену цьому питанню. Спочатку фіксуються витяги із законодавства, необхідні для ознайомлення викривачеві; залежно від територіального розподілу визначаються уповноважені особи (як правило, це фахівці сектору попередження та виявлення корупції), спеціальна телефонна лінія та адреса, якою надсилаються повідомлення. Крім того, є можливість подати електронне звернення за встановленою формою чи особисто повідомити про корупцію. Аналогічний спосіб передбачено у таких органах, як Державна виконавча служба, Державна фіскальна служба, Державна служба України з надзвичайних ситуацій та ін. Такий механізм є безкоштовним та легкодоступним; його мета зводиться не лише до передачі

інформації від викривача довірній особі, а й спрямована на те, щоб мінімізувати дистанцію між цими суб'єктами, зробити обмін максимально конфіденційним [24].

Опрацювавши наукові праці та проаналізувавши нормативно-правову базу, яка регламентує порядок подання та обробки повідомлень від викривачів корупції, ми вирішили направити запит до органів виконавчої влади з метою отримання консультації та відповідей на зазначені питання. У процесі ми з'ясували, що найпоширеніші типи повідомлень анонімні. При цьому вони підлягають розгляду лише в тому випадку, якщо належать до конкретної тематики та містять фактичні дані, які можуть бути підтвержені або спростовані. Щодо термінів, то розгляд такої інформації триває 15 днів, а у разі потреби продовження строків термін не перевищує 30 днів. У разі підтвердження інформації керівник вживає відповідних заходів, спрямованих на усунення наслідків та подальше запобігання корупції; у разі наявності у таких проявах ознак адміністративного чи кримінального правопорушення уповноважена особа зобов'язана негайно повідомити про це правоохоронні органи [36, с. 48].

У процесі спілкування з державними службовцями ми дізналися, що кількість таких повідомлень нині невелика. Це пов'язано насамперед із ризиками, які несе викривач. Психологічний чинник посилює інстинкт самозбереження. Людиною рухає страх, що відомості про конкретного корупціонера будуть передані безпосередньо останньому, а він, у свою чергу, застосує заходи впливу (фізичний та моральний вплив на викривача; підкуп осіб, причетних до розгляду цього факту), з метою "не допустити розгляду справи".

Саме тому на національному рівні передбачено кілька видів гарантій захисту викривачів, які диференціюються на:

- анонімність та нерозголошення інформації (згідно з частиною 5 статті 53 Закону України «Про запобігання корупції» та встановлене право розкривати інформацію про особу викривача лише за його згодою) [17];

- - захист житла, здоров'я, життя, майна;
- - захист трудових прав (особа або член сім'ї не може постраждати від тиску з боку керівництва, наприклад, звільнення або примус до звільнення; зазнавати дисциплінарного стягнення; їм не повинні знижувати заробітну плату або умови праці (гірше, ніж вони були до інциденту) тощо);
- - захист в адміністративному та цивільному судочинстві (ч. 1 ст. 49 Кодексу адміністративного судочинства України [25], зокрема, передбачає право залучати Національне агентство з питань запобігання корупції як третя особа без самостійних вимог з боку позивача; ч. 2 ст. 53 та ч. 3 ст.81 ЦПК України [58]).

Формування у населення почуття захищеності та неприйняття корупції зможе сприяти підвищенню суспільної активності у цьому напрямі. Враховуючи, що індекс сприйняття корупції надто високий (за даними Transparency International у 2019 році Україна посідала 120-те місце, розділяючи позиції з Малаві та Мальдівськими островами) та великі ризики того, що самі суб'єкти, на які покладено функцію запобігання та боротьби з корупцією, самі корумповані - вважаємо за необхідне розглянути питання захисту викривачів через призму закордонного досвіду.

Наприклад, у Боснії та Герцеговині у грудні 2013 року набрав чинності Закон, який регламентує порядок захисту державних службовців у разі надходження від останніх інформації про корупційне правопорушення. Закон прямо гарантує захист інформаторів. Більше того, у разі виникнення ситуації, за якої (на думку керівництва) необхідно звільнити підлеглого, який раніше заявив про корупцію, - усі працівники державного органу повинні висловити власну позицію з цього приводу до моменту його звільнення. Механізм повідомлення включає два напрями: інформування населення та/або звернення до поліції. Трапляються випадки, коли спеціальна особа (відділ), уповноважена розглядати повідомлення про корупційні правопорушення, може бути відсутня в рамках державної установи, або нею може бути особа, підозрювана у скоєнні корупційного правопорушення. За таких умов набирає

чинності порядок інформування громадськості або можна звернутися до Агентства щодо запобігання корупції та координації боротьби з корупцією (АПС), яке має відповісти на запит протягом 30 днів [45].

Посадові особи мають право з моменту повідомлення до відповідних органів про сам факт порушення подати заяву про надання їм статусу викривача, незалежно від того, чи зазнавали вони вже неправомірного впливу (утиску) з боку підозрюваного, чи передбачає викривач ймовірність такої Події. З боку органу об'єктивно перевіряється достовірність даних, адже у разі надання свідомо неправдивих відомостей статус інформатора може бути відкликаний. Відповідно до законодавства зазначеної держави, такий статус може бути закріплений на необмежений термін.

Аналогічна система формування законодавства у сфері захисту викривачів у Косові. Відповідно до Закону «Про захист осіб, які повідомляють про протиправні дії», суб'єкти, які повідомляють про протиправні дії, підлягають захисту з боку держави, у тому числі, у разі їх незаконного звільнення, відновлюються на посаді та мають право на отримання компенсації. Вимагає доведення факт звільнення через повідомлення про корупцію. Також, як показує практика, у Косові активно розвивається система громадського контролю за діяльністю уповноважених розглядати та реагувати на повідомлення про корупцію у державних установах. Громадська організація «Рух ФОЛ» та «Демократичний інститут Косова» систематично стежать за виконанням норм щодо запобігання корупції та захисту викривачів, які перебувають у компетенції Міністерства юстиції Косова та Агентства боротьби з корупцією [45].

У Чорногорії було обрано цікавий спосіб адміністративно-правового регулювання зазначеної установи, оскільки в цій країні немає окремого закону, який хоча б регламентував зазначені питання, але є положення у різних правових сферах, які захищають спеціалістів приватного та державних секторів, які повідомили про корупційне правопорушення. Закон Чорногорії «Про посадових осіб» передбачає принцип конфіденційності інформаторів на

всіх рівнях повідомлення. Характерною відмінністю слід вважати і те, що він має максимально регламентувати приватну сферу. Так, штраф за неналежний захист особи (організація (у тому числі слідча) спирається на уповноважений орган – Управління антикорупційних ініціатив), який є працівником і заявив про корупцію, може сягати 20 000 євро. Після внесення поправок до Кримінального кодексу Чорногорії (2013 р.) розірвання трудового договору з працівником через повідомлення про корупційне правопорушення вважається злочином [22, с. 72].

Крім зазначеного органу державної влади, розслідуванням та боротьбою з корупцією наділено ще 11 установ (Митне управління, Міністерство освіти, Управління поліції та ін.). Вони мають свої канали отримання, обробки та передачі у вигляді гарячих ліній, адрес електронної пошти тощо.

У свою чергу, у Франції та Великобританії на статус інформатора та відповідний захист може розраховувати лише співробітник державної установи чи організації, який заявив про корупцію. Водночас у Франції до цієї категорії не можна зарахувати колишніх співробітників, незважаючи на те, що вони заявили про факт корупційного правопорушення вже після звільнення. На наш погляд, такий механізм знижує бажання суб'єкта заявити про злочин, оскільки виникає ризик бути обмеженим у належному захисті, який, за логікою речей, має забезпечувати держава. Однак, з іншого боку, таким чином підвищується ймовірність достовірності інформації, що надається [49].

Загалом аналіз специфіки функціонування інституту корупційних викривачів свідчить про те, що у країнах Південно-Східної Європи він перебуває на стадії законодавчого становлення та вдосконалення, оскільки динаміка зміни форм корупційних проявів свідчить про необхідність пошуку нових механізмів протидії їм.

На наш погляд, англо-саксонська правова система в даному контексті досконаліша, оскільки в США з 1986 р. діє так званий Whistleblowers Act,

який на федеральному рівні визначає уповноважений орган — Міністерство юстиції. Норму, яка дозволяє держслужбовцям повідомляти про корупційні правопорушення, передбачено у Законі «Про етику державних службовців».

Система захисту інформаторів істотно відрізняється залежно від штату, що розглядається. Федеральне законодавство перебуває лише на рівні постійного вдосконалення. Закон вимагає, щоб федеральні службовці повідомляли про порушення закону, правила чи постанови; валові втрати бюджету; значне суспільне занепокоєння чи порушення безпеки; чи зловживання правом. У свою чергу, Закон «Про захист викривачів» більшою мірою спрямований на всебічний захист таких суб'єктів, встановлює додаткові гарантії для викривачів та розширює та деталізує спектр розуміння поняття «розголошення інформації». Окремі укази Президента регулюють ці питання більш детально, зокрема і з процедурної точки зору [60].

Не можна забувати про іншій властивості даної правової системи, що зводиться до судової практики як до одного з важливих джерел права, що позитивно позначається на мінімізації формального підходу при розгляді питання про захист викривачів та інформації, отриманої від них по суті.

У Канаді основну роль організаціях, які повідомляють про порушення, грає посадова особа, уповноважена брати до уваги повідомлення про неправомірні дії посадових осіб усередині організації. Ця особа зобов'язана перевіряти та аналізувати інформацію, надану в рамках службового розслідування, консультувати та координувати дії викривача, готувати звіти та рекомендації для керівника організації. Така спеціалізація, згідно з канадським законодавством, називається Senior Officer, яка визначається заступником глави міністерства Канади. Його телефон та місце роботи повідомляються співробітникам служби. Аналогічна інформація також продубльована на сайті Управління цінностей та етики державної служби, що здійснює нагляд за ефективністю внутрішніх міністерських процедур. Старший спеціаліст підпорядковується заступнику вищого посадовця та щорічно за результатами своєї роботи готує звіти та подає їх заступнику

посадовця. Державний сектор Канади має широке визначення кримінальних злочинів, захисту інформаторів та конфіденційності та використання впливу на такі організації заборонено.

Не можна не погодитися з думкою Ю. Дмитрієвого, який наголошує на особливій проблемі становлення та розвитку інституту викривачів у країнах, які раніше перебували в авторитарному режимі [5, с. 141-149]. Мова йде про Німеччину, Китай, Італію, Україну та ін.

Робота викривачів має свою специфіку, адже вони працюють із різними категоріями осіб, які мають певний ступінь впливу на людину, у зв'язку з чим відтінок загрози заподіяння шкоди їхньому життю, здоров'ю, майну та їх близьким надзвичайно великий.

Тому державний захист викривачів виражається у забороні звільнення чи примусового звільнення за викриття, застосування дисциплінарних стягнень чи інших заходів негативного впливу з боку керівника чи роботодавця. Крім того, тепер відомості про викривача можуть бути розкриті лише за його згодою (за винятком випадків, встановлених законом), а посадові особи та працівники державних органів та органів місцевого самоврядування, юридичні особи публічного права зобов'язані у разі виявлення або отримання інформації про корупційне діяння, негайно повідомити про це Національне агентство з питань запобігання корупції та вжити заходів у межах своїх повноважень.

Варто зазначити, що на сьогоднішній день інформованість суспільства про необхідність інформування відповідних компетентних органів про скоєне корупційне правопорушення знаходиться на низькому рівні.

Для повноцінного функціонування інституту викривачів необхідно:

- створити доступні та безпечні, насамперед, зовнішні канали розкриття інформації (у тому числі запровадження санкцій за порушення анонімності та конфіденційності викривача, утиск та переслідування з боку зазначених ним осіб);

– поширити захист викривачів не лише на розкриття інформації про корупцію та пов'язані з нею правопорушення, передбачені Законом про запобігання корупції, а й на розкриття інформації про всі протиправні дії;

– реформувати судові та правоохоронні органи для ефективного захисту викривачів з боку держави; створити незалежний орган для розслідування повідомлень інформаторів.

– розробити у законодавстві реальні механізми процесуального захисту, що зробить чинні правові норми не декларативними [3].

Тому для того, щоб діяльність викривачів у сфері запобігання та протидії корупції реалізовувалась повною мірою, необхідно стимулювати розвиток нових ідей у суспільстві, впливати на менталітет народу, займатися просвітництвом, давати громадянам нові інструменти та заохочувати їх використання, а не лише вносити зміни до законодавства.

### **3.2. Пріоритетні напрями удосконалення заходів та механізмів запобігання та протидії корупції у сфері публічного управління України**

Вивчення наявних механізмів запобігання та протидії корупції, як правило, здійснюється шляхом аналізу нормативно-правової бази. З погляду державного управління виділяють низку положень, які за своєю специфікою належать до розряду обмежувальних чи заборонних. Їхня особливість у тому, що вони встановлюються на національному рівні та поширюються практично на всіх державних службовців (винятки варіюються залежно від специфіки посади). Іншими словами, існує різниця між національними механізмами запобігання та протидії корупції (як правило, встановлюваними Законами та нормативними правовими актами) та локальними (внутрішні програми у конкретному органі державної влади, регіональні проекти). Звернімо увагу, для початку, на перший тип.

Зі проведеного аналізу у розділі 2 та 3 ми приходимо до висновку про доцільність синтезу моделі антикорупційної програми, яка підтримується

Національною тристоронньою соціально-економічною радою з одного боку та Державною архітектурно-будівельною інспекцією України та Міністерством закордонних справ України з іншого [3].

Формування реального неприйняття корупції у суспільстві неможливо уявити без залучення громадян до процесу запобігання та боротьби з цим негативним явищем. Незважаючи на значну кількість уповноважених спеціалізованих органів (правоохоронні органи, Національне антикорупційне бюро, Національне агентство з питань запобігання корупції, Державне бюро розслідувань), наявність в органах державної влади фахівців, що спеціалізуються на запобіганні корупції, не можна стверджувати, що всі ці органи та фахівці повністю справляються з поставленим завданням. Саме тому взаємодія владних структур та громадянського суспільства є не так бажаним явищем, як об'єктивною необхідністю в сучасних умовах.

Насамперед, на увагу заслуговують громадські ініціативи, які нерідко виступають як самостійні структури - громадські організації. Тих, хто спеціалізується на запобіганні корупції, в Україні чимало. Серед відомих нам можна назвати ГО «Проти корупції», «Всеукраїнський центр протидії корупції та сприяння правоохоронним органам», «Всеукраїнська ліга юристів проти корупції», Центр протидії корупції та ін. Їх діяльність може бути спрямована як на мінімізацію корупційних проявів на місцевому чи регіональному рівні, так і на всеукраїнському рівні. Як правило, громадські організації за рахунок спонсорських внесків та волонтерської діяльності максимально просувають свою діяльність (буклети, тематичні публікації, реклама через месенджери та Інтернет) з метою залучення найширшого кола однодумців для запобігання корупції. Їхня діяльність регулюється Законом України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 р. № 4572 [9].

З метою недопущення затяжного пошуку консенсусу між позицією державної влади та громадськістю, як правило, при прийнятті спірних управлінських рішень або при розробці нормативно-правових актів, пропонується проводити так звані консультації з громадськістю, що

передбачено Порядком проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики. Консультація з громадськістю – це насамперед комунікативний процес, який має бути спрямований на конструктивний пошук точок дотику влади та громадян з тієї ж проблеми/спірного питання. Розрізняють прямі (суспільне обговорення) та непрямі (вивчення громадської думки органом державної влади) види консультацій із громадськістю. Для розвитку інституту громадського обговорення передбачено значну кількість відповідних механізмів, зокрема зустрічі, форуми, зустрічі з громадянами, слухання, онлайн-конференції, семінари (вид робочих зустрічей), електронні консультації. З розвитком інформаційних та телекомунікаційних систем удосконалювалися та методи вивчення громадської думки, де в рамках соціологічних досліджень практикуються опитування та анкетування; контент - аналіз тематичних матеріалів; моніторинг коментарів, відгуків; обробка коментарів, інформації, одержаної зі ЗМІ; створення гарячих ліній та електронної пошти. Публічне громадське обговорення може бути обійдено у разі проектів нормативних правових актів, звітів головних розпорядників бюджетних коштів, проектів економічного, культурного та розвитку як на республіканському, і на регіональному рівнях.

Незважаючи на розгалужену систему залучення громадськості до роботи органів державної влади, спрямовану на запобігання корупції, основним фактором відсутності бажаної ефективності є безсистемність такої взаємодії. Консультативні структури, як правило, є реагентами щодо окремих корупційних правопорушень і звертають увагу на неправомірні рішення чи дії з високим ступенем корупційного ризику вже після встановлення факту одного чи кількох корупційних правопорушень. Ми розуміємо, що громадськість та представники держави в особі органів державної влади мають діяти на випередження та працювати на запобігання небажаним явищам.

Підтвердження зазначеної тези можна знайти й у практиці розвинених країн. У сусідній Польщі наголошується на освітньому аспекті, тому проект «Місцева демократія в Польщі» діє на муніципальному рівні вже понад двадцять п'ять років. Він передбачає навчання фахівців органів державної влади у напрямі прозорості їхньої діяльності та налагодження процесу комунікації з громадськістю [22, с. 71].

Проект «Залучення громадян до малих та середніх міст Польщі» слід вважати спрямованим на розвиток навичок застосування інструментів політичного впливу на управлінські рішення громадян. Зокрема, близько сімдесяти активістів, неформальних громадських організацій двадцяти двох міст та населених пунктів пройшли серію з п'яти семінарів, спрямованих на вдосконалення методів комунікації та командоутворення у процесі взаємодії населення та органів державної влади, стратегічне планування та напрямки вирішення конфліктів, оптимізація взаємодії з місцевою владою та громадськістю [22].

У плані запобігання корупції та нецільовому використанню коштів важливо звернути увагу на досвід польського міста Зволен, яке отримало фінансування від Агентства США з міжнародного розвитку на реалізацію багаторічного плану розвитку міста. Так, після залучення громадськості до вирішення питання пріоритетності необхідних місту змін, за згодою сторін було розроблено так звані таблиці успішності. У них кожен городянин фіксував своє бачення з цього питання, а сформований при мерії відділ планування напрямів розвитку міста, пройшовши спеціальне навчання, адаптоване до програми, обробляє ці таблиці, взявши позиції мешканців міста за основу [27, с. 302].

Завершальним пунктом щодо взаємодії силових структур та громадянського суспільства у сфері подолання корупції слід вважати засоби масової інформації. У силу специфіки своєї діяльності вони часто володіють інформацією про стан корупції в державі, напрямі її попередження, корупційні ризики та прояви. Журналістські розслідування часто проводяться

у пошуках сенсаційних матеріалів, а дії передбачуваних злочинців оцінюються із залученням профільних експертів та науковців. Роль ЗМІ важко недооцінити, адже в їхньому арсеналі є потужний інструмент – доступ до максимально широкої аудиторії. Цікаво поданий матеріал ніколи не залишається поза увагою публіки і створює явище суспільного резонансу. Владі, яка, напевно, може прикривати злочинців, складно чинити опір вимогам суспільства про невідворотність покарання корупціонерів. З цього випливає, що запобігання та протидія корупції є спільною справою кожного громадянина, а також результатом взаємодії суспільства та органів державної влади.

Аналіз теоретичної бази, закладеної в національному законодавстві щодо запобігання корупції та вивчення механізмів її мінімізації, незалежно від їх прогресивності, поки що не дозволяє констатувати позитивні зрушення у цій сфері. З урахуванням викладеного проблема пошуку оптимальних шляхів удосконалення механізмів запобігання корупції залишається актуальною.

Варто приділити більше уваги:

- здійсненню контролю за дотриманням морально-етичних норм поведінки посадовими особами під час виконання службових обов'язків. Досить часто неправильно підібрані слова з негативною конотацією (що може бути викликано емоційно-психологічним вигорянням, морально-психологічним кліматом у колективі) можуть бути помилково сприйняті особою, яка звернулася за отриманням адміністративної послуги, як заклик до отримання неправомірної вигоди;
- контроль за дотриманням обмежень при виконанні службових обов'язків, отриманні подарунків та неправомірних благ, особливо в період економічної кризи, спричиненої пандемією;
- сприяння відкритості та прозорості, залучення широкого загалу до реалізації антикорупційних заходів.

Україна інтенсивно впроваджує найкращі практики та досвід зарубіжних країн, які значно випереджають нас у питанні модернізації державного управління та мінімізації корупційних ризиків за рахунок переведення системи надання адміністративних послуг до онлайн-режиму та розвитку інституту відкритих даних. Безконтактне надання адміністративних послуг – важливий механізм, який добре зарекомендував себе у зарубіжних країнах та активно інтегрується у вітчизняну сферу. Кількісний показник його застосування прямо пропорційно відображає рівень залучення передових досягнень у галузі інформаційно-комунікаційних технологій у діяльність органів державної влади, а також розкриває фактичний рівень цифрової грамотності населення.

Приклади популярного використання соціальних мереж для боротьби з корупцією було розроблено як урядами, так і неурядовими організаціями. Wikileaks – це веб-сайт, який дозволяє користувачам анонімно публікувати конфіденційну інформацію. По суті, це вікі, що не відслідковується, без цензури. На сьогоднішній день у ньому зберігається понад 1,2 млн документів. Wikileaks є яскравим прикладом того, як технології соціальних мереж можна використовувати для боротьби з корупцією.

Поєднання електронного уряду, соціальних мереж, інтернет-технологій, мобільних технологій, ініціатив політики прозорості та прагнення громадян до відкритого та прозорого уряду робить свій внесок у нову еру можливостей, яка може створити відкриті, прозорі, ефективні та орієнтовані на користувача послуги з використанням ІКТ. Більше того, уряди, агенції та організації з розвитку, а також групи громадян все частіше пов'язують інвестиції, управління та підтримку зі створенням більш відкритого та прозорого уряду. Рідко буває таке узгодження політики, технологій, практики та попиту з боку громадян — і все це добре для створення технологічного уряду, який викликає довіру громадян до уряду. Зрештою, ключовою перевагою соціальних мереж для відкритості та боротьби з корупцією є розширення можливостей для громадянської журналістики [6, с. 200].

### Висновок до Розділу 3

У результаті розгляду шляхів удосконалення механізмів запобігання та протидії корупції у сфері публічного управління запропоновано для повноцінного функціонування інституту викривачів:

- створити доступні та безпечні, насамперед, зовнішні канали розкриття інформації (у тому числі запровадження санкцій за порушення анонімності та конфіденційності викривача, утиск та переслідування з боку зазначених ним осіб);

- поширити захист викривачів не лише на розкриття інформації про корупцію та пов'язані з нею правопорушення, передбачені Законом про запобігання корупції, а й на розкриття інформації про всі протиправні дії;

- реформувати судові та правоохоронні органи для ефективного захисту викривачів з боку держави; створити незалежний орган для розслідування повідомлень інформаторів.

- розробити у законодавстві реальні механізми процесуального захисту, що зробить чинні правові норми не декларативними.

Встановлено, що варто приділити більше уваги:

- здійсненню контролю за дотриманням морально-етичних норм поведінки посадовими особами під час виконання службових обов'язків. Досить часто неправильно підібрані слова з негативною конотацією (що може бути викликано емоційно-психологічним вигорянням, морально-психологічним кліматом у колективі) можуть бути помилково сприйняті особою, яка звернулася за отриманням адміністративної послуги, як заклик до отримання неправомірної вигоди;

- контроль за дотриманням обмежень при виконанні службових обов'язків, отриманні подарунків та неправомірних благ, особливо в період економічної кризи, спричиненої пандемією;

- сприяння відкритості та прозорості, залучення широкого загалу до реалізації антикорупційних заходів.

## ВИСНОВКИ

В результаті комплексного аналізу заходів та механізмів щодо подолання корупції у сфері публічного управління України зроблено наступні висновки:

1. Проаналізовано поняття «корупції», причини її виникнення та форми прояву в публічному управлінні і визначено, що у науковій літературі у зв'язку з наявністю значної кількості визначень прийнято розкривати це поняття через призму кримінально-правового, соціального, політичного, адміністративно-правового, кримінологічного, психологічного та інших підходів. Таким чином, у соціологічному напрямку корупція представлена особою, яка використовує надані йому повноваження для особистого незаконного збагачення. При цьому чітко простежується соціально-економічна сутність цього виду правопорушень, минаючи політичний аспект. Як правило, останні активізуються, коли йдеться про корупцію у вищих ешелонах влади (найпоширеніші: лобювання інтересів окремого сегменту бізнесу, підкуп виборців тощо).

У сфері публічного управління виникнення і поширення корупції можливо з високою ймовірністю, що пояснюється наявністю корупційних ризиків. У науковій літературі таке явище трактується через призму комплексу організаційно-правових та інших факторів та причин, що забезпечують можливість розгортання та спонукання посадових осіб до скоєння протиправних дій, зокрема корупційних правопорушень.

Корупційні ризики поділяються на два види:

I. інституційні (сукупність умов, які негативно впливають на поведінку державного службовця, поступово трансформуючи його в корупційне. Усунення або мінімізація зазначених ризиків залежить від адміністративного органу, з яким уповноважена особа перебуває у трудових відносинах);

II. зовнішні (загальносистемні недоліки, що мають прямий зв'язок з передбаченою системою функціонування державного управління).

Дослідження рівнів корупції зумовило її наступну класифікацію: - за сферами впливу: 1) політична; 2) економічна; 3) побутова; - гілками влади: на рівні законодавчої влади; на рівні виконавчої влади; на рівні судової влади; - за часом реалізації: іноді (ситуативне); на регулярній основі, коли вона стає постійним джерелом поповнення власного бюджету.

2. Досліджено поняття, види та класифікацію механізмів запобігання корупції та встановлено, що механізми попередження та протидії корупції в органах державної влади є системою дій, спрямованих на виявлення, припинення, обмеження поширення та запобігання корупційним діям в органах державної влади. Встановлено, що такі механізми поділяються на політичні, інституційні, економічні, соціальні, особистісні, організаційно-адміністративні.

Визначено, що антикорупційна діяльність має здійснюватися на таких основних засадах:

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

- верховенство закону;

- пріоритет та захист прав людини;

- зміцнення сумлінності у відносинах державного апарату та службовців усіх категорій з населенням;

- систематичність;

- складність, яка передбачає виконання заходів економічного, суспільно-політичні, організаційно-управлінські, правові, соціально-психологічного та іншого характеру;

- взаємодія владних структур із різними інститутами суспільства та населенням;

- удосконалення порядку та нормативного регулювання організації праці посадових осіб;

- наукова обґрунтованість;

- входження до міжнародної системи протидії корупції та розвитку всебічної співпраці із зарубіжними країнами.

Крім цього, такі механізми повинні бути спрямовані на усунення причин і зниження проявів корупції, що породжують, і носити виключно низхідний характер, від державних органів до громадянина, а механізми запобігання ґрунтуються на тісній взаємодії держави та інститутів громадянського суспільства і спрямовані на знищення передумов корупції.

3. Аналіз сучасного стану механізмів та заходів щодо подолання корупції в органах публічної влади дозволив констатувати, що мінімізація корупційних проявів у сфері державного управління та адміністрування у зарубіжних країнах залежить від раціонально побудованого підходу. Комплексні дії у сфері запобігання корупції, як правило, відрізняються своєю багатоплановістю (включають значну кількість сфер громадської діяльності) та акумулюють найкращий закордонний досвід.

Зауважуємо, що ми досліджували механізми запобігання та протидії корупції через призму вітчизняної практики. На основі цього пропонуємо місцеві та національні (законодавчі) механізми. До останньої категорії належали обмеження, пов'язані з використанням службового становища; обмеження, що впливають із суміщення та поєднання посад державного службовця; обмеження на спільну роботу близьких осіб; обмеження отримання подарунків; конкурсний відбір та спеціальний контроль; декларування майна, доходів, витрат та зобов'язань фінансового характеру; відповідальність та звільнення з посади за вчинення кримінального правопорушення. Місцевий рівень зводиться до реалізації антикорупційних програм на рівні органів державної влади.

Встановлено, що ефективної протидії корупційним проявам важко досягти без налагодженої взаємодії суспільства та органів державної влади. Йдеться про громадські організації, що спеціалізуються на запобіганні корупції; діяльність громадських рад при органах державної влади;

консультації із громадськістю; заяви, скарги чи пропозиції, одержані від фізичних чи юридичних осіб.

4. Дослідження шляхів удосконалення механізмів запобігання та протидії корупції у сфері публічного управління України дозволив визначити, що робота викривачів має свою специфіку, адже вони працюють із різними категоріями осіб, які мають певний ступінь впливу на людину, у зв'язку з чим відтінок загрози заподіяння шкоди їхньому життю, здоров'ю, майну та їх близьким надзвичайно великий, тому державний захист викривачів виражається у забороні звільнення чи примусового звільнення за викриття, застосування дисциплінарних стягнень чи інших заходів негативного впливу з боку керівника чи роботодавця.

Для повноцінного функціонування інституту викривачів запропоновано:

- створити доступні та безпечні, насамперед, зовнішні канали розкриття інформації (у тому числі запровадження санкцій за порушення анонімності та конфіденційності викривача, утиск та переслідування з боку зазначених ним осіб);

- поширити захист викривачів не лише на розкриття інформації про корупцію та пов'язані з нею правопорушення, передбачені Законом про запобігання корупції, а й на розкриття інформації про всі протиправні дії;

- реформувати судові та правоохоронні органи для ефективного захисту викривачів з боку держави; створити незалежний орган для розслідування повідомлень інформаторів.

- розробити у законодавстві реальні механізми процесуального захисту, що зробить чинні правові норми не декларативними.

Варто приділити більше уваги:

- здійсненню контролю за дотриманням морально-етичних норм поведінки посадовими особами під час виконання службових обов'язків. Досить часто неправильно підібрані слова з негативною конотацією (що може бути викликано емоційно-психологічним вигорянням,

морально-психологічним кліматом у колективі) можуть бути помилково сприйняті особою, яка звернулася за отриманням адміністративної послуги, як заклик до отримання неправомірної вигоди;

- контроль за дотриманням обмежень при виконанні службових обов'язків, отриманні подарунків та неправомірних благ, особливо в період економічної кризи, спричиненої пандемією;

- сприяння відкритості та прозорості, залучення широкого загалу до реалізації антикорупційних заходів.

Доцільно залучити більше громадян до безконтактного отримання адміністративних послуг, адже важливий механізм, який добре зарекомендував себе у зарубіжних країнах та активно інтегрується у вітчизняну сферу. Кількісний показник його застосування прямо пропорційно відображає рівень залучення передових досягнень у галузі інформаційно-комунікаційних технологій у діяльність органів державної влади, а також розкриває фактичний рівень цифрової грамотності населення.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Антикорупційна програма Національної тристоронньої соціально-економічної ради, затверджена наказом Національної тристоронньої соціально-економічної ради від 06.05.34, No 07 URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/05/Zminy-do-programy-Natsionalna-sotsialno-ekonomichna-trystoronnya-rada.pdf>
2. Антикорупційна програма Міністерства закордонних справ України на 2020 – 2022 роки, затверджена наказом Міністерства закордонних справ України від 10.05.2020 No 220. URL: <https://mvs.gov.ua/uk/prevention-corruption/onovlena-antikorupciina-programa-m-vs-ukrayini-na-2020-2022-roki/antikorupciina-programa-ministerstva-vnutrisnix-sprav-ukrayini-na-2020-2022-roki-1>
3. Ахматов О.В. Міжнародні принципи захисту осіб, які надають допомогу із запобігання та протидії корупції. Науковий вісник із запобігання та протидії корупції. Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. 2014. No 4. С. 223 – 323.
4. Деякі питання діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 29.10.2020 . URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1363-2020-p#Text>
5. Дмитрієв Ю. Оцінка корупційних ризиків в системі державного управління: поняття та зміст. Ефективність державного управління. 2016. Вип. 1/2 (47/47) ч. 1. С. 141 – 149
6. Електронне урядування. Опорний конспект лекцій. Дзюба С. В., Жиляєв І.Б., Полумієнко С. К, Рубан І. А., Семенченко А. І. Київ, 2012. 266с.
7. Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, затверджені наказом Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 No 158 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16#Text>

8. Загиней З. Викривачі корупції: quid prodest? Науковий часопис Національної академії прокуратури України. 2016. No 2. Ч. 1. С. 125– 136
9. Закон України «Про громадські об'єднання» від 22.03.2012 No 4572 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text>
10. Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 No 889-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>
11. Закон України «Про електронні довірчі послуги» від 05.10.2017 No 2155 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2155-19#n534>
12. Закон України «Про електронні документи та електронний документообіг» від 22.05.2003 No 851-IV URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/851-15#Text>
13. Закон України «Про захист персональних даних». Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2010. No 34. с. 481.
14. Закон України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» від 14.11.2019 No 294-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/294-20#Text>
15. Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 No 2939-VI. ВВР України, 2011. No 32.
16. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07.06.2001 No 2493-III URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/249314#Text>
17. Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 No 1700-VII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>
18. Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14.10.2014 No 1698-VII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/169818#Text>
19. Запобігання та протидія корупції: навч. посіб. А. М. Михненко, О. В. Руснак, А. М. Мудров та ін. 4-те вид., переробл. й доповн. К.: ДННУ «Акад. фін. управління», 2013. 666 с.

20. Звіт Національного агентства з питань запобігання корупції за 2019 рік: оф. веб-сайт НАЗК. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/04/Zvit-NAZK-za-2019-rik-15.04.2020.pdf>
21. Іващук Ю.П. Концептуальні засади розвитку державної антикорупційної політики. Економічний вісник Донбасу. 2013. No 3 (33). С. 40–47.
22. Ільєнок Т.В. Боротьба з корупцією: міжнародний досвід. Юридична наука. 2013. No 2. С. 71–77.
23. Капінос М. С. Трансформація механізмів державного управління на регіональному рівні в сучасних умовах. Київ, 2011. 20 с.
24. Козак В. І. Феномен корупції: науковий погляд на реальний стан в Україні. Сайт Національної бібліотеки України імені В. І. Вернадського. URL: [http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Nvamu\\_upravl/2011\\_2/30.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvamu_upravl/2011_2/30.pdf).
25. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984. Відомості Верховної Ради УРСР. 1984. додаток до No 51. Ст. 1123.
26. Конвенція ООН проти корупції від 31.10.2003 URL: [http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995\\_c16&new=1](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_c16&new=1)
27. Костенко В. М. Світовий досвід протидії корупційним проявам. Держава і право. 2012. No 58. С. 302–308.
28. Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы / под ред. В.В. Лунеева. М., 2001. 369 с.
29. Кращі практики впровадження електронного урядування: зарубіжний досвід. Методичні матеріали до навчальної дисципліни: «Теоретико-методологічні, організаційні та інституційні основи електронного урядування». авт. кол.: К. Синицький, Я. Олійник, М. Міхальова та ін.; за заг. ред. д.н. держ. упр., проф. С.А. Чукут, к.н. держ. упр. О.В. Загвойської. К., 2010. 166 с.
30. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 No 2341-III. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2001, No 25-26, ст. 131.

- 31.Мельник М. І. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії: [монографія] К.: Атіка, 2001. 304 с.
- 32.Моральний кодекс поведінки державних службовців від 11.05.2000. URL:[http://www.dridu.dp.ua/cpk/Lib/7\\_Zapobigannya%20ta%20protydiya%20proyavam%20korup/Legislation/Legislature/Rekomend\\_poved\\_DS.pdf](http://www.dridu.dp.ua/cpk/Lib/7_Zapobigannya%20ta%20protydiya%20proyavam%20korup/Legislation/Legislature/Rekomend_poved_DS.pdf)
- 33.Нестеренко О. Правовий захист викривальників (whistleblowers): теоретичні аспекти та конституційна необхідність. Право України. 2014. No 12. С. 104–111.
- 34.Нонік В.В. Механізми формування та реалізації антикорупційної політики в Україні: дис. ... д.наук з держ.упр. Миколаїв, 2019. 402с.
- 35.Олешко О. М. Управління конфліктом інтересів у професійній діяльності державних службовців: дис. ... кан. наук з держ. упр. Дніпро, 2018. 257 с.
- 36.Пашко Л.А. Діалог влади та громадськості. Демократичні стандарти побудови громадянського суспільства: навч.-метод. посіб. укладач: Пашко Л.А. К.: НДЕІ Міністерства економіки України, 2010. 48 с.
- 37.Перелік посад із високим та підвищеним ступенем корупційного ризику затверджено наказом Національного агентства з питань запобігання корупції від 17.06.2016 URL: No 2 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0987-16#Text>
- 38.Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики. Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11. 2010 No 996 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-п#Text>
- 39.Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.09.2017 No 649-р URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-р#Text>
- 40.Побережний В. В. Становлення запобігання і протидії корупції в органах виконавчої влади України : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.03. К.: НАДУ, 2014. 20 с.

41.Порядок проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 No 246 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-п#Text>

42.Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 No 996 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-п#Text>

43.Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 No 976 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-п#Text>

44. Пріоритетні напрямки наукових досліджень: матеріали V Міжнародної науково – практичної конференції, м. Київ, 12 – 13 жовтня 2020 року. Київ: МЦНІД, 2020. 72 с.

45.Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі: матеріали IV Міжнар. наук.- практ. конф. (Київ, 12 груд. 2019 р.). Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2019. Ч. 1. 264 с.

46.Рішення Конституційного Суду України No 13-р/2020 від 27.10.2020 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v013p710-20#Text>

47.Розумний М. М. Конфлікт: фактори ескалації і перспективи розв'язання. Україна в 2007 році: щорічні оцінки суспільно- політичного та соціально-економічного розвитку: монографія за заг. ред. Ю. Г. Рубана. К.: НІСД, 2007.

48.Росенко М. Політичні конфлікти в Україні. Віче. 2009. No 16. URL: <http://www.viche.info/journal/1596/>

49.Савенков А.Н. Как победить коррупцию: юридические практики Великобритании. Правовое поле современной экономики. 2012. No 7. с.7- 16.

50.Соловйов В. М. Запобігання і протидія корупції в державному управлінні України : монографія. Київ : Ін-т законодавства Верхов. Ради України, 2012. 508 с.

51.Серьогін С. С. Соціальна сутність корупції в органах державної влади. Державне управління та місцеве самоврядування: зб. наук. пр. Д.: ДРІДУ НАДУ, 2009. Вип. 3(3). С. 202–207.

52.Теоретичне та практичне застосування результатів сучасної науки: матеріали міжнародної студентської наукової конференції (Т. 2), 27 листопада, 2020 рік. Запоріжжя, Україна: Молодіжна наукова ліга. 127с.

53.Теорія та практика аналізу публічної політики : метод. рек. до практ. та семінар. занять. уклад. С. О. Телешун. К. : НАДУ, 2009. 44 с.

54. Токар-Остапенко О. В. Урегулювання конфлікту інтересів на державній службі: можливості застосування європейського досвіду в Україні : аналіт. доп. К. : НІСД, 2013. 48 с.

55.Уточкіна Ю. А. Міжнародний досвід протидії корупційним проявам. Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка. 2012. № 5. С. 258–264.

56.Форми та методи залучення громадськості: навч. посіб. Інститут громадського суспільства; за заг. ред. В. Артеменка. К.: ІКЦ «Леста», 2007. 248с.

57. Чемерис І.В. Зарубіжний досвід протидії корупції в системі державного управління. Стратегічні пріоритети. *Вісник ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка*. 2009. №3(12). С. 110-118

58. Цивільний процесуальний кодекс України. Відомості Верховної Ради України: кодекс від 18.03.2004, редакція від 01.04.2016 URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1618-15>

59. Шостко О.Ю. Правовий захист викривачів корупційних правопорушень. Юридичний науковий електронний журнал: електрон, наук. фах. вид. 2017. № 3. С. 146-150

60. Шкуропат О.В. Антикоруptionна політика в сфері земельних відносин: історико – теоретичний аналіз. дис. ... кан. наук з держ. упр. Київ, 2018. 240с.

