МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Уманський державний педагогічний університет імені Павла Тичини

ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЯ КОРУПЦІЇ В СОЦІАЛЬНОМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННІ

Навчальний посібник

Укладач Ольга Матрос

Умань
Візаві
2023

УДК 364.3:328.185-048.66(075.8)
З-30

Рецензенти:

Сіньковська В. О., головний спеціаліст Уманського місцевого центру з надання безоплатної вторинної допомоги;

Кравченко О. О., доктор педагогічних наук, професор, декан факультету соціальної та психологічної освіти Уманського державного педагогічного університету імені Павла Тичини;

Бержанір А. Л., кандидат соціологічних наук, доцент, завідувач кафедри соціальних і правових дисциплін Уманського державного педагогічного університету імені Павла Тичини

Рекомендовано до друку вченою радою
факультету соціальної та психологічної освіти
Уманського державного педагогічного університету імені Павла Тичини
(протокол №7 від 11 січня 2023 року)

Запобігання та протидія корупції в соціальному забезпеченні : навч. посіб. / МОН України, Уманський держ. пед. ун-т імені Павла Тичини ; уклад. О. О. Матрос. – Умань : Візаві, 2023. – 179 с.

З-30

Навчальний посібник з курсу «Запобігання та протидія корупції в соціальному забезпеченні» включає програму курсу та його структуру в межах планових годин з поділом на змістові модулі. Він відображає на підставі аналізу наявних наукових та нормативних джерел систематизовані знання щодо сутності корупції, чинників та передумов їх виникнення і поширення у соціальній сфері, теорії і практики запобігання та протидії корупції, знайомить з шляхами підвищення ефективності антикорупційної політики, удосконалення нормативно-правових і організаційних засад запобігання та протидії корупції, забезпечення дієвої державно-громадської співпраці для зменшення корупційних проявів.

У посібнику подано матеріали для практичних занять (питання для обговорення, тематику повідомлень, завдання для самостійної роботи), список рекомендованих джерел, термінологічний словник, питання для повторення курсу. Посібник розрахований для студентів денної та заочної форми навчання факультету соціальної та психологічної освіти спеціальності: 232 «Соціальне забезпечення».

УДК 364.3:328.185-048.66(075.8)
© Матрос О. О., уклад., 2023

ЗМІСТ

Передмова……..4
РОЗДІЛ І. СТРУКТУРА ПРОГРАМИ НАВЧАЛЬНОЇ ДИСЦИПЛІНИ «ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЯ КОРУПЦІЇ В СОЦІАЛЬНОМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННІ»……. 6
1.1. Опис предмета навчальної дисципліни…… 6
1.2. Програма навчальної дисципліни…….. 8
1.3. Навчальний проект (індивідуальне навчально-дослідне завдання)…….. 10

РОЗДІЛ ІІ. МАТЕРІАЛИ ДЛЯ ЛЕКЦІЙНИХ ЗАНЯТЬ…….. 13
Тема 2.1. Поняття, види та форми корупції…… 13
Тема 2.2. Сучасний стан корупції ……... 27
Тема 2.3. Правові основи запобігання та протидії корупції …… 40
Тема 2.4. Суб’єкти відповідальності за корупційні правопорушення …… 73
Тема 2.5. Етика службовця як засіб запобігання та протидії корупції …… 93
Тема 2.6. Подолання та запобігання корупції в соціальній сфері 98
Тема 2.7. Досвід зарубіжних країн у здійсненні заходів щодо боротьби з корупцією …… 107
Тема 2.8. Актуальні проблеми нового антикорупційного законодавства України …… 119
Тема 2.9. Сучасні механізми запобігання та протидії корупції... 129
Тема 2.10. Відповідальність за корупційні діяння в умовах війни та спекуляція гуманітарною допомогою …… 148
РОЗДІЛ ІІІ. МАТЕРІАЛИ ДЛЯ ПРАКТИЧНИХ ЗАНЯТЬ…….. 159
ПИТАННЯ ДЛЯ ПІДГОТОВКИ ДО ЗАЛІКУ……..... 167
ТЕРМІНОЛОГІЧНИЙ СЛОВНИК……..... 169
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ …… 175

ПЕРЕДМОВА

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

Сьогодні немає жодної країни, де корупція була би повністю викорінена. Жодна із соціально-політичних і економічних систем не мала, не має і не може мати повного імунітету до корупції. Корупція може існувати тривалий час навіть у розвинутих демократичних країнах та у відкритих ринкових економіках. Відмінність полягає не в наявності чи відсутності корупції як такої, а в її масштабах, характері корупційних проявів, впливі на економічні, соціальні, політичні, правові та інші процеси. З одного боку, корупція характеризує основні суспільні відносини, здійснювані у державі та суспільстві, з другого – впливає на економіку, політику, право, ідеологію, суспільну психологію тощо.

В українському суспільстві, на превеликий жаль, міцніють стереотипи толерантності щодо корупції та злочинності, пов'язаної з нею. У масовій свідомості формується думка, що корупційні злочини не завдають значної шкоди суспільству, тому певні верстви населення обирають не правові, а корупційні шляхи вирішення повсякденних проблем. Чесний чиновник часто не влаштовує ні населення загалом, ні підприємців як його найактивнішу частину. Протягом останніх років проблема корупції стала чи не найнагальнішою серед тих, що хвилюють громадян і перешкоджають економічному поступу країни

Система правового захисту в Україні, зокрема, соціального у сучасних умовах постійно потребує до себе уваги з боку держави та суспільства. Зміни у нашій державі в останні роки призвели до сильного погіршення умов життя населення, тому потреба у ефективній роботі захисту, зокрема від корупційних ризиків у системі соціального забезпечення постає перед нами як ніколи. Але ефективна робота установ соціального забезпечення неможлива без

висококваліфікованих працівників, які досконало володіють усіма необхідними професійними правовими навичками та вміннями.

У ході аналізу змісту і спрямованості навчальної дисципліни «Запобігання та протидія корупції в соціальному забезпеченні» встановлено, що «Соціальна робота» та «Соціальне забезпечення» як професійна діяльність має свою власну чітку базу знань, а також інтегрує знання споріднених дисциплін, таких як психологія, соціологія, економіка, суспільні науки, право та міжнародне право. Ці знання постійно перевіряються на практиці. Разом із особливою системою цінностей взаємні стосунки між знаннями і практикою є вирішальною характерною рисою цієї професії. Це пояснює динамізм професії та стійкий стан зростання та зміни.

Мета навчальної дисципліни «Запобігання та протидія корупції в соціальному забезпеченні» є ознайомлення студентів з особливостями протидії та запобігання корупції в Україні, з нормативно-правовими актами, що запобігають корупції; сформувати правові знання уздобувачів вищої освіти; уміння аналізувати, виробляти навички самостійного аналізу корупційних явищ; умінь застосовувати отримані знання при оцінці конкретної ситуації у сфері запобігання корупції.

Водночас, вивчення дисципліни «Запобігання та протидія корупції в соціальному забезпеченні» орієнтовано на формування знань про нові і масштабніші проекти як для впровадження нових підходів до розв'язання корупційних проблем у соціальній системі з використанням теорій і методів соціальної роботи, так і для підготовки та перепідготовки соціальних працівників. Найбільшу активність виявляють у цьому процесі Міністерство соціальної політики України, а також Державний комітет у справах сім'ї та молоді.

Отже, на основі обґрунтування місця та ролі навчальної дисципліни «Запобігання та протидія корупції в соціальному забезпеченні» у процесі підготовки майбутніх соціальних фахівців, здійснення аналізу навчально-методичного забезпечення з її вивчення встановлено, що ці знання є основою соціальної діяльності, дає координати і інструменти орієнтації у правових проблемах, допомагає зрозуміти їх витоки і осмислити накопичений досвід їх вирішення, визначити шляхи їх подолання та вирішення.

РОЗДІЛ І. СТРУКТУРА ПРОГРАМИ НАВЧАЛЬНОЇ ДИСЦИПЛІНИ «ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЯ КОРУПЦІЇ В СОЦІАЛЬНОМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННІ»

1. Опис навчальної дисципліни

Мета та завдання навчальної дисципліни

Мета навчальної дисципліни полягає у формуванні в студентів теоретичних і практичних знань щодо феномену корупції як економічного, політичного, правового та культурного явища, його природи, соціальної бази виникнення та поширення, а також створення дієвих механізмів запобігання та протидії корупції як умови формування соціально орієнтованої правової держави і громадянського суспільства.

Завдання вивчення курсу полягає в наданні систематизованих знань щодо сутності корупції, чинників та передумов її виникнення і поширення у соціальній сфері, теорії і практики запобігання та протидії корупції, ознайомити з кращим вітчизняним і зарубіжним досвідом у відповідній галузі; сформуванні умінь аналізувати стану корупції в Україні, її особливості та тенденції, форми прояву і на основі наукових підходів визначати шляхи підвищення ефективності антикорупційної політики, удосконалення нормативно-правових і організаційних засад запобігання та протидії корупції, забезпечення дієвої державно-громадської співпраці для зменшення корупційних проявів; удосконалені навичків розроблення і реалізації конкретних антикорупційних заходів в соціальній сфері життєдіяльності українського суспільства; створені основи для формування антикорупційної культури соціальних працівників.

У результаті засвоєння курсу «**Запобігання та протидія корупції в соціальному забезпеченні**» студенти повинні:

знати : поняття та сутність корупції, її вплив на суспільний розвиток; чинники, що обумовлюють корупцію; нормативно-правову базу запобігання та протидії корупції; кримінальну, адміністративну та інші види відповідальності за корупційні діяння; основи

антикорупційної стратегії; організаційні засади протидії корупції; можливості залучення громадськості до антикорупційної діяльності;

вміти : аналізувати основні причини виникнення корупції як суспільного явища; визначати основні труднощі та складнощі, які виникають під час здійснення аналізу корупції в соціальному забезпеченні України; досліджувати процеси формування корупції в світовій та вітчизняній практиці соціального забезпечення; аналізувати стан та перспективи запобігання та протидії корупції в закладах соціальної сфери України; здійснювати кваліфікацію корупційних діянь; розробляти комплекс антикорупційних заходів; залучати інститути громадянського суспільства в сфері боротьби з корупції.

Процес вивчення дисципліни спрямований на формування наступних компетенцій:

ЗК. 1. Здатність реалізувати свої права і обов'язки як члена суспільства, усвідомлювати цінності громадянського (вільного демократичного) суспільства та необхідність його сталого розвитку, верховенства права, прав і свобод людини і громадянина в Україні;

2. Знання та розуміння предметної області та розуміння професійної діяльності;

3. Здатність діяти соціально відповідально та свідомо;

ФК. 4. Знання і розуміння нормативно-правової бази стосовно соціальної роботи та соціального забезпечення;

5. Здатність використовувати адміністративно-правові механізми призначення та контролю в системі соціального захисту населення;

6. Здатність використовувати методики інспекційних перевірок в системі соціального захисту населення.

Розвивати базові вміння soft skills: саморозвиток, критичне мислення, креативність в широкому сенсі, гнучкість розуму, творчі здібності, взаємодія з людьми, емоційний інтелект, формування власної думки та прийняття рішень, клієнтоорієнтованість.

Програмні результати навчання: 1. Застосовувати методи збору інформації: аналіз документів, опитування та спостереження;

2. Вміння застосовувати статистичну, методичну та нормативну базу системи соціального захисту населення; 3. Застосовувати засоби соціально-правової політики в сфері соціального захисту, базові знання з юриспруденції та законодавства України в галузі соціального забезпечення; 4. Приймати практичні рішення для покращення соціального добробуту та підвищення соціальної безпеки.

2. Програма навчальної дисципліни

ЗМІСТОВИЙ МОДУЛЬ І.

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ КОРУПЦІЇ ЯК СУСПІЛЬНО НЕБЕЗПЕЧНОГО ЯВИЩА В СИСТЕМІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УКРАЇНИ

Тема 1. Поняття, види та форми корупції.

Історичні витоки корупції. Поняття, види та форми корупції. Зміст та класифікація причин корупції. «Високорівнева» корупція. Корупція в середніх ешелонах влади. Корупція «низова». Корупція «від злиднів». Класифікацію негативних наслідків корупції. Політичний, соціально-економічний, правовий та психологічний аспект корупції.

Тема 2. Сучасний стан корупції.

Сутність і поняття вимірювання та оцінювання рівня корупції. Індекс сприйняття корупції. Карта поширення корупції в Україні. Корупція у сфері соціального забезпечення та її сучасний стан.

Тема 3. Правові основи запобігання та протидії корупції.

Законодавство у сфері запобігання і протидії корупції. Антикорупційне законодавство за часів незалежності України. Закон України «Про запобігання корупції»: структура та проблеми ефективності. Антикорупційна стратегія. Законодавче та нормативно правове забезпечення запобіганню і протидії корупції в органах місцевого самоврядування.

Тема 4. Суб'єкти відповідальності за корупційні правопорушення.

Запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням. Обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища. Обмеження щодо одержання подарунків. Запобігання одержанню неправомірної вигоди або подарунка та поводження з ними. Обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності. Обмеження після припинення

діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування. Обмеження спільної роботи близьких осіб. Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.

ЗМІСТОВИЙ МОДУЛЬ ІІ.
ЗАСТОСУВАННЯ АНТИКОРУПЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ В СОЦІАЛЬНІЙ СФЕРІ

Тема 5. Етика службовця як засіб запобігання та протидії корупції.

Поняття «етики» в соціальній сфері. Моральні та етичні норми службовця у соціальному забезпеченні.

Тема 6. Подолання та запобігання корупції в соціальній сфері.

Вплив корупції на систему соціального забезпечення. Стан корумпованості в соціальному забезпеченні України. Проблема корупції в закладах соціальної сфери. Типові корупційні практики. Проблема корупції у соціальному забезпеченні. Найпоширеніші моделі корупції у соціальній сфері.

Тема 7. Досвід зарубіжних країн у здійсненні заходів щодо боротьби з корупцією.

Корупція як глобальна проблема. Міжнародні документи щодо основних функцій у галузі боротьби проти корупції та відповідних завдань у діяльності держави. Моделі корупції, що відповідають особливостям культури суспільства: західноєвропейська, азіатська, африканська, латино-американська.

Тема 8. Актуальні проблеми нового антикорупційного законодавства України.

Проблемні питання реалізації антикорупційного закону.

Тема 9. Сучасні механізми запобігання та протидії корупції.

Загальні цілі та принципи запобігання і протидії корупції. Класифікація механізмів попередження та протидії корупції. Запобігання корупції шляхом виявлення та усунення корупціогенних чинників. Формування антикорупційної культури українського суспільства.

Тема 10. Відповідальність за корупційні діяння в умовах війни та спекуляція гуманітарною допомогою.

Відповідальність за корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення та усунення їх наслідків. Адміністративна

відповідальність за корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення (Витяг з Кодексу України про адміністративні правопорушення). Кримінальна відповідальність за корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення (Витяг з Кримінального Кодексу України).

3. Індивідуальні завдання

Під час підготовки та виконання науково-дослідної роботи (ІНДЗ) студент самостійно або з допомогою викладача складає план роботи, формулює мету і завдання дослідження, добирає і вивчає літературу, проводить наукове дослідження, здійснює узагальнення, доходить висновків, готує реферат з навчальної дисципліни **«Запобігання та протидія корупції в соціальному забезпеченні»** у вигляді реферату на одну із запропонованих тем.

Вимоги до змісту структурних елементів індивідуального науково-дослідного завдання (ІНДЗ):

1. **Титульний аркуш**

Титульний аркуш містить найменування вищого навчального закладу, інституту, факультету, де навчається студент, а також назву кафедри, де виконана робота;

назва роботи;

прізвище, ім'я, по батькові студента, курс, група;

прізвище, ім'я, по батькові наукового керівника;

місто, рік.

2. **Зміст**

Він містить найменування та номери початкових сторінок усіх розділів, пунктів, а також вступу, висновків, додатків, списку використаної літератури.

3. **Вступ**

У вступі зазначаються актуальність, тема, мета, завдання роботи та основні її положення; вказуються і коротко характеризуються методи, які використовувалися для досягнення мети роботи.

4. **Основна частина**

Основна частина наукового звіту складається з розділів, пунктів. Кожен розділ починають з нової сторінки. У кінці кожного розділу формулюють висновки із стислим викладенням основних результатів.

5. **Висновки**

Викладення важливих наукових результатів, одержаних під час науково-пошукової роботи. Висловлення власної думки з проблеми дослідження, здійснення логічного підсумку зроблених на основі спостережень, міркувань, розгляду певних фактів.

6. **Додатки**

До додатків за необхідності доцільно включати допоміжний матеріал: статистичні або якісні результати роботи, схеми, малюнки, моделі, описи, копії першоджерел або архівних матеріалів тощо.

7. **Список використаної літератури**

Список використаної літератури слід розміщувати в алфавітному порядку прізвищ перших авторів або заголовків.

За **обсягом** реферат не повинен бути меншим за 15 сторінок друкованого тексту.

Орієнтовна тематика рефератів:

1. Етимологія терміну «корупція».
2. Політичний, соціально-економічний, правовий та психологічний аспект корупції.
3. Зміст та класифікація причин корупції.
4. Види корупції.
5. Сутність і поняття вимірювання та оцінювання рівня корупції.
6. Сучасний стан корупції.
7. Сутність та види правових основ протидії корупції.
8. Національне законодавство як основа протидії корупції.
9. Правова характеристика Закону України «Про запобігання корупції».
10. Антикорупційна експертиза та спеціальна перевірка як механізми запобігання та протидії корупції.
11. Міжнародне законодавство у сфері протидії корупції.
12. Конвенція ООН проти корупції.
13. Кримінальна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією.
14. Цивільна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією.
15. Мета і принципи діяльності суб’єктів протидії корупції.
16. Види та повноваження суб’єктів протидії корупції.

17. Функції Спеціалізованої антикорупційної прокуратури у сфері протидії корупції.

18. Національне антикорупційне бюро України: статус та повноваження.

19. Національне агентство з питань запобігання корупції: статус та повноваження.

20. Участь громадськості у протидії корупції.

21. Міжнародне співробітництво у протидії корупції.

22. Обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища.

23. Обмеження щодо одержання подарунків та неправомірної вигоди.

24. Обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності.

25. Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.

26. Антикорупційна експертиза.

27. Спеціальна перевірка.

28. Фінансовий контроль та відповідальність за порушення його вимог.

29. Поняття та види корупційного правопорушення.

30. Відповідальність за корупційні та пов’язані із корупцією правопорушення та усунення їх наслідків.

РОЗДІЛ 2. МАТЕРІАЛИ ДЛЯ ЛЕКЦІЙНИХ ЗАНЯТЬ

ТЕМА 2.1. ПОНЯТТЯ, ВИДИ ТА ФОРМИ КОРУПЦІЇ

План

1. Історичні витоки корупції.
2. Зміст та класифікація причин корупції.
3. «Високорівнева» корупція.
4. Корупція в середніх ешелонах влади. Корупція «низова».
5. Корупція «від злиднів».
6. Класифікацію негативних наслідків корупції.

1. Історичні витоки корупції

У багатьох енциклопедіях та словниках визначення корупції надається як дослівний переклад з латинської «corruption» – «корозія, роз'їдання, руйнування».

У Довідковому документі про міжнародну боротьбу з корупцією (квітень 1995 р.) вона визначається як «зловживання державною владою для отримання вигоди в особистих цілях». З цього широкого тлумачення корупції ми й виходитимо у подальшому. На більш докладному аналізі правового визначення корупції зупинимося нижче.

У Законі України «Про запобігання корупції», який набрав чинність 14 жовтня 2014 року, у ст. 1 зазначається, що корупція – це використання суб'єктом відповідальності за корупційні правопорушення, наданих йому службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди суб'єкту відповідальності за корупційні правопорушення, або на його вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей.

При цьому, неправомірною вигодою є грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, що їх без законних на те підстав обіцяють, пропонують, надають або одержують безоплатно чи за ціною, нижчою за мінімальну ринкову, а

корупційним правопорушенням – умисне діяння, що містить ознаки корупції, вчинене суб'єктом відповідальності, за яке законом установлено кримінальну, адміністративну, цивільно-правову та дисциплінарну відповідальність.

Вказане визначення корупції викликало певні дискусії в колі як юристівпрактиків, так і вчених-юристів в аспекті недостатньої чіткості його викладення. Зокрема, викликає занепокоєння норма про те, що фактом корупційного діяння вважається навіть прийняття обіцянки/пропозиції неправомірної вигоди або сама обіцянка/пропозиція надання неправомірної вигоди».

Отже, за логікою законодавця достатнім для вчинення правопорушення є одержання у будь-якій формі (усно, письмово чи будь-яким іншим чином) згоди на одержання/надання неправомірної вигоди, і якщо факт «письмової обіцянки» можна підтвердити за наявності відповідного письмового доказу, то усна пропозиція чи усне її прийняття буде підтверджувати вкрай важко. Види та форми корупції Окресливши загальні риси корупції, її негативні риси, історичні та сучасні тенденції її розвитку, вважаємо за доцільне більш докладно зупинитися на видах (рівнях) корупції.

Наші дослідження дають змогу виокремити чотири основні рівні (види) корупції:

1. «Високорівнева» (або «елітарна», «можновладна») корупція характерна для вищих ешелонів влади (вищі органи влади, центральні органи виконавчої влади, центральні апарати правоохоронних органів та судової гілки влади). Саме на цьому рівні розробляються корупційні схеми, створюються корупційні мережі.

До основних форм «високорівневої» корупції слід віднести:

- корупційний лобізм;
- корупційний протекціонізм і фаворитизм;
- таємні внески на політичні цілі, внески на вибори з наступними «дивідендами» у вигляді високих державних посад;
- перехід державних посадових осіб на керівні посади комерційних структур, які вони, перебуваючи при владі, підтримували за державний рахунок;
- поєднання державної служби з комерційною діяльністю;
- роздавання податкових пільг;
- надання монополії щодо певного виду комерційної діяльності;

- перешкода в отриманні спеціальних дозволів, ліцензій на зайняття певними видами діяльності (так званий «державний рекет», або торгівля дискреційною владою);

- призначення на відповідальні державні посади тощо.

Найбільш уразливими сферами «високорівневої» корупції є: бюджетна сфера (у тому числі міжнародна валютна допомога); приватизація державного майна; паливно-енергетичний сектор; контроль над тіньовою економікою та нелегальним бізнесом; розподіл державної власності, землі та природних багатств України; митна сфера.

2. Зміст та класифікація причин корупції

Корупція, її масштаби, специфіка і динаміка – наслідок загальних політичних, соціальних та економічних проблем країни. Як вже зазначалося, корупція завжди збільшується, коли країна знаходиться у стадії модернізації. Україна переживає зараз не просто модернізацію, а докорінну ломку громадських, державних, економічних, соціальних і психологічних підвалин. Тому не дивно, що вона слідує загальним закономірностям розвитку, в тому числі - негативним.

Зв’язок між корупцією та породжуючими її проблемами двосторонній. З одного боку, ці проблеми посилюють корупцію, а їх рішення може сприяти зменшенню корумпованості. З іншого боку, масштабна корупція консервує і загострює проблеми перехідного періоду, заважає їх вирішенню. Звідси випливає, що по-перше, зменшити і обмежити корупцію можна тільки одночасно вирішуючи проблеми що її породжують; і, по-друге, вирішенню цих проблем сприятиме протидія корупції з усією рішучістю у всіх напрямках.

До загальних проблем породжених корупцією, відносяться ті, які властиві не тільки Україні але і більшості країн, що знаходяться в стадії модернізації, в першу чергу - переживають перехідний період від централізованої економіки до ринкової. Ось деякі з цих проблем.

1. Труднощі подолання спадку тоталітарного періоду. До них відноситься, насамперед, повільний відхід від закритості і непідконтрольності влади, які, безумовно, сприяли процвітанню корупції.

Інша обставина – подолання злиття влади й економіки, властивого тоталітарним режимам з централізованою системою управління економікою.

Природний розподіл праці між владними інститутами, покликаними створювати умови для нормального функціонування економіки і вільними агентами ринку досі не сформувалося. Адміністративні органи в Україні, особливо на регіональному рівні продовжують грати на економічному полі за тими правилами, які встановлюють самі для себе. Така ситуація неминуче породжує корупцію.

2. Економічний занепад і політична нестабільність. Зубожіння населення, неспроможність влади забезпечити державним службовцям гідне утримання підштовхують і тих, і інших до порушень, що призводить до масової низової корупції. Це підкріплюється старими радянськими традиціями блату.

Одночасно постійно усвідомлюваний політичний ризик довготривалих вкладень, важкі економічні обставини (інфляція, незграбна і недоречна присутність держави в економіці, дефіцит чітких регулятивних механізмів) формують певний тип економічної поведінки, розрахованої на найкоротшу перспективу, більший, хоча й ризикований прибуток. Такому типу поведінки дуже близький пошук вигоди за допомогою корупції.

Політична нестабільність формує почуття невпевненості й серед чиновників найрізноманітніших рівнів. Не маючи в цих умовах жодних гарантій самозбереження вони також легше піддаються спокусі корупції.

В умовах економічної кризи держава часто намагається, як це робилося в Україні, посилити податковий прес. Це розширює зону тіньової економіки, а отже, сферу корупції.

3. Нерозвиненість і недосконалість законодавства. У процесі перетворень, обновлення фундаментальних основ економіки і економічної практики, істотно переганяє їх законодавче забезпечення. Досить нагадати, що в Україні приватизація (її партійно-номенклатурний етап) проходила поза чіткого законодавчого регулювання і жорсткого контролю.

Якщо раніше, при радянському режимі, корупцію часто породжував контроль над розподілом основного ресурсу - фондів, то на початкових етапах реформи чиновники різко урізноманітнили

сфери контролю: пільги, кредити, ліцензії, приватизаційні конкурси, право бути уповноваженим банком, право реалізовувати великі соціальні проекти і т .п. Економічна лібералізація поєднувалася по-перше, зі старими принципами чиновницького контролю над ресурсами, а по-друге з відсутністю законодавчого регулювання нових сфер діяльності. Саме це є однією з ознак перехідного періоду і служить одночасно благодатним ґрунтом для корупції.

Дотепер зберігається значна законодавча невизначеність у питаннях власності. У першу чергу це стосується власності на землю, нелегальний розпродаж якої породжує рясний потік корупції. До цього слід додати безліч погано визначених перехідних форм змішаної власності, які розпилюють відповідальність і дозволяють комерсантам почуватися чиновниками, а чиновникам - комерсантами.

Дефекти законодавства проявляються і просто в поганій якості законів, в недосконалості всієї правової системи, в нечіткості законотворчих процедур, в наявності норм які створюють додаткові можливості для корупції.

4. Неефективність інститутів влади. Тоталітарні режими будують громіздкий державний апарат. Бюрократичні структури стійки і добре пристосовуються до виживання при найважчих потрясіннях. При цьому, чим енергійніше перетворення, тим більше енергії і винахідливості витрачає апарат на власне збереження. У підсумку навколишнє життя стрімко змінюється, а бюрократичні інститути і, отже, система управління відстають від цих змін. У пізньому Союзі і «ранній» Україні було особливо чітко видно, як реагувала система управління на все більш складні та більші проблеми: плодила свої системні вади, збільшуючи апарат, вводячи додаткові ієрархічні рівні управління, створюючи величезне число безвідповідальних координаційних структур.

Підсумок простий: чим складніша і незграбніша система управління, чим більше невідповідність між нею і проблемами, які вона має вирішувати, тим легше в ній вкоренитися корупції.

На перших стадіях перетворень державі особливо важко навчитися усією міццю державної машини, усією силою закону захищати права власності, забезпечувати неухильне дотримання прав ринкової гри. Не відчуваючи такого захисту від держави, підприємець шукає її у конкретних чиновників. Так встановлюються зв'язки які легко перетворюються в корупційні.

Неефективність держави підтверджується і тим, що після руйнування номенклатурної системи не з'явилося сучасної системи відбору та просування державних службовців.

У результаті нова хвиля чиновників містить чимало пройдисвітів, що йдуть на державну службу для використання свого службового становища в цілях дуже далеких від благородних. Нерідко зустрічається пряме делегування «агентів впливу» з комерційних структур в адміністративні. В останні роки це стало нормою.

5. Слабкість громадянського суспільства, відрив суспільства від влади.

Демократична держава в змозі вирішувати проблеми тільки в кооперації з інститутами громадянського суспільства. Погіршення соціально-економічного становища громадян, що завжди супроводжує початкові стадії модернізації, викликане цим розчарування, що приходить на зміну колишнім надіям, все це сприяє відчуженню суспільства від влади, ізоляції останньої.

Тим часом ні низова, ні верхівкова корупція не можуть бути придушені без зусиль громадських організацій.

6. Неукоріненість демократичних політичних традицій. Проникненню корупції в політику сприяють:

- несформованість політичної культури, що відбивається, зокрема, на процесі виборів, коли виборці віддають свої голоси за дешеві подачки чи піддавшись явною демагогії;

- нерозвиненість партійної системи, коли партії не в змозі брати на себе відповідальність за підготовку і просування своїх кадрів і програм;

- недосконалість законодавства, яке надміру захищає депутатський статус, не забезпечує реальної залежності виборних осіб від виборців, провокує порушення при фінансуванні виборчих кампаній. Тим самим подальша корумпованість представницьких органів влади закладається ще на етапі виборів.

Реальна політична конкуренція служить противагою і обмежувачем для корупції в політичній сфері, з одного боку, і для політичного екстремізму – з іншого.

Політична конкуренція – це один з механізмів контролю над діями політиків, що забезпечує виконання взятих політиком зобов'язань.

У результаті знижуються шанси політичної нестабільності.

Фіктивне політичне життя, відсутність можливості для політичної опозиції відповідально впливати на ситуацію підштовхують опозиційних політиків розмінювати політичний капітал на економічний. При цьому, з урахуванням інших умов, здійснюється плавний перехід від напівлегітимного лобізму до відвертої корупції.

Специфічні українські проблеми. Описані нижче проблеми є продовженням тих, які по прояву або походженням сягають корінням у радянський період. Деякі з них посилені умовами перехідного періоду.

1. Слабкість судової системи. Одна з основних проблем перехідного періоду. Ось деякі її прояви:

- бюджет і виконавча влада погано забезпечують утримання суддів і діяльність судів;
- слабо виконуються судові рішення;
- низька пропускна здатність господарських судів, а отже, різко збільшуються терміни розгляду справ у них, що нерідко паралізує комерційну діяльність;
- не вистачає кваліфікованих кадрів, відповідних вимогам нових економічних умов.

2. Нерозвиненість правової свідомості населення породжена тією ж причиною – укоріненою при радянському режимі системою партійного квазіправа. Крім слабкого виконання законів та інших норм, крім відсутності культури і традиції використання правових важелів громадянами, проявляються й інші ефекти: зокрема, знижений правової імунітет призводить до того, що практично відсутній масовий опір «низовій» корупції.

3. Звична орієнтованість правоохоронних органів та їх представників на захист виключно «інтересів держави» і «загальнонародної власності». Захист прав та інтересів громадян, у тому числі приватних власників, які ще не стала центральним завданням. У результаті підприємці, не знаходячи захисту у сфері права, шукають її в сфері вільної купівлі-продажу незаконних послуг чиновників.

4. Традиція підпорядкування чиновників не закону, а інструкції та начальнику має в Україні коріння більш давні, ніж 70 років комуністичного режиму. Це призводить до того, що спроби правового

регулювання грузнуть в старій бюрократичній системі, що продовжує працювати за своїми власними законами, встановленим кілька століть тому. Отже, будь-яка антикорупційна програма в Україні повинна бути пов'язана з корінним реформуванням системи державної служби.

Економічні умови корупції. Державна корупція існує остільки, оскільки держава втручається у приватне, суспільне, економічне життя. Проблема в тому, що держава, реалізуючи своє призначення, зобов'язана здійснювати це втручання і в тому, наскільки ефективно воно здійснюється.

В економічній сфері останні роки відбувалися бурхливі зміни, з'являлися нові незвичні сфери та форми активності, до яких найважче пристосовувалися владні інститути. Саме тут найбільше відчувається зростання корупції. Нижче наводиться далеко не повний перелік основних сфер державної присутності в економіці, що заповнені корупцією.

1. Приватизація державної власності завжди служить серйозним джерелом корупції. В Україні ця обставина ускладнювалася масштабністю приватизації і слабкістю контролю за її ходом. Ще на початкових стадіях близько 30% всіх підзаконних актів з приватизації, за даними правоохоронних органів, містили порушення норм чинного законодавства. Практикувалося включення чиновників до числа акціонерів.

2. Виконання бюджету та розподіл бюджетних коштів – ще одна благодатна сфера для корупціонерів. У числі основних причин - слабка дисципліна виконання бюджету при майже повній відсутності реакції на результати контрольних перевірок фінансових інспекцій.

Найбільш часто порушення, що завдають шкоди бюджету і нерідко пов'язані з корупцією, виникають за таких обставин:

- надходження податків і платежів до бюджету;
- отримання пов'язаних іноземних кредитів;
- залучення кредитів комерційних банків під гарантії і поручительства Мінфіну від імені Уряду; вексельні та інші кредити;
- необґрунтовано висока прострочена дебіторська заборгованість;
- нецільове та неефективне використання коштів.

3. Банківська сфера в Україні почала перетворюватися однією з перших - на рубежі 80-90-х років фактично відбувалася ненормативна

приватизація суттєвої частини державного банківського сектора. Створення системи уповноважених банків, яким передавалися в управління бюджетні кошти, в умовах високої інфляції було для останніх джерелом отримання колосальних прибутків. Природно, що і тут корупція пустила глибоке коріння.

Комерційний банк – юридична особа, якій на підставі ліцензії та чинного законодавства надано право здійснювати на комерційній основі банківські операції.

Співпраця чиновників з комерційними банками дозволила «цивілізувати» форми отримання хабарів і від традиційних конвертів (а потім - валізок) з готівкою перейти до пільгових кредитів, завищеними в десятки разів відсоткам за вкладами і до інших, більш витончених, форм подяки.

4. Протизаконний лобізм в законодавчих органах найважче піддається контролю і кримінальному переслідуванню, насамперед, через гіпертрофовану депутатську недоторканність.

Саме тому, із загального числа посадових осіб, притягнутих до відповідальності за дії які можна кваліфікувати як корупцію, законодавці складають не більше 3%. Невідомо, чи має бути розрадою ходяче по руках і шпальтам газет «меню» корупційних послуг в Верховній Раді з розцінками, на порядок меншими за ті, через які діють законодавці в багатьох країнах з більш розвиненою демократією.

5. Правоохоронні органи та економічна злочинність, поєднуючись, утворюють середовище, яке є суттєвою перешкодою для боротьби з корупцією. Створюються «комплексні бригади», які заробляють гроші на розвалі кримінальних справ; за хабарі організовується тиск правоохоронних органів на конкурентів в комерційній сфері, ці ж кошти використовуються для вимагання; чимало фактів надходження працівників правоохоронних органів на службу («за сумісництвом») в комерційні структури та створення таких під патронажем правоохоронців. Родичі чиновників високого рангу з правоохоронних, митних або податкових органів раптом, незалежно від кваліфікації, опиняються на вельми грошових посадах у комерційних структурах. (Не менш успішні і родичі деяких високопоставлених службовців з інших органів влади.)

Низова корупція в Україні виникає майже скрізь, де пересічний громадянин стикається з необхідністю звертатися до держави, або,

навпаки, - держава вважає доречним тривожити громадянина. Нижче перераховуються тільки основні сфери.

1. Житлово-комунальна сфера, як показують соціологічні опитування населення, сприймається людьми як одна з найбільш корумпованих. Здавалося б, поява ринку житла мало призвести до зменшення корупції в цій сфері. Однак вкоріненість її тут надзвичайно міцна. Недостатньо ввести ринок житла. Потрібен також і ринок послуг у цій сфері, який повинен з'явитися в результаті реформи ЖКГ.

2. Правоохоронні органи, і насамперед поліція (міліція), знаходяться на другому місці.

3. Податки та митні збори – прекрасне «живильне середовище» для низової корупції. Опитування багатостраждальних «човників» показали, що серед них практично немає тих, хто хоч раз не дав хабар митнику.

4. Призов на військову службу в останні роки проходить з постійними труднощами.

У зв’язку з цим буде цікаво дізнатися, що за попередніми оцінками, більше половини молодих людей, звільнених від призову в армію, домоглися цього за допомогою хабарів.

У додавання до перерахованого згадаємо ще ряд сфер і ситуацій, потрапляння в які пов’язане з високою ймовірністю зіткнення з корупцією:

- охорона здоров’я;
- освіта;
- збір штрафів та інших платежів з населення різними відомствами;
- видача дозволів на заняття різними видами діяльності;
- дозвіл на будівництво і наділення земельними ділянками;
- контроль з боку державних служб (пожежники, санепідемстанції тощо), від якого особливо страждає малий бізнес.

Прямий контакт влади з громадянином виникає в двох випадках.

Перший – коли влада повинна надати йому деякі послуги (дати дозвіл, надати довідку). У подібних ситуаціях корупції сприяє:

- збереження широкої сфери державних послуг, охоплених дозвільним принципом;
- незнання громадянами своїх прав на отримання послуг та обов’язків чиновників на їх надання;

- приховування чиновниками інформації про свої обов'язки і права громадян;

- ускладненість бюрократичних процедур;

- монополія відомств на надання послуг;

- структурні особливості органів влади, при яких одне відомство володіє повноваженнями як приймати владні рішення, так і надавати послуги.

Другий випадок: коли держава, виконуючи обмежуючу і регулюючу функції, зобов'язує громадянина поділитися своїми ресурсами, - стягнення обов'язкових платежів або накладення штрафів за порушення чинних норм.

У цих ситуаціях корупції сприяють наступні умови:

• відсутність зручних процедур реалізації громадянином своїх зобов'язань;

• неадекватність шкал штрафів, сприяюча ухиленню від їх сплати за допомогою хабарів;

• широкі можливості особистого розсуду чиновника при виборі санкцій.

Соціально-психологічні умови конкуренції. Морально-психологічна атмосфера в суспільстві серйозно впливає на рівень корупції. Більшість чиновників рано чи пізно стикаються з обставинами, в яких вони вперше повинні робити вибір: приймати чи не приймати корупційне рішення. Поява цих обставин залежить як від обговорювали вище проблем і умов, що породжують корупцію, так і від соціально-психологічних факторів. Зрозумівши їх природу, легше визначити, що треба робити для боротьби з корупцією.

Серед найбільш поширених мотивів – компенсація за відчутий чиновником збиток, пов'язаний з проходженням служби. До втрати морального імунітету підштовхують:

• згадуване вище відчуття нестабільності;

• низька зарплата, яка не відповідає кваліфікації і відповідальності роботи;

• несправедливість при просуванні по службі;

• хамство або некомпетентність начальника.

Боротися з цим можна, відповідним чином змінюючи систему державної служби.

Подібні ефекти викликаються також співіснуванням старих і нових стереотипів адміністративної поведінки. Радянська система

дозволяла легально конвертувати владу в особистий комфорт і нелегально в особистий капітал. Але вона категорично забороняла зворотний шлях легальної конвертації. Винятки були, але вважалися неприйнятними і час від часу каралися. Можна було отримати тіньовий вплив, але не можна було легально за гроші отримати легальну владу.

Демократія дозволяє конвертувати економічний капітал у владний (наприклад, через механізм виборів), але у своїх розвинених формах перешкоджає конвертації владного капіталу в економічну.

Специфіка перехідного періоду – змішання традицій і культурних стереотипів, свобода практично безперешкодної конвертації одних форм капіталу в інші. У результаті посадові особи розглядають свою службу як продовження ринку, а демократію трактують як свободу перетворення нормального ринку в ринок корупційних послуг.

3. **Корупція в середніх ешелонах влади (обласного рівня)**

Практично тотожна корупції «елітарній». У зв’язку з меншим рівнем повноважень відрізняється меншими можливостями корупціонерів обласного рівня використовувати державну власність у своїх особистих цілях. Тут менші фінансові потоки, менша кількість великих об’єктів державної власності, обмежені й владні повноваження чиновництва. Але, зважаючи на звичайну арифметичну кількість чиновництва, шкода від корупціонерів цього рівня навряд чи менша.

4. **Корупція «низова» (дрібного чиновництва)**

Держслужбовців, які безпосередньо проводять роботу з підготовки управлінських рішень, висновків, готують або видають відповідні дозволи, інші документи, здійснюють контрольні дії, розслідування справ, безпосередньо притягають до правової відповідальності (рівень районів, міст, районів у містах). Дрібна управлінська (низова) корупція має свою кількісну та якісну характеристику (ознаки).

Специфіка сфер її поширення полягає в такому: 1) це місцевий локальний рівень (рівень муніципальної влади), де не вирішуються питання глобального, довгострокового характеру; 2) об’єктом корупції у даному випадку є задоволення «поточних» потреб

громадянина владнополітичного характеру (отримання довідки, фінансової допомоги, поставлення на облік, відкриття власної справи тощо).

Найбільш «корупційно-небезпечні» сфери дрібної корупції:

- митна сфера (дрібні порушення правил митного режиму, дрібна контрабанда, тощо);
- дозвільно-ліцензійна система;
- сфера дрібного підприємництва;
- контрольно-наглядова діяльність;
- правоохоронна діяльність;
- житлово-комунальне та побутове обслуговування населення;
- система охорони здоров'я;
- сфера освіти та дошкільного виховання.

5. **Корупція «від злиднів»**

Найбільш безпечний вид корупції. Здійснюється дрібним чиновництвом не на постійній основі, ситуативно або коли вже склалося «зовсім скрутне матеріальне становище». Її відносна безпечність полягає у тому, що корупційні дії вчиняються службовцями, які 5 мають достатньо високий моральний рівень, люблять свою країну, поважають свій народ. В.М. Гаращук та А.О. Мухатаєв пропонують почати самостійно утворювати корупційні схеми. Цей рівень корупції ми докладно розглядати не будемо. У відсотковому підношенні він незначний, за формою проявів тотожний третьому рівню. Як уже зазначалося, види (рівні) корупції можна класифікувати за різними критеріями. Наведена нами класифікація прив'язана до рангу державного службовця.

Крім зазначеної класифікації, пропонуємо поділяти корупцію за: **сферами діяльності**: 1) політична; 2) економічна, або ділова (бізнеселіта країни). В нашій країні, де влада зрослася з бізнесом, цей поділ є досить умовним; 3) побутова (традиції віддячити за роботу дрібному чиновнику, лікарю та ін.);

гілками влади: 1) корупція чиновництва у сфері законодавчої влади; 2) виконавчої влади; 3) судової влади.

Сюди ж слід віднести й корупцію з боку посадових осіб правоохоронних та контрольно-наглядових органів; часом вчинення: 1) ситуативна; 2) корупція на постійній основі, коли це стає способом життя службовця, істотним матеріальним поповненням власного

бюджету (або його основною статтею); способом учинення: лобізм. На нашу думку, це одна з найнебезпечніших форм корупції.

Полягає у «проштовхуванні» шляхом прийняття нормативних та інших актів у всіх гілках влади, органах місцевого самоврядування, потрібних окремим кланам, бізнес-групам рішень, які часто суперечать інтересам і нації, чинному законодавству, або зміни редакції нормативних актів не на користь інтересам держави та суспільства.

6. Класифікацію негативних наслідків корупції.

В.М. Гаращук та А.О. Мухатаєв пропонують узагальнену класифікацію негативних наслідків корупції: неефективне використання державних коштів та ресурсів; неефективна зовнішня і внутрішня економічна політика держави підлаштована під кланові інтереси, а не інтереси держави); втрата податків, інших надходжень до державного бюджету (шляхом їх прямого розкрадання або «узгодженого» недоотримання); гальмування шляхом установлення надуманих перешкод розвитку бізнесу; уповільнення ефективності роботи державного апарату в цілому; неефективне використання знань та умінь людини, які замість того, щоб займатися справою, вимушені долати штучні бюрократичні перешкоди; зниження якості управлінських послуг (у тому числі шляхом утворення штучних перешкод); зниження інвестицій, уповільнення економічного зростання; розорення приватних підприємців; посилення організованої злочинності, яка часто «вирішується» корумпованими високопосадовцями; зростання соціальної нерівності; зниження суспільної моралі.

До антикорупційних актів організаційної спрямованості (тобто таких, що не передбачають конкретних санкцій за протиправні дії) слід віднести низку ратифікованих міжнародних актів: Конвенцію Організації Об’єднаних Націй проти корупції, Кримінальну конвенцію про боротьбу з корупцією, Цивільну конвенцію про боротьбу з корупцією, Указ Президента України від 18 листопада 2005 р. № 1615/2005 «Про першочергові заходи щодо детінізації економіки та протидії корупції».

ТЕМА 2.2. СУЧАСНИЙ СТАН КОРУПЦІЇ

План

1. Сутність і поняття корупції. Індекс сприйняття корупції.
2. Форми й види корупції.
3. Корупція у сфері соціального забезпечення та її сучасний стан.

1. Сутність і поняття корупції

Досліджуючи причини корупції, Сеймур Мартін Ліпсет і Габріель Салман Ленц доводять, що це явище існувало в складних суспільствах (Стародавні Рим і Греція, Єгипет, Ізраїль) з давніх часів.

Диктаторська й демократична політика, феодальна, капіталістична та соціалістична економіки, християнська, мусульманська, індуїстська й буддистська культури – усі вони зазнавали корупції, проте, звісно, не рівною мірою. Усюдисущність, постійна присутність і рецидивність корупції не дають можливості трактувати її як дисфункцію, яку можна виправити спрямованими людськими діями. Але рівень корупції можна знизити й досягнути такого стану, за якого корупція не загрожуватиме розвитку вільної економіки та демократії. Етимологічно термін «корупція» походить від латинського слова Corruptio (корупціо), що означає «псування, підкуп».

Щодо дефініції корупції, це поняття в загальноприйнятому розумінні цього явища вперше було сформульовано 34 Сесією Генеральної Асамблеї ООН у 1979 р. Фахівцями цієї організації корупцію визначено як «виконання посадовими особами будь-яких дій або ж бездіяльність у сфері виконання їхніх посадових повноважень за винагороду у всякій формі в інтересах того, хто надає 14 цю винагороду, як із порушенням посадових інструкцій, так і без їх порушення».

Найбільш уживані визначення поняття «корупція».

Суб’єкт, який сформулював визначення. Визначення Дев’ятий конгрес ООН (Каїр, 1995 р.) Корупція – це зловживання державною владою для одержання вигоди в особистих цілях.

Міждисциплінарна робоча група Ради Європи Корупція – це хабарництво й будь-яка інша поведінка осіб, яким доручено виконання певних обов’язків у державному або приватному секторі,

яка веде до порушення обов'язків, покладених на них як на державну посадову особу або на приватного співробітника чи незалежного агента, або ж до відносин іншого типу, націлених на отримання будь-яких незаконних вигод для себе чи інших.

Секретаріат ООН Кримінальні кодекси Німеччини, Франції, Італії та США Корупція – це сукупність трьох класифікаційних груп кримінальних діянь:

1. Крадіжка, розкрадання й присвоєння державної власності посадовими особами.

2. Зловживання службовим становищем для одержання невиправданих особистих вигод.

3. Конфлікт інтересів між громадянським обов'язком і особистою користю.

Корупційний злочин – посадовий злочини, насамперед хабарництво, використання службового становища, зловживання владою, вимагання, крадіжка та шахрайство.

Transparency International Корупція – це така поведінка посадових осіб державного сектору як державних службовців, так і політиків, наслідком якої вони самі або їхні близькі неправомірно й незаконно збагачуються через зловживання переданими їм державними повноваженнями.

Узагальнене визначення, яке застосовується в документах ООН та Ради Європи Характерні ознаки корупції:

• безпосереднє заподіяння шкоди авторитету чи іншим інтересам держави (державної служби), що охороняються Законом;

• незаконний характер одержаних держслужбовцем благ (матеріальних і нематеріальних);

• використання держслужбовцем свого становища всупереч інтересам державної служби;

• наявність у держслужбовця умислу на вчинення дій (бездіяльність), які об'єктивно завдають шкоди інтересам держави та служби, що охороняються Законом;

• корислива мета або інша зацікавленість держслужбовця. Світовий банк Корупція – це найбільша перешкода до зменшення бідності. Вона викривляє право закону, послаблює інституційні основи нації, упливає на найбідніших.

У кримінологічному аспекті корупція характеризується низкою ключових ознак:

– вона можлива лише у сфері діяльності органів державної влади й місцевого самоврядування;

– її суб'єктом може бути тільки особа, наділена владою чи посадовими повноваженнями;

– корупційні відносини виникають унаслідок зловживання особою, наділеною владою чи посадовими повноваженнями, своїми повноваженнями. Тут вони виступають предметом торгу, у результаті якого суб'єкт одержує певні блага як матеріального, так і нематеріального характеру;

– корупцію складають лише такі діяння, які вчинені особою, наділеною владою чи посадовими повноваженнями, з метою задоволення корисливих власних інтересів або інших осіб. Неправомірність або й неетичність діянь посадової особи та їх спрямованість на задоволення корисливих інтересів по суті визначають, які саме діяння відносяться до категорії корупційних.

Світовий банк називає чотири причини процвітання корупції:

1) наявність можливостей;

2) невисокі шанси бути спійманим через брак прозорості й неефективну роботу правоохоронних органів;

3) недостатня мотивація для наділених владою осіб через низькі зарплати та непевність у завтрашньому дні;

4) загальна культура чи обставини, які змушують вдаватися до протиправних дій. Глибше й точніше з'ясувати соціальну сутність і правову природу корупції допомагає встановлення механізму корумпованої поведінки.

На наш погляд, він може проявлятися у двох варіантах. У першому випадку має місце взаємодія двох суб'єктів, кожен з яких прагне задовольнити свої корисливі інтереси (скажімо, давання-одержання хабара); у другому – корумпована поведінка зводиться до дій лише однієї особи, яка самостійно задовольняє корисливі інтереси, зловживаючи наданими їй посадовими повноваженнями (наприклад, розкрадання державного майна з використанням свого службового становища).

Обидва варіанти об'єднує те, що суб'єкт корупційних діянь задовольняє власний інтерес чи інтереси третіх осіб за допомогою неправомірного використання наданих йому владних повноважень.

У **правовому аспекті корупція** – це сукупність різних за характером та ступенем суспільної небезпеки, але єдиних за своєю

суттю діянь (кримінальних, адміністративних, цивільно-правових, дисциплінарних), а також порушень етичних норм поведінки посадових осіб, пов'язаних із вчиненням цих діянь. Таке широке розуміння корупції вказує на те, що не всі корупційні прояви є кримінально караними.

Характерні ознаки корупційної ситуації:

– прийняття рішення, що порушує закон або із порушенням закону; обидві сторони діють у змові;

– обидві сторони одержують незаконні вигоди й переваги;

– обидві сторони намагаються приховати свої дії.

Корупція, безумовно, негативне явище для будь-якого суспільства, вона стримує інвестиції та уповільнює економічне зростання. Це одна з причин того, чому ця проблема привертає увагу міжнародних інституцій, чому її досліджують міжнародні рейтингові агентства типу Transparency International (TI).

За оцінками Світового банку, корупція обходиться світовому співтовариству у 80 млрд дол. на рік. Багато іноземних компаній, що здійснюють фінансову допомогу іншим країнам, занепокоєні тим, що їхні гроші можуть бути викрадені й не надійдуть до конкретних адресатів.

Корупція – використання особою наданих їй службових повноважень і пов'язаних із цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб, або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень і пов'язаних із цим можливостей.

Так, сутність корупції полягає в тому, що вона має:

- соціальну обумовленість;
- свою «ціну», яку суспільство платить за її існування;
- негативний вплив на всі сфери суспільного життя;
- транснаціональний характер;
- економічні, політичні, правові, психологічні та моральні аспекти;
- здатність постійно пристосовуватися до нових реалій життя.

2. Форми й види корупції

Корупційні діяння мають такі види:

– зловживання владою або посадовим становищем, перевищення влади або посадового становища, перевищення влади або посадових повноважень та інші посадові злочини, що вчиняються для задоволення корисливих чи інших особистих інтересів або інтересів інших осіб;

– розкрадання державного, колективного чи приватного майна;

– використанням посадового становища;

– незаконне одержання матеріальних або інших благ, пільг та інших переваг;

– одержання кредитів, позик, допомоги, придбання цінних паперів, нерухомості або іншого майна з використанням пільг чи переваг, не передбачених законодавством або на які особа не має права;

– хабарництво;

– здійснення безпосередньо та через посередників або підставних осіб підприємницької діяльності з використанням влади чи посадових повноважень, а також пов’язаних із ними можливостей;

– сприяння з використанням посадового становища фізичним та юридичним особам у здійсненні ними підприємницької діяльності з метою незаконного одержання за це матеріальних чи інших благ, пільг і переваг;

– неправомірне втручання з використанням посадового становища в діяльність інших державних органів чи посадових осіб з метою перешкоджання виконанню ними своїх повноважень або домагання прийняття неправомірного рішення;

– використання інформації, одержаної під час виконання посадових обов’язків, у корисливих чи інших особистих інтересах, необґрунтована відмова в наданні відповідної інформації, або несвоєчасне її надання, або надання недостовірної чи неповної службової інформації;

– надання необґрунтованих переваг фізичним або юридичним особам шляхом підготовки й прийняття нормативноправових актів чи управлінських рішень;

– протегування з корисливих або інших особистих інтересів у призначенні на посаду особи, яка за діловими й професійними якостями не має переваг перед іншими кандидатами.

Останнім часом з'явилися нові види корупційних діянь (які не підпадають під покарання в кримінальному порядку). Це безпосередня участь посадових осіб, державних службовців, депутатів усіх рівнів і членів їхніх сімей у комерційній діяльності для одержання особистого чи корпоративного прибутку; надання 19 пільг для своєї корпоративної групи (політичної, релігійної, національної, кланової) з державних ресурсів; використання службового становища для впливу на засоби масової інформації, здобуття особистої чи корпоративної влади; лобіювання при прийнятті нормативних актів на користь зацікавлених угруповань. Цілком очевидно, що вказані діяння потребують чіткої правової оцінки і, відповідно, внесення змін до чинного законодавства.

Ознаками корупційних діянь є:

1) безпосереднє заподіяння шкоди авторитету чи іншим інтересам держави, що охороняються законом;

2) наявність в особи умислу на вчинення дій (бездіяльність), які об'єктивно завдають шкоди інтересам держави, що охороняються законом;

3) використання особою свого становища всупереч інтересам держави;

4) корислива мета або інша зацікавленість особи;

5) незаконне одержання особою благ (матеріальних і нематеріальних), послуг, переваг.

Корупційні форми Здирництво Корупціонер створює такі умови, за яких інша сторона, яка бажає отримати законне або незаконне благо, змушена вдаватися до підкупу. Підкуп Сторона, яка прагне скористатися чиновницьким сприянням, виступаючи ініціатором протиправних дій, пропонує службовцю конкретну винагороду.

Хабар матеріальна оцінка, винагорода, яку отримує службова особа за сприяння задоволенню інтересів хабародавця. Послуга корупційна (елемент системної корупції) Отримання чиновником винагороди за послугу, яку надає клієнту інший чиновник, з розрахунком, що в подальшому він «віддячить» колезі.

Корупція пов'язана з такими посадовими зловживаннями:

– розкрадання будь-якого (не лише державного) майна з використанням службового становища;

– шахрайство, яке відбувається навколо державної власності та до якого причетні посадові особи;

– ухилення від сплати податків, використання задля цього корпоративних інтересів і зв'язків;

– службовий підлог, часто фінансового характеру;

– виплати за лобіювання неправомірних інтересів, неправомірне одержання державних контрактів, кредитів, позичок, пільг, інформації тощо; – зв'язки дружні чи родинні, через які особа, зацікавлена отримати певні переваги, може отримати вигідне управлінське рішення;

– політична корупція через фінансову підтримку політичних кампаній і спекуляцію майбутнім політичним сприянням.

Корупція може мати такі форми, як: одержання подарунків, шантаж на сексуальному підґрунті, так звана моральна корупція (зловживання особистим впливом).

Інколи говорять: «Кожна людина має свою ціну. Питання в тому, як примусити людину боротися зі спокусою».

За даними Світового банку можемо виокремити такі форми корупції:

– хабарництво;

– купівля контрактівзамовлень та інших урядових переваг, концесій або судових рішень;

– ухилення від сплати митних, податкових чи інших зборів, передбачених законом;

– крадіжка;

– свідомі, не узгоджені із законом розпоряджання бюджетними засобами та власністю, які є публічною власністю;

– фаворитизм, протекція;

– непотизм (кумівство);

– фінансування виборів або політичних партій за отримання впливу.

Міжнародна організація Transparancy International поділяє корупцію на три типи:

– корупція незначна (petty coruption) – повсякденне зловживання державними посадовими особами середньої та нижчої ланок довіреною їм владою при взаємодії з пересічними громадянами, які намагаються отримати доступ до базових послуг, що надає держава в закладах освіти, охорони здоров'я, відділеннях міліції за місцем проживання та інших державних установах;

– корупція значна (grand coruption) – дії, що вчиняються на центральному рівні державного управління й деформують політику або режим функціонування державних органів влади, який дає можливість високим посадовим особам отримувати вигоду за рахунок суспільного блага;

– корупція політична (political coruption) – маніпуляція особами, які ухвалюють політичні рішення, політикою, інституціями та регламентом (правилами процедури) щодо розміщення ресурсів і фінансування, зловживання ними займаними посадами з метою утримання наданих їм владних повноважень, статусу та збагачення.

Залежно від обсягів і масштабів тих об'єктів, які є предметом злочинного правопорушення, серед науковців існують різні класифікації корупції: за сферами діяльності, рівнями існування, гілками влади, часом виникнення тощо.

На думку Р. Клітгарда, корупція є наслідком неефективної діяльності інститутів суспільства, рівень якої можна визначити за формулою: Корупція = монополія владних повноважень + свобода в ухваленні рішень – підзвітність.

За сферами діяльності виокремлюють такі види корупції:

1) політична;

2) економічна, або ділова (бізнес-еліта країни). У нашій країні, де влада поєдналася з бізнесом, цей поділ є досить умовним;

3) побутова (традиції віддячити за роботу дрібному чиновнику, лікарю та ін.).

За гілками влади:

1) корупція чиновництва у сфері законодавчої влади;

2) виконавчої влади;

3) судової влади.

Сюди ж відносимо й корупцію з боку посадових осіб правоохоронних і контрольно-наглядових органів.

За часом вчинення:

1) ситуативна;

2) корупція на постійній основі, коли це стає способом життя службовця, істотним матеріальним поповненням власного бюджету (або його основною статтею).

В Україні, як і в багатьох країнах, корупція проникла на всі рівні освіти, від початкових шкіл до вищих навчальних закладів. Вона може і виникає на будь-якому етапі і в будь-якій групі учасників - від

посадових осіб на міністерському рівні до постачальників послуг на рівні школи, таких як вчителі, і споживачів послуг, учнів та батьків. Корупційна практика в галузі освіти включає хабарі та незаконну плату за вступні (випускні) іспити, академічне шахрайство, утримання зарплат вчителів, просування по службі і призначення на основі особистих переваг, стягування з учнів плати за «репетиторство» з метою вивчення програм для здачі обов'язкових іспитів, яка повинна вивчатися в клас, невиходи на роботу і незаконні закупівлі підручників, забезпечення і укладання контрактів в області інфраструктури.

Корупція впливає на систему освіти двояко. По-перше, через тиск, який вона чинить на державні ресурси, і як наслідок на освітній бюджет, який в більшості країн є найбільшим компонентом державних витрат. Такого роду корупція може викликати зростання цін і падіння ефективності роботи уряду, надання послуг, скорочуючи інвестиції в освітні послуги.

По-друге, корупція впливає на вартість освітніх послуг, їх обсяг та якість. Учні, які отримують освіту в корумпованих системах, можуть не отримати навичок, необхідних для того, щоб скористатися наявними можливостями і зробити свій внесок в економічний та соціальний розвиток. Крім іншого корупція впливає на формування цінностей та етичних норм молодих людей.

Корупція в галузі освіти здатна підірвати базові цінності цілого покоління. Негативний ефект корупції в галузі освіти особливо сильний, оскільки на цей сектор зазвичай припадає значна частка державних витрат.

Також, на ефективність соціальної політики в Україні та соціальне забезпечення негативно впливає відсутність двох важливих складових, а саме: системи оцінювання впливу різних заходів соціального захисту на становище їх одержувачів та системи ефективного обліку громадян, які потребують соціального захисту з боку держави. Так, системі соціального захисту в Україні, на сьогодні, притаманні наступні ознаки: 1) прагнення уряду надати допомогу досить широкому колу громадян (за різними оцінками, вартість всіх пільг, що повинні надаватися згідно з чинним законодавством, складає від 19 до 29 млрд. грн.).

Проте не завжди громадяни дійсно потребують соціальної допомоги, або ж навпаки допомога настільки незначна, що не

запобігає бідності населення. 2) вимоги для отримання соціальної допомоги іноді настільки жорсткі, що не тільки провокують в суспільстві утриманські настрої, але і не спрямовані на захист бідних та вирівнення доходів громадян.

Непрозора система пільг та соціальних виплат і далі домінує у сфері соціального захисту та соціального забезпечення. А замість реального соціального обслуговування населення утримується громіздка мережа державних і комунальних закладів соціального захисту та соціальних служб.

На сьогодні в Україні невідкладним є вирішення таких завдань, як: створення загальнонаціональної системи управління персоналом та її складових:

-регіональних підсистем, орієнтованих на пріоритети регіонального розвитку;

-розроблення та впровадження системи моніторингу людського розвитку;

-детінізація ринку праці, подолання зловживань при наймі працівників, організації трудового процесу та оплати праці;

- створення системи й технологій залучення інвестицій в людський розвиток; удосконалення національної системи професійної підготовки з урахуванням реальних потреб у персоналі у сфері державного управління, соціально-гуманітарній сфері, ключових галузях економіки, промисловості та агропромисловому комплексі.

Важливим напрямом запобігання та протидії корупції в державному управлінні та соціальній політиці загалом необхідне формування антикорупційної культури суспільства, зокрема негативного ставлення громадян до корупції та готовності протидіяти їй.

Спорідненим напрямом є антикорупційна освіта державних службовців, зокрема формування у них розуміння важливості та відповідальності державної служби як форми служіння суспільству, донесення державним службовцям основних положень міжнародного законодавства щодо протидії корупції, їх інформування про види корупційних правопорушень та роз’яснення санкцій за вчинення цих правопорушень тощо.

Крім розглянутих загальних напрямів, важливо проводити інформаційні та навчальні заходи специфічного змісту для певних цільових аудиторій, таких як представники малого бізнесу або ЗМІ,

учні та студенти, депутати місцевих рад, працівники галузей освіти, охорони здоров'я тощо. Такі заходи мають відповідати особливостям корупційних проявів у тій чи іншій галузі та сприяти формуванню антикорупційної культури конкретних соціальних груп.

Отже, сучасний європейський досвід доводить, що механізми протидії корупції працюють тільки в тій державі де реалізована адміністративна реформа, у процесі якої будуть конкретизовані та законодавчо визначені місце, роль та повноваження окремих елементів механізму держави відповідно до принципу розподілу влади.

Крім цього, має бути вирішена проблема співвідношення, взаємозв'язку та ієрархізації гілок влади як складових єдиного цілого механізму держави. Держава шляхом правового забезпечення повинна сприяти розвитку системи управлінських послуг, законодавчо закріпити адміністративний та судовий механізм охорони та захисту прав на такі послуги, під якими розуміється діяльність органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб з виконання обов'язків держави перед громадянами щодо створення умов для повноцінної реалізації громадянами своїх прав і свобод [2, с. 267, 320, 324].

Тому для сильної соціальної політики та зміцнення системи соціального партнерства в Україні, по-перше, потрібно впровадити ефективну кадрову політику, що забезпечить високий рівень розвитку людського потенціалу держави, задоволення стремлінь населення.

По-друге, удосконалити законодавства з метою спрощення умов та процедури ліцензування діяльності з надання освітніх послуг для забезпечення оперативного реагування навчальних закладів на потреби ринку праці.

По-третє, визначити задовільний для всіх сторін партнерства рівня оплати праці, становлення оптимальної системи оподаткування і через створення гідних людини умов праці забезпечити сприятливий соціальний клімат для населення.

По-четверте, розробити концепцію взаємодії органів державної влади з профспілками та громадськими організаціями.

У соціальній сфері основним завданням запобігання корупції є: виявлення й усунення причин, що призводять до різкого розшарування суспільства під час переходу до ринкової економіки;

- вжиття вчасних заходів щодо протидії кризовим демографічним процесам;
- створення ефективної системи соціального захисту людини, охорони та відновлення її фізичного і духовного здоров'я;
- стимулювання розвитку та забезпечення всебічного захисту освітнього й культурного потенціалу країни;
- захист прав споживачів.

3. Корупція у сфері соціального забезпечення та її сучасний стан

Корупція є явищем, що переслідує людство практично з моменту виникнення найперших, організованих за допомогою певних правил, форм його існування. Пустивши коріння в усі сфери функціонування держави, корупція здатна поставити під загрозу існування економічної системи та громадянського суспільства, що перебувають на етапі становлення. Тому подолання корупції перетворюється у надзвичайно складну проблему.

Слід відмовитись від спрощеного сприйняття проблеми, як прояву незадовільного управління чи неналежної реалізації правових приписів особами, уповноваженими на виконання функцій держави.

Враховуючи особливості сучасної корупції, які були детально, науковці роблять висновок про неможливість її ліквідації або стійкого зведення до незначного рівня за допомогою короткострокової цільової програми. Більш того, корупція без постійної протидії їй має властивість розширюватися.

Враховуючи це, антикорупційна діяльність повинна бути постійною функцією держави і турботою всього суспільства на основі створення стабільних загальнонаціональних основ запобігання та протидії корупції, що розраховані на тривалу історичну перспективу.

Згідно зі статтею 5 Конвенції ООН проти корупції, підписаною 31 жовтня 2003 р. та ратифікованою Україною 18 жовтня 2006 р., кожна держава-учасниця, згідно з основоположними принципами своєї правової системи, розробляє й здійснює або проводить ефективну скоординовану політику протидії корупції, яка сприяє участі суспільства і відображає принципи правопорядку, належного управління державними справами та державним майном, чесності й непідкупності, прозорості й відповідальності. Вироблення будь-якої

політики має починатися з визначення місії – головної загальної мети діяльності, що розкриває призначення цієї діяльності [1].

Міністерство соціальної політики як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів, є головним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері соціальної політики, загадьнообов'язкового державного соціального та пенсійного страхування, соціального захисту, волонтерської діяльності, з питань сім'ї та дітей, оздоровлення та відпочинок дітей, усиновлення та захисту прав дітей, запобігання насильству в сім'ї, протидії торгівлі людьми, відновлення прав осіб, депортованих за національною ознакою.

Також Міністерство забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері пенсійного забезпечення та ведення обліку осіб, які підлягають загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню, соціального захисту ветеранів війни та осіб, на яких поширюється дія Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» в частині організації виплати їм разової грошової допомоги, соціальної та професійної адаптації військовослужбовців, які звільняються, осіб, звільнених з військової служби, у сфері здійснення державного нагляду та контролю за додержанням вимог законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування в частинні призначення, нарахування та виплати допомоги, компенсації, надання соціальних послуг та інших видів матеріального забезпечення з метою дотримання прав і гарантій застрахованих осіб, у сфері здійснення державного контролю за додержанням вимог законодавства під час надання соціальної підтримки та з питань захисту прав дітей [2, с. 2-3].

Загальна відомча політика Міністерства соціальної політики спрямована на зменшення впливу корупціогенних чинників на діяльність Міністерства, створення ефективних механізмів запобігання корупції, конфлікту інтересів, порушенню етичних стандартів поведінки та забезпечення контролю за дотриманням правил щодо доброчесності, формування нетерпимості до будь-яких корупційних проявів, забезпечення прозорості в діяльності Міністерства соціальної політики [2, с. 3].

Основним напрямом діяльності із запобігання та протидії корупції є виявлення найбільш вразливих до корупції процесів,

пов'язаних із виконанням посадовими особами своїх повноважень, а також умов і факторів, що сприяють корупційним діям [2, с. 5].

Відповідно до наказу Міністерства соціальної політики від 28 квітня 2020 року № 273 «Про деякі питання проведення оцінки корупційних ризиків у діяльності Міністерства соціальної політики України» розпочато роботу з оцінки корупційних ризиків в апараті Міністерства соціальної політики.

Основною метою діяльності Комісії є запобігання, виявлення і усунення корупційних ризиків у діяльності Міністерства соціальної політики та в усіх сферах його діяльності.

Методичну та роз'яснювальну роботу в апараті Міністерства соціальної політики спрямовано на підвищення рівня обізнаності з питань антикорупційного законодавства, формування правової свідомості, нетерпимого ставлення до корупції, що є важливою складовою загальнодержавної антикорупційної політики.

Крім того, Міністерство соціальної політики проводить заходи для поширення інформації щодо програм антикорупційного спрямування за допомогою:

- публікацій положень Антикорупційної програми на офіційному веб-сайті Міністерства соціальної політики (після її погодження НАЗК);
- постійного публікування інформації про заходи, спрямовані на запобігання корупції в Міністерстві соціальної політики;
- проведення консультаційно-роз'яснювальної роботи серед працівників апарату Міністерства соціальної політики [2, с. 6].

Отже, сучасні механізми запобігання корупції у системі соціального забезпечення підпадають під дію та діяльність Міністерства соціальної політики як центрального органа виконавчої влади. Головним завданням Мінсоцполітики полягає у проведенні методичній, профілактичній та консультаційно-розяснювальній роботі серед працівників соціальної сфери, задля попередження проявів корумпогенних проявів.

ТЕМА 2.3. ПРАВОВІ ОСНОВИ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

План

1. Законодавство у сфері запобігання і протидії корупції.

2. Антикорупційне законодавство за часів незалежності України. Антикорупційна стратегія.

3. Закон України «Про запобігання корупції»: структура та проблеми ефективності.

4. Законодавче та нормативно-правове забезпечення запобіганню і протидії корупції в органах місцевого самоврядування.

1. Законодавство у сфері запобігання і протидії корупції

Одним із важливих аспектів сучасної державної правової політики в Україні є реформування системи запобігання і протидії корупції. Досягнення успіху у цьому процесі є передумовою для формування у суспільства довіри до влади, зростання економічного потенціалу держави, покращення добробуту громадян України.

З 2011 року в Україні функціонує принципово нова антикорупційна система, яка має переважно превентивний характер і орієнтована на створення в суспільстві ефективних механізмів попередження корупції. За таких умов посилюється значення вимог до доброчесної поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, які мають бути ними засвоєні як норми повсякденної поведінки.

Реформа антикорупційної системи розпочалася у 2011 році із створенням Президентом України Національного антикорупційного комітету та подальшого прийняття низки законодавчих актів, серед яких ключовим є Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції». У практичній площині основні напрямки державної антикорупційної політики закріплені у Національній антикорупційній стратегії на 2011-2015 роки, схваленій Указом Президента України від 21 жовтня 2011 року № 1001. Форми та методи реалізації Стратегії визначені у Державній програмі щодо запобігання і протидії корупції на вказаний період, яка затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2011 року № 1240.

Статтею 3 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» визначено такі основні принципи запобігання і протидії корупції:

верховенства права;

законності;

комплексного здійснення правових, політичних, соціально-економічних, інформаційних та інших заходів;

пріоритетності запобіжних заходів;

невідворотності відповідальності за вчинення корупційних правопорушень;

відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

участі громадськості у заходах щодо запобігання і протидії корупції, державного захисту осіб, які надають допомогу у здійсненні таких заходів;

забезпечення відновлення порушених прав і законних інтересів, відшкодування збитків, шкоди, завданої корупційним правопорушенням.

Із вказаного переліку випливає, що саме запобігання корупції через низку встановлених законодавством механізмів, у тому числі в активній співпраці із громадськістю, є пріоритетним підходом у питанні подолання корупції.

Разом з тим ефективною антикорупційна політика може бути лише за умов існування реальних та дієвих інструментів протидії корупції, зокрема і на основі інститутів відповідальності та застосування традиційних правоохоронних методів. Тобто подолати корупцію неможливо без невідворотного настання відповідальності за вчинення корупційного правопорушення. Одночасно із Законом України «Про запобігання корупції» набрав чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення», яким визначено склади злочинів у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов’язаної з наданням публічних послуг, а також адміністративних корупційних правопорушень.

Запорукою успішного виконання завдання із мінімізації проявів корупції є забезпечення належного рівня знань антикорупційного законодавства як представниками державних органів та органів місцевого самоврядування, так і суспільством в цілому. З одного боку, це сприяє ефективній дії встановлених законодавством превентивних антикорупційних механізмів, а з іншого – підвищує рівень правової обізнаності громадян, що зменшує ризик порушення їхніх основних прав і свобод у повсякденному житті, а також сприяє формуванню у населення нетерпимого ставлення до проявів корупції.

1) Законодавчі основи запобігання і протидії корупції

Перш за все, слід зазначити, що в Україні замість фрагментарного законодавства створено систему антикорупційного законодавства, яке охоплює всі сфери суспільного життя і включає різні види нормативно-правових актів.

Основним антикорупційним нормативно-правовим актом в Україні є Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції». Відповідно до статті 2 вказаного Закону відносини, що виникають у сфері запобігання і протидії корупції, регулюються цим Законом, іншими законами і міжнародними договорами України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, а також прийнятими на їх виконання іншими нормативно-правовими актами.

До актів законодавства, що утворюють основу антикорупційного законодавства України, належать наступні:

- • Конституція України;
- • Конвенція ООН проти корупції (ратифікована Законом України від 18 жовтня 2006 року № 251-V);
- • Цивільна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією (ратифікована Законом України від 16 березня 2005 року № 2476-IV);
- • Кримінальна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією (ратифікована Законом України від 18 жовтня 2006 року № 252-V);
- • Додатковий протокол до Кримінальної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією (ратифікований Законом України від 18 жовтня 2006 року № 253-V);
- • Кримінальний кодекс України;
- • Кодекс України про адміністративні правопорушення;
- • Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції»;
- • Закон України «Про правила етичної поведінки»;
- • Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції»;
- • Національна антикорупційна стратегія на 2011 - 2015 роки, схвалена Указом Президента України від 21 жовтня 2011 року № 1001;
- • Указ Президента України від 1 вересня 2011 року № 890 «Питання Національного антикорупційного комітету»;

- • Указ Президента України від 5 жовтня 2011 року № 964 «Про першочергові заходи з реалізації Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції»;
- • Указ Президента України від 25 січня 2012 року № 33 «Про Порядок проведення спеціальної перевірки відомостей щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування»;
- • Державна програма щодо запобігання і протидії корупції, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2011 року № 1240;
- • постанова Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2009 року № 1422 «Питання запобігання та виявлення корупції в органах виконавчої влади»;
- • Порядок інформування Національного агентства з питань державної служби про осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, які звільнені у зв'язку з притягненням до відповідальності за корупційне правопорушення, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2011 року № 1072;
- • Порядок підготовки та оприлюднення звіту про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 20 жовтня 2011 року № 1094;
- • Порядок передачі дарунків, одержаних як подарунки державі, Автономній Республіці Крим, територіальній громаді, державним або комунальним установам чи організаціям, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2011 року № 1195;
- • Порядок зберігання документів і використання відомостей, зазначених у декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, та відомостей щодо відкриття валютного рахунка в установі банку-нерезидента, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 11 січня 2012 року № 16;
- • постанова Кабінету Міністрів України від 8 лютого 2012 року № 64 «Про виготовлення бланків декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру»;
- • розпорядження Кабінету Міністрів України «Про підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб

місцевого самоврядування з питань запобігання і протидії проявам корупції на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування» від 6 липня 2011 року № 642-р;

- • наказ Міністерства юстиції України від 5 серпня 2013 року № 1608/5 «Питання проведення антикорупційної експертизи»;
- • Методологія проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів, затверджена наказом Міністерства юстиції від 23 червня 2010 року № 1380/5;
- • Положення про Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні правопорушення, затверджене наказом Міністерства юстиції України від 11 січня 2012 року № 39/5;
- • Порядок звірки переліку осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, які звільнені з посад у зв'язку з притягненням до відповідальності за корупційне правопорушення, з відомостями, що містяться в Єдиному державному реєстрі осіб, які вчинили корупційні правопорушення, затверджений спільним наказом Міністерства юстиції України та Національного агентства України з питань державної служби від 29 листопада 2012 року № 1764/5/228;
- • Порядок надсилання електронних копій судових рішень щодо осіб, які вчинили корупційні правопорушення, затверджений спільним наказом Державної судової адміністрації України та Міністерства юстиції України від 26 січня 2012 року № 12/152/5;
- • наказ Міністерства юстиції України та Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 30 вересня 2013 року № 2055/5/1153 «Про національну систему оцінки рівня корупції»;
- • Інструкція про порядок обліку кримінальних та адміністративних корупційних правопорушень, затверджена спільним наказом Генеральної прокуратури, Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки, Міністерства доходів і зборів, Міністерства оборони і Державної судової адміністрації від 22 квітня 2013 року № 52/394/172/71/268/60;
- • Загальні правила поведінки державного службовця, затверджені наказом Головного управління державної служби України від 4 серпня 2010 року № 214.

Безперечно, наведений перелік не є вичерпним і включає лише основні нормативно-правові акти у сфері запобігання і протидії корупції. Спеціальні норми щодо запобігання і протидії корупції

також визначені актами законодавства, якими врегульовано діяльність окремих державних органів, служб тощо (в частині визначення їх статусу, функцій, процедур, тощо). Такі норми є важливими з огляду на те, що вони утворюють превентивні механізми неналежної поведінки посадовців. У цій частині національне законодавство є динамічним, воно постійно вдосконалюється і розвивається.

Специфічну групу нормативних актів утворюють галузеві правила поведінки (наприклад, Кодекс професійної етики та поведінки працівників прокуратури, затверджений наказом Генерального прокурора України від 28 листопада 2012 року № 123; Кодекс суддівської етики, затверджений XI з'їздом суддів України 22 лютого 2013 року тощо). Ще одним прикладом є накази окремих державних органів, якими визначено порядок проведення спеціальної перевірки та про які йтиметься нижче.

2). Визначення основних термінів

Для формування чіткого розуміння національних антикорупційних стандартів необхідно з'ясувати сутність ключових законодавчих термінів. Такі визначення наведені у статті 1 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції». В інших актах законодавства вони найчастіше використовуються з прямим посиланням на основний антикорупційний закон.

До таких термінів належать наступні.

Корупція. Визначення цього поняття можливе в різних площинах. В загальносоціальному розумінні до корупції відносяться будь-які форми нелегітимного використання службового в особистих цілях. В антикорупційному законодавстві дається правове визначення корупції, на основі якого формулюються похідні законодавчі терміни. Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції» передбачено таке визначення: корупція – використання особою, зазначеною в частині першій статті 4 цього Закону (в даному випадку наводиться перелік суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення), наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній в частині першій статті 4 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю

особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей.

Корупційне правопорушення визначається як умисне діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою, зазначеною у частині першій статті 4 цього Закону, за яке законом установлено кримінальну, адміністративну, цивільно-правову та дисциплінарну відповідальність.

Варто звернути увагу на те, що до корупційних правопорушень віднесено кілька специфічних правопорушень, що фактично не мають ознак корупції, однак є суттєвим порушеннями вимог антикорупційного законодавства щодо запобігання корупції. Йдеться, зокрема, про порушення вимог фінансового контролю, порушення вимог стосовно повідомлення про конфлікт інтересів, невжиття заходів щодо протидії корупції, відповідальність за які передбачена главою 13-А «Адміністративні корупційні правопорушення» Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Неправомірна вигода. Вказаний термін є одним з ключових у антикорупційному законодавстві загалом та у законодавстві про відповідальність за корупційні правопорушення. При цьому саме цей термін замінив поняття хабар в українському законодавстві.

Відповідно до вказаного Закону неправомірна вигода – це грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, що їх без законних на те підстав обіцяють, пропонують, надають або одержують безоплатно чи за ціною, нижчою за мінімальну ринкову.

Інші наведені у Законі визначення є похідними або пов'язаними з базовими поняттями. Їх визначення та способи тлумачення будуть розглянуті у контексті окремих спеціальних тем.

3) Суб'єкти відповідальності за корупційні правопорушення

Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» передбачає вичерпний перелік осіб, що визнаються суб'єктами відповідальності за корупційні правопорушення. Такий перелік дозволяє окреслити не лише тих, хто може понести відповідальність за відповідні порушення, а й осіб, які зобов'язані виконувати встановлені законодавством антикорупційні обмеження та обов'язки.

Відповідно до статті 4 вказаного Закону суб'єктами відповідальності за корупційні правопорушення є:

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

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

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

в) державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування;

г) військові посадові особи Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів військових формувань, крім військовослужбовців строкової військової служби;

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

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

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

є) члени Центральної виборчої комісії;

ж) посадові та службові особи інших державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим;

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

а) посадові особи юридичних осіб публічного права, які не зазначені в пункті 1 частини першої цієї статті;

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

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

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

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

4) посадові особи та працівники юридичних осіб - у разі одержання ними неправомірної вигоди, або одержання від них особами, зазначеними у пунктах 1 і 2 частини першої цієї статті, або за участю цих осіб іншими особами неправомірної вигоди;

5) фізичні особи – у разі одержання від них особами, зазначеними у пунктах 1 - 4 частини першої цієї статті, або за участю цих осіб іншими особами неправомірної вигоди.

Для працівників, що за посадою чи відповідно до своїх повноважень пов'язані з державною чи комунальною сферою, важливо чітко ідентифікувати себе з переліченими у Законі категоріями суб'єктів відповідальності. Практика перших років застосування нового антикорупційного законодавства показує існування певних складнощів такої ідентифікації.

Наприклад, складним виявилось віднесення тих чи інших працівників державних чи комунальних установ та організацій до таких суб'єктів, як «посадові особи юридичних осіб публічного права», тобто групи осіб, які прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави чи органів місцевого самоврядування.

Для визначення статусу таких осіб слід врахувати наступне:

А) головним критерієм віднесення особи до кола посадових осіб є наявність в неї організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських функцій;

Б) відповідно до судової практики, яка склалася і знайшла своє відображення у відповідному узагальненні Верховного Суду України (йдеться про постанову Пленуму Верховного Суду України від 26 квітня 2002 року № 5 «Про судову практику у справах про хабарництво») організаційно-розпорядчими обов'язками є обов'язки по здійсненню керівництва галуззю промисловості, трудовим колективом, ділянкою роботи, виробничою діяльністю окремих працівників на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форм власності.

Такі функції виконують, зокрема, керівники міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, державних, колективних чи приватних підприємств, установ і організацій, їх заступників, керівників структурних підрозділів (начальники цехів, завідуючі відділами, лабораторіями, кафедрами), їх заступники, особи, які керують ділянками робіт (майстри, виконроби, бригадири тощо).

У той же час під адміністративно-господарськими обов'язками розуміються обов'язки по управлінню або розпорядженню державним, колективним чи приватним майном (установлення порядку його зберігання, переробки, реалізації, забезпечення контролю за цими операціями тощо). Такі повноваження в тому чи іншому обсязі є у начальників планово-господарських, постачальних, фінансових відділів і служб, завідуючих складами, магазинами,

майстернями, ательє, їх заступників, керівників відділів підприємств, відомчих ревізорів та контролерів тощо;

В) відповідно до абзацу третього частини другої статті 81 Цивільного кодексу України юридична особа публічного права створюється розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування.

Отже, побудова демократичної держави неможливе без урегулювання корупційних чинників, тому наша держава намагається робити перші кроки. Зокрема, коли на сьогодні стоїть питання вступу до Європейського Союзу – це є одним із пунктів для вступу.

2. Антикорупційне законодавство за часів незалежності України. Антикорупційна стратегія

Реформування антикорупційного законодавства на засадах світових стандартів є логічним наслідком інтеграційних процесів України, засобом реалізації зобов'язань перед світовою спільнотою, покликане продовжити імплементацію передового міжнародного досвіду у сфері запобігання та протидії корупції.

На міжнародному рівні Україна сприймається як країна, значним чином вражена корупцією, при цьому вказана проблема поширена практично по всій державі, як на центральному, так і на місцевому рівнях.

Обмежені можливості для економічного та людського розвитку, недостатній рівень глобальної конкурентоспроможності країни, зокрема за показником якості державних інституцій, внутрішньої та зовнішньої безпеки, високий рівень корупції та низький рівень задоволеності громадян діяльністю органів державної влади характеризують сучасне становище нашої країни. Наслідком такої ситуації є:

62-ге місце за рівнем послуг он-лайн (рейтинг країн — членів ООН) із 190-ти країн;

82-ге місце у рейтингу Індексу міжнародної конкурентоспроможності, причому за показником ефективності інституціонального середовища — 120-те місці серед 133-х країн;

143-тє місце за індикаторами державного управління Світового Банку серед 212-ти країн;

146-те місце за індексом сприйняття корупції Transparency International серед 180-ти країн.

Низький міжнародний рейтинг України, в першу чергу, обумовлений недосконалістю антикорупційного законодавства, декларативним характером більшості правових норм, у поєднанні з низькою виконавською дисципліною, відсутністю дієвих механізмів координації, взаємодії та контролю органів державної влади щодо реалізації антикорупційних заходів, що значною мірою сприяє виникненню корупційних ризиків і, як наслідок, формуванню корупційного середовища, яке сильно ускладнює правильне функціонування всіх суспільних та державних механізмів.

Діяльність з реформування антикорупційного законодавства має спрямовуватися не лише на розробку досконалого законодавства, що відповідатиме міжнародним стандартам у сфері запобігання та протидії корупції, а й на встановлення практичного міжнародного співробітництва, яке сприятиме гармонізації вітчизняної правової системи з положеннями відповідного законодавства міжнародної спільноти.

Приєднання з 1 січня 2006 року до Групи держав Ради Європи проти корупції (ГРЕКО) дало можливість Україні прийняти участь в оціночній процедурі, у ході якої відображаються та розкриваються обставини, що можуть сприяти виникненню чи поширенню корупції, надаються відповідні рекомендації з їх усунення.

В Оціночному звіті за результатами спільних першого та другого раундів оцінювання, Україні було сформовано низку рекомендацій для реформування законодавства та приведення його у відповідність з міжнародними стандартами у сфері запобігання та протидії корупції.

Однак, загострення політичної та економічної кризи стало перешкодою для здійснення необхідних змін. На цьому тлі цілком зрозуміло те, що Україна, вживаючи тих чи інших заходів щодо кожної з рекомендацій ГРЕКО, наразі спромоглася реалізувати лише менше третини з них.

Важливим кроком протидії корупції стало прийняття пакету антикорупційних законів, а саме: Законів України «Про засади запобігання та протидії корупції», «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень» та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за

корупційні правопорушення», які вводяться в дію з 1 січня 2011 року, що, в свою чергу, символізує готовність політичних сил країни до реальних дій у сфері запобігання та протидії корупції в державі.

На виконання Указу Президента України від 26 березня 2016 року № 454 «Питання Національного антикорупційного комітету», з метою внесення комплексних системних змін, усунення суттєвих недоліків, що можуть призвести до порушень конституційних прав і свобод громадян, а також з метою приведення цих актів у відповідність із конституційним принципом верховенства права, міжнародними стандартами у сфері протидії корупції, забезпечення інтересів національної безпеки та додержання інтересів громадянського суспільства, Міністерством юстиції України розроблено проекти Законів України «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення засад запобігання та протидії корупції», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» та «Про внесення змін до Кримінального та Кримінально-процесуального кодексів України щодо вдосконалення процедур здійснення конфіскації».

Зазначені законопроекти схвалені на засіданні Національного антикорупційного комітету 22 квітня 2010 року та отримали, в цілому, позитивну експертну оцінку фахівців ГРЕКО і будуть подані Президенту України для внесення на розгляд Верховної Ради України.

Водночас, неврегульованими на законодавчому рівні залишаються окремі проблемні питання, зокрема щодо впорядкування адміністративних процедур, встановлення механізмів вирішення конфлікту інтересів, притягнення до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень осіб, які користуються недоторканністю тощо.

Відтак, реформування вітчизняного антикорупційного законодавства є незавершеним.

Невизначеним залишається і питання пов'язане з проектами інших нормативно-правових актів, необхідність у прийнятті яких виникне у зв'язку з введенням в дію зазначених антикорупційних законів.

Варто наголосити, що сучасне українське законодавство практично не містить правових засобів, спрямованих на усунення

причин та умов, що призводять до виникнення корупційних ризиків у сфері службової діяльності.

У зв'язку з цим, реформування інституту державної служби, відповідно до світових стандартів, виступає важливим компонентом антикорупційних реформ.

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

Саме з цією метою потребує істотного доопрацювання (прийняття в новій редакції) Закон України «Про державну службу», основна увага в якому має бути зосереджена на створенні прозорої системи добору кадрів незалежними комісіями, просуванні по службі на основі об'єктивних критеріїв, впровадженні системи ротації кадрів на посадах, пов'язаних з підвищеними корупційними ризиками, підвищенні рівня соціального захисту, поширенні принципів та вимог державної служби на всіх публічних службовців.

Окрім того, важливо встановити загальні вимоги до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, відповідно до яких громадськість оцінюватиме доброчесність, неупередженість та ефективність публічних службовців. У зв'язку з цим, нагальним є прийняття нормативно-правових актів щодо встановлення правил доброчесної поведінки та етики на публічній службі, запобігання конфлікту інтересів, контролю за декларуванням доходів і їх витрачанням особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Невід'ємним елементом удосконалення антикорупційного законодавства є реформування правової бази діяльності правоохоронних органів з урахуванням європейських і євроатлантичних критеріїв, приведення кримінального законодавства та кримінального судочинства у відповідність із стандартами і рекомендаціями Ради Європи, визначення оптимальної структури та штатної чисельності правоохоронних органів, виходячи з нагальних потреб національної антикорупційної політики та економічних можливостей держави, усунення частого дублювання функцій різними органами, підвищення рівня професіоналізму та відповідальності в усіх ланках правоохоронного сектору, подальше

впровадження демократичних світових стандартів у повсякденну та службову діяльність.

Вагоме значення, на шляху покращення ефективності запобігання та протидії корупції, має забезпечення дієвого контролю з боку громадськості за діяльністю правоохоронних органів та органів державної влади у даній сфері.

Забезпечення прозорості і відкритості суб'єктів владних повноважень має бути досягнуто шляхом прийняття окремого процедурного закону про доступ до публічної інформації та створення механізмів реалізації права на доступ до таких відомостей шляхом визначення режиму доступу, підстав його обмеження, встановлення максимально коротких строків для розгляду запитів на інформацію, основних принципів стягнення плати за надання інформації, а також відповідальності за порушення законодавства та за відмову чи відстрочку у наданні інформації тощо.

Також, важливим напрямком удосконалення антикорупційного законодавства є впровадження систематичних соціологічних досліджень у сфері запобігання та протидії корупції серед усіх соціальних верств населення в різних регіонах держави, що дасть можливість здійснювати якісний моніторинг стану та масштабів поширення корупції в країні, ефективності діяльності органів протидії корупції, проведених заходів та антикорупційної політики в цілому, дозволить виявляти проблемні сфери та недоліки правового регулювання, формувати відповідні зауваження та пропозиції на майбутнє.

Вартим уваги залишається і питання підготовки та поширення науково-практичних роз'яснень і коментарів до основних антикорупційних законів та антикорупційних новел у законодавстві для підвищення рівня обізнаності й правової освіченості населення, в першу чергу, цільової категорії (приватних підприємців, бухгалтерів тощо).

В процесі реформування антикорупційного законодавства не менш важливими мають стати заходи з врегулювання проблемних питань щодо надання (отримання) адміністративних послуг шляхом прийняття Адміністративно-процедурного кодексу України, удосконалення системи використання державного майна та бюджетних коштів, оптимізації фінансування політичних партій та виборчих кампаній, удосконалення антикорупційної експертизи,

підвищення кваліфікації суддів, працівників прокуратури та правоохоронних органів, а також удосконалення інституту відповідальності за корупційні правопорушення.

Наступним етапом удосконалення антикорупційного законодавства України має стати розробка й прийняття нової Національної антикорупційної стратегії, яка відповідатиме сучасним умовам розвитку, базуватиметься на результатах передових вітчизняних досліджень та соціологічних опитувань, формуватиметься на основі використання світового досвіду і рекомендацій міжнародних організацій за результатами оцінки й моніторингу стану запобігання та протидії корупції в Україні.

Основним завданням зазначеного документу є визначення та формування пріоритетних напрямків діяльності органів державної влади нормотворчого та організаційного характеру, спрямованих на забезпечення єдиних підходів до формування та реалізації державної антикорупційної політики, зокрема пов'язаних з формуванням громадської підтримки дій влади у запобіганні та протидії корупції та підвищенням рівня правової освіченості антикорупційної спрямованості, зниженням рівня корупції в зонах підвищеного корупційного ризику та активізацією міжнародного співробітництва у сфері запобігання та протидії корупції.

Механізм безпосередньої реалізації стратегічних завдань, зокрема щодо визначення переліку конкретних заходів, індикаторів оцінки виконання, строків, відповідальних виконавців, а також джерел та обсягів фінансування має міститися у відповідній цільовій Державній програмі щодо запобігання та протидії корупції.

Крім того, варто зазначити, що сам процес розробки проектів антикорупційних нормативно-правових актів має здійснюватися з урахуванням передового вітчизняного та міжнародного досвіду у сфері запобігання та протидії корупції із залученням представників наукових установ, підприємств, об'єднань громадян, соціологічних, міжнародних організацій, незалежних експертів, а розроблені проекти мають публікуватися в засобах масової інформації для їх обговорення та коментування.

Пріоритетне значення має запровадження багатоступеневої методики оцінки корупційних ризиків у законодавстві, як на рівні розробників проектів нормативно-правових актів (формалізована самооцінка), на рівні спеціалізованих підрозділів (базова офіційна

експертиза перед прийняттям відповідного акта), на рівні громадської (неофіційної) експертизи, яка забезпечується існуванням прозорої процедури нормопроектування та доступністю інформації для громадськості, так і на рівні контрольної експертизи, з подальшим узагальнення практики проведення такої експертизи, з метою виявлення та усунення виявлених системних недоліків при розробленні проектів актів.

Реалізація зазначених положень дасть змогу сформувати антикорупційне законодавство світового зразка, забезпечити єдиний підхід до формування та реалізації державної антикорупційної політики, попередити можливість виникнення корупційних ризиків у найбільш проблемних сферах суспільних відносин, привести державне управління і службу в органах державної влади та органах місцевого самоврядування у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування, втілити європейські принципи в національній правовій системі і, як наслідок, якісно підвищити міжнародний авторитет нашої країни.

Війна вплинула на функціонування багатьох державних і приватних установ. Через війну призупинено подання електронних декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування та тимчасово не здійснюються заходи фінансового контролю, зокрема повні перевірки декларацій посадовців. Оскільки дія правового режиму воєнного стану продовжується, необхідно розробити та прийняти збалансовані рішення, які дозволять повноцінно застосовувати антикорупційне законодавство навіть в умовах воєнного стану.

Багато співробітників антикорупційних органів, а також волонтери громадянського суспільства приєдналися до збройних сил для боротьби з ворогом на фронті. Водночас війна створила нові можливості для корупції, а також може створити великий ризик для післявоєнної відбудови України та її подальшого розвитку в напрямку європейської інтеграції і впровадження визнаних міжнародних практики і стандартів. Попри зазначене вище, не можна не відзначити, що навіть в умовах війни Україна робить рішучі кроки на шляху до налагодження системної роботи всіх органів державної влади у боротьбі з корупцією. Так, зокрема, 20 червня 2022 року ВРУ було прийнято Антикорупційну стратегію на 2021–2025 роки.

Остання, у першу чергу, покликана значно зменшити рівень корупції у сферах, які українці вважають найбільш корумпованими (митна справа та оподаткування, суди та органи правопорядку, державне регулювання економіки, будівництво і земельні відносини, сектор оборони, охорона здоров'я та соціальний захист). Закон, яким було затверджено стратегію, також передбачає зміни, які допоможуть покращити процедури роботи антикорупційних органів.

У документі визначено п'ять таких основних принципів антикорупційної політики на 2021–2025 роки:

1) оптимізація функцій держави та місцевого самоврядування, зокрема усунення дублювання повноважень різними органами;

2) цифрова трансформація реалізації повноважень органами державної влади та органами місцевого самоврядування, прозорість діяльності та відкриття даних;

3) створення на противагу існуючим корупційним практикам більш зручних та законних способів задоволення потреб фізичних і юридичних осіб;

4) забезпечення невідворотності юридичної відповідальності за корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення;

5) формування суспільної нетерпимості до корупції, утвердження культури доброчесності та поваги до верховенства права.

В той же час, на сьогоднішній день для України є актуальними проблеми, які не дозволяють повноцінно проводити антикорупційну діяльність в умовах воєнного стану: 1) відсутність призначених керівників САП, НАБУ, АРМА;

2) відсутність прозорого механізму для отримання та використання коштів на відновлення та гуманітарної допомоги, публічної відкритої платформи для публікації та моніторингу урядом, донорами та громадянським суспільством надходжень та витрачених коштів та гуманітарної допомоги;

3) неналежний рівень забезпечення антикорупційних органів, інституцій кадровими і матеріальними ресурсами для виконання їхніх завдань (під час і після воєнного стану);

4) невідповідність деяких норм антикорупційного законодавства міжнародним стандартам, стандартам ЄС, а також окремі послаблення антикорупційного законодавства на час воєнного стану. Підсумовуючи, розв'язання проблеми корупції має бути одним з

пріоритетів для українського суспільства, особливо на етапі відновлення держави.

В той же час, розв'язання такої проблеми не є можливим без застосування комплексного підходу, який поєднує антикорупційну політику, політику з деолігархізації України, законодавство та інституції, а також конкретні заходи у галузях з високим ризиком корупції. Застосування саме такого комплексного підходу запропоновано у Плані відновлення за напрямком Антикорупційної політики.

3. Закон України «Про запобігання корупції»: структура та проблеми ефективності

У Законі України «Про запобігання корупції», статті 1 наведено терміни та їх визначення, які стосуються корупції.

У цьому Законі наведені нижче терміни вживаються в такому значенні:

- антикорупційна експертиза – діяльність із виявлення в нормативно-правових актах, проектах нормативно-правових актів положень, які самостійно чи у поєднанні з іншими нормами можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією;
- пряме підпорядкування – відносини прямої організаційної або правової залежності підлеглої особи від її керівника, в тому числі через вирішення (участь у вирішенні) питань прийняття на роботу, звільнення з роботи, застосування заохочень, дисциплінарних стягнень, надання вказівок, доручень тощо, контролю за їх виконанням;
- близькі особи – члени сім'ї суб'єкта, зазначеного у частині першій статті 3 цього Закону, а також чоловік, дружина, батько, мати, вітчим, мачуха, син, дочка, пасинок, падчерка, рідний та двоюрідний брати, рідна та двоюрідна сестри, рідний брат та сестра дружини (чоловіка), племінник, племінниця, рідний дядько, рідна тітка, дід, баба, прадід, прабаба, внук, внучка, правнук, правнучка, зять, невістка, тесть, теща, свекор, свекруха, батько та мати дружини (чоловіка) сина (дочки), усиновлювач чи усиновлений, опікун чи піклувальник, особа, яка перебуває під опікою або піклуванням зазначеного суб'єкта;

- державний орган – орган державної влади, в тому числі колегіальний державний орган, інший суб'єкт публічного права, незалежно від наявності статусу юридичної особи, якому згідно із законодавством надані повноваження здійснювати від імені держави владні управлінські функції, юрисдикція якого поширюється на всю територію України або на окрему адміністративно-територіальну одиницю;
- корупційне правопорушення – діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою, зазначеною у частині першій статті 3 цього Закону, за яке законом встановлено кримінальну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність;
- корупція – використання особою, зазначеною у частині першій статті 3 цього Закону, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у частині першій статті 3 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей;
- неправомірна вигода – грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, будь-які інші вигоди нематеріального чи негрошового характеру, які обіцяють, пропонують, надають або одержують без законних на те підстав;
- потенційний конфлікт інтересів – наявність у особи приватного інтересу у сфері, в якій вона виконує свої службові чи представницькі повноваження, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття нею рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень;
- подарунок – грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, які надають/одержують безоплатно або за ціною, нижчою мінімальної ринкової;
- правопорушення, пов'язане з корупцією – діяння, що не містить ознак корупції, але порушує встановлені цим Законом вимоги, заборони та обмеження, вчинене особою, зазначеною у частині першій статті 3 цього Закону, за яке законом встановлено

кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність;

- приватний інтерес – будь-який майновий чи немайновий інтерес особи, у тому числі зумовлений особистими, сімейними, дружніми чи іншими позаслужбовими стосунками з фізичними чи юридичними особами, у тому числі ті, що виникають у зв'язку з членством або діяльністю в громадських, політичних, релігійних чи інших організаціях;
- реальний конфлікт інтересів – суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень;
- спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції - органи прокуратури, Національної поліції, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції;
- суб'єкти декларування – особи, зазначені у пункті 1, «і» «в" пункту 2, пункті 4 частини першої статті 3 цього Закону, інші особи, які зобов'язані подавати декларацію відповідно до цього Закону.

4. Законодавче та нормативно правове забезпечення запобіганню і протидії корупції в органах місцевого самоврядування

Згідно з ч. 2 ст. 3 Конституції України права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності органів держави та місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб.

Службовці органів державної влади та місцевого самоврядування перебувають у постійних взаємовідносинах із громадянами та забезпечують втілення в життя завдань і рішень органів публічної влади. Як свідчить досвід демократичних держав, будь-які позитивні реформи слід починати саме з реформування апарату державної влади та підвищення професіоналізму й відповідальності службовців органів влади. У цьому випадку йдеться не лише про державних службовців, але й службовців органів місцевого самоврядування, насамперед – посадових осіб місцевого самоврядування, які здійснюють організаційні та розпорядчі функції в

органах місцевого самоврядування. У законодавстві європейських держав використовується термін "публічні службовці", який охоплює і службовців органів державної влади, і муніципальних органів (ОМС).

Поняття «публічні службовці» найповніше відображає участь відповідних осіб у безпосередній реалізації публічних (загальнодержавних) завдань. Сьогодні особливої гостроти набуло питання подолання корупції в секторі публічної служби. Сфера її діяльності є важливою для будь-якої держави. Відсутність продуманої кадрової політики та створення дієвого механізму протидії корупції у цій сфері неминуче призводить до кризового стану у державному управлінні й підриває довіру з боку громадян до органів публічної влади.

Саме корупція у діяльності публічних службовців завдає суттєвої шкоди демократичним засадам держави, підриває підвалини верховенства права, а також негативно позначається на економічному розвитку держави.

Суб'єктами корупційного правопорушення у сфері діяльності ОМС можуть бути: – депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутати місцевих рад (підпункт б) п. 1 ч. 1 ст. 4 Закону про корупцію); – посадові особи місцевого самоврядування (підпункт «в») п. 1 ч. 1 ст. 4 Закону про корупцію); – посадові особи юридичних осіб публічного права, які одержують заробітну плату за рахунок державного чи місцевого бюджету (підпункт «а») п. 2 ч. 1 ст. 4 Закону).

Юридичними особами публічного права є комунальні підприємства, установи і організації. Усі зазначені представники місцевого самоврядування є суб'єк та ми, зокрема, таких корупційних правопорушень: – порушення обмежень щодо використання службового становища (ст. 172-2 КУпАП); – порушення встановлених законом обмежень щодо одержання дарунка (пожертви) (ст. 172-5 КУпАП); – порушення вимог фінансового контролю (ст. 172-6 КУпАП); – порушення вимог щодо повідомлення про конфлікт інтересів (ст. 172-7 КУпАП); – невжиття заходів щодо протидії корупції (ст. 172-9 КУпАП); – зловживання владою або службовим становищем (ст. 364 ККУ) з корисливих мотивів; – перевищення влади або службових повноважень (ст. 365 ККУ); – одержання хабара (ст. 368 ККУ); – незаконне збагачення (ст. 368-2 ККУ).

Усі ці види взаємодіють і можуть застосовуватися як самостійно, так і за групами факторів у єдиному соціально-економічному просторі й політичній системі. На першому місці, як правило, хабарництво як найнаочніша форма сучасного корупціонизму.

При цьому вважається, що досить важливою в поясненні життєздатності демократичної держави в ринковій економіці є роль моралі. Оскільки тільки деякі з політичних і організаційних структур менше піддані корупції, робиться висновок, що за відсутності поняття про чесність і демократичні ідеали функціонування ряду звичних інститутів було б незрозумілим.

Отже, передумовами корупції у країнах перехідного типу є: відсутність стратегії формування нового суспільного ладу; недооцінка ролі державного регулювання у перетвореннях; наявність політичних сил, що прагнуть повернення до старого ладу; залишки роздутого старого апарату необґрунтовано широкими повноваженнями; зміна форм власності й утворення корпоративних угруповань і кланів; прагнення всіх, навіть кримінальних структур, вирішити свої проблеми через державний апарат; масова зміна законодавчих і правових норм, послаблення контролю за їх виконанням; значне збільшення кількості майже не обізнаних із національним законодавством і правопорядком іноземних підприємців та інвесторів, які стали легкою здобиччю корупціонерів.

Наступними передумовами корупції в Україні можна назвати: – декларативність багатьох реформаторських намірів і рішень влади, їх обмеженість, зволікання та непослідовність у проведенні реформ; – переведення державної власності у приватну в інтересах окремих груп, тіньових структур і кланів; – криміналізація економічних відносин; – пасивність правоохоронних та інших державних органів щодо притягнення винних у корупційних вчинках до відповідальності, що стало стимулом безкарності корупційних діянь; – поширеність у суспільстві думки про корумпованість влади, пріоритетність жорстокішого покарання винних у вчиненні корупційних діянь, а не усунення причин та умов останніх; – сприяння формуванню таких уявлень через засоби масового впливу на населення за відсутності спрямованої антикорупційної протидії.

За змістом виділяють такі групи безпосередніх причин та умов розвитку корупції: – політичні (замкнутість системи управління, її

повільний розвиток, відсутність системи виховання патріотичних почуттів, моральних якостей, поверховість у проведенні антикорупційної політики, брак державної ініціативи щодо створення громадських формувань, незалежних недержавних структур для зростання активності населення у боротьбі з корупцією);

– економічні (несприятливий режим діяльності підприємств, відсутність прозорості багатьох економічних процесів і т. ін.);

– правові (брак цілісної системи антикорупційних засобів, невизначеність відповідальності за корупційні діяння, формальний характер чинної системи декларування доходів, неповне визначення суб'єктів, нецілеспрямованість правоохоронних органів щодо виконання правових вимог у виявленні корупційних діянь, викритті винних у їх вчиненні);

– організаційно-управлінські (відсутність чіткої регламентації діяльності посадових осіб, поширеність у кадровій політиці випадків заміщення посад через знайомство, відсутність механізмів унеможливлення прийняття на службу лідерів і членів злочинних угруповань, відсутність окремих працівників, що контролювали б цю сферу);

– соціально-психологічні (нерозвинутість громадянської свідомості, корислива спрямованість державних службовців, професійна та моральна деформація частини керівників, що виявляється у поблажливому ставленні до корупції).

За результатами аналізу практики здійснення державної служби до причин та умов, що сприяють вчиненню корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних із корупцією, належать:

– недосконала структура органів державної влади та ОМС, повільне та непослідовне проведення адміністративної реформи;

– недостатній рівень матеріального забезпечення більшості державних службовців, його невідповідність складності та відповідальності поставлених перед ними завдань;

– нечіткість визначення компетенції органів державної влади та ОМС, наявність значної кількості дублюючих функцій, особливо у сфері контролю;

– низький рівень підготовки, управлінської культури частини керівників та посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування;

– існування принципів закритості, непрозорості під час прийняття управлінських рішень, недостатня якість їх підготовки рішень;

– брак дієвого механізму контролю за управлінською діяльністю;

– надмірна концентрація повноважень у керівництва органів державної влади та місцевого самоврядування; – поширеність серед державних службовців неправильного розуміння службової лояльності та корпоративної солідарності;

– завантаженість осіб, відповідальних за прийняття політичних рішень, адміністративними питаннями;

– поширення серед громадян, керівників підприємств, установ та організацій традиції вирішувати питання шляхом встановлення корупційних зв'язків з державними службовцям.

Слід розрізняти корупцію як явище і рівень корупції. Існує певний дисбаланс цілей, дій і обмежень (табл. 2.4). Кінцевою формою корупції є «захоплення» держави – такий прояв корупції, за якого державна влада приватизується правлячими політико-економічними угрупованнями, всі владно-примусові повноваження і види адміністративного ресурсу державної влади спрямовуються на захоплення природних ресурсів і землі, основних потоків фінансових коштів, державної та приватної обстоювання та майна, найприбутковіших економічних агентів (як у державному, так і в приватному секторі), а також найвпливовіших засобів масової інформації для їх використання з метою матеріального збагачення членів правлячих угруповань.

У «захопленій» державі політична та економічна корупція набуває системного характеру і стає основою функціонування держави, витісняючи конкуренцію й сприяючи утворенню монополій, підпорядкованих правлячим угрупованням, у політичній, економічній, інформаційній та інших сферах життєдіяльності суспільства і держави. Боротьбу з корупцією, про яку цілком справедливо говорять як про «соціальну пандемію», ускладнює її багатоманітність, здатність трансформуватися і видозмінюватися в процесі цивілізаційного розвитку і набувати в певних державах різних специфічних особливостей і характерних форм прояву. Тому національний план боротьби з корупцією повинен містити як

універсальні, так і спеціальні, спрямовані на протидію специфічним для цієї країни проявам корупції, антикорупційні заходи.

Корупційні взаємозв'язки між різними суб'єктами Критерії Ринкові суб'єкти Територіальне співтовариство Адміністрація Організації Мета Зростання добробуту та якості життя Зростання корисності, додаткові трансферти від статусу (посади) Максимізація прибутку, мінімізація витрат за рахунок корупційних виплат Дії Встановлює правила, норми та процедури Приймає рішення про участь Приймає рішення про участь Розробляє ринкову регіональну інфраструктуру, систему взаємовідносин адміністрації і організацій Деталізує нормативи і процедури з урахуванням регіональної специфіки, щоб досягти балансу в схваленні дій виборцями і отриманні гідної оплати праці Підкоряються «правилами гри», встановленими адміністрацією та регіональним співтовариством Приймає систему формальних і неформальних мотиваторів.

Не приймає правила, лобіюючи інтереси організацій і окремих груп і вимагає корупційних виплат Не підкоряються встановленим «правилами гри» і пропонують корупційні платежі в обмін на можливість ігнорувати регіональне законодавство

Організовує моніторинг та затверджує критерії оцінки результатів діяльності Винаходить правила і вводить додатково процедури, щоб «послабити» їх в обмін на корупційні виплати засуджують корупцію.

Критерії Ринкові суб'єкти Територіальне співтовариство Адміністрація Організації Обмеження Ресурси (рівний доступ) Контроль за законом, громадський моніторинг і контроль Правила та процедури, запроваджені адміністрацією, нерівний доступ або надмірно обтяжливий по легально прописаним витратам Участь Система формальних і неформальних мотиваторів (змінює ринкову інфраструктуру; пільги в обмін на лояльність до адміністрації) Моніторинг і контроль громадський і за законом через спеціально створювані комісії, громадські об'єднання, правозахисників Інформація Ринкова структура, відсутність єдиної регіональної мережі, встановлення обмежень доступу, неузгодженість звітів за показниками, термінами, групировочними індикаторам, непорівнянність окремих результатів, «маніпуляції» з оцінками експертів Ринкова структура, «приховування» правдивої інформації,

зниження високих витрат на інформування, консультування та навчання через лояльних бізнесу чиновників.

Одним із головних напрямів боротьби зі злочинністю, визначених вітчизняним законодавством, є попередження корупційних діянь на держав ній службі та в органах місцевого самоврядування.

Головне управління державної служби України, його територіальні підрозділи здійснюють контроль і системний аналіз стану виконання Закону України «Про боротьбу з корупцією» в органах влади та нормативно-правових актів, що регулюють питання профілактики зловживань у сфері державного управління.

Основними формами корупції у системі державної, муніципальної та недержавної служби в Україні (за даними Головдержслужби) є: – надання незаконних переваг фізичним або юридичним особам під час підготовки і прийняття нормативно-правових актів чи рішень – 32 % від загальної кількості складених протоколів; – відмова фізичним та юридичним особам в інформації, надання якої передбачено правовими актами, умисне затримування її, надання недостовірної чи неповної інформації, сприяння, використовуючи службове становище, фізичним і юридичним особам – учасникам процедур закупівель, у досягненні перемоги всупереч вимогам Закону України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» – 28,3 %; – незаконне одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг – 15,9 %; – сприяння, використовуючи своє службове становище, фізичним і юридичним особам у здійсненні ними підприємницької діяльності, а так само в отриманні субсидій, субвенцій, дотацій, кредитів чи пільг з метою незаконного одержання за це матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг – 14,4 %.

Надзвичайно серйозними є такі проблеми, як неефективність, затягнутість, непрозорість бюрократичних процедур, непідзвітність та корумпованість кадрів державної служби, непрозорість прийняття рішень у державних управлінських структурах, уразливість державної служби до політичних тисків.

З 2014 р. набрала чинності ст. 11 Закону України «Про запобігання корупції», якою запроваджено новий превентивний захід із запобігання корупції, такий як спеціальна перевірка відомостей

щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування.

В українському суспільстві корупція має специфічні риси, які, з одного боку, успадковані від радянського минулого, а з другого – спричинені реаліями сьогодення. До ознак, які характеризують стан корупції в органах державної влади, належать: – безпосереднє заподіяння шкоди авторитету чи іншим охоронюваним законом інтересам держави; – наявність у державного службовця умислу на вчинення дій (бездіяльність), які об'єктивно завдають шкоди охоронюваним законом інтересам держави та служби; – використання державним службовцем свого становища всупереч інтересам державної служби; – корислива мета або інша зацікавленість; – незаконне отримання благ (матеріальних і нематеріальних), послуг, переваг.

Розглядаючи корупцію в органах місцевої влади в аспекті корупційних правопорушень у діяльності їх посадових осіб, науковці розуміють неправомірне використання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, офіційно наданої їй влади, посадових повноважень чи інших можливостей з метою задоволення особистих інтересів чи інтересів третіх осіб, а також в інших діях, які створюють умови для вчинення корупційних діянь чи є приховуванням їх або потуранням їм.

Найчастіше прояви корупційних дій посадових осіб, наділених владними повноваженнями, набувають таких форм: вимагання й одержання хабарів та інших матеріальних благ за: видачу дозвільних документів на здійснення підприємницької діяльності, виконання регуляторних функцій, неперешкоджання або сприяння у такій діяльності, вирішення питань зі сплати оренди, сприяння купівлі-продажу нерухомості й землі, надання послуг у сфері освіти та охорони здоров'я.

Суб'єктивна сторона корупційних діянь передбачає, що вони можуть вчинятися лише умисно. Це означає, що особа: – усвідомлює протиправний характер свого діяння; – передбачає його наслідки; – бажає або свідомо допускає настання цих наслідків. На відміну від інших видів протиправних діянь, корупційні порушення не можуть бути необережними. Об'єктивна сторона корупційних правопорушень означає, що вони можуть бути вчинені у вигляді активних дій або бездіяльності.

Переважна більшість корупційних проявів полягає у вчиненні дій, хоча окремі такі діяння можуть полягати у бездіяльності в умовах, коли законом вимагається від чиновника вчинити певні дії (наприклад, неповідомлення про наявність конфлікту інтересів – ст. 172-7 КУпАП). На відміну від адміністративних правопорушень, злочини з елементами корупції завжди полягають лише у вчиненні певних дій. Аналіз наукових джерел дав змогу класифікувати заходи антикорупційного характеру на державній службі, об'єднавши їх у групи за такими напрямами: адаптаційний, забезпечення прозорості та гласності, каральний, організаційно-управлінський, правовий, превентивний, соціально-економічний (табл. 2.5).

Серед адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, які можуть бути вчинені службовцями місцевого самоврядування, необхідно виділити: – порушення обмежень щодо використання службового становища (ст. 172-2 КУпАП); – порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діянь. Закінчення табл. 2.5 № з/п Класифікаційний напрям Заходи них та наглядових інстанцій. Удосконалення механізмів контролю за достовірністю декларування державними службовцями своїх доходів та витрат; забезпечення реальних правових наслідків недостовірного декларування з урахуванням розміру прихованих надходжень.

Удосконалення правового механізму проведення атестації державних службовців. Розроблення та прийняття Адміністративно-процедурного кодексу України, в якому слід визначити принципи раціоналізації адміністративних процедур, а саме:

- Превентивний (Запобігання соціальним передумовам корупції та усунення причин, що спричинюють вчинення корупційних діянь);
- Соціальноекономічний (Створення системи суспільних відносин, за якої правомірна поведінка службовців публічної служби є соціально престижною і вигідною).

Забезпечення справедливої та адекватної оплати праці державних службовців, завдяки чому можна було б уникнути негативних проявів протегування, клановості та сімейності.

Практика державотворення часів незалежності показує, що передумовами поширення корупції в органах місцевої влади і досі залишаються: – непрозорість діяльності органів місцевої та державної влади й механізмів ухвалення ними рішень; – нечіткий розподіл

повноважень між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування; – дублювання функцій і невизначеність повноважень органів влади на різних рівнях, слабкість механізмів відповідальності та контро лю за прийняттям управлінських рішень, неефективний громадський контроль за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування, недосконаліть антикорупційного законодавства.

Державний службовець повинен суворо дотримуватися обмежень і заборон, передбачених антикорупційним законодавством та Законами України «Про державну службу» та «Про боротьбу з корупцією», уникати дій, які можуть бути сприйняті як підстава підозрювати його в корупції.

Своєю поведінкою він має демонструвати, що не терпить будь-яких проявів корупції, відкидає пропозиції про незаконні послуги, чітко розмежовує службу і приватне життя, за найменших ознак корумпованої поведінки інформує свого керівника або державний орган вищого рівня.

При оновленні законодавства про державну службу та службу в органах місцевого самоврядування ОМС необхідно: – врахувати єдині засади державної служби і служби в ОМС, визначити принципи публічної служби та умови прийняття на службу; – визначити понятійний апарат, зокрема розкрити зміст понять «публічна служба», «публічний службовець», які згодом будуть використані у поточному законодавстві й ними буде послуговуватись практика застосування права; – окреслити службово-правовий статус публічних службовців, елементами якого є: службові обов’язки і права публічних службовців, обмеження й заборони під час проходження публічної служби, гарантії та заохочення в ОМС; – закріпити принципи та загальні стандарти професійної етики публічних службовців, які забезпечать пріоритет публічних інтересів над приватними інтересами публічного службовця і сприятимуть підвищенню його культури поведінки, а як наслідок, – зміцнять довіру громадян до органів влади.

Одним із основних напрямів у сфері запобігання корупції є виявлення можливих корупційних ризиків у діяльності державних службовців, а також усунення умов та причин виникнення цих ризиків. Розглядаючи зазначені питання, слід нагадати низку положень міжнародних актів, які спрямовані на встановлення правил доброчесної поведінки.

Зокрема, це ст. 8 Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції, яка встановлює вимогу щодо розроблення та прийняття країнами – учасницями Кодексів поведінки державних посадових осіб, а також рекомендацію щодо запровадження заходів і систем, які: – сприяють тому, щоб державні посадові особи повідомляли відповідним органам про корупційні діяння, про які їм стало відомо під час виконання своїх функцій; – зобов'язують державних посадових осіб надавати відповідним органам декларації, inter alia, про позаслужбову діяльність, заняття, інвестиції, активи та суттєві дарунки або прибутки, у зв'язку з якими може виникнути конфлікт інтересів стосовно їхніх функцій як державних посадових осіб; – встановлюють відповідальність державних посадових осіб, які порушують кодекси або стандарти.

Проте, як показують оприлюднені результати соціологічних досліджень, діяльність правоохоронних органів, спрямована на виявлення та притягнення до відповідальності корупціонерів, суттєво не впливає на процес зменшення рівня корупції. Зважаючи на це, для забезпечення більшої ефективності протидії корупції особливого значення набувають заходи щодо її запобігання та профілактики, особливо на місцевому рівні.

Таким чином, на сьогодні є необхідність підвищення професійного рівня та доброчесності посадовців, зменшення кількості корупційних ризиків, формування негативного ставлення громадян до корупції як способу вирішення своїх проблем шляхом запровадження антикорупційних соціально-просвітницьких програм у загальноосвітніх, професійно-технічних та вищих навчальних закладах усіх форм власності, стимулювання громадської підтримки дій влади щодо запобігання і протидії корупції через забезпечення доступу фізичних, юридичних осіб, об'єднань громадян до інформації про діяльність обласної влади, залучення громадськості до контролю за законністю й ефективністю використання державного та комунального майна, бюджетних коштів, сприяння активізації інформаційного обміну між органами державної влади й органами місцевого самоврядування та об'єднаннями громадян, засобами масової інформації.

Основними шляхами розв'язання проблеми є: – формування антикорупційної правосвідомості жителів області; – створення умов для залучення громадськості до протидії корупції; – поліпшення умов

доступу до інформації про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування для фізичних, юридичних осіб та об'єднань громадян; – підвищення рівня правової культури та правової свідомості на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування; – належне науково-аналітичне забезпечення протидії корупції; – удосконалення внутрішнього контролю; співпраця з правоохоронними органами.

Способами реалізації поставлених завдань та розв'язання проблеми є: – зміна моделі поведінки осіб, уповноважених на надання державних послуг, на дружню, неупереджену та професійну щодо громадян як основних споживачів цих послуг; – відмова від презумпції винуватості щодо суб'єктів отримання регуляторних та дозвільних послуг, а також у діяльності правоохоронних органів; – забезпечення відкритості процесів прийняття рішень та діяльності органів влади, зокрема через більш активне залучення ЗМІ та громадянського суспільства;підвищення ролі громадських організацій шляхом залучення їх до контролю за реалізацією Програми; – створення атмосфери нетерпимості до випадків зловживань та проявів корупції в усіх сферах суспільного життя; підвищення рівня компетентності осіб уповноважених на протидію корупції; – підвищення рівня поінформованості щодо корупційних діянь всіх громадян; вивчення та впровадження кращих прикладів міжнародного досвіду з цього питання. Успішна протидія корупції можлива за умови наявності таких складових:

– ефективного застосування антикорупційного законодавства відповідними органами державної влади і органами місцевого самоврядування, координації їх діяльності;

– використання дієвої системи протидії корупції в усіх сферах діяльності органів державної влади і органів місцевого самоврядування та на всіх рівнях;

– відкритості та інформованості громадянського суспільства про здійснення заходів щодо запобігання і протидії корупції;

– взаємодії громадських структур з органами державної влади і органами місцевого самоврядування у сфері формування та реалізації державної антикорупційної політики, підтримки антикорупційних заходів держави громадянським суспільством;

– формування у суспільстві нетерпимого, негативного ставлення до корупції як суспільно небезпечного явища.

Отже, проблему передбачається розв'язати шляхом: визначення причин і умов, що спричиняють виникнення корупції, усунення факторів, які призводять до її виникнення та негативних наслідків; становлення основних напрямів державної політики у сфері запобігання і протидії корупції; підвищення рівня довіри громадян до місцевих органів державної влади й органів місцевого самоврядування.

ТЕМА 2.4. СУБ'ЄКТИ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА КОРУПЦІЙНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

План

1. Запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням.
2. Обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища.
3. Обмеження щодо одержання подарунків. Запобігання одержанню неправомірної вигоди або подарунка та поводження з ними.
4. Обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності.
5. Обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування.
6. Обмеження щодо спільної роботи близьких осіб.
7. Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.

1. Запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням

У статті 1 Закону України «Про запобігання корупції» визначено сутність ключових законодавчих термінів, що формує чітке розуміння національних антикорупційних стандартів. В інших актах законодавства терміни найчастіше використовуються з прямим посиланням на основний антикорупційний закон.

Таким чином, в Законі наводяться значення термінів, які застосовуються в усій системі національного антикорупційного законодавства, зокрема: антикорупційна експертиза; пряме підпорядкування; близькі особи та члени сім'ї; корупція та корупційне правопорушення; правопорушення, пов'язане з

корупцією; подарунок та неправомірна вигода; потенційний та реальний конфлікти інтересів; приватний інтерес; спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції; суб'єкти декларування; виборні особи.

Суб'єкти відповідальності за корупційні правопорушення

1.3.1.Статтею 3 Закону визначено суб'єктів, на яких поширюється дія цього Закону. Зокрема, наведено вичерпний перелік осіб, які зобов'язані виконувати встановлені законодавством антикорупційні обмеження та обов'язки, та які можуть понести відповідальність за порушення антикорупційного законодавства.

Законодавством встановлено низку положень, які за змістом є обмеженнями та заборонами певних видів поведінки посадових осіб, а за своїм призначенням – це засоби запобігання корупції. Необхідно такі положення знати, розуміти та дотримуватись у своїй повсякденній діяльності.

2. Обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища

Закон України «Про запобігання корупції» №1700-VII від 14.10.2014 р.(далі – Закон №1700) закріплює систему обмежень (в основному у вигляді заборон), спрямованих на запобігання корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушенням (розділ VI Закону №1700). До одного такого з обмежень відноситься обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища (ст.22 Закону №1700).

Відповідно до статті 22 Закону суб'єктам відповідальності за корупційні правопорушення забороняється використовувати свої службові повноваження або своє становище та пов'язані з цим можливості з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб, у тому числі використовувати будь-яке державне чи комунальне майно або кошти в приватних інтересах.

«Використання особою службових повноважень, свого становища та пов'язаних із цим можливостей» означає як вчинення будь-якої дії (у тому числі прийняття рішення), так і бездіяльність – утримання від вчинення будь-яких дій під час виконання особою її службових повноважень чи інших обов'язків, які визначають її становище як відповідного суб'єкта.

Для того щоб зрозуміти, кого стосується це обмеження, а кого ні, потрібно звернутися до норми ст. 22 Закону №1700. Отже, у цій статті визначено, що особам, зазначеним у частині першій статті 3 Закону №1700, «забороняється використовувати свої службові повноваження або своє становище та пов'язані з цим можливості з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб, у тому числі використовувати будь-яке державне чи комунальне майно або кошти в приватних інтересах».

Якщо ми звернемося до згадуваної статті 3 цього Закону, де перелічено усіх суб'єктів, на яких поширюється його дія, то побачимо, що не всі вони можуть використовувати свої службові повноваження або своє становище та пов'язані з цим можливості, оскільки їх не мають. Це стосується, зокрема: кандидатів на виборні посади (пункті 4 ст. 3 Закону №1700).

Тож заборона, яка міститься у ст. 22 Закону №1700, поширюється лише на осіб, зазначених у пунктах 1, 2 і 3 ст. 3.

Службові повноваження – це офіційно покладені на певну особу обов'язки здійснювати яку-небудь службову діяльність, а також окремі переваги, надані їй для максимально ефективного здійснення зазначених обов'язків. Службові повноваження повинні бути передбачені відповідним нормативно-правовим актом: Конституцією, законом, міжнародним договором, указом, постановою, статутом, положенням, правилами, інструкцією тощо.

При цьому межі повноважень посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підстави та спосіб їх здійснення повинні бути передбачені Конституцією, законом і міжнародним договором, згоду на обов'язковість якого надано ВР (статті 9, 19 Конституції України) та можуть бути розвинуті у підзаконних актах, і такі повноваження здійснюються виключно в інтересах народу України.

Становище особи та її повноваження можуть бути як службовими, так і не службовими.

Зміст заборони, встановленої у ст. 22 Закону №1700, не уніфіковано із визначенням поняття «корупція» в ст. 1 Закону №1700, де як одну з форм корупції згадано використання особою, зазначеною у ст. 3 цього Закону, наданих їй лише службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди. Там же, у ст. 1, при визначення понять «потенційний

конфлікт інтересів» та «реальний конфлікт інтересів», крім службових, зазначено також представницькі повноваження.

У різних статтях Кримінального кодексу України (далі – КК) також використовуються різні словосполучення для визначення відповідного діяння: «використання службового становища» (ч. 2 ст. 149, ч. 4 ст. 157, ч. 4 ст. 158, ч. 2 ст. 169, ч. 3 ст. 176, ч. 3 ст. 177, ч. 2 ст. 201, ч. 3 ст. 206, ч. 3 ст. 206-2, ч. 3 ст. 229, ч. 2 ст. 248, ч. 2 ст. 258-1, ч. 5 ст. 298, ч. 3 ст. 298-1, ч. 2 ст. 303, ч. 2 ст. 332, ч. 2 ст. 332-1) і «використання свого службового становища» (ч. 3 ст. 157, ч. 2 ст. 159, ч. 2 ст. 189, ч. 2 ст. 205-1, ч. 2 ст. 258-4, ч. 2 ст. 343, ч. 2 ст. 344, ч. 2 ст. 376, ч. 2 ст. 397); «використання влади або службового становища» (ч.2 ст.158-2) і «використання наданої влади чи службового становища» (статті 368, 369); «використання наданих повноважень» (статті 368-3, 368-4); «використання становища, яке займає працівник на підприємстві, в установі чи організації» (ст. 354); «використання свого становища, наданих повноважень, влади, службового становища» (п. 5 примітки до ст. 354).

Слід вважати, що терміни «використання влади» («використання наданої влади») та «використання службового становища» є синонімами: представник влади, використовуючи публічну владу, одночасно використовує своє службове становище представника влади; в інших випадках він використовує лише своє службове становище.

Але в жодній статті КК, на відміну від статей 1 і 22 Закону, не йдеться про використання можливостей, пов’язаних із наданою владою, службовим становищем чи службовими повноваженнями. Тому, виходячи із принципу законності, відповідно до якого злочинність діяння визначається тільки КК (ч. 3 ст. 3 КК), використання зазначених можливостей саме по собі не може бути ознакою складу злочину. Тому, якщо службова особа, наприклад, одержала неправомірну вигоду за вчинення в інтересах того, хто її надав, будь-якої дії не з використанням наданої їй влади чи службового становища, а з використанням пов’язаних з ними можливостей (скажімо, можливості керівника ЦОВВ схилити не підпорядковану, не підконтрольну та не підзвітну йому службову особу державного підприємства до прийняття певного рішення), то під кутом зору Закону «Про запобігання корупції» ця особа вчиняє корупційне правопорушення, але під кутом зору КК – ні.

Закон (так само як відповідні антикорупційні конвенції) не вимагає, щоб дії чи бездіяльність публічної службової особи були незаконними або порушували її службові обов'язки. Іншими словами, прийняття нею неправомірної вигоди в обмін на вчинення дії чи бездіяльності, які не суперечать закону, однак буде вважатися злочином, адже від такої особи взагалі очікують прозорості, неупередженості і лояльності.

Проте у приватному секторі в аналогічних ситуаціях порушення визначених законом або контрактом обов'язків службової особи є обов'язковою ознакою.

У ст. 22 Закону №1700 згадується про заборону лише однієї конкретної форми використання своїх службових повноважень або свого становища та пов'язаних з цим можливостей – використання будь-якого державного чи комунального майна або коштів у приватних інтересах. Таке «використання» державного чи комунального майна або коштів означає як тимчасове користування ним самою відповідною особою або передачу його нею в тимчасове користування іншим особам, так і дії, пов'язані з привласненням нею такого майна, коштів або незаконну передачу їх нею ж у власність інших осіб.

Отже, йдеться про одну з двох форм корупції (другою формою корупції слід вважати так зване «хабарництво». Цей вже дещо застарілий термін, за відсутністю іншого, застосовується тут для позначення дій, пов'язаних з обіцянкою, пропозицією, наданням або з прийняттям обіцянки, пропозиції чи одержанням неправомірної вигоди). Законодавець, підкреслив, що форм використання службових повноважень, становища, можливостей може бути більше. В яких саме формах воно здійснюється, можна судити з тексту відповідних статей КК, КУпАП, дисциплінарних статутів та інших законів, що визначають зміст дисциплінарних проступків тощо.

3. **Обмеження щодо одержання подарунків. Запобігання одержанню неправомірної вигоди або подарунка та поводження з ними**

Відповідно до статті 23 Закону суб'єктам відповідальності за корупційні правопорушення забороняється безпосередньо або через інших осіб вимагати, просити, одержувати подарунки для себе чи близьких їм осіб від юридичних або фізичних осіб (у зв'язку із

здійсненням такими особами діяльності, пов'язаної із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування; якщо особа, яка дарує, перебуває впідпорядкуванні такої особи);

Виключенням є подарунки, які відповідають загальновизнаним уявленням про гостинність (крім випадків, якщо вартість таких подарунків не перевищує одну мінімальну заробітну плату, встановлену на день прийняття подарунка, одноразово, а сукупна вартість таких подарунків, отриманих від однієї особи (групи осіб) протягом року, не перевищує двох прожиткових мінімумів, встановлених для працездатної особи на 1 січня того року, в якому прийнято подарунки).

Передбачені обмеження щодо вартості подарунків не поширюється на подарунки, які даруються близькими особами або одержуються як загальнодоступні знижки на товари, послуги, загальнодоступні виграші, призи, премії, бонуси.

Слід пам'ятати, що подарунки, одержані як подарунки державі, Автономній Республіці Крим, територіальній громаді, державним або комунальним підприємствам, установам чи організаціям, є відповідно державною або комунальною власністю і передаються органу, підприємству, установі чи організації у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України (постанова Кабінету Міністрів України від 16.11.2011 №1195 «Про затвердження Порядку передачі дарунків, одержаних як подарунки державі, Автономній Республіці Крим, територіальній громаді, державним або комунальним установам чи організаціям» (із змінами).

Рішення, прийняте особою, уповноваженою на виконання функцій держави, на користь особи, від якої вона чи її близькі особи отримали подарунок, вважаються такими, що прийняті в умовах конфлікту інтересів, і на ці рішення розповсюджуються положення статті 67 цього Закону. Тобто рішення підлягають скасуванню, а укладені правочини можуть бути визнані не дійсними.

Згідно статті 24 Закону в разі надходження пропозиції щодо неправомірної вигоди або подарунка, особи, уповноважені на виконання функцій держави, незважаючи на приватні інтереси, **зобов'язані невідкладно**:

- відмовитися від пропозиції;
- за можливості ідентифікувати особу, яка зробила пропозицію;

- залучити свідків, якщо це можливо, у тому числі з числа співробітників;

- письмово повідомити про пропозицію безпосереднього керівника (за наявності) або керівника відповідного органу, підприємства, установи, організації, спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції.

Якщо особа, на яку поширюються обмеження щодо використання службового становища та щодо одержання подарунків, виявила у своєму службовому приміщенні чи отримала майно, що може бути неправомірною вигодою, або подарунок, вона зобов'язана невідкладно, але не пізніше одного робочого дня, письмово повідомити про цей факт свого безпосереднього керівника або керівника відповідного органу, підприємства, установи, організації.

Про виявлення майна, що може бути неправомірною вигодою, або подарунка складається акт, який підписується особою, яка виявила неправомірну вигоду або подарунок, та її безпосереднім керівником або керівником відповідного органу, підприємства, установи, організації.

Отже, у разі якщо майно, що може бути неправомірною вигодою, або подарунок виявляє особа, яка є керівником органу, підприємства, установи, організації, акт про виявлення майна, що може бути неправомірною вигодою, або подарунка підписує ця особа та особа, уповноважена на виконання обов'язків керівника відповідного органу, підприємства, установи, організації у разі його відсутності.

4. Обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності

Відповідно до вимог статті 25 Закону обмеження щодо сумісництва та суміщення, поширюється виключно на осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Зокрема, вказаним особам забороняється:

1) займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю, якщо інше не передбачено Конституцією або законами України;

2) входити до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради підприємства або організації,

що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли особи здійснюють функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі чи територіальній громаді, та представляють інтереси держави чи територіальної громади в раді (спостережній раді), ревізійній комісії господарської організації), якщо інше не передбачено Конституцією або законами України.

При цьому, обмеження не поширюються на депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад (крім тих, які здійснюють свої повноваження у відповідній раді на постійній основі), членів Вищої ради юстиції (крім тих, які працюють у Вищій раді юстиції на постійній основі), народних засідателів і присяжних.

Слід зазначити, що спеціальне законодавство дозволяє конкретизувати окремі положення цієї статті Закону. Зокрема, відповідно до статті 1 Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» наукова діяльність – це інтелектуальна творча діяльність, спрямована на одержання і використання нових знань. Основними її формами є фундаментальні та прикладні наукові дослідження.

Відповідно до статті 4 цього ж Закону суб'єктами наукової і науково-технічної діяльності є: вчені, наукові працівники, науково-педагогічні працівники, а також наукові установи, наукові організації, вищі навчальні заклади III-IV рівнів акредитації, громадські організації у науковій і науково-технічній діяльності.

Відповідно до статті 1 Закону України «Про культуру» та частини 4 статті 1 Закону України «Про професійних творчих працівників та творчі спілки» творча діяльність – це індивідуальна чи колективна творчість, результатом якої є створення або інтерпретація творів, що мають культурну цінність.

Згідно з положеннями статті 1 Закону України «Про професійних творчих працівників та творчі спілки», статті 45 Закону України «Про освіту», статті 1 Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» творча діяльність людини призводить до створення якісно нових духовних або матеріальних цінностей, яких потребує суспільство. Наукова і викладацька діяльність є видами інтелектуальної і творчої діяльності, що спрямована на одержання, поширення, використання нових знань, фахових навичок, їх практичне застосування.

У законодавстві про охорону здоров'я визначення терміна «медична практика» наявне лише в Ліцензійних умовах провадження господарської діяльності з медичної практики (в редакції наказу Міністерства охорони здоров'я України №981 від 30 листопада 2012 року), відповідно до якого - це вид господарської діяльності у сфері охорони здоров'я, який провадиться закладами охорони здоров'я та фізичними особами - підприємцями, які відповідають єдиним кваліфікаційним вимогам, з метою надання видів медичної допомоги, визначених законом, та медичного обслуговування. Однак слід брати до уваги, що вказаний термін передбачений саме для застосування до господарської діяльності у відповідній сфері. Водночас, у контексті антикорупційного законодавства йдеться не про господарську чи підприємницьку діяльність із здійснення медичної практики, а про можливість займатися нею в державних чи комунальних установах охорони здоров'я.

Поняття «суддівська та інструкторська практика із спорту» згадується, як форма спортивно-тренувальної діяльності (п.30 Положення про спеціалізований навчальний заклад спортивного профілю, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 05.11.1999 №2061).

При застосуванні обмеження в частині зайняття «підприємницькою діяльністю» слід керуватися наведеним у статті 42 Господарського кодексу України визначенням підприємництва як самостійної, ініціативної, систематичної, на власний ризик господарської діяльності, що здійснюється суб'єктами господарювання (підприємцями) з метою досягнення економічних і соціальних результатів та одержання прибутку.

5. **Обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування**

Відповідно до статті 26 Закону особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, які звільнилися або іншим чином припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, забороняється:

- протягом року з дня припинення відповідної діяльності укладати трудові договори (контракти) або вчиняти правочини у сфері підприємницької діяльності з юридичними особами приватного

права або фізичними особами - підприємцями, якщо вищезгадані особи протягом року до дня припинення виконання функцій держави або місцевого самоврядування здійснювали повноваження з контролю, нагляду або підготовки чи прийняття відповідних рішень щодо діяльності цих юридичних осіб або фізичних осіб - підприємців;

- розголошувати або використовувати в інший спосіб у своїх інтересах інформацію, яка стала їм відома у зв'язку з виконанням службових повноважень, крім випадків, встановлених законом;

- протягом року з дня припинення відповідної діяльності представляти інтереси будь-якої особи у справах (у тому числі в тих, що розглядаються в судах), в яких іншою стороною є орган, підприємство, установа, організація, в якому (яких) вони працювали на момент припинення зазначеної діяльності.

При цьому слід зазначити, що порушення обмеження щодо укладення трудового договору (контракту) є підставою для припинення відповідного договору. Правочини у сфері підприємницької діяльності, вчинені з порушенням вказаних вимог, можуть бути визнані недійсними.

Слід зазначити, що запровадження такого обмеження є загальновизнаним міжнародним антикорупційним стандартом. За своєю природою згаданий превентивний механізм має на меті мінімізувати ризики виникнення конфлікту інтересів при переході службовця на іншу, не пов'язану з виконанням функцій держави роботу, мінімізувати випадки, коли особа у неправомірний спосіб створює особливо сприятливі умови для установ, підприємств, організацій, де вона планує працювати після залишення публічної служби або використовує на новій посаді службову інформацію або інші можливості своєї колишньої посади на службі.

6. **Обмеження щодо спільної роботи близьких осіб**

Відповідно до статті 27 Закону обмеження щодо спільної роботи близьких осіб поширюється виключно на осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Зокрема, вони не можуть мати у прямому підпорядкуванні близьких їм осіб або бути прямо підпорядкованими у зв'язку з виконанням повноважень близьким їм особам. У зв`язку з цим, претенденти на зайняття посад державних службовців зобов'язані

повідомити керівництво органу, на посаду в якому вони претендують, про працюючих у цьому органі близьких їм осіб.

Зазначені обмеження щодо роботи близьких осіб не стосуються осіб, які працюють у сільських населених пунктах (крім тих, що є районними центрами), а також гірських населених пунктах.

У разі виникнення обставин, що порушують вимоги щодо обмеження роботи близьких осіб, необхідно вжити заходів щодо усунення таких обставин у п'ятнадцятиденний строк. Якщо в зазначений строк ці обставини добровільно не усунуто, відповідні особи або близькі їм особи в місячний строк з моментувиникнення обставин підлягають переведенню в установленому порядку на іншу посаду, що виключає пряме підпорядкування. У разі неможливості такого переведення особа, яка перебуває у підпорядкуванні, підлягає звільненню із займаної посади.

Якщо в зазначений строк ці обставини добровільно не усунуто, відповідні особи або близькі їм особи в місячний строк з моменту виникнення обставин підлягають переведенню в установленому порядку на іншу посаду, що виключає пряме підпорядкування. У разі неможливості такого переведення особа, яка перебуває у підпорядкуванні, підлягає звільненню із займаної посади.

Вичерпні поняття прямого підпорядкування та близькі особи визначено статтею 1 Закону.

Відповідно до статті 5 Закону України «Про статус гірських населених пунктів в Україні» статус особи, яка проживає і працює (навчається) на території населеного пункту, якому надано статус гірського, надається громадянам, що постійно проживають, постійно працюють або навчаються на денних відділеннях навчальних закладів у цьому населеному пункті, про що громадянам виконавчим органом відповідної місцевої ради видається посвідчення встановленого зразка. У разі, коли підприємство, установа, організація розташовані за межами населеного пункту, якому надано статус гірського, але мають філії, представництва, відділення, інші відокремлені підрозділи і робочі місця в населених пунктах, що мають статус гірських, на працівників, які постійно в них працюють, поширюється статус особи, що проживає і працює (навчається) на території населеного пункту, якому надано статус гірського.

Слід зазначити, що дане обмеження по суті складається з двох окремих заборон: мати в підпорядкуванні близьких осіб або бути їм

прямо підпорядкованим. Тому, ситуація, коли близькі особи перебувають у відносинах прямого підпорядкування і при цьому підпорядкована особа працює у сільській місцевості, а керівник працює у місті, потребує врегулювання, оскільки має місце порушення обмеження з боку особи, яка є керівником.

7. Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів

Особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, відповідно до статті 28 Закону, зобов'язані:

1) вживати заходів щодо недопущення виникнення реального, потенційного конфлікту інтересів;

2) повідомляти не пізніше наступного робочого дня з моменту, коли особа дізналася чи повинна була дізнатися про наявність у неї реального чи потенційного конфлікту інтересів безпосереднього керівника, а у випадку перебування особи на посаді, яка не передбачає наявності у неї безпосереднього керівника, або в колегіальному органі – Національне агентство чи інший визначений законом орган або колегіальний орган, під час виконання повноважень у якому виник конфлікт інтересів, відповідно;

3) не вчиняти дій та не приймати рішень в умовах реального конфлікту інтересів;

4) вжити заходів щодо врегулювання реального чи потенційного конфлікту інтересів.

Особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, не можуть прямо чи опосередковано спонукати у будь-який спосіб підлеглих до прийняття рішень, вчинення дій або бездіяльності всупереч закону на користь своїх приватних інтересів або приватних інтересів третіх осіб.

Безпосередній керівник особи або керівник органу, до повноважень якого належить звільнення/ініціювання звільнення з посади протягом двох робочих днів після отримання повідомлення про наявність у підлеглої йому особи реального чи потенційного конфлікту інтересів приймає рішення щодо врегулювання конфлікту інтересів, про що повідомляє відповідну особу.

Національне агентство у випадку одержання від особи повідомлення про наявність у неї реального, потенційного конфлікту

інтересів упродовж семи робочих днів роз'яснює такій особі порядок її дій щодо врегулювання конфлікту інтересів.

Безпосередній керівник або керівник органу, до повноважень якого належить звільнення/ініціювання звільнення з посади, якому стало відомо про конфлікт інтересів підлеглої йому особи, зобов'язаний вжити передбачені цим Законом заходи для запобігання та врегулювання конфлікту інтересів такої особи.

У разі існування в особи сумнівів щодо наявності в неї конфлікту інтересів вона зобов'язана звернутися за роз'ясненнями до територіального органу Національного агентства. У разі якщо особа не отримала підтвердження про відсутність конфлікту інтересів, вона діє відповідно до вимог, передбачених у цьому розділі Закону.

Якщо особа отримала підтвердження про відсутність конфлікту інтересів, вона звільняється від відповідальності, якщо у діях, щодо яких вона зверталася за роз'ясненням пізніше було виявлено конфлікт інтересів.

Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають повноваження державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, порядок надання окремих видів державних послуг та провадження інших видів діяльності, пов'язаних із виконанням функцій держави, місцевого самоврядування, мають передбачати порядок та шляхи врегулювання конфлікту інтересів службових осіб, діяльність яких вони регулюють.

Заходи зовнішнього та самостійного врегулювання конфлікту інтересів.

Наявність конфлікту інтересів не обов'язково призводить до фактів корупції, однак істотно підвищує ризик вчинення корупційних діянь та є по суті їх передумовою. Тому законодавством передбачено низку положень щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.

Заходи зовнішнього та самостійного врегулювання конфлікту інтересів передбачені статтею 29 Закону.

Зовнішнє врегулювання конфлікту інтересів здійснюється шляхом:

1) усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті в умовах реального чи потенційного конфлікту інтересів (стаття 30 Закону);

2) застосування зовнішнього контролю за виконанням особою відповідного завдання, вчиненням нею певних дій чи прийняття рішень (стаття 33 Закону);

3) обмеження доступу особи до певної інформації (стаття 31 Закону);

4) перегляду обсягу службових повноважень особи (стаття 32 Закону);

5) переведення особи на іншу посаду (стаття 34 Закону);

6) звільнення особи (стаття 34 Закону).

Особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняні до неї особи, у яких наявний реальний чи потенційний конфлікт інтересів, можуть самостійно вжити заходів щодо його врегулювання шляхом позбавлення відповідного приватного інтересу з наданням підтверджуючих це документів безпосередньому керівнику або керівнику органу, до повноважень якого належить звільнення/ініціювання звільнення з посади. Позбавлення приватного інтересу має виключати будь-яку можливість його приховування.

Особливості врегулювання конфлікту інтересів.

Особливості врегулювання конфлікту інтересів, що виник у діяльності окремих категорій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування передбачені статтею 35 Закону.

Правила врегулювання конфлікту інтересів в діяльності Президента України, народних депутатів України, членів Кабінету Міністрів України, керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, суддів Конституційного Суду України та суддів судів загальної юрисдикції, голів, заступників голів обласних та районних рад, міських, сільських, селищних голів, секретарів міських, сільських, селищних рад, депутатів місцевих рад визначаються законами, які регулюють статус відповідних осіб та засади організації відповідних органів.

У разі виникнення реального чи потенційного конфлікту інтересів у особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняної до неї особи, яка входить до складу колегіального органу (комітету, комісії, колегії тощо), вона не має права брати участь у прийнятті рішення цим органом.

Про конфлікт інтересів такої особи може заявити будь-який інший член відповідного колегіального органу або учасник засідання, якого безпосередньо стосується питання, що розглядається. Заява про конфлікт інтересів члена колегіального органу заноситься в протокол засідання колегіального органу.

У разі якщо неучасть особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняної до неї особи, яка входить до складу колегіального органу, у прийнятті рішень цим органом призведе до втрати правомочності цього органу, участь такої особи у прийнятті рішень має здійснюватися під зовнішнім контролем. Рішення про здійснення зовнішнього контролю приймається відповідним колегіальним органом.

Запобігання конфлікту інтересів у зв'язку з наявністю в особи підприємств чи корпоративних прав

Запобігання конфлікту інтересів у зв'язку з наявністю в особи підприємств чи корпоративних прав регулюється статтею 36 Закону.

Особи уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування зобов'язані протягом 30 днів після призначення (обрання) на посаду передати в управління іншій особі належні їм підприємства та корпоративні права у порядку, встановленому законом.

У такому випадку особам уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування забороняється передавати в управління належні їм підприємства та корпоративні права на користь членів своєї сім'ї.

Передача особами уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування належних їм підприємств, які за способом утворення (заснування) та формування статутного капіталу є унітарним, здійснюється шляхом укладення договору управління майном із суб'єктом підприємницької діяльності.

Передача особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, належних їм корпоративних прав здійснюється в один із передбачених законодавством способів.

Особи уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування призначені (обрані) на посаду, в одноденний термін після передачі в управління належних їм підприємств та корпоративних прав зобов'язані письмово повідомити

про це Національне агентство із наданням нотаріально засвідченої копії укладеного договору.

Фінансовий контроль.

Згідно із положеннями статті 45 Закону подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, здійснюється шляхом її заповнення на офіційному веб-сайті Національного агентства з питань запобігання корупції. При цьому, перевірка достовірності відомостей, зазначених особою у такій декларації, здійснюватиметься вказаним центральним органом виконавчої влади.

Слід пам'ятати, що Законом України "Про запобігання корупції" розширено перелік відомостей, які необхідно зазначати державним службовцям у деклараціях про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру.

Кримінальним кодексом України передбачена кримінальна відповідальність за подання суб'єктом декларування завідомо недостовірних відомостей у декларації, або умисне неподання суб'єктом декларування зазначеної декларації.

За несвоєчасне подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, неповідомлення або несвоєчасне повідомлення про відкриття валютного рахунка в установі банку-нерезидента або про суттєві зміни у майновому стані чинним законодавством передбачено адміністративну відповідальність.

Захист викривачів.

Державний захист осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції здійснюється відповідно до статті 53 Закону.

Особа, яка надає допомогу в запобіганні і протидії корупції (викривач), - особа, яка за наявності обґрунтованого переконання, що інформація є достовірною, повідомляє про порушення вимог цього Закону іншою особою.

Особи, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції, перебувають під захистом держави. За наявності загрози життю, житлу, здоров'ю та майну осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції, або їх близьких осіб, у зв'язку із здійсненим повідомленням про порушення вимог цього Закону, правоохоронними органами до них можуть бути застосовані правові, організаційно-технічні та інші спрямовані на захист від протиправних посягань

заходи, передбачені Законом України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві».

Особа або член її сім'ї не може бути звільнена чи примушена до звільнення, притягнута до дисциплінарної відповідальності чи піддана з боку керівника або роботодавця іншим негативним заходам впливу (переведення, атестація, зміна умов праці, відмова в призначенні на вищу посаду, скорочення заробітної плати тощо) або загрозі таких заходів впливу у зв'язку з повідомленням нею про порушення вимог цього Закону іншою особою.

Інформація про викривача може бути розголошена лише за його згодою, крім випадків, встановлених законом.

Національне агентство, а також інші державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування забезпечують умови для повідомлень їх працівниками про порушення вимог цього Закону іншою особою, зокрема через спеціальні телефонні лінії, офіційні веб-сайти, засоби електронного зв'язку.

Повідомлення про порушення вимог цього Закону може бути здійснене працівником відповідного органу без зазначення авторства (анонімно). Вимоги до анонімних повідомлень про порушення вимог цього Закону та порядок їх розгляду визначаються цим Законом.

Анонімне повідомлення про порушення вимог цього Закону підлягає розгляду, якщо наведена у ньому інформація стосується конкретної особи, містить фактичні дані, які можуть бути перевірені.

Анонімне повідомлення про порушення вимог цього Закону підлягає перевірці у термін не більше п'ятнадцяти днів від дня його отримання. Якщо у вказаний термін перевірити інформацію, що міститься в повідомленні, неможливо, керівник відповідного органу або його заступник продовжують термін розгляду повідомлення до тридцяти днів від дня його отримання.

У разі підтвердження викладеної у повідомленні інформації про порушення вимог цього Закону керівник відповідного органу вживає заходів щодо припинення виявленого порушення, усунення його наслідків та притягнення винних осіб до дисциплінарної відповідальності, а у випадках виявлення ознак кримінального або адміністративного правопорушення також інформує спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції.

Національне агентство здійснює постійний моніторинг виконання закону у сфері захисту викривачів, проводить щорічний аналіз та перегляд державної політики у цій сфері.

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

Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення.

На підставі статті 59 Закону відомості про осіб, яких притягнуто до кримінальної, адміністративної, дисциплінарної або цивільно-правової відповідальності за вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, а також про юридичних осіб, до яких застосовано заходи кримінально-правового характеру у зв'язку з вчиненням корупційного правопорушення, вносяться до Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, що формується та ведеться Національним агентством.

Відомості про осіб, які входять до особового складу органів, що провадять оперативно-розшукову або розвідувальну чи контррозвідувальну діяльність, належність яких до вказаних органів становить державну таємницю, та яких притягнуто до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень, вносяться до розділу з обмеженим доступом Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення.

Відомості про фізичних осіб, яких притягнуто до відповідальності за вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, а також про юридичних осіб, до яких застосовано заходи кримінально-правового характеру у зв'язку з вчиненням корупційного правопорушення, вносяться до Єдиного

державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, протягом трьох робочих днів з дня надходження з Державної судової адміністрації України до Національного агентства електронної копії рішення суду, яке набрало законної сили, з Єдиного державного реєстру судових рішень.

Відомості про накладення дисциплінарного стягнення за вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення вносяться до Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, протягом трьох робочих днів з дня надходження до Національного агентства від кадрової служби державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування, а також підприємства, установи та організації завіреної в установленому порядку паперової копії наказу про накладення дисциплінарного стягнення.

Інформація з Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, про внесення відомостей про особу до зазначеного реєстру або про відсутність відомостей про таку особу подається:

- на запит державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування з метою проведення спеціальної перевірки відомостей про осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування;

- на запит правоохоронних органів у разі необхідності отримання такої інформації в рамках кримінального або адміністративного провадження або на запит прокурора в рамках здійснення нагляду за додержанням вимог і застосуванням законів;

- у разі звернення фізичної особи (уповноваженої нею особи) або уповноваженого представника юридичної особи щодо отримання відомостей про себе або юридичну особу, яку він представляє. Національне агентство забезпечує оприлюднення на своєму офіційному веб-сайті відомостей з Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, протягом трьох робочих днів після їх внесення до реєстру.

Статтею 59 Закону передбачено перелік відкритих для безоплатного цілодобового доступу відомостей про фізичну особу, яку притягнуто до відповідальності за вчинення корупційного або

пов’язаного з корупцією правопорушення, а також відомостей про юридичну особу, до якої застосовано заходи кримінально-правового характеру. Зазначені відомості не належать до конфіденційної інформації про особу та не можуть бути обмежені в доступі.

Вимоги щодо прозорості та доступу до інформації

Вимоги щодо прозорості та доступу до інформації передбачені статтею 60 Закону. Так, особам уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також особам, які постійно або тимчасово обіймають посади, пов’язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов’язків, або спеціально уповноважені на виконання таких обов’язків у юридичних особах приватного права незалежно від організаційно-правової форми, забороняється:

1) відмовляти фізичним або юридичним особам в інформації, надання якої цим фізичним або юридичним особам передбачено законом;

2) надавати несвоєчасно, недостовірну чи не в повному обсязі інформацію, яка підлягає наданню відповідно до закону.

Не може бути віднесена до інформації з обмеженим доступом інформація про:

1) розміри, види благодійної та іншої допомоги, що надається фізичним та юридичним особам чи одержується від них особами уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування або державними органами, органами місцевого самоврядування;

2) розміри, види оплати праці, матеріальної допомоги та будь-яких інших виплат з бюджету особам, а також одержані цими особами за правочинами, які підлягають обов’язковій державній реєстрації, а також подарунки, які регулюються цим Законом;

3) передачу в управління належних особам підприємств та корпоративних прав, що здійснюється в порядку, передбаченому цим Законом;

4) конфлікт інтересів осіб уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та заходи з його врегулювання.

ТЕМА 2.5. ЕТИКА СЛУЖБОВЦЯ ЯК ЗАСІБ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

План

1. Поняття «етики» в соціальній сфері.
2. Моральні та етичні норми службовця у соціальному забезпеченні.

1. Поняття «етики» в соціальній сфері

Протягом останніх десятиліть усе більше професійна етика сприймається як суспільна необхідність, породжена специфікою професійної діяльності державних службовців та соціальним контекстом, у якому вона функціонує. Естетичною формою вияву моральності професійної етики є етикет, який виступає своєрідною єдністю культури моральної свідомості і поведінки. На державній службі присутня певна система норм та атрибутів ділового етикету, що притаманна конкретній установі, підприємству і повинна відповідати їх цілям діяльності.

До них входять:

- стилі та стандарти спілкування, мистецтво ведення розмов;
- форми поведінки, привітання, знайомства;
- ведення справ з суб’єктами зовнішнього оточення;
- заходи щодо формування іміджу організації;
- стандарти оформлення ділових паперів та ділового листування в установах;
- вимоги до зовнішнього вигляду державного службовця;
- використання візитних карток в діловій практиці;
- манери поведінки ділової людини, жести, міміка [2, с. 124].

Службовий етикет на державній службі – це загальноприйняті (або декларативно встановлені) правила соціальної поведінки у професійному спілкуванні в конкретній організації чи установі.

Окрім норм та атрибутів службового етикету, необхідно також виділити основні принципи професійної етики державного службовця: пріоритет інтересів державної служби;

- уникнення конфлікту інтересів;
- неупередженість;
- політична нейтральність;
- прозорість у службовій діяльності державних службовців;
- забезпечення конфіденційності;

- уникнення отримання неправомірної вигоди у зв'язку із здійсненням службової діяльності [3, с.34].

Дотримання цих принципів дасть можливість забезпечити пріоритет публічних інтересів над приватними, а також створити захист для самих державних службовців від незаконного звільнення зі служби через зміни у розстановці сил у вищих органах влади. Принципи професійної етики державної служби сприяють заповненню прогалин у правовому регулюванні службової діяльності, зокрема, у тих випадках, коли необхідно ухвалити рішення у межах «адміністративного розсуду». Необхідно також відмітити, що принципи професійної етики публічної служби мають вплив на формування у публічного службовця ідеології пріоритету публічного інтересу над приватним.

Серцевину професійної етики становлять етичні кодекси, в яких виявляються особливості етичної поведінки в конкретній професії, змальовується образ належної поведінки професіоналів, виголошуються вимоги, що висуває до особистості працівника його професійне середовище та суспільство в цілому.

Етичні кодекси вважаються важливим засобом боротьби з корупцією та закритістю державного управління. Необхідність у кодифікуванні основних етичних вимог до представників виконавчої влади обумовлені певними потребами: в зміцненні довіри громадян, в забезпеченні ефективності державного управління, в удосконаленні відносин на державній службі, в уніфікації вимог до державних службовців. Якщо коротко визначити мету етичних кодексів державних службовців, то вона має три основні аспекти, а саме:

- опис етичного клімату, який панує на державній службі;
- фіксація стандартів етичної поведінки, які очікуються від державних службовців;
- повідомлення суспільству, чого очікувати під час спілкування від поведінки та ставлення державних службовців до громадян [4, с. 8].

Нині професійні кодекси виконують різні функції та існують в різних форматах:

- демонструють, що певна група є професією;
- проголошують набір ідеалів, до яких мають прагнути професіонали;

- мають дисциплінарний характер, оскільки визначають мінімум умов, яких необхідно дотримуватися представнику певної професії;
- формулюють етикет професії.

Кодекси поведінки представляють собою чіткий і стислий виклад головних принципів поведінки, дотримання яких організація очікує від своїх членів та цінностей, які вона поділяє.

Найвагомішими питаннями державної служби, які потребують етичної **кодифікації є проблеми:**

- конфлікту інтересів;
- службових привілеїв, послуг та дарунків;
- участі в об'єднаннях та політичної або іншої неупередженості;
- поводження з конфіденційною, службовою інформацією;
- використання державних ресурсів;
- працевлаштування після припинення державної служби;
- норми поведінки на робочому місці у спілкуванні з громадянами;
- права співробітників тощо.

Етичні кодекси спрямовані впливати на усвідомлення та дотримання норм професійної етики, на формування етичної культури представників влади за наявності певних умов. До них належать:

- розробка та прийняття кодексу, широкомасштабне його визначення, широке оприлюднення та доступність, демонстрація можливого використання його в щоденній практиці;
- набуття професіоналами навичок спілкування, виходу з конфліктних ситуацій і реалізації етичних вимог;
- пропагування позитивних зразків службового поводження;
- встановлення внутрішніх процедур контролю за дотриманням професійно-етичних вимог;
- заохочення співробітників за етичну поведінку, застосування санкцій проти порушників кодексу [4, с. 11].

Підсумовуючи, необхідно зазначити основні принципи управління питаннями етичної поведінки на державній службі: етичні стандарти для державної служби мають бути зрозумілими;

- етичні стандарти мають відтворюватися у правовій базі;

- етичні настанови мають бути доступними для державних службовців;
- державні службовці повинні знати свої права та обов'язки при виявленні порушень;
- зміцненню етичності поведінки державних службовців має сприяти взяття на себе політичних зобов'язань щодо дотримання етичних стандартів;
- процес прийняття рішень повинен бути прозорим і відкритим для громадськості;
- повинні бути створені чіткі принципи взаємодії між державним та приватним секторами;
- керівники мають на власному прикладі демонструвати етичну поведінку й сприяти її поширенню;

сприяти етичній поведінці повинні політика, практика і процедури управління;

- етичній поведінці повинні сприяти умови роботи на посадах державної служби, а також управління людськими ресурсами; у державній службі повинні існувати необхідні механізми забезпечення відповідальності; мають існувати необхідні санкції і процедури з метою протидії порушенням [1, с. 96-98].

2. Моральні та етичні норми службовця у соціальному забезпеченні

В Україні створено певну законодавчу базу для впровадження етичних цінностей та норм державної служби. У Законі України «Про державну службу» зазначається, що до основних обов'язків державного службовця належить зобов'язання дотримуватися принципів державної служби та правил етичної поведінки.

Суттєві положення щодо етики поведінки наведено у Законі України «Про запобігання корупції», це відповідно розділ VI «Правила етичної поведінки». Наказом Нацдержслужби України від 05.08.2016 р. No158 затверджено загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, які є узагальненням стандартів етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, якими вони зобов'язані керуватися під час виконання своїх посадових обов'язків, а також спрямовані на забезпечення інформування громадян про норми поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого

самоврядування. Слід звернути увагу на те, що перше місце серед корупційних ризиків не випадково посідає недоброчесність поведінки державних службовців.

Розділ 6 Закону України «Про запобігання корупції» передбачає правила етичної поведінки державного службовця: ·Пріоритет інтересів - представляючи державу чи територіальну громаду, державні службовці діють виключно в їх інтересах.

- ·Політична нейтральність – державні службовці зобов'язані при виконанні своїх службових повноважень дотримуватися політичної нейтральності, уникати демонстрації у будь-якому вигляді власних політичних переконань або поглядів, не використовувати службові повноваження в інтересах політичних партій чи їх осередків або окремих політиків.
- ·Неупередженість – державні службовці діють неупереджено, незважаючи на приватні інтереси, особисте ставлення до будь-яких осіб, на свої політичні погляди, ідеологічні, релігійні або інші особисті погляди чи переконання.
- ·Компетентність і ефективність – державні службовці сумлінно, компетентно, вчасно, результативно і відповідально виконують службові повноваження та професійні обов'язки, рішення та доручення органів і осіб, яким вони підпорядковані, підзвітні або підконтрольні, не допускають зловживань та неефективного використання державної і комунальної власності.
- ·Нерозголошення інформації – державні службовці не розголошують і не використовують в інший спосіб конфіденційну та іншу інформацію з обмеженим доступом, що стала їм відома у зв'язку з виконанням своїх службових повноважень та професійних обов'язків, крім випадків, встановлених законом.
- ·Утримання від виконання незаконних рішень чи доручень – незважаючи на приватні інтереси, державні службовці утримуються від виконання рішень чи доручень керівництва, якщо вони суперечать закону.

Закон України «Про державну службу» передбачає, що за невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, визначених цим Законом та іншими нормативно-правовими актами у сфері державної служби, посадовою інструкцією, а також порушення правил етичної поведінки та інше порушення службової дисципліни державний службовець притягається до дисциплінарної

відповідальності у порядку, встановленому Законом, Підставою для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності є вчинення ним дисциплінарного проступку.

- П.2 ч.2 ст. 65 Закону передбачає, що дисциплінарним проступком є порушення правил етичної поведінки державних службовців. За недотримання правил етичної поведінки ч. 4 ст. 66 Закону передбачає вид дисциплінарного стягнення - попередження про неповну службову відповідність. Звертаємо вашу увагу, що порушення норм етики державного службовця може тягнути за собою наслідки кримінального та адміністративного характеру.

Отже, регулювання діяльності службовців на рівні цінностей та етики одна з найважливіших передумов соціальної ефективності держави, один з головних напрямків її реформування. З цілого ряду причин акценти в сучасній держслужбі зміщуються з формальних норм на фундаментальні цінності.

Але щоб рух в цьому напрямку був успішним, необхідна найсерйозніша увага і ставлення до нього з боку вищого керівництва. Питання вдосконалення етики державного службовця постійно продовжують виникати.

Актуальність цієї проблеми визначається потребою у вивченні етики державного службовця як одного з найважливіших чинників, що впливають на ефективність роботи державної служби. Узагальнюючи точки зору багатьох вчених і політичних діячів, ми дійшли висновку про те, що низький етичний рівень державних службовців – одна з головних проблем у процесі модернізації традиційного суспільства.

Змінити ситуацію можна лише шляхом підвищення ефективності державного апарату, його фактичної перебудови лобіювання вузьких інтересів на службі у суспільства, впровадження ефективних механізмів контролю з боку громадянського суспільства за діяльністю посадових осіб.

ТЕМА 2.6. ПОДОЛАННЯ ТА ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В СОЦІАЛЬНІЙ СФЕРІ

План

1. Вплив корупції на систему соціального забезпечення.
2. Стан корумпованості в соціальному забезпеченні України.

3. Проблема корупції в закладах соціального забезпечення. Найпоширеніші моделі корупції у соціальній сфері.

1. Вплив корупції на систему соціального забезпечення

Корупція є явищем, що переслідує людство практично з моменту виникнення найперших, організованих за допомогою певних правил, форм його існування. Пустивши коріння в усі сфери функціонування держави, корупція здатна поставити під загрозу існування економічної системи та громадянського суспільства, що перебувають на етапі становлення. Тому подолання корупції перетворюється у надзвичайно складну проблему.

В Україні, як і в багатьох країнах, корупція проникла на всі рівні освіти, від початкових шкіл до вищих навчальних закладів. Вона може і виникає на будь-якому етапі і в будь-якій групі учасників - від посадових осіб на міністерському рівні до постачальників послуг на рівні школи, таких як вчителі, і споживачів послуг, учнів та батьків. Корупційна практика в галузі освіти включає хабарі та незаконну плату за вступні (випускні) іспити, академічне шахрайство, утримання зарплат вчителів, просування по службі і призначення на основі особистих переваг, стягування з учнів плати за «репетиторство» з метою вивчення програм для здачі обов'язкових іспитів, яка повинна вивчатися в клас, невиходи на роботу і незаконні закупівлі підручників, забезпечення і укладання контрактів в області інфраструктури.

Корупція впливає на систему освіти двояко. По-перше, через тиск, який вона чинить на державні ресурси, і як наслідок на освітній бюджет, який в більшості країн є найбільшим компонентом державних витрат. Такого роду корупція може викликати зростання цін і падіння ефективності роботи уряду, надання послуг, скорочуючи інвестиції в освітні послуги. По-друге, корупція впливає на вартість освітніх послуг, їх обсяг та якість. Учні, які отримують освіту в корумпованих системах, можуть не отримати навичок, необхідних для того, щоб скористатися наявними можливостями і зробити свій внесок в економічний та соціальний розвиток. Крім іншого корупція впливає на формування цінностей та етичних норм молодих людей. Корупція в галузі освіти здатна підірвати базові цінності цілого покоління. Негативний ефект корупції в галузі освіти особливо

сильний, оскільки на цей сектор зазвичай припадає значна частка державних витрат [7, с.103].

Також на ефективність соціальної політики в Україні та соціальне забезпечення негативно впливає відсутність двох важливих складових, а саме: системи оцінювання впливу різних заходів соціального захисту на становище їх одержувачів та системи ефективного обліку громадян, які потребують соціального захисту з боку держави. Так, системі соціального захисту в Україні, на сьогодні, притаманні наступні ознаки: 1) прагнення уряду надати допомогу досить широкому колу громадян (за різними оцінками, вартість всіх пільг, що повинні надаватися згідно з чинним законодавством, складає від 19 до 29 млрд. грн.) [8, с. 90-92].

Проте не завжди громадяни дійсно потребують соціальної допомоги, або ж навпаки допомога настільки незначна, що не запобігає бідності населення. 2) вимоги для отримання соціальної допомоги іноді настільки жорсткі, що не тільки провокують в суспільстві утриманські настрої, але і не спрямовані на захист бідних та вирівнення доходів громадян.

Непрозора система пільг та соціальних виплат і далі домінує у сфері соціального захисту та соціального забезпечення. А замість реального соціального обслуговування населення утримується громіздка мережа державних і комунальних закладів соціального захисту та соціальних служб [8, с.8].

На сьогодні в Україні невідкладним є вирішення таких завдань, як: створення загальнонаціональної системи управління персоналом та її складових: регіональних підсистем, орієнтованих на пріоритети регіонального розвитку; розроблення та впровадження системи моніторингу людського розвитку; детінізація ринку праці, подолання зловживань при наймі працівників, організації трудового процесу та оплати праці; створення системи й технологій залучення інвестицій в людський розвиток; удосконалення національної системи професійної підготовки з урахуванням реальних потреб у персоналі у сфері державного управління, соціально-гуманітарній сфері, ключових галузях економіки, промисловості та агропромисловому комплексі [10].

Важливим напрямом запобігання та протидії корупції в державному управлінні та соціальній політиці загалом необхідне формування антикорупційної культури суспільства, зокрема

негативного ставлення громадян до корупції та готовності протидіяти їй.

Спорідненим напрямом є антикорупційна освіта державних службовців, зокрема формування у них розуміння важливості та відповідальності державної служби як форми служіння суспільству, донесення державним службовцям основних положень міжнародного законодавства щодо протидії корупції, їх інформування про види корупційних правопорушень та роз'яснення санкцій за вчинення цих правопорушень тощо.

Крім розглянутих загальних напрямів, важливо проводити інформаційні та навчальні заходи специфічного змісту для певних цільових аудиторій, таких як представники малого бізнесу або ЗМІ, учні та студенти, депутати місцевих рад, працівники галузей освіти, охорони здоров'я тощо. Такі заходи мають відповідати особливостям корупційних проявів у тій чи іншій галузі та сприяти формуванню антикорупційної культури конкретних соціальних груп.

Отже, сучасний європейський досвід доводить, що механізми протидії корупції працюють тільки в тій державі де реалізована адміністративна реформа, у процесі якої будуть конкретизовані та законодавчо визначені місце, роль та повноваження окремих елементів механізму держави відповідно до принципу розподілу влади. Крім цього, має бути вирішена проблема співвідношення, взаємозв'язку та ієрархізації гілок влади як складових єдиного цілого механізму держави.

Держава шляхом правового забезпечення повинна сприяти розвитку системи управлінських послуг, законодавчо закріпити адміністративний та судовий механізм охорони та захисту прав на такі послуги, під якими розуміється діяльність органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб з виконання обов'язків держави перед громадянами щодо створення умов для повноцінної реалізації громадянами своїх прав і свобод [2, с. 267, 320, 324].

Тому для сильної соціальної політики та зміцнення системи соціального партнерства в Україні, по-перше, потрібно впровадити ефективну кадрову політику, що забезпечить високий рівень розвитку людського потенціалу держави, задоволення стремлінь населення. По-друге, удосконалити законодавства з метою спрощення умов та процедури ліцензування діяльності з надання освітніх послуг для

забезпечення оперативного реагування навчальних закладів на потреби ринку праці.

По-третє, визначити задовільний для всіх сторін партнерства рівня оплати праці, становлення оптимальної системи оподаткування і через створення гідних людини умов праці забезпечити сприятливий соціальний клімат для населення. По-четверте, розробити концепцію взаємодії органів державної влади з профспілками та громадськими організаціями.

2. Стан корумпованості в соціальному забезпеченні України

Слід відмовитись від спрощеного сприйняття проблеми, як прояву незадовільного управління чи неналежної реалізації правових приписів особами, уповноваженими на виконання функцій держави.

Ситуація, що склалася в Україні, має такі характерні риси, які необхідно врахувати під час формування стратегії подолання корупції:

1) залежність рівня та форм корупції від загального стану зрілості демократичних інститутів та здійснення дієвих і реальних кроків в реформуванні основних сфер суспільного життя (адміністративні процедури, податкова система, регуляторна діяльність держави, розв’язання соціальних проблем тощо);

2) набуття корупцією ознак системного явища шляхом не лише ураження всіх життєво важливих сфер суспільства, але й перетворення на функціонально важливий спосіб їх існування;

3) неефективність будь-яких політичних ініціатив у сфері боротьби з корупцією. Зовнішнім проявом цього є невиконання основних рішень з цих питань;

4) зміцнення в суспільстві стереотипів толерантності стосовно корупції, поєднання в масовій свідомості визнання суспільної шкоди корупції і готовності обирати корупційні шляхи розв’язання проблем. Найбільш негативним наслідком є нездатність громадян бути активними учасниками антикорупційних дій;

5) враження корупцією правоохоронних органів, уповноважених на здійснення антикорупційних заходів;

6) слабкість інститутів громадянського суспільства. Засоби масової інформації часто залежні від власників, органів державної влади, політичної цензури, уникають об’єктивного висвітлення цих

проблем. Громадянські ініціативи не підтримуються через зневіру та суспільну апатію більшості населення. Неурядові організації здебільшого ослаблені, залежні від осіб, що здійснюють їх фінансову підтримку.

Для виконання заходів, пов'язаних з подоланням та запобіганням виникненню корупції в органах державної влади, необхідно мати чітке уявлення про масштаби цього явища. Причому така оцінка повинна ґрунтуватися як на даних офіційної статистичної звітності, так і на оцінці суспільством відповідних процесів.

На міжнародному рівні Україна має репутацією надзвичайно корумпованої країни. Підтвердженням цьому є незмінно низький рейтинг України за рівнем доброчесності, визначеним в результаті проведених протягом останніх років авторитетних міжнародних досліджень. Виходячи з методології цього дослідження, до країн з небезпечним рівнем поширеності корупції належать ті, де значення індексу менше, ніж 3,0.

Офіційна статистика вираховує корупційні правопорушення на основі Закону України «Про запобігання корупції». З року в рік складається від трьох до п'яти тисяч адміністративних протоколів про корупційні порушення, але щодо осіб, які не займають високих посад. Таким чином, статистика правоохоронних органів дає викривлене уявлення про якісні ознаки корупції, яка постає проблемою не керівних посадових осіб органів державної влади, а державних службовців шостої-сьомої категорій.

Уникаючи «елітарної корупції» (корупції високих посадовців) цілеспрямована робота з викриття корупційних правопорушень нерідко підміняється складанням значної кількості протоколів щодо рядових посадових осіб – державних службовців 6-7 категорій, які вчинили малозначні проступки, що лише формально підпадають під ознаки корупційних діянь і не є суспільно небезпечними.

До найбільш поширених корупційних діянь належить хабарництво. За даними статистики у 2014 році правоохоронними органами зареєстровано приблизно 3 тис. фактів хабарництва, що на 3,4 % більше, ніж у 2003 році. У той же час, судами України за хабарництво у 2014 році засуджено всього 407 осіб. В масовій свідомості рівень поширеності хабарництва значною мірою визначає загальну оцінку корупції в країні.

Великого поширення набув «корупційний лобізм», тобто такі технології лобіювання, за якими використовується підкуп осіб, уповноважених на виконання функцій держави та інші корупційні діяння. Посередництво, тобто виконання державними службовцями незаконних, корупційних за змістом, «посередницьких» функцій у відносинах третіх осіб з органами державної влади стало не ситуативним, а постійним. Найчастіше такими посередниками виступають працівники правоохоронних органів та органів державної влади, що мають контрольно-регуляторні повноваження (податкові органи, органи пожежного нагляду тощо).

Слід відзначити й інші види корупційних проявів, що мають ще більш латентний характер (наприклад, фаворитизм, непотизм), які можуть виявлятися у влаштуванні на роботу своїх родичів, близьких, знайомих, отримання «комісійних» від учасників процедур державних закупівель, неофіційному спілкуванні з представниками організацій, що є підконтрольними або мають договірні відносини з органами державної влади, здійсненні підприємницької діяльності через підставних осіб або родичів чи близьких, отриманні прямо не передбачених законом пільг та привілеїв, отриманні подарунків в дні загальних свят.

3. Проблема корупції в закладах соціального забезпечення. Найпоширеніші моделі корупції у соціальній сфері

Необхідність криміналізації недотримання правил усиновлення обумовлена зобов'язаннями, що прописані в міжнародних договорах, ратифікованих Україною, серед яких Конвенція ООН про права дитини від 20.11.1989, Європейська конвенція про усиновлення дітей (переглянута) від 27.11.2008, Гаазька конвенція про захист дітей та співробітництво в галузі міждержавного усиновлення від 29.05.1993, Декларація про соціальні і правові принципи, що стосуються захисту і благополуччя дітей, особливо при передачі дітей на виховання і їх усиновленні на національному і міжнародному рівнях, від 03.12.1986.

Також, в ст. 3 Основного Закону України закріплено, що «права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави». В ст. 51 – «сім'я, дитинство, материнство і батьківство охороняються державою». Деталізується це

положення Законом України «Про охорону дитинства», Сімейним кодексом України.

Видається, реалії сьогодення складаються таким чином, що в кримінальному законі слід передбачити кримінальну відповідальність за недотримання правил всиновлення. Інакше порушується принцип усиновлення – важливості стабільних та гармонійних домашніх умов, чого не може дати державна установа з нетиповим утриманням дітей одного віку великими групами без батьківського піклування, самостійного прийняття рішень, умінь елементарно себе обійти без сторонньої допомоги (і великі діти не знають, що чай береться не з чашки, а його ще заварюють тощо). Законодавець, в основному, регламентує питання всиновлення поетапно. Але і серед безлічі нормативно-правових актів є пробіли, які не дозволяють кандидатам в усиновлювачі вплинути на ситуацію без особистої на те згоди службових осіб. Слід було б і чіткіше прописати відповідальність за невиконання своїх прямих обов'язків службовцями.

Державою створено мережу установ, що слід «пройти» особі, яка бажає стати кандидатом в усиновлення, а потім усиновителем. Часто ті особи, які покликані сприяти влаштуванню дитини в сім'ї, виконують прямо протилежну роль. Вчиняється психологічний тиск на людину, яка і так схвильована, стає на шлях нині їй не відомий і, по закону і полюдськи, потребує сприяння. З особистого досвіду можу зазначити, що шляхом інтерв'ювання вдалось встановити, що двадцять вісім із тридцяти кандидатів в усиновлювачі (Одеська область) не знали суб'єкта звернення – органу, до якого слід звернутись в першу чергу для всиновлення дитини.

В основному, усі гадають, що слід шукати підходи до керівників дитячих будинків. Бабуся всиновлених двох діток повідомила, що перед тим, як вони всиновили дітей, вони виїздили з подарунками в інший дитячий будинок, де в них вимагали допомогу за сприяння в усиновлені, відбувалось знайомство з дітьми, встановлення контакту (не за законом), а потім виявилось, що в усиновленого є ще троє братів і сестер, на що майбутні всиновителі не були готові. Це травма для батьків, для діток.

Сама процедура передбачає, навіть за дотримання вимог закону, тривалий термін розгляду. Направлення на проходження медогляду дає служба у справах дітей. Це трапляється, як показала практика, не одразу. Триває неділі дві-три (прийом громадян з питань усиновлення

дві години на тиждень). При цьому при нас було ще дві пари в черзі і кожному було сказано, що ми не підходимо (чоловік інвалід (такого протипоказання немає [1]); у жінки немає постійного заробітку; немає дітей для всиновлення і т.п.). Медогляд при відсутності лікарів або їх наявності, але лише за записом – також вимагає часу. Найлегшим завданням є довідка про несудимість. Є черга з чоловік сорока, але швидкоплинна.

Заяви всі заповнили ще в коридорі, у призначений час безболісно забрали. Коли документи готові і передані в службу, слід чекати візиту комісії для перевірки умов проживання. Після цього лише можна чекати рішення про надання статусу усиновлювачів. І очікувати поки запросять для ознайомлення з дуже хворими вмираючими дітками. Це найжахливіше. Але є ще сайт «Сирітству ні», на якому розміщені анкети більше сімнадцять тисяч (радує, що цифри зменшуються – то і долі дітей змінюються) дітей і вказано, що в черзі дві тисячі усиновителів. Увесь цей час допомагають відгуки всиновлювачів, які вже пройшли цей шлях або на такому ж етапі. Після знайомства з анкетами пропадає бажання щось робити – бо всі помруть і дуже скоро («у вас на руках», як кажуть в службі), або «чекайте». Ще один вихід – самому обдзвонити усі обласні служби. Правда і там повідомляють, що в них «своїх» усиновителів на черзі багато.

Після неодноразового відвідування, перепалок, таки видадуть вам, наприклад двох діток з пороками серця. Обзвонивши лікарні можна довідатись у чому суть діагнозу і чи лікується це. Наприклад, Q23, Q25 – хірургічним втручанням, десь двадцять-тридцять тисяч гривень операція. Батьки будуть переживати, просити про хірургічне втручання якнайшвидше, а почують, що (так і по закону фактично) «ви їм ніхто», буде пропозиція «дайте гроші ми самі зробимо». Але після візиту до обласного світила з дитячих сердечних хвороб, операція відкладеться. І це шлях всиновлення тільки починає виходити на фінішну пряму. Ще є досить тривалий час для знайомства, очікування паперів з дитячого будинку, подачі позову, очікування рішення суду і його вступу в силу.

А також вимагає часу добитись видачі дітей. Це до хвилювань як маленьким діткам буде житись в нових умовах. З огляду на місця в щорічних рейтингах України серед країн, де корупція є поширеною, а також, що останнім часом у законі і науці стали говорити не лише про

корупційні діяння, а й про діяння, пов'язані з корупцією [2], спільнота повинна звернути увагу на можливість попередити корупційне правопорушення, в тому числі злочин, ще до того, як особа забажає його вчиняти через безкарність або з інших причин. Тому, видається, слід, шляхом закріплення кримінальної відповідальності за недотримання правил усиновлення, поліпшити процедуру всиновлення.

ТЕМА 2.7. ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН У ЗДІЙСНЕННІ ЗАХОДІВ ЩОДО БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ

План

1. Корупція як глобальна проблема.
2. Міжнародні документи щодо основних функцій у галузі боротьби проти корупції та відповідних завдань у діяльності держави.
3. Моделі корупції, що відповідають особливостям культури суспільства: західноєвропейська, азіатська, африканська, латино-американська.

1. Корупція як глобальна проблема

Необхідною передумовою становлення та розвитку ефективної вітчизняної економіки є вирішення низки перепон, серед яких однією з найбільш деструктивних є широко застосовувані корупційні схеми. Корупція продовжує лишатися однією із найгостріших проблем розвитку країн постсоціалістичного простору. Вона призводить до системних та глибоких втрат як для суспільства, так і для держав. Корупційні прояви дестабілізують процеси суспільного розвитку, призводять до розкрадання національного багатства, до підриву економічних зусиль у цілому.

Корупція як непередбачуваний, непрогнозований фактор відохочує ділових людей від інвестицій, породжує надлишкові витрати для бізнесу та гальмує економічне зростання. За загальним визнанням проблема корупції є перезрілою для нашої країни. Про повсюдний масштаб цього явища свідчать як самі громадяни України (86 % вважають корупцію «дуже поширеною» в Україні), так і «корупційні рейтинги» міжнародних організацій (за даними «Трансперенсі інтернешнл» за 2009 рік наша країна за рівнем корупції опустилася на 146 місце з 180 країн світу й поділяє його із Камеруном, Еквадором, Кенією, Сьєрр Лео не й Зімбабве).

Саме тому міжнародне співтовариство, його органи надають особливого, пріоритетного значення об'єднанню зусиль у боротьбі з корупцією, що відповідно породжує потребу додаткових наукових досліджень даного суспільно загрозливого явища. Теоретико-методологічні аспекти проблеми корупції в економічних відносинах досліджували такі вітчизняні та закордонні науковці, як І. Мазур, З. Варналій, В. Задорожний, Є. Невмержицький, С. Проява, В. Берестень, В. Засанський, В. Кириленко, Т. Ковальчук. У наукових праця даних дослідників достатньо глибоко розглянуто питання виникнення та протидії корупції.

Проте відсутність суттєвого прогресу не відчувається ані у сфері боротьби з корупцією, ані у створенні належних умов для запобігання її виникненню, що обгрунтовує потребу детального аналізу та пошуку нових антикорупційних механізмів в умовах кризи. Відповідно одним з напрямів інтенсифікації протидії корупції та формування антикорупційної стратегії держави є вивчення досвіду країн світу у боротьбі з корупцією та використання його при розробці рекомендацій щодо шляхів зменшення обсягів корупції в Україні.

Отже, метою є вивчення зарубіжного досвіду боротьби з корупцією та використання його при розробці рекомендацій щодо шляхів зменшення обсягів корупції в Україні. Урахуванням особливостей історичного розвитку країн, їх географічних особливостей та властивих їм корупційних проявів дає підстави дослідникам виділяти кілька моделей корупції, поіменованих у даній класифікації назвою певного континенту.

2. Міжнародні документи щодо основних функцій у галузі боротьби проти корупції та відповідних завдань у діяльності держави

Антикорупційна система України створена на основі світових практик та відповідає міжнародним стандартам у сфері антикорупції**.** У середині 1990-х років абсолютна більшість країн у світі визнали, що корупція є глобальною проблемою. З того часу у сфері запобігання корупції активно працюють регіональні та глобальні міжурядові організації.

Результатом такої діяльності стало ухвалення цілого комплексу міжнародних обов’язкових актів та актів рекомендаційного характеру, розроблених Організацією Об’єднаних Націй, Радою Європи,

Організацією економічного співробітництва та розвитку, Європейським Союзом та Організацією американських держав.

Першими міжнародними актами у сфері протидії корупції, які підписала та ратифікувала Україна, були Кримінальна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією (ратифікована 27 січня 1999 року) та Цивільна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією (ратифікована 4 листопада 1999 року). Це документи локального характеру, тому вони застосовуються лише в певних країнах.

Значним міжнародним досягненням у сфері протидії корупції стало ухвалення Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй Конвенції ООН проти корупції 31 жовтня 2003 року. Сьогодні це єдиний універсальний юридично обов'язковий інструмент для боротьби з корупцією. Так, 181 країна-підписант Конвенції здійснюють заходи, рекомендовані документом для подолання корупції.

Для України Конвенція набрала чинності 1 січня 2010 року, тобто Україна офіційно взяла на себе зобов'язання виконувати положення Конвенції. Фактично Україна почала виконувати взяті на себе зобов'язання у 2014 році шляхом прийняття Антикорупційної стратегії на 2014-2017 роки.

Відповідно до статті 5 Конвенції ООН проти корупції, кожна держава-учасниця розробляє і здійснює або проводить ефективну скоординовану політику протидії корупції. Ця політика має сприяти участі суспільства і відображати принципи правопорядку, належного управління державними справами й майном, чесності й непідкупності, прозорості та відповідальності.

Основні заходи щодо запобігання корупції включають:

Формування скоординованої політики, а саме встановлення й заохочення ефективних практик для запобігання і протидії корупції, які періодично переглядаються.

- Створення органу або органів із запобігання корупції, які формують та імплементують таку політику.

- Формування доброчесної публічної служби – це включає прозорі конкурси, достатнє фінансове забезпечення, фокусування на таких критеріях, як бездоганність роботи, справедливість і здібності.

- Етичні стандарти поведінки на державній службі, а саме заохочення непідкупності, чесності та відповідальності серед держслужбовців, створення визначених стандартів поведінки.

- Прозорі державні закупівлі й управління фінансами, а це публічне поширення інформації про закупівельні процедури, зрозумілі та прозорі критерії участі та відбору, ефективні механізми контролю.

- Державну звітність, що дозволяє суспільству отримувати інформацію про механізм прийняття рішень у державі, спрощення адміністративних процедур, публікацію інформації про корупційні ризики в держсекторі.

- Незалежність судових органів та органів прокуратури, що передбачає забезпечення незалежності, зміцнення чесності та непідкупності, запобігання корупції в середині органів.

- Доброчесність приватного сектору, що виражається в співпраці бізнесу та правоохоронних органів, розробці стандартів доброчесності для бізнесу, запобіганні конфлікту інтересів у випадку колишніх держслужбовців, які приходять у бізнес.

Участь суспільства, а саме посилення прозорості та залучення громадян у процес прийняття рішень, доступ до інформації, формування атмосфери несприйняття корупції, повага, заохочення та захист свободи пошуку й поширення інформації про корупцію. Запобігання відмиванню коштів – регулювання та моніторинг банків та небанківських фінансових установ, щоб запобігти відмиванню коштів у всіх формах.

Міжнародні нормативно-правові акти в цій сфері мають єдину мету – встановити загальні стандарти боротьби проти корупції на національному рівні через її криміналізацію та впровадження заходів для запобігання корупції.

Через рішення Конституційного Суду України від 27.10.2020 № 13-р/2020 робота НАЗК лишається заблокованою. НАЗК позбавлено можливості проводити повні перевірки декларацій, складати протоколи про адміністративні правопорушення, пов’язані з корупцією, здійснювати перевірки організації роботи із запобігання корупції в державних установах тощо.

3. Моделі корупції, що відповідають особливостям культури суспільства: західноєвропейська, азіатська, африканська, латино-американська

Дослідник Є.Невмержицький розглядає [3]: західноєвропейську модель, для якої характерний низький рівень корупції. Високий

рівень цивільної культури та правосвідомості породжують сприйняття суспільством корупції як певної аномалії, пов'язаної з порушенням закону. До даної моделі варто віднести такі європейські країни, як Швейцарія, Франція, Фінляндію, Нідерланди;

- азіатську модель. Корупція тут пов'язана з історією, культурою, традиціями, що зумовили функціонування держави. Цей різновид корупції, на відміну від попереднього, можна назвати соціальним.

Це означає, що корупційні відносини найтісніше переплітаються з іншими соціальними відносинами: сімейними, земельними, етнічними, корпоративними та ін. Тут працюють вікові традиції, наприклад пов'язані з бакшишем у Середній Азії чи практикою вибудовування довгострокових ділових і політичних відносин, що існують у деяких східноазіатських країнах;

- африканську модель. Для цієї моделі характерна ситуація, коли влада «продається» групі основних економічних кланів, що домовилися між собою або політичними засобами забезпечує надійність їх існування.

Перехід до цієї моделі можливий за таких умов: - політична влада в країні залишається неконсолідованою;

- фінансовобюрократичні групи під тиском інстинкту самозбереження припиняють протистояння й домовляються;

- формується олігархічний консенсус між консолідованими фінансовобюрократичними групами і частиною політичної еліти. Для країни це означає деградування економіки, задовольняючи тільки найголовніші потреби населення з метою уникнення соціальних потрясінь й забезпечуючи інтереси вузької олігархічної групи;

- латиноамериканську модель.

Уряд надає можливість «тіньовим» і криміналізованим секторам економіки досягти могутності, порівнюваної з державною. З цим явищем, яке стало державою у державі, боротися найважче. Узагальнення результатів досліджень феномена корупції свідчить, що сьогодні не існує чітко визначених для всіх правових систем єдиного розуміння сутності та змісту корупції. Проте міжнародна спільнота все одно шукає щось спільне для країн з різним рівнем розвитку і культури, відокремлюючи найбільш характерні і загальні ознаки й особливості.

Саме це було зроблено в правових актах міжнародних і регіональних організацій. Так, перша міжнародна конференція з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією пройшла ще у 1982 р. у Вашингтоні. З того часу з інтервалом в два-три роки такі форуми проводяться систематично. Окрім цього, такі питання неодноразово розглядались також на саммітах глав розвинених країн світу. Кожна з проведених конференцій зробила свій внесок у інтенсифікацію зусиль у боротьбі з корупцією і використання у цій діяльності досвіду окремих країн, зміцнення міждержавної взаємодії, пов'язаної з корупційними діяннями. У 1989 р. в Гаазі (Нідерланди) під егідою ООН відбувся міжнародний семінар з проблем корупції у сфері державного управління, результати якого стали передумовою розгляду цієї проблеми на Восьмому конгресі ООН.

У резолюції конгресу зазначалось, що корупція серед державних посадових осіб може призвести до знищення ефективності всіх видів урядових програм, ускладнити розвиток і створити загрозу для окремих осіб та груп людей. Значна увага приділялось питанням посилення боротьби з корупцією, яка сьогодні стала фактично міжнародною проблемою, приділяється Співдружністю Європейських країн.

Створена Радою Європи так звана міждисциплінарна група з протидії корупції (МГК) працює під керівництвом Європейського комітету з кримінальних проблем. Саме цією групою разом з Європейським Союзом розроблено програму «Восьминіг», в якій беруть участь 16 країн Східної Європи, у тому числі Україна.

Ця Програма є першою спробою дати реальний бій корупції у Центральній та Східній Європі. Таким чином, слід констатувати, що світова співдружність розглядає корупцію на сучасному етапі як одну із найбільших загроз для правопорядку, демократії, прав людини, чесності та соціальної справедливості. Загальновизнано, що вона заважає економічному розвитку та становить реальну загрозу моральним засадам суспільства. Створено також відповідну правову базу для посилення боротьби з цим антисуспільним явищем. Багатьом країнам, які входять до першої десятки найменш корумпованих держав, вдалося створити ефективні механізми протидії корупції. До таких країн належать: Франція, Фінляндія, Данія, Швеція, Нідерланди, Німеччина, Норвегія, Австралія, Сінгапур, Швейцарія,

Ізраїль, США, Австрія. Розглянемо деякі особливості організації антикорупційної діяльності в таких країнах.

Перш за все, слід відзначити, що корупція усвідомлюється урядом цих країн як серйозна проблема національної безпеки. При цьому корупція розглядається як зовнішня і внутрішня загроза та поділяється на політичну та економічну. Розвиток політичної корупції породжує безконтрольність політичної ситуації в країні і являє собою загрозу демократичним інститутам і балансу різних гілок влади. Економічна корупція знижує ефективність ринкових інститутів і регулюючої діяльності держави.

Важливо підкреслити, що зусилля з обмеження корупції в цих країнах, як правило, інституалізовані та масштабні. Як відомо, найменш корумпованою країною у світі є Фінляндія. Авторитетна міжнародна організація Transperency International вже кілька років поспіль віддає їй почесне останнє місце. У Фінляндії, втім, як і в інших розвинених демократіях, чесна влада – це система взаємодії права, громадянського суспільства, традицій і цінностей нації.

Чесна влада не залежить від персоналій ніхто з кандидатів на жодну з державних посад не може оголосити себе її гарантом, але всі політики зобов'язані служити їй. Дуже часто основним чинником для чесної влади називають рівень зарплат державних чиновників. Звісно, у Фінляндії ці зарплати відрізняються від українських чи російських. Але вони аж ніяк не надхмарні дозволяють жити достойно, хоча не розкішно.

Зарплати співробітників фінської держадміністрації не найвищі серед країн ЄС, вони менші, ніж у приватному бізнесі. Тому високий рівень зарплати держслужбовців – це не вирішальний антикорупційний чинник. Важливе значення у Фінляндії має етика поваги до роботи та неповаги до хитрощів, спритності, нечесності. Фіни вважають, що взяти хабар – означає втратити самоповагу. Навіть, якщо ніхто не знатиме про це, оскільки почуватиметеся залежним від людини, яка підмовила вас на нечесний вчинок. А це суперечить фінській етиці поведінки. У Іспанії протидія корупції здійснюється спеціальною прокуратурою з боротьби з економічними злочинами, пов'язаними з корупцією.

Кримінально карними вважаються наступні діяння: незаконне використання службової інформації; розтрата державного майна; посадова підробка; здирництво під час виконання службових

обов’язків; використання службового становища для надання тиску на посадових осіб; комерційні справи. Системний досвід боротьби з корупцією у Франції бере початок у 1993 р., коли у складі Міністерства юстиції Франції була створена Центральна служба по боротьбі з корупцією. На неї покладені такі важливі функції, як централізація інформації, необхідної для попередження (виявлення) фактів активної та пасивної корупції, зловживання службовим становищем як з боку державних службовців, так і приватних осіб, хабарництва, дій у корисливих цілях. Центральна служба інформує Прокурора республіки для проведення розслідування.

Заслуговує на увагу всебічна регламентація відповідальності за хабарництво Кримінальним кодексом Франції. Під хабарництвом у законі розуміється незаконне одержання, вимагання подарунків, презентів, обіцянок чи будь яких інших переваг для скоєння дій, що входять до повноважень службової особи.

При цьому ці форми хабарництва караються однаково суворо: десятьма роками тюремного ув’язнення і штрафом до одного мільйона франків. Відповідно до Закону № 2000595 від 30 червня 2000 р. передбачається кримінальна відповідальність у вигляді 10 років тюремного ув’язнення й штрафу (приблизно 100 тис. євро) за факт пропозиції будь якого виду винагороди чиновником іноземної держави або міжнародної організації, незалежно від того, пов'язане це з виконанням або утриманням від виконання дії в рамках його функціональних обов’язків.

Для нас певний науковий і практичний інтерес представляє такий різновид хабарництва, як торгівля впливом. Французький Кримінальний кодекс 1992 р. встановлює, що торгівля впливом має місце тоді, коли шляхом зло вживання своїм службовим становищем публічна особа і навіть приватна особа добиваються одержання від державного органу влади посади, вигідних операцій або будь якого іншого вигідного для хабародавця рішення.

Наприклад, система державної служби Франції передбачає наступні превентивні заходи щодо протидії корупції серед державних службовців і кадрів суспільної служби, функції яких піддані ризику корупції: ці категорії державних службовців зобов’язані повідомляти про своє майно й доходи у незалежні інстанції; створені правові й організаційні основи, що забезпечують всебічну прозорість декларації про доходи й майно високопоставлених службовців держапарату;

розроблені форми подачі інформації громадськості про угоди, підписані адміністративними установами або про дозволи, видані ними; введені заборони на без посередню оплату штрафу на місці за порушення правил дорожнього руху тощо.

На нашу думку, це один з найдієвіших механізмів боротьби з корупцією і його запровадження в Україні мало б позитивні наслідки. Підвищення ефективності боротьби з корупцією розглядається як одне з найважливіших завдань уряду Польщі. З цією метою Рада Міністрів у 2002 р. прийняла програму «Безпечна Польща», яка визначає стратегію боротьби поліції зі злочинністю й корупцією. У польському законодавстві корупція трактується як одержання або бажання одержати майнову або іншу вигоду при виконанні службових обов'язків; заступництво, яке надає посадова особа будькому у вирішенні його справ (протекція); дії, що завдають шкоди суспільним або приватним інтересам через перевищення повноважень або невиконання обов'язків.

Антикорупційна політика Польщі передбачає наступні пріоритетні напрямки: формування за допомогою громадських організацій відповідної думки в суспільстві, що створює сприятливі умови для антикорупційної діяльності; зміну суспільної думки щодо корупції як соціального явища; здійснення підтримки незалежних засобів масової інформації в сфері протидії корупції; підвищення рівня прозорості в діяльності владних структур; забезпечення розкривання злочинів, пов'язаних з корупцією, шляхом удосконалення діяльності органів карного переслідування й правосуддя; пошук нових, більш ефективних методів боротьби з корупцією, підвищення ролі контрольних органів і правосуддя; розробка механізмів реалізації прийнятих правових актів, спрямованих на боротьбу з корупцією.

В основу боротьби з корупцією у Німеччині покладено завдання знищення матеріальної, насамперед, фінансової бази злочинних угруповань. Це досягається двома шляхами: конфіскаційним (конфіскація майна) і створенням належної правової бази для унеможливлення «відмивання» «брудних» грошей. Особливо слід виділити обов'язок банківських установ надавати правоохоронним органам інформацію про операції з грошима у розмірі понад 20 тис. євро за умов, що ця інформація буде використана виключно для розслідування. Законом закріплено правило: якщо громадянин робить

внесок до банку у розмірі понад 50 тис. євро, він зобов'язаний пред'явити посвідчення особи.

Генеральна лінія німецького уряду у сфері запобігання корупції полягає у тому, щоб у результаті законодавчих, організаційних, кадрових та інших заходів унеможливити зловживання державним службовцем своїм посадовим становищем. Максимально удосконалена нормативна база щодо прийняття державними службовцями подарунків. Як виняток, дозволяється отримати подарунок, вартість якого не перевищує 20 євро. Але і в такому випадку державний службовець повинен доповісти про це своєму керівнику, який з урахуванням обставин може прийняти одне з двох рішень: або залишити подарунок у службовця, або зобов'язати його у встановленому порядку здати цей подарунок державі.

Серед інших антикорупційних механізмів, які запроваджуються в Німеччині, слід назвати створення реєстру корумпованих фірм. У даному разі Німеччина йде шляхом іноземного досвіду, зокрема ізраїльського. Його сутність полягає у тому, що фірма, яка включена до такого реєстру, позбавляється права виконувати будь які державні замовлення, стає об'єктом більш пильної уваги з боку правоохоронних органів. Такі заходи, за оцінками парламентарів та урядовців, повністю себе виправдовують. У науковій літературі Німеччини прийнято поділити корупційні діяння на три групи.

Ситуативна корупція – це, як правило, спонтанні дії, що відбуваються без планування і є неадекватною реакцією на безпосередньо проведену службову дію на чиюсь користь поза законом та норм або таку, що безпосередньо відбувається за корупційною дією. Структурна корупція має місце, коли продажність політиків службовців та інших посадовців субсидується протягом тривалого часу або якщо корупція має неодноразовий характер.

Корупція як складова частина організованої злочинності є найвищою й найбільш небезпечною формою корупції. Вона виявляється в діях організованої злочинності, що мають на меті поставити державні, суспільні, економічні та політичні установи під контроль злочинних організацій.

При цьому виді корупції діють потужні й розгалужені злочинні організації, що розповсюджують свій вплив не тільки на окремі німецькі землі, а й на всю територію країни. Найбільш виразно це проявляється при розподілі державних контрактів на будівництво

великих об’єктів, таких як аеропорти, автомагістралі, очисні споруди, зброя та устаткування для армії, флоту та поліції, спортивні об’єкти та концертні зали.

Прикладом комплексної боротьби проти корупції є антикорупційна стратегія Нідерландів. У цій країні існує постійна звітність та гласність у питаннях виявлення корупції та обговорення наслідків покарань за корупційні діяння. Розроблена система моніторингу можливих місць виникнення корупційних дій у державних та суспільних організаціях та жорсткого контролю за діяльністю посадових осіб. Основною мірою покарання за корупційну дію є заборона працювати у державних організаціях та втрата соціальних пільг, котрі надає державна служба, наприклад, пенсійного та соціального обслуговування. Шкала покарань включає також штрафи та відсторонення від виконання обов’язків. У всіх значущих організаціях, наприклад, у міністерствах, існують служби внутрішньої безпеки, обов’язком яких є реєстрація та виявлення помилок чиновників, їх навмисних та випадкових порушень чинних правил та наслідків таких порушень; організована система підбору осіб на посади, небезпечні з точки зору корупції; матеріали, пов'язані з корупційними діями, якщо вони не стосуються системи національної безпеки, в обов'язковому порядку стають доступними для громадськості.

Як і Нідерланди, однією з достатньо вільних від корупції країн залишається Ізраїль. Це забезпечується системою певного дублювання моніторингу за можливими корупційними діями. Такий контроль здійснюється урядовими організаціями та спеціальними підрозділами поліції, відомством Державного контролера, незалежного від міністерств та інших державних відомств.

Ці організації досліджують можливі корупційні прояви, а у випадку їх виявлення інформують органи розслідування. Причому отримана інформація повинна в обов’язковому порядку доводитись до громадськості. Дуже важлива незалежність цих організацій від керівництва міністерств і відомств, чиї чиновники можуть бути втягнуті в корупцію. Важливу антикорупційну роль відіграють засоби масової інформації.

Кожен чиновник цієї країни добре знає, що найнебезпечнішим для його політичної кар’єри є обвинувачення в корупції, що з’явилися в солідній газеті. Слід також відзначити, що в Ізраїлі, з огляду на

значні соціальні пільги для чиновників та безжального їх покарання при виявленні корупції, низова корупція практично відсутня. Історичний аналіз законодавчого регулювання в Англії свідчить, що перший закон про продаж посад був прийнятий ще в 1809 р.

Окрім цього, у англійському законодавстві на шляху боротьби з корупцією передбачається кримінальна відповідальність за одержання незаконної винагороди в публічних організаціях; підкуп під час виборів парламенту або місцевих органів влади; підкуп посадової особи; дача хабара з метою схилити посадову особу діяти всупереч його штатним посадовим обов'язкам; вимагання матеріальних цінностей, з метою спонукання представника публічної організації до дії або бездіяльності в рамках його компетенції як члена або службовця публічної організації; за підкуп, пов'язаний з договорами, що укладаються з урядовими або публічними організаціями, а також з їхніми представниками; підкуп з метою одержання почесних нагород; підкуп суддів і чиновників; підкуп з метою одержання якої-небудь посади; неуповноважене поширення службової інформації; невиконання обов'язків; недбалість при виконанні обов'язків; порушення довіри й обман; зловживання владою; невиправдана бездіяльність посадової особи.

На особливу увагу у світлі визначення країни, досвід антикорупційної політики якої є найбільш придатним для України, є, на нашу думку, Грузія. Ця країна обрала більш радикальну стратегію протидії корупції гранично можливе зменшення ролі держави в регулюванні суспільних процесів. Вочевидь, головною метою цих заходів була необхідність докорінно покращити інвестиційний клімат в країні, досягти бурхливого розвитку приватного сектора. Логіка цього підходу передбачала скорочення державного апарату, максимальне роздержавлення власності, реформи податкової та митної систем, створення вільних економічних зон. Про успішність цієї політики свідчить високе 11 місце Грузії у рейтингу Світового банку «Doing business» за 2010, тоді як Україна посідає там лише 142 місце зі 180 країн світу [5].

Внаслідок радикальної політики Грузія досягла вражаючого антикорупційного ефекту в рейтингу «Трансперенсі інтернешнл» за чотири останні роки вона піднялася зі 124 місця на 67, і перебуває нині на рівні країн Євросоюзу. Запорукою успіху стало радикальне скорочення державного апарату: з 18 міністерств залишилось 13

(відбулося скорочення персоналу на 35 %), із 52 державних служб залишилось 34 (50 % скорочення персоналу). Прикладом реформи інституції влади стала ліквідація влітку 2004 року дорожньої поліції та створення патрульна поліція. Корінних змін зазнала дозвільна та податкова системи Грузії.

Для покращення умов ведення бізнесу були скасовані: ліцензійні й реєстраційні збори; державні мита; консульські, тендерні, виконавчі збори; збори з відстрочки обов'язкової військової служби; збори за користування природними ресурс ми; збори за очистку житлової території; збори з дозволів на будівництво і перевезення тощо. Існує законодавча заборона на збільшення кількості ліцензій і дозволів, на створення нових регуляторних органів. Кількість державних ліцензій, які потрібно було отримати в Грузії для початку будь якого виду економічної діяльності, зменшилася увосьмеро, кількість податків – з 22-х до 7. Нині податкова система Грузії складається з податку на доходи фізичних осіб; податку на додану вартість; соціального податку; податку на прибуток підприємств; акцизів; майнового податку; податку на гральний бізнес.

Отже, досвід розвинених країн у протидії корупції засвідчує, що найбільшу ефективність у боротьбі з корупцією виявляють ті країни, які підходять до вирішення проблеми комплексно та надзвичайно принципово. Узагальнюю чи практику реформ, спрямованих на протидію корупції, можна виділити наступні обов'язкові передумови здійснення антикорупційної стратегії в Україні: наявність політичної волі вищого керівництва держави; наявність компетентних урядових та неурядових експертів; наявність команди, яка спроможна це зробити по вертикалі; громадська підтримка. При цьому для поліпшення спроможності України протидіяти корупції необхідно об'єднати ці чотири компоненти разом.

ТЕМА 2.8. АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ НОВОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

План

1. Проблемні питання реалізації антикорупційного закону.
2. Національна антикорупційна стратегія.

1. Проблемні питання реалізації антикорупційного закону

На сьогодні основними нормативно-правовими актами, в яких зосереджено спеціальні антикорупційні положення є: Закон України «Про запобігання корупції»; Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України»; Закон України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів»; Закон України «Про Державне бюро розслідувань».

У 2018 році НАЗК продовжило роботу із завершення належної підготовки проекту Антикорупційної стратегії на 2018 – 2020 роки, який після 14 отримання від EUACI рекомендацій до проекту, підготовлених спільно з Міжнародною фундацією виборчих систем та проектом ПРООН «Прозорість та доброчесність публічного сектору», та після проведення робочої зустрічі із представниками цих міжнародних організацій, повторно подало проект на розгляд Кабінету Міністрів України.

Після схвалення проекту Уряд вносить його до Верховної Ради України (реєстр. № 8324 від 26 квітня 2018 року), проект 18 вересня 2018 року включено до порядку денного дев'ятої сесії Верховної Ради України восьмого скликання, проте до кінця року так і не розглядається по суті.

Проект Закону України «Про засади державної антикорупційної політики на 2020–2024 роки» (далі – проект Закону) розроблено відповідно до вимог статті 18 Закону України «Про запобігання корупції» на виконання завдання, визначеного у підрозділі 4.3 розділу «Антикорупційна політика» Програми діяльності Кабінету Міністрів України, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 року № 471.

Затвердження нової Антикорупційної стратегії на 2020–2024 роки дасть змогу Україні не лише вирішити зазначену проблему, забезпечивши всі публічні інституції надійним антикорупційним дороговказом та інструментарієм на найближчі п'ять років, а й зробити значний стратегічний крок уперед у напрямі мінімізації корупції та суттєво підвищити темпи її соціально-економічного зростання

З метою формування та реалізації антикорупційної політики, розроблення проектів нормативно-правових актів з цих питань та на виконання Плану пріоритетних дій Уряду на 2018 рік, затвердженого

розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28 березня 2018 року № 244, НАЗК підготувало проект Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання корупції", положення якого ґрунтуються на результатах аналізу практики застосування та відстеження результативності положень, що містяться в Законі, інших законодавчих актах, насамперед, в частині удосконалення норм щодо: запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб; вимог фінансового контролю при перевірці декларацій; положень, які регулюють порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів; підстав притягнення до відповідальності за корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення.

Метою законопроекту є удосконалення системи запобігання корупції в Україні шляхом підвищення стандартів доброчесності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб.

Також, НАЗК підготовлено робочу версію проекту Закону України «Про проведення перевірки на доброчесність», положення якого обговорювались на засіданні утвореної у НАЗК міжвідомчої робочої групи для підготовки законопроекту щодо проведення перевірки на доброчесність осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Кабінет Міністрів України 20 червня 2018 року постановою № 499 вніс зміни до переліку центральних органів виконавчої влади, інших державних органів, відповідальних за виконання зобов'язань, що випливають із членства України в міжнародних організаціях, (постанова Кабінету Міністрів України від 13 вересня 2002 року № 1371 «Про порядок участі центральних органів виконавчої влади у діяльності міжнародних організацій, членом яких є Україна»). Цими змінами НАЗК визначено відповідальним за виконання зобов'язань, що випливають із членства України в GRECO, Конференцією 15 держав – учасниць Конвенції ООН проти корупції, а також включено до числа органів державної влади, які є відповідальними за співпрацю з Управлінням ООН з наркотиків і злочинності.

Оцінка стану корупції в Україні міжнародними організаціями, приватним сектором та громадянським суспільством. Насамперед слід зазначити, що у звіті ЄС про виконання Угоди про асоціацію між

Україною з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, відображено, що Україна у 2018 році досягла важливого прогресу у реформах, але слід зробити більше – особливо, у судовій системі та боротьбі проти корупції.

Зокрема, Єврокомісар з Європейської політики сусідства та перемовин про розширення Йоганнес Ган зазначив, що протягом 2018 року Україна просунулася у напрямі виконання низки важливих і складних реформ, зокрема, в сфері охорони здоров'я, пенсій, децентралізації, державного управління і публічних закупівель, а також довкілля. Всі реформи є вкрай важливими для впровадження Угоди про асоціацію та для більш заможної та стабільної України. Не може бути зволікання у такому питанні, як протидія корупції. За результатами аналізу індексу сприйняття корупції – 2018 України, розрахованого міжнародною організацією Transparency International Україна здобула 32 бали (на два більше ніж у 2017) та піднялася зі 130 на 120 місце в глобальному рейтингу «Індексу сприйняття корупції» за результатами 2018 року.

Відповідно до рекомендацій Transparency International Україна на 2018 рік ухвалено закон про Вищий антикорупційний суд, який в цілому відповідає рекомендаціям Венеціанської комісії і передбачає ключову роль міжнародних експертів у доборі суддів, а також для малої приватизації, оренди комунальної нерухомості та вагонів «Укрзалізниці в продажах почали використовувати систему ProZorro».

В той же час, деякі рекомендації залишилися не виконаними, зокрема: не підвищилася роль громадськості у процесі перевірки кандидатів на посади суддів. не посилено повноваження НАБУ, оскільки детективи НАБУ так і не отримали права на власне «прослуховування». Зміни до законодавства ускладнили проведення експертиз в кримінальних провадженнях. СБУ та НПУ не позбулися функції боротьби з економічними злочинами.

На думку Європейської бізнес асоціації корупція та недовіра до судової системи вже третій рік поспіль очолюють рейтинг найголовніших перешкод для іноземних інвесторів.

Стан виконання міжнародних зобов'язань України у сфері запобігання та протидії корупції

На сьогодні Україною ратифіковано ключові конвенції з протидії корупції, зокрема Кримінальну та Цивільну конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією (ETS 173 та ETS 174), що дозволило приєднатися до GRECO. GRECO покликана удосконалювати компетентність її членів в боротьбі з корупцією для вжиття заходів через динамічний процес спільного оцінювання методів проведення та однакового впливу згідно з їхніми зобов'язаннями в цій сфері. Процедура оцінювання GRECO включає в себе збирання інформації через запитальник, візити груп експертів GRECO до країни оцінювання з метою збирання додаткової інформації через зустрічі з високопосадовцями, представниками організацій, установ, що відіграють ключову роль у країні оцінювання, та складання оціночного звіту. GRECO затвердила оціночний звіт за результатами спільних Першого і Другого раундів оцінювання України на своєму 32-му пленарному засіданні.

Цей звіт містив 25 рекомендацій для України. В рамках спільного Першого і Другого раундів оцінювання GRECO затвердила та опублікувала 5 додаткових звітів щодо виконання рекомендацій. Відповідно до 5 Додаткового звіту про виконання рекомендацій Україною 11 рекомендацій виконано задовільно, щодо виконання 9 рекомендацій Україною продемонстровано значний прогрес, 4 рекомендації виконано частково, 1 рекомендацію не виконано. Оціночний звіт в рамках Третього раунду взаємного оцінювання України GRECO затвердила на своєму 52-му пленарному засіданні. Україні надано 16 рекомендацій. Відповідно до Другого звіту про виконання рекомендацій Україною 8 рекомендацій виконано задовільно, щодо виконання 2 рекомендацій продемонстровано значний прогрес, 6 – виконано частково.

За результатами розгляду на 75-му пленарному засіданні GRECO інформації, наданої Україною щодо виконання рекомендацій в рамках Третього раунду, рекомендацій визнано виконаними задовільно, а щодо 5 продемонстровано значний прогрес. 24 Таким чином, Україна завершила звітування в рамках спільного Першого і Другому раунду, а також Третього раунду оцінювання.

Так, з метою належного виконання міжнародних зобов'язань, взятих Україною в рамках членства в GRECO, українською делегацією взято участь у 76 пленарному засіданні GRECO (19–23 червня 2017 року), на якому затверджено Оціночний звіт щодо

України за результатами Четвертого раунду оцінювання щодо запобігання корупції серед депутатів парламенту, суддів та прокурорів16 , у якому визначено 31 рекомендацію. 5 рекомендацій стосуються удосконалення діяльності новостворених антикорупційних органів, 7 – запобігання корупції у діяльності народних депутатів України, 9 – запобігання корупції в судах, а решта 10 – запобігання корупції серед прокурорів.

У вказаному звіті відзначаються досягнення України у формуванні нових антикорупційних органів. Водночас, підкреслюється необхідність продовження антикорупційної реформи та удосконалення антикорупційного законодавства, зокрема, в частині врегулювання конфлікту інтересів та одержання подарунків депутатами Верховною Ради України та в частині удосконалення законодавства, що регулює діяльність прокурорів та суддів. 19–23 березня 2018 року українська делегація взяла участь у 79-му пленарному засіданні GRECO, на якому члени національних делегацій розглянули та затвердили Звіти про результати виконання рекомендацій в рамках Четвертого раунду оцінювання держав-членів щодо запобігання корупції серед парламентарів, суддів та прокурорів. Делегація України під час заходу надала коротку інформацію щодо подальших заходів у боротьбі з корупцією в Україні.

На 84-му пленарному засіданні Групи держав Ради Європи проти корупції (GRECO), проведення якого заплановано потягом 2-6 грудня 2019 року в м. Страсбург (Французька Республіка), Україна звітуватиме про виконання рекомендацій GRECO, наданих Україні за результатами 4-го раунду оцінювання по темі «Запобігання корупції серед парламентарів, суддів та прокурорів» (Звіт затверджений на 76-му пленарному засіданні GRECO, що відбулося 19-23 червня 2017 р.).

Крім того, НАЗК в межах своєї компетенцій забезпечило участь глави делегації України для участі в роботі GRECO (відповідно до Указу Президента від 17 жовтня 2016 року № 468/2016) у 80-му (18-22.06.2018) та 81-му (03–07.12.2018) пленарних засіданнях GRECO. Участь у 79-му пленарному засіданні GRECO сприяла продовженню міжнародного співробітництва в реалізації заходів, спрямованих на подальше виконання рекомендацій цієї міжнародної організації, та зміцненню позицій України як держави, що є надійним партнером світової спільноти у сфері боротьби з корупцією.

Зокрема, підготовлено пропозиції про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» щодо оцінки діяльності прокурорів та проект Положення про порядок проведення оцінювання діяльності прокурорів, які для апробації такої процедури та напрацювання критеріїв оцінки у грудні 2018 року скеровано керівникам зазначених регіональних прокуратур.

Відповідний Звіт-оцінку було прийнято GRECO на 84-му пленарному засіданні (6 грудня 2019 року) та оприлюднено 26 березня 2020 року після дозволу України.

Щодо першої частини рекомендації уповноважені органи влади України звітують, що відповідно до зміненого Закону України «Про запобігання корупції» проведено відкриту конкурсну процедуру обрання нового Голови НАЗК. Із 32 початкових заяв конкурсна комісія відібрала вісім кандидатів та провела з ними співбесіди, які транслювалися в Інтернеті. Як наслідок, 15 січня 2020 року призначено нового Голову НАЗК. Органи влади також зазначають, що законодавчі зміни до Закону України «Про запобігання корупції», прийняті у жовтні 2019 року, теж спрямовані на підвищення незалежності НАЗК шляхом введення заборони втручання в діяльність НАЗК від державних органів різних рівнів або їх посадових осіб та визнання «незаконними» будь-яких вказівок чи вимог до посадових осіб або службовців НАЗК, не передбачених законодавством.

Також варто наголосити, що у Другому Додатковому звіті GRECO, за результатами Спільних 1-го і 2-го раундів оцінювання України (20–23 березня 2012 року) про виконання рекомендацій Україною, організація, серед іншого, рекомендувала Україні прийняти нормативно-правові акти про управління вилученим майном, що можуть гнучко застосовуватися з метою ефективного збереження вартості такого майна (рекомендація xii). У П’ятому Додатковому звіті про виконання рекомендацій за результатами Спільних 1-го і 2-го раундів оцінювання України (19 червня 2015 року) GRECO зробила висновок, що рекомендація xii залишається виконаною частково. GRECO зазначила, що зазначені заходи демонструють додатковий прогрес у цій сфері та закликала владу України продовжувати свої зусилля у цьому напрямку.

Таким чином, прийняття Закону України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління

активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» засвідчило прогрес на шляху до виконання рекомендації GRECO. Утворення АРМА також було одним з критеріїв виконання Україною Плану дій з лібералізації візового режиму з ЄС.

2. Національна антикорупційна стратегія

Розв'язання проблеми корупції є одним із пріоритетів для українського суспільства на сьогоднішньому етапі розвитку держави. За даними досліджень, саме корупція є однією з причин, що призвела до масових протестів в Україні наприкінці 2013 року – на початку 2014 року. Згідно з результатами дослідження «Барометра Світової Корупції» (Global Corruption Barometer), проведеного міжнародною організацією Transparency International у 2013 році, 36 відсотків українців були готові вийти на вулицю, протестуючи проти корупції.

За результатами проведеного Міжнародною фундацією виборчих систем (IFES) наприкінці 2013 року дослідження громадської думки, корупція вже входила до переліку найбільших проблем населення і викликала особливе занепокоєння у 47 відсотків громадян.

Верховна Рада України ухвалила в другому читанні та в цілому Закон про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки №4135, яким затверджується Антикорупційна стратегія на 2021–2025 роки.

Результати аналізу стану корупції в Україні, ефективності антикорупційної політики попередніх періодів, міжнародних стандартів та найкращих світових практик у сфері запобігання та протидії корупції дали змогу сформулювати такі основні принципи антикорупційної політики на 2021-2025 роки:

1) оптимізація функцій держави та місцевого самоврядування, реалізація чого передусім передбачає: усунення дублювання повноважень різними органами; тимчасове припинення реалізації малоефективних повноважень, що супроводжуються високим рівнем корупції, до запровадження належних процедур, які мінімізуватимуть відповідні корупційні ризики; усунення випадків реалізації одним і тим самим органом повноважень, поєднання яких створює додаткові корупційні ризики;

2) цифрова трансформація реалізації повноважень органами державної влади та органами місцевого самоврядування, прозорість

діяльності та відкриття даних як основа для мінімізації корупційних ризиків у їх діяльності;

3) створення на противагу існуючим корупційним практикам більш зручних та законних способів задоволення потреб фізичних і юридичних осіб;

4) забезпечення невідворотності юридичної відповідальності за корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення, що створює додатковий стримувальний ефект для всіх суб'єктів правовідносин;

5) формування суспільної нетерпимості до корупції, утвердження культури доброчесності та поваги до верховенства права.

Ці принципи мають враховуватися:

- під час розроблення та впровадження програмних документів Кабінету Міністрів України, інших органів державної влади з метою забезпечення ефективного запобігання корупції в усіх сферах державної політики;
- під час розроблення та впровадження антикорупційних програм публічних інституцій, зазначених у частині першій статті 19 Закону України «Про запобігання корупції» (далі - Закон), а також у діяльності органів місцевого самоврядування, під час розгляду і прийняття законів Верховною Радою України.

Антикорупційна стратегія реалізується шляхом виконання відповідної державної антикорупційної програми з виконання Антикорупційної стратегії, яку розробляє Національне агентство з питань запобігання корупції (далі - Національне агентство) з урахуванням особливостей, встановлених Законом, та затверджує Кабінет Міністрів України на термін дії цієї Антикорупційної стратегії.

У кожній із пріоритетних сфер Антикорупційна стратегія визначає ключові проблеми та формулює стратегічні результати, яких слід досягти для їх вирішення. Ці результати сформульовано таким чином, щоб вони давали однозначне розуміння комплексу заходів, необхідних для їх реалізації.

Щодо кожного з очікуваних стратегічних результатів у державній антикорупційній програмі визначаються заходи, показники результативності виконання кожного заходу, виконавці заходу, строки виконання заходу, а також джерела та обсяги фінансових ресурсів, необхідних для їх виконання.

Заходи, визначені в державній антикорупційній програмі, є обов'язковими для виконання в установлені нею строки.

Внесення змін до Антикорупційної стратегії відбувається із залученням Національного агентства.

При Національному агентстві створюється Координаційна робоча група з питань антикорупційної політики (далі - Координаційна робоча група) як консультативно-дорадчий орган, співголовами якої за посадами є Голова Національного агентства та Міністр Кабінету Міністрів України.

Персональний склад Координаційної робочої групи затверджується Кабінетом Міністрів України.

До складу Координаційної робочої групи входять виконавці заходів державної антикорупційної програми з виконання Антикорупційної стратегії та народні депутати України (за згодою).

Основними завданнями цього консультативно-дорадчого органу є сприяння координації дій органів державної влади щодо реалізації Антикорупційної стратегії і виконання заходів державної антикорупційної програми з її виконання, підготовка пропозицій щодо формування і реалізації державної антикорупційної політики (зокрема щодо удосконалення нормативно-правової бази).

Джерелами фінансування реалізації цієї Антикорупційної стратегії є кошти державного бюджету, кошти місцевих бюджетів, призначені для виконання такої державної програми, а також кошти міжнародної технічної допомоги.

У національній стратегії також визначено проблеми і стратегії їх вирішення. Зокрема, проблема – Відсутній належний облік та прозорість у використанні коштів, передбачених у бюджетах усіх рівнів на соціальний захист для всіх категорій отримувачів соціальної допомоги.

Очікувані стратегічні результати:

1) впроваджено єдину інформаційну систему соціальної сфери та забезпечено спрощення надання послуг у соціальній сфері;

2) впроваджено справедливий конкурс на підтримку громадських об'єднань осіб з інвалідністю.

Отже, Національне агентство забезпечує відкритий цілодобовий доступ до Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, на офіційному веб-сайті Національного агентства.

Доступ до Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, на офіційному веб-сайті Національного агентства надається шляхом можливості перегляду, копіювання та роздруковування інформації, а також у вигляді набору даних (електронного документа), організованого у форматі, що дозволяє його автоматизоване оброблення електронними засобами (машинозчитування) з метою повторного використання.

ТЕМА 2.9. СУЧАСНІ МЕХАНІЗМИ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

План

1. Загальні цілі та принципи запобігання і протидії корупції.
2. Класифікація механізмів попередження та протидії корупції.
3. Запобігання корупції шляхом виявлення та усунення корупціогенних чинників.
4. Формування антикорупційної культури українського суспільства.

1. Загальні цілі та принципи запобігання і протидії корупції

Враховуючи особливості сучасної корупції, які були детально висвітлені у попередніх розділах, науковці роблять висновок про неможливість її ліквідації або стійкого зведення до незначного рівня за допомогою короткострокової цільової програми. Більш того, корупція без постійної протидії їй має властивість розширюватися.

Враховуючи це, антикорупційна діяльність повинна бути постійною функцією держави і турботою всього суспільства на основі створення стабільних загальнонаціональних основ запобігання та протидії корупції, що розраховані на тривалу історичну перспективу. Згідно зі статтею 5 Конвенції ООН проти корупції, підписаною 31 жовтня 2003 р. та ратифікованою Україною 18 жовтня 2006 р., кожна держава-учасниця, згідно з основоположними принципами своєї правової системи, розробляє й здійснює або проводить ефективну скоординовану політику протидії корупції, яка сприяє участі суспільства і відображає принципи правопорядку, належного

управління державними справами та державним майном, чесності й непідкупності, прозорості й відповідальності.

Вироблення будь-якої політики має починатися з визначення місії – головної загальної мети діяльності, що розкриває призначення цієї діяльності. Місія задає загальний орієнтир, без якого неможливо сформувати єдину систему цілей, тому її визначення має передувати постановці цілей. Можна відзначити різні підходи до конкретизації місії запобігання та протидії корупції.

Наприклад, у навчальному посібнику «Основи протидії корупції» за редакцією І. Рогова, К. Мані, С. Бичкової (2004 р.) місія антикорупційної політики визначається як істотне зниження рівня корупції та забезпечення захисту прав і законних інтересів громадян, суспільства і держави від загроз, впливу і наслідків, пов'язаних із корупцією.

Подібне визначення міститься у Національній антикорупційній програмі Республіки Литва, затвердженій рішенням Сейму Республіки Литва від 17.01.2002 № IX-711, згідно з якою головна мета програми – зменшення рівня корупції в Литві та зведення до мінімуму її негативного впливу на розвиток економіки, демократії і соціальної держави та національну безпеку.

У Стратегії протидії корупції, що затверджена постановою уряду Республіки Угорщина від 02.03.2001 № 1022/2001, акцент зроблений на захисті соціального та економічного життя від корупції. Аналогічно у ст. 1 Модельного закону про боротьбу з корупцією, прийнятому на тринадцятому пленарному засіданні Міжпарламентської асамблеї держав – учасниць СНД 3 квітня 1999 р., передусім визначено, що закон спрямований на захист прав і свобод громадян, забезпечення безпеки держави від загроз, що випливають із проявів корупції, забезпечення ефективної діяльності державних органів, державних посадових осіб, а також осіб, які прирівняні до них, шляхом попередження, виявлення, припинення і розкриття корупційних правопорушень, усунення їх наслідків і притягнення винних до відповідальності.

Нарешті, у монографії О. Прохоренка «Корупція по-українськи (стан, проблеми, перспективи)» (К., 2005) дається комплексне розуміння мети політики України щодо протидії корупційним проявам у системі державної служби: захист інтересів державного бюджету; зміцнення економічних і політичних позицій України у

світовому співтоваристві; вдосконалення протидії корупційним проявам; створення комплексної системи державного контролю за виконанням антикорупційного законодавства; активізація участі України в розвитку міжнародного співробітництва у сфері протидії корупції; приведення законодавства України у відповідність з міжнародно-правовими актами забезпечення прав і свобод громадян, завершення формування громадянського суспільства.

Підсумовуючи наведені визначення, можна викласти розуміння місії антикорупційної діяльності як поєднання трьох складових, а саме: – максимального зменшення рівня корупції; – захисту суспільства від загроз, впливу і наслідків корупції; – виявлення та усунення причин і умов корупції.

Такому розумінню в цілому відповідає визначення, що міститься у Національній антикорупційній стратегії. Згідно з цим визначенням, метою Стратегії є зменшення рівня корупції в Україні шляхом усунення передумов її виникнення через упровадження превентивних заходів, зміцнення режиму законності, а також формування у суспільстві нетерпимого, негативного ставлення до корупції як суспільно небезпечного явища за допомогою спільних зусиль державних та громадських структур, за участю міжнародних організацій.

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

Серед них: – ефективне запобігання корупції; – цілеспрямована довгострокова боротьба з корупцією на всіх її рівнях; – звуження поля умов і обставин, що сприяють корупції; – забезпечення успішного виявлення корупційних дій і невідворотного покарання за них; – зменшення мотивації посадових осіб до корупційної поведінки; – створення атмосфери суспільного несприйняття корупції.

Крім цілей, антикорупційна діяльність має базуватися на певних принципах. У зв’язку з цим заслуговують на увагу передусім двадцять керівних принципів боротьби з корупцією, прийняті на 101-й сесії Комітету Міністрів Ради Європи 6 листопада 1997 р.

До цих принципів належать: – ефективне запобігання корупції та, відповідно, досягнення суспільного сприяння етичній поведінці; –

координоване визнання незаконності національної та інтернаціональної корупції; – гарантування свободи посадових осіб, які відповідають за протидію корупції, від незаконних впливів та їх автономії у виконанні відповідних функцій, а також захист осіб, які допомагають владі у боротьбі з корупцією; – позбавлення корупціонерів посад та конфіскація у них майна; – запобігання використанню офіційними особами свого службового становища для приховування корупційних діянь; – обмеження недоторканності для розслідування, звинувачення або притягнення до суду за корупційні діяння, ступінь якої має бути не більшим, ніж це необхідно в демократичному суспільстві; – сприяння спеціалізації осіб або органів, що відповідають за боротьбу з корупцією, їх спеціальне навчання та забезпечення необхідними засобами; – ефективне узгодження в частині протидії корупції податкового законодавства і діяльності органів, що відповідають за його застосування; – врахування необхідності боротьби з корупцією у функціонуванні органів публічної адміністрації та процесах прийняття ними управлінських рішень; – врахування антикорупційних вимог у нормах і правилах, що стосуються прав і обов'язків адміністративних посадових осіб; сприяння деталізації очікуваної поведінки даних осіб, зокрема за допомогою спеціальних кодексів поведінки;

– застосування процедур аудиту діяльності адміністративних органів та організацій державного сектору; – утвердження провідної ролі процедур аудиту в запобіганні та виявленні корупції поза адміністративними органами; – врахування в системі публічної відповідальності або підзвітності наслідків корупційної поведінки посадових осіб публічної адміністрації; – прозорість процедур державних закупівель, що заохочує чесну конкуренцію та стримує корупціонерів; – законодавче прийняття кодексів поведінки та впровадження правил фінансування політичних партій і виборчих кампаній, що перешкоджають корупції; – свобода ЗМІ щодо отримання і поширення інформації з питань корупції лише з потрібними для демократичного суспільства обмеженнями та застереженнями;

– урахування у цивільному праві необхідності боротьби з корупцією, зокрема надання ефективних засобів особам, права та інтереси яких порушуються внаслідок корупції; – заохочення досліджень у сфері протидії корупції; – урахування зв'язку корупції з

організованою злочинністю та відмиванням грошей; – розвиток міжнародного співробітництва у всіх аспектах протидії корупції.

Інший міжнародний документ – План дій по боротьбі з корупцією для Вірменії, Азербайджану, Грузії, Таджикистану і України, схвалений на 5-й щорічній зустрічі Мережі по боротьбі з корупцією для країн з перехідною економікою 10 вересня 2003 р. у м. Стамбулі (Туреччина), встановлює три головні принципи антикорупційної діяльності:

– розвиток ефективної і прозорої системи державної служби;

– посилення боротьби з хабарництвом і забезпечення чесності в бізнесі;

– підтримка активної участі громадськості в реформах.

Принципи протидії корупції ґрунтовно розроблено О. Прохоренком. Він виділяє насамперед принцип законності, що зумовлює необхідність переважно законодавчого визначення основних цілей, функцій, структур, процесів, принципів державного управління. Цей принцип має виявлятися і в належному законодавчому забезпеченні протидії корупції, що дає органам, на які покладено функції такої протидії, її законні засоби. Автор відзначає гласність як один із головних принципів діяльності всіх державних органів, що сприяє як вихованню правопорушників шляхом впливу на них громадської думки, так і попереджає про застосування санкцій до винних осіб, що сприяє зменшенню правопорушень.

О. Прохоренко розкриває також зміст низки принципів державноправової політики протидії корупції, до яких відносить: – справедливість, що потребує реального і безперечного втілення як у законі, так і на практиці правозастосування конституційної вимоги рівності всіх перед законом та судом; – невідворотність відповідальності за кожен вчинений злочин чи правопорушення, враховуючи, що впевненість у безкарності розбещує;

– відповідність покарання характеру та ступеню суспільної небезпеки злочину й особистості винного, що виключає будь-які пільги для високопосадовців-корупціонерів; – забезпечення економічної невигідності корупції, що вимагає перегляду правових наслідків судимості та дуже обмежених розмірів матеріальних стягнень, особливо з корисливих злочинців, запровадження конфіскації майна як наслідку корупційного злочину; – економічне стимулювання реальних успіхів правоохоронних органів, дізнавачів

та слідчих з протидії та розкриття корупційних злочинів; – запобігання корупції, що має стати обов'язковою складовою правової системи, обов'язковим елементом правоохоронної діяльності та громадської активності населення, в тому числі через цілеспрямоване формування правової культури; – правовий та соціальний контроль, що потребує посилення контрольних функцій усіх гілок державної влади та громадськості за дотриманням законодавства як державними органами, так і громадськими об'єднаннями; – координацію діяльності з розробки та реалізації державної політики протидії корупційним проявам у системі державної служби.

Доцільно також виокремити принцип державно-громадського партнерства, що полягає у співпраці органів державної влади та інститутів громадянського суспільства у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики, громадському контролі за діяльністю державних органів та забезпеченні особистої безпеки громадян, які допомагають владним структурам у боротьбі з корупцією.

Отже, організації громадянського суспільства відіграють дуже важливу роль в обмеженні масштабів корупції, оскільки вони зацікавлені у високій якості державного управління і виступають посередниками у налагодженні зв'язків між населенням і державними інститутами. Наявність вільних і відкритих ЗМІ допомагає стримувати рівень корупції шляхом розкриття і висвітлення зловживань. Безумовно, наведений комплекс принципів потребує подальшого доповнення і деталізації з виділенням специфічних засад запобігання та протидії корупції у різних сферах суспільного життя.

2. Класифікація механізмів попередження та протидії корупції.

Згідно з ч. 2 ст. 3 Конституції України права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності органів держави та місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб. Службовці органів державної влади та місцевого самоврядування перебувають у постійних взаємовідносинах із громадянами та забезпечують втілення в життя завдань і рішень органів публічної влади.

Як свідчить досвід демократичних держав, будь-які позитивні реформи слід починати саме з реформування апарату державної влади

та підвищення професіоналізму й відповідальності службовців органів влади. У цьому випадку йдеться не лише про державних службовців, але й службовців органів місцевого самоврядування, насамперед – посадових осіб місцевого самоврядування, які здійснюють організаційні та розпорядчі функції в органах місцевого самоврядування.

У законодавстві європейських держав використовується термін «публічні службовці», який охоплює і службовців органів державної влади, і муніципальних органів (ОМС). Поняття «публічні службовці» найповніше відображає участь відповідних осіб у безпосередній реалізації публічних (загальнодержавних) завдань.

Сьогодні особливої гостроти набуло питання подолання корупції в секторі публічної служби. Сфера її діяльності є важливою для будь-якої держави. Відсутність продуманої кадрової політики та створення дієвого механізму протидії корупції у цій сфері неминуче призводить до кризового стану у державному управлінні й підриває довіру з боку громадян до органів публічної влади.

Саме корупція у діяльності публічних службовців завдає суттєвої шкоди демократичним засадам держави, підриває підвалини верховенства права, а також негативно позначається на економічному розвитку держави.

На першому місці, як правило, хабарництво як найнаочніша форма сучасного корупціонизму. При цьому вважається, що досить важливою в поясненні життєздатності демократичної держави в ринковій економіці є роль моралі.

Оскільки тільки деякі з політичних і організаційних структур менше піддані корупції, робиться висновок, що за відсутності поняття про чесність і демократичні ідеали функціонування ряду звичних інститутів було б незрозумілим.

Отже, передумовами корупції у країнах перехідного типу є: – відсутність стратегії формування нового суспільного ладу; – недооцінка ролі державного регулювання у перетвореннях; – наявність політичних сил, що прагнуть повернення до старого ладу; – залишки роздутого старого апарату необґрунтовано широкими повноваженнями; – зміна форм власності й утворення корпоративних угруповань і кланів; – прагнення всіх, навіть кримінальних структур, вирішити свої проблеми через державний апарат; – масова зміна законодавчих і правових норм, послаблення контролю за їх

виконанням; – значне збільшення кількості майже не обізнаних із національним законодавством і правопорядком іноземних підприємців та інвесторів, які стали легкою здобиччю корупціонерів. Наступними передумовами корупції в Україні можна назвати: – декларативність багатьох реформаторських намірів і рішень влади, їх обмеженість, зволікання та непослідовність у проведенні реформ; – переведення державної власності у приватну в інтересах окремих груп, тіньових структур і кланів; – криміналізація економічних відносин; – пасивність правоохоронних та інших державних органів щодо притягнення винних у корупційних вчинках до відповідальності, що стало стимулом безкарності корупційних діянь; – поширеність у суспільстві думки про корумпованість влади, пріоритетність жорстокішого покарання винних у вчиненні корупційних діянь, а не усунення причин та умов останніх; – сприяння формуванню таких уявлень через засоби масового впливу на населення за відсутності спрямованої антикорупційної протидії.

За змістом виділяють такі групи безпосередніх причин та умов розвитку корупції: – політичні (замкнутість системи управління, її повільний розвиток, відсутність системи виховання патріотичних почуттів, моральних якостей, поверховість у проведенні антикоруп ційної політики, брак державної ініціативи щодо створення громадських формувань, незалежних недержавних структур для зростання активності населення у боротьбі з коруп цією);

– економічні (несприятливий режим діяльності підприємств, відсутність прозорості багатьох економічних процесів і т. ін.);

– правові (брак цілісної системи антикорупційних засобів, невизначеність відповідальності за корупційні діяння, формальний характер чинної системи декларування доходів, неповне визначення суб'єктів, нецілеспрямованість правоохоронних органів щодо виконання правових вимог у виявленні корупційних діянь, викритті винних у їх вчиненні);

– організаційно-управлінські (відсутність чіткої регламентації діяльності посадових осіб, поширеність у кадровій політиці випадків заміщення посад через знайомство, відсутність механізмів унеможливлення прийняття на службу лідерів і членів злочинних угруповань, відсутність окремих працівників, що контролювали б цю сферу);

– соціально-психологічні (нерозвинутість громадянської свідомості, корислива спрямованість державних службовців, професійна та моральна деформація частини керівників, що виявляється у поблажливому ставленні до корупції). За результатами аналізу практики здійснення державної служби до причин та умов, що сприяють вчиненню корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних із корупцією, належать:

– недосконала структура органів державної влади та ОМС, повільне та непослідовне проведення адміністративної реформи;

– недостатній рівень матеріального забезпечення більшості державних службовців, його невідповідність складності та відповідальності поставлених перед ними завдань;

– нечіткість визначення компетенції органів державної влади та ОМС, наявність значної кількості дублюючих функцій, особливо у сфері контролю;

– низький рівень підготовки, управлінської культури частини керівників та посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування;

– існування принципів закритості, непрозорості під час прий няття управлінських рішень, недостатня якість їх підготовки рішень;

– брак дієвого механізму контролю за управлінською діяльністю;

– надмірна концентрація повноважень у керівництва органів державної влади та місцевого самоврядування;

– поширеність серед державних службовців неправильного розуміння службової лояльності та корпоративної солідарності;

– завантаженість осіб, відповідальних за прийняття політичних рішень, адміністративними питаннями;

– поширення серед громадян, керівників підприємств, установ та організацій традиції вирішувати питання шляхом встановлення корупційних зв'язків з державними службовцям.

Одним із головних напрямів боротьби зі злочинністю, визначених вітчизняним законодавством, є попередження корупційних діянь на держав ній службі та в органах місцевого самоврядування. Головне управління державної служби України, його територіальні підрозділи здійснюють конт роль і системний аналіз стану виконання Закону України «Про боротьбу з корупцією» в

органах влади та нормативно-правових актів, що регулюють питання профілактики зловживань у сфері державного управління.

Таким чином, надзвичайно серйозними є такі проблеми, як неефективність, затягнутість, непрозорість бюрократичних процедур, непідзвітність та корумпованість кадрів державної служби, непрозорість прийняття рішень у державних управлінських структурах, уразливість державної служби до політичних тисків. Згідно нового законодавства, запроваджено новий превентивний захід із запобігання корупції, такий як спеціальна перевірка відомостей щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування.

3.Запобігання корупції шляхом виявлення та усунення корупціогенних чинників

В українському суспільстві корупція має специфічні риси, які, з одного боку, успадковані від радянського минулого, а з другого – спричинені реаліями сьогодення.

До ознак, які характеризують стан корупції в органах державної влади, належать:

– безпосереднє заподіяння шкоди авторитету чи іншим охоронюваним законом інтересам держави;

– наявність у державного службовця умислу на вчинення дій (бездіяльність), які об'єктивно завдають шкоди охоронюваним законом інтересам держави та служби;

– використання державним службовцем свого становища всупереч інтересам державної служби;

– корислива мета або інша зацікавленість;

– незаконне отримання благ (матеріальних і нематеріальних), послуг, переваг.

Розглядаючи корупцію в органах місцевої влади в аспекті корупційних правопорушень у діяльності їх посадових осіб, науковці розуміють неправомірне використання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, офіційно наданої їй влади, посадових повноважень чи інших можливостей з метою задоволення особистих інтересів чи інтересів третіх осіб, а також в інших діях, які створюють умови для вчинення корупційних діянь чи є приховуванням їх або потуранням їм.

Найчастіше прояви корупційних дій посадових осіб, наділених владними повноваженнями, набувають таких форм: вимагання й одержання хабарів та інших матеріальних благ за: видачу дозвільних документів на здійснення підприємницької діяльності, виконання регуляторних функцій, неперешкоджання або сприяння у такій діяльності, вирішення питань зі сплати оренди, сприяння купівлі-продажу нерухомості й землі, надання послуг у сфері освіти та охорони здоров'я.

Суб'єктивна сторона корупційних діянь передбачає, що вони можуть вчинятися лише умисно. Це означає, що особа: – усвідомлює протиправний характер свого діяння; – передбачає його наслідки; – бажає або свідомо допускає настання цих наслідків. На відміну від інших видів протиправних діянь, корупційні порушення не можуть бути необережними. Об'єктивна сторона корупційних правопорушень означає, що вони можуть бути вчинені у вигляді активних дій або бездіяльності. Переважна більшість корупційних проявів полягає у вчиненні дій, хоча окремі такі діяння можуть полягати у бездіяльності в умовах, коли законом вимагається від чиновника вчинити певні дії (наприклад, неповідомлення про наявність конфлікту інтересів – ст. 172-7 КУпАП). На відміну від адміністративних правопорушень, злочини з елементами корупції завжди полягають лише у вчиненні певних дій.

Виділені у попередньому розділі цілі та принципи визначають загальні рамки антикорупційної діяльності. Вона має здійснюватися на основі довгострокової і прагматично орієнтованої стратегії, щодо спрямованості та змісту якої існують різні погляди. Наприклад, М. Горний обґрунтовує доцільність послідовної реалізації трьох антикорупційних стратегій: – суспільне усвідомлення небезпеки корупції та її наслідків (усвідомлення); – запобігання та протидія корупції (якісне управління); – верховенство закону і захист прав громадян (попередження). Перша стратегія (усвідомлення) включає такий комплекс дій. 1. Загальний аналіз ситуації та вироблення антикорупційної стратегії. 2. Антикорупційна громадянська освіта.

Вільний доступ до інформації та незалежні ЗМІ. Друга стратегія (якісне управління) передбачає: 1) транспарентність влади, прозорі процедури (у першу чергу у бюджетній сфері та виборчому процесі); 2) реформування системи державної служби, системи правоохоронних органів; 3) громадську участь у протидії корупції; 4)

зменшення рівня втручання держави в суспільні справи; 5) етичні кодекси для політиків, чиновників, підприємців; 6) зниження адміністративних бар'єрів для підприємців і впровадження конкурсності (система державних замовлень, грантів, інших конкурсних механізмів).

У межах третьої стратегії (попередження) автор виділяє такі напрями: 1) сильна і незалежна судова влада; 2) неухильне виконання законів; 3) законодавча база і громадська експертиза; 4) правова допомога і захист, впровадження інституту омбудсмена та інших правових інститутів. Логіка наведеної послідовності стратегій полягає у тому, що спочатку слід усвідомити, що корупція – це негативне явище і їй потрібно протидіяти, потім необхідно попереджувати корупцію, усувати її причини, а якщо корупція таки має місце, то запобігати її проявам та захищати громадян від її наслідків.

З погляду спрямованості антикорупційної діяльності остання може базуватися на різних підходах, серед яких у виданні «Антикоррупционная політика» за ред. Г. Сатарова (2004 р.) виділяються та аналізуються три загальні стратегічні підходи. Перший підхід орієнтований на «війну» з корупцією.

Його сутністю є боротьба із зовнішніми проявами корупції і конкретними корупціонерами каральними засобами. У державі приймаються спеціальні закони, що доповнюють кримінальний кодекс і передбачають більш суворі покарання за вступ у корупційні відносини, а також посилюються контрольні державні органи. Переваги цього підходу полягають у такому.

Проблема корупції визнається актуальною і ставиться на порядок денний. Держава займає чітко визначену позицію, демонструє політичну волю і готовність до активних дій нехай навіть за допомогою дуже специфічних засобів.

Стратегія «війни» швидко дає відчутний результат. Репресивні заходи торкаються великого числа людей, їх результат легко піддається вимірюванню, може бути використаний з метою політичної реклами, швидко досягає громадськості та надовго запам'ятовується. Разом з тим підхід, орієнтований на «війну» з корупцією, має набагато більше недоліків, серед яких виділяють такі:

1. Кримінальне покарання цілком може відіграти роль заходу залякування, поновлення соціальної справедливості або відплати корупціонеру, проте йому не під силу викоренити причини корупції.

Більш того, у в'язниці чиновник удосконалює свої уявлення про способи здирства і отримання хабарів.

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

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

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

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

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

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

стратегії, оскільки вона ставить під загрозу не тільки прибуток корупціонерів, але і їх свободу і життя.

8. Стратегії «війни» властива висока ймовірність її застосування для імітації протидії корупції з метою мобілізації суспільної підтримки або режиму загалом (випадок авторитаризму), або конкретним політикам – ініціаторам стратегії. Яскравим історичним прикладом реалізації цього підходу стала боротьба з корупцією у Китаї в другій половині ХХ ст.

Під час першої хвилі такої боротьби на початку 1950-х рр. тисячі осіб були страчені за вступ у корупційні відносини. У короткостроковій перспективі результати стали вражаючими, оскільки число зареєстрованих випадків корупції на найближче десятиліття різко зменшилося. Однак перша хвиля боротьби проти корупції призвела до формування корупційних мереж, тобто до нового якісного рівня корупції.

Внаслідок цього на початку 1980-х рр. друга хвиля ширкомасштабної «війни» з корупцією дала значно гірші результати та показала неефективність зосередження зусиль виключно на симптомах проблеми, тобто виявленні і покаранні корупціонерів.

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

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

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

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

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

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

4. Формування антикорупційної культури українського суспільства

Корупція є однією з найактуальніших соціальних проблем сучасності, розв'язання якої є надзвичайно важливим для багатьох країн світу. Це повною мірою стосується і України, високий рівень корумпованості якої визнано її політичним керівництвом, вітчизняними та зарубіжними аналітиками, відповідними міжнародними інституціями.

Корупція в сучасних умовах стала чинником, який реально загрожує національній безпеці і конституційному ладу України. Вона негативно впливає на різні сторони суспільного життя, зокрема економіку, політику.

Серед механізмів запобігання та протидії корупції в Україні досить довго пріоритет у державній антикорупційній політиці віддавався удосконаленню населенню правової сфери, регулюванню економічних відносин, жорсткому покаранню винних у вчиненні корупційних діянь тощо. Але досвід показав, що більшість законів та заходів, спрямованих на боротьбу з корупцією, на практиці не дали позитивних результатів. Причини такого незадовільного стану справ великою мірою пов'язані з культурою, менталітетом, традиціями корупційної діяльності в органах державної влади й правоохоронних органах.

Тому важливим завданням на шляху запобігання та протидії корупції виступає формування антикорупційної культури суспільства.

Отже, зниження корупційної активності громадян можливе за рахунок формування антикорупційної культури суспільства, зокрема негативного ставлення громадян до корупції та готовності протидіяти їй. В Україні потрібно створити сприятливі умови для розвитку соціальної (тобто політичної, економічної, правової, моральної) культури громадян, низький рівень якої нівелює антикорупційний ефект від правових, судових, управлінських та інших реформ.

Фахівці вважають, що для зміни такого становища, формування антикорупційної свідомості громадян і посилення їх антикорупційної мотивації необхідне здійснення комплексу заходів виховного, навчального та інформаційного характеру, спрямованих на роз'яснення громадянам сутності, небезпечності та усіх негативних наслідків корупції для суспільства, поширення серед громадян ідей нетерпимості до проявів корупції, формування високої антикорупційної правосвідомості та доведення переваг законослухняної поведінки тощо.

У такому комплексі заходів можна виділити низку загальних напрямів. До них належить, передусім, формування у суспільстві чіткого розуміння сутності корупції, зокрема основних характеристик та різних аспектів цього явища, типових форм корупційних проявів та корупційних ситуацій, що можуть виникати у повсякденному житті. Дослідники розглядають як вагомий чинник корупції розходження між суспільними уявленнями про неї та її законодавчим визначенням. Частина корупційних проявів, наприклад запрошення «потрібної» людини в ресторан, піднесення за «особливу» допомогу цінного подарунка тощо, може не сприйматися суспільством як протиправна поведінка або традиційно виправдовуватися.

У цьому зв'язку часто спостерігається пасивність громадян у протидії відповідним проявам або потурання їм. При такому розходженні найвірогідніше, що чиновники будуть діяти згідно з пануючими у суспільстві поглядами всупереч закону, якщо, звичайно, це буде їм вигідно. Таким чином, суспільна протидія корупції неможлива доти, доки у громадян не вироблено чітких уявлень про неї.

Пов'язаним напрямом є розкриття справжньої ціни корупції, тобто усього спектра та загрозливості її негативних наслідків як для суспільства та держави загалом, так і для кожного громадянина. Розрізняють прямі та непрямі наслідки корупції. До прямих наслідків

належать, наприклад, несправедливість та нераціональність процедур розподілу державних ресурсів, загальні втрати коштів внаслідок корупції, що призводить до зменшення суспільних благ. Непрямі наслідки полягають у неналежному функціонуванні структур публічної адміністрації, законодавчих та судових органів, їх нездатності забезпечувати суспільний розвиток тощо.

Загалом виділяють багато деструктивних наслідків корупції в усіх основних сферах суспільства. Зокрема, до її економічних наслідків відносять: розширення тіньової економіки, що призводить до ослаблення бюджету; порушення конкурентних механізмів ринку, дискредитацію самої ідеї ринкової конкуренції; неефективне використання бюджетних коштів, матеріальних та людських ресурсів; підвищення цін за рахунок корупційних «накладних витрат»; поширення серед суб'єктів ринку сумнівів у здатності держави встановлювати, контролювати і виконувати чесні ринкові правила; зменшення бажання іноземних інвесторів вкладати гроші в економіку країни тощо.

Серед соціальних наслідків корупції виділяють: відволікання значної частини ресурсів від цілей суспільного розвитку; закріплення і збільшення майнової нерівності, поширення бідності серед населення; дискредитація права як основного регулятора суспільного життя; зміцнення організованої злочинності через корумпованість правоохоронних органів; загострення соціальних проблем через слабкість бюджету та ін. Політичними наслідками корупції вважаються: зміщення цілей політики від загальнонаціонального розвитку до забезпечення інтересів окремих груп; падіння довіри до влади, зростання її відчуження від суспільства; погіршення міжнародної репутації країни; збільшення ризику встановлення диктатури на хвилі боротьби з корупцією і т. ін.

До кола духовно-моральних наслідків корупції можна включити: загальне погіршення морального стану суспільства; зменшення у багатьох громадян віри в можливість нормального життя в країні тощо. Видається необхідним роз'яснення на рівні масової свідомості усіх зазначених негативних наслідків корупції та їх зв'язку з погіршенням якості життя більшості громадян, оскільки саме вони є головними жертвами корупції, які несуть основний тягар сукупних збитків від неї.

У свою чергу, до посадових осіб державних органів усіх рівнів важливо донести, що, беручи участь у корупційних діях, вони завдають шкоди не лише своїм співвітчизникам, але й собі, оскільки загальне погіршення ситуації в країні позначається на бутті всіх її громадян без винятку. Важливе значення має залучення до такої просвітницької діяльності інститутів громадянського суспільства. Розкриваючи суспільну шкідливість корупції, необхідно також роз'яснювати важливість та можливості участі громадськості у запобіганні та протидії цьому явищу. Кожен громадянин має усвідомити потребу ухилятися від сприяння корупції, активно реагувати на помічені корупційні дії та вимагати підзвітності й прозорості роботи державних установ. Крім того, громадяни мають бути інформовані про наявні механізми їх співпраці з органами державної влади в подоланні корупції. Наступним напрямом є детальне публічне висвітлення діяльності держави щодо запобігання та протидії корупції.

Для досягнення співпраці з громадськістю необхідно широко інформувати її про: основні положення антикорупційного законодавства; засади відповідної державної політики та зміст державних програм, які передбачається виконувати, з обґрунтуванням потреб їх суспільної підтримки; основні організаційні структури з питань боротьби з корупцією; важливі антикорупційні заходи тощо.

У цьому зв'язку ст. 19 та ст. 20 Закону України «Про запобігання корупції» регламентує питання інформування громадськості про антикорупційну діяльність держави. Зокрема, спеціально уповноважений орган з питань антикорупційної політики щороку готує національну доповідь щодо ефективності реалізації державної антикорупційної політики, яку не пізніше 1 квітня оприлюднює на своєму офіційному веб-сайті та подає Кабінету Міністрів України, Верховній Раді України, Президенту України.

Важливе значення має поширення серед громадян інформації про базові стандарти діяльності державних установ, щоб сформувати суспільні очікування цих стандартів та готовність до реагування у разі невідповідності їм. Знання стандартів дає громадянам підстави вимагати від чиновників відповідної якості послуг замість отримання цієї якості корупційним шляхом, а також подавати скарги до державних органів у разі недотримання стандартів. Спорідненим напрямом є антикорупційна освіта населення, включаючи поширення

серед різних верств населення ідей нетерпимості до проявів корупції, доведення переваг правомірної поведінки, від якої залежить добробут кожного громадянина України. Для забезпечення позитивного результату така освіта повинна мати системний характер.

Тому крім загальної просвітницької роботи, важливо проводити інформаційні та навчальні заходи специфічного змісту для певних цільових аудиторій, таких як представники малого бізнесу або ЗМІ, учні та студенти, депутати місцевих рад, працівники галузей освіти, охорони здоров'я тощо.

Такі заходи мають відповідати особливостям корупційних проявів у тій чи іншій галузі та сприяти формуванню антикорупційної культури конкретних соціальних груп. Особливе місце посідає антикорупційна освіта державних службовців, зокрема вироблення в них розуміння суспільної небезпеки корупції, важливості та відповідальності державної служби як форми служіння суспільству, донесення державним службовцям основних положень міжнародного законодавства щодо протидії корупції, їх інформування про види корупційних правопорушень та роз'яснення санкцій за вчинення цих правопорушень, формування в державних службовців знань принципів і механізмів запобігання та протидії корупції, вмінь та навичок застосування цих знань на практиці тощо. Поряд з освітніми заходами, невід'ємною складовою формування антикорупційної культури суспільства є духовне оздоровлення нації.

У результаті нинішній духовний стан українського суспільства, що великою мірою характеризується відсутністю надособистісних цінностей, ідеалів та моральних заборон, формує егоїстично-споживацький світогляд громадян і намагання збагачуватися будь-якими шляхами, у тому числі корупційними. Як наслідок, проведені за останні роки в Україні дослідження з питань запобігання та протидії корупції свідчать про проблему не просто толерантного ставлення всього суспільства до корупції, а про використання корупції як «ефективної рушійної сили» при отриманні позитивних результатів врегулювання різного роду проблем.

Отже, важливим видається вироблення, закріплення в суспільній свідомості та поступове практичне втілення чіткого бачення майбутнього України як країни з гідним рівнем життя, яка розвивається на засадах життєтворчості та любові до ближнього, що несумісно з такими ганебними суспільними явищами, як корупція.

Таке бачення доцільно розгорнути у вигляді довгострокової стратегії розвитку України, виробленої на основі суспільної згоди та закріпленої спеціальним законом, що має стати базовим документом для діяльності вітчизняного уряду.

Важливим завданням на шляху запобігання та протидії корупції в Україні виступає формування антикорупційної культури суспільства. Для вирішення цього завдання необхідною є системна діяльність за низкою основних напрямів, серед яких доцільно виділити такі:

• формування в суспільстві чіткого розуміння сутності корупції, донесення на рівні масової свідомості її справжньої ціни, тобто усього спектра та небезпеки її суспільно деструктивних наслідків;

• роз'яснення важливості та наявних механізмів участі громадськості у запобіганні та протидії корупції;

• детальне публічне висвітлення антикорупційної діяльності держави, забезпечення відкритості та прозорості державних органів з відповідних питань;

• поширення серед громадян інформації про базові стандарти діяльності державних установ;

• загальна антикорупційна освіта населення, проведення інформаційних і навчальних заходів специфічного змісту для цільових аудиторій у галузях, що характеризуються найгіршою корупційною ситуацією, та особливо антикорупційна освіта державних службовців;

• духовне оздоровлення нації, що приведе до значного зменшення егоїстично-споживацької складової у світогляді громадян, шляхом повернення до цінностей Православної цивілізації, частиною якої українське суспільство було протягом століть, у поєднанні з патріотичним вихованням;

• вироблення, закріплення в суспільній свідомості та поступове практичне втілення чіткого бачення майбутнього України як країни, розвиток якої не сумісний з ганебними суспільними явищами на зразок корупції.

Отже, запропонований перелік напрямів формування антикорупційної культури не є вичерпним. Крім того, кожен напрям потребує детальної наукової розробки, що зумовлює перспективи подальших досліджень.

ТЕМА 2.10. ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА КОРУПЦІЙНІ ДІЯННЯ В УМОВАХ ВІЙНИ ТА СПЕКУЛЯЦІЯ ГУМАНІТАРНОЮ ДОПОМОГОЮ

План

1. Відповідальність за корупційні або пов’язані з корупцією правопорушення та усунення їх наслідків.
2. Адміністративна відповідальність за корупційні або пов’язані з корупцією правопорушення.
3. Кримінальна відповідальність за корупційні або пов’язані з корупцією правопорушення.
4. Дисциплінарна відповідальність за корупційні або пов’язані з корупцією правопорушення.

1. Відповідальність за корупційні або пов’язані з корупцією правопорушення та усунення їх наслідків

Одним із ключових моментів стратегії боротьби з корупцією слід вважати діяльність компетентних органів, спрямовану на забезпечення невідворотності відповідальності винних.

За вчинення корупційних правопорушень особи, уповноважені на виконання функцій держави, притягуються у встановленому законом порядку до:

1) кримінальної;
2) адміністративної;
3) цивільно-правової;
4) дисциплінарної відповідальності.

Слід зазначити, що новим законодавством змінено систему адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення, яка діяла раніше та чітко розмежовано вимоги застосування кримінальної та адміністративної відповідальності за скоєння корупційного діяння.

Відомості про осіб, яких притягнуто до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень, у триденний строк з дня набрання відповідним рішенням суду законної сили заносяться до Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні правопорушення.

Відповідно до статті 65 Закону України «Про запобігання корупції» особа, яка вчинила корупційне правопорушення або правопорушення, пов’язане з корупцією, однак судом не застосовано до неї покарання або не накладено на неї стягнення у виді

позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, пов'язаними з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, або такою, що прирівнюється до цієї діяльності, підлягає притягненню до дисциплінарної відповідальності у встановленому законом порядку.

Питання про притягнення до дисциплінарної відповідальності судді, судді Конституційного Суду України, який вчинив корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення, однак судом не застосовано до нього покарання або не накладено на нього стягнення у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, пов'язаними з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, або такою, що прирівнюється до цієї діяльності, вирішується у встановленому законом порядку.

Особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, стосовно якої набрало законної сили рішення суду про визнання необґрунтованими активів та їх стягнення в дохід держави, підлягає звільненню з посади в установленому законом порядку.

З метою виявлення причин та умов, що сприяли вчиненню корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення або невиконанню вимог цього Закону в інший спосіб, за поданням спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції або приписом Національного агентства рішенням керівника органу, підприємства, установи, організації, де працює особа, яка вчинила таке правопорушення, проводиться службове розслідування в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

2. Адміністративна відповідальність за корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення

Цей вид юридичної відповідальності застосовують лише до правопорушень, пов'язаних із корупцією, тоді як застосування його до корупційних правопорушень не передбачено. Адміністративні правопорушення законодавець виділив в окрему главу – 13-А (адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією) Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП)/

Розкриваючи тему відповідальності за корупцію, висвітлимо саме поняття «корупція», дефініцію якого наведено в ч. 1 ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції".

Отже, корупція – це використання особою, зазначеною в ч. 1 ст. 3 цього Закону, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних із ними можливостей із метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки / пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка / пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у ч. 1 ст. 3 цього Закону, чи на її вимогу іншим фізичним або юридичним особам із метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних із ними можливостей.

Законодавець розмежовує корупційне правопорушення та правопорушення, пов'язане з корупцією. Так, згідно із ч. 1 ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції" корупційне правопорушення – це діяння, що містить ознаки корупції, учинене особою, зазначеною у ч. 1 ст. 3 цього Закону, за яке встановлено кримінальну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність, тоді як правопорушення, пов'язане з корупцією, – це діяння, що не містить ознак корупції, але порушує встановлені цим Законом вимоги, заборони та обмеження, учинене особою, зазначеною в ч. 1 ст. 3 цього Закону.

Отже, основна відмінність між наведеними видами правопорушень полягає в тому, що обов'язковою ознакою першого є наявність ознак корупції, а другого – відсутність таких ознак, проте останнє буде лише в разі порушення встановлених Законом України «Про запобігання корупції" вимог, заборон та обмежень. Різняться вони також з огляду на передбачені законом види юридичної відповідальності за їх учинення, особливості яких і буде проаналізовано в цій статті.

На законодавчому рівні (ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції") визначено чотири категорії осіб, які можуть бути суб'єктами вчинення корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень, до яких належать:

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

2) особи, які прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;

3) особи, які постійно або тимчасово обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або спеціально

уповноважені на виконання таких обов'язків у юридичних особах приватного права незалежно від організаційно-правової форми, а також інші особи, які не є службовими особами та які виконують роботу або надають послуги відповідно до договору з підприємством, установою, організацією, – у випадках, передбачених цим Законом;

4) кандидати на пост Президента України та кандидати в народні депутати України, зареєстровані в порядку, установленому законом.

Положеннями ч. 1 ст. 65 Закону України «Про запобігання корупції" встановлено правило, згідно з яким за вчинення корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень особи, зазначені в ч. 1 ст. 3 цього Закону, підлягають притягненню до кримінальної, адміністративної, цивільно-правової та дисциплінарної відповідальності. Однак загальновідомим Рішенням Конституційного Суду України від 27.10.2020 р. № 13-р/2020 вказану правову норму визнано такою, що не відповідає Конституції України (є неконституційною).

Слід зазначити, що визнання положень ст. 65 вказаного вище Закону неконституційними вмотивовано здебільшого тим, що повноваження Національного агентства з питань запобігання корупції, саме як органу виконавчої влади, у частині виконання функції контролю судової гілки влади, зокрема щодо відповідальності останньої за корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення, суперечать засадам, закріпленим у ст. 6, ч. ч. 1, 2 ст. 126, ч. ч. 1, 2 ст. 149 Конституції України. Згідно зі ст. 1512 Основного Закону рішення та висновки, ухвалені Конституційним Судом України, є обов'язковими, остаточними та не можуть бути оскаржені.

У Рішенні Конституційного Суду України від 27.10.2020 р. № 13-р/2020 зазначено, що невідкладного ухвалення Верховною Радою України потребує закон про внесення змін до відповідних нормативно-правих актів для приведення їх у відповідність із вимогами Основного Закону.

Частиною 1 ст. 59 Закону України «Про запобігання корупції" передбачено, що відомості про осіб, яких притягнуто до кримінальної, адміністративної, дисциплінарної або цивільно-правової відповідальності за вчинення корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень, а також про юридичних осіб, до яких застосовано заходи кримінально-правового характеру у зв'язку з

учиненням корупційного правопорушення, підлягають унесенню до Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, який формує та веде Національне агентство.

Щодо відомостей про осіб, які входять до особового складу органів, що провадять оперативно-розшукову або розвідувальну чи контррозвідувальну діяльність, належність яких до вказаних органів становить державну таємницю та яких притягнуто до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень, то відомості про них уносять до розділу Реєстру з обмеженим доступом.

Особа, стосовно якої складено протокол про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, якщо інше не передбачено Конституцією і законами України, може бути відсторонена від виконання службових повноважень за рішенням керівника органу, установи, підприємства, організації, де вона працює, до закінчення розгляду справи судом.

У разі закриття провадження у справі про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, у зв'язку з відсутністю події або складу адміністративного правопорушення відстороненій від виконання службових повноважень особі відшкодовується середній заробіток за час вимушеного прогулу, пов'язаного з таким відстороненням.

Важливо, що адміністративне стягнення за вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією, відповідно до приписів ч. 4 ст. 38 КУпАП, може бути накладено протягом шести місяців із дня його виявлення, але не пізніше двох років із дня його вчинення.

Ключова відмінність у відповідальності особи за корупційне та за пов'язане з корупцією правопорушення полягає в тому, що за вчинення корупційного правопорушення не може наставати відповідальність адміністративно-правового характеру.

3. Кримінальна відповідальність за корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення

Вичерпний перелік корупційних кримінальних правопорушень наведено у примітці до ст. 45 Кримінального кодексу України (далі – КК України), згідно з якою вказані правопорушення можна умовно поділити на дві групи:

1) кримінальні правопорушення, які вважають корупційними лише за умови їх учинення через зловживання службовим становищем. Це кримінальні правопорушення, передбачені ст. 191 (привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем), 262 (викрадення, привласнення, вимагання вогнепальної зброї, бойових припасів, вибухових речовин чи радіоактивних матеріалів або заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем),

308 (викрадення, привласнення, вимагання наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів чи заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем),

312 (викрадення, привласнення, вимагання прекурсорів або заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем),

313 (викрадення, привласнення, вимагання обладнання, призначеного для виготовлення наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів, чи заволодіння ним шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем та інші незаконні дії з таким обладнанням),

320 (порушення встановлених правил обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів),

357 (викрадення, привласнення, вимагання документів, штампів, печаток, заволодіння ними шляхом шахрайства чи зловживання службовим становищем або їх пошкодження),

410 КК України (викрадення, привласнення, вимагання військовослужбовцем зброї, бойових припасів, вибухових або інших бойових речовин, засобів пересування, військової та спеціальної техніки чи іншого військового майна, а також заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем);

2) безумовно корупційні кримінальні правопорушення, передбачені конкретними статтями КК України:

210 (нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням),

354 (підкуп працівника підприємства, установи чи організації),

364 (зловживання владою або службовим становищем),

3641 (зловживання повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми),

3652 (зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги),

368 (прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою),

3683 (підкуп службової особи юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми),

3684 (підкуп особи, яка надає публічні послуги),

3685 (незаконне збагачення),

369 (пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі),

3692 (зловживання впливом),

3693 (протиправний вплив на результати офіційних спортивних змагань).

Проаналізувавши зміст санкцій статей КК України, які передбачають відповідальність за корупційні кримінальні правопорушення, доходимо висновку, що покарання за вказаний вид правопорушень варіюється залежно від конкретного його складу в межах від штрафу без зазначення його нижньої межі (ч. 1 ст. 357 КК України) аж до позбавлення волі строком до 15 років (ч. 4 ст. 410 КК України).

У більшості кримінальних корупційних правопорушень санкцією статті передбачено додаткове покарання у вигляді позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю, максимальний строк якого за окремі злочини встановлено до 10 років (ч. 1 ст. 3652 КК України), та/або конфіскації майна (ч. 3 ст. 262, ч. 3 ст. 313 КК України тощо).

Нормами чинного закону про кримінальну відповідальність взагалі не передбачено застосування до суб'єктів кримінальних корупційних правопорушень таких видів покарань, як: позбавлення військового, спеціального звання, рангу, чину або кваліфікаційного класу; службові обмеження для військовослужбовців; тримання в дисциплінарному батальйоні військовослужбовців; довічне позбавлення волі.

Важливо, що до особи, яка вчинила кримінальне корупційне правопорушення, може бути застосовано звільнення від кримінальної

відповідальності лише у зв'язку із закінченням строків давності (ст. 49 КК України), застосування інших видів – заборонено.

Згідно з положеннями абз. 2 ч. 1 ст. 65 Закону України «Про запобігання корупції" в разі вчинення від імені та в інтересах юридичної особи її уповноваженою особою кримінального правопорушення самостійно або у співучасті до юридичної особи у випадках, визначених КК України, буде застосовано заходи кримінально-правового характеру.

Такими заходами відповідно до приписів ч. 1 ст. 966 КК України є штраф, ліквідація та конфіскація майна, причому перші два можуть бути застосовані лише як основні заходи кримінально-правового характеру, а останній – лише як додатковий.

Переліку правопорушень, пов'язаних із корупцією, за які передбачено притягнення особи до кримінальної відповідальності, законом про кримінальну відповідальність не передбачено. Виходячи з визначення самого поняття такого правопорушення, кримінальна відповідальність за його вчинення може настати тільки у випадку порушення встановлених Законом України «Про запобігання корупції" вимог, заборон та обмежень суб'єктами, які повинні їх дотримуватися (виконувати), у разі якщо таке порушення містить ознаки складу кримінального правопорушення, передбаченого Особливою частиною КК України, за умови, якщо немає ознак корупції.

Єдиною правовою нормою кримінального закону, за якою на цей час чітко передбачено кримінальну відповідальність за порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції", залишається ст. 172 КК України (грубе порушення законодавства про працю), оскільки ст. 3661 КК України (декларування недостовірної інформації) згаданим вище Рішенням Конституційного Суду України визнано неконституційною.

4. Дисциплінарна відповідальність за корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення

Застосування такого виду юридичної відповідальності, як дисциплінарна, згаданим вище Законом передбачене як до корупційних**,** так і до пов'язаних із корупцією правопорушень. В Україні немає єдиного кодифікованого нормативно-правового акта, який передбачав би процедуру притягнення особи, зокрема такої, яка

вчинила корупційне чи пов’язане з корупцією правопорушення, до дисциплінарної відповідальності.

На цей час підставою для застосування дисциплінарної відповідальності за вказані правопорушення є Кодекс законів про працю України (далі – КЗпП України) і спеціальні нормативно-правові акти: дисциплінарні статути, закони для відповідних категорій службових осіб, положення тощо. Особливістю такого виду відповідальності є те, що вирішення питання про застосування дисциплінарного стягнення до особи, винної в учиненні дисциплінарного проступку, покладено не на суд (як в інших видах юридичної відповідальності), а на керівника установи (особу, у якої правопорушник перебуває в безпосередньому підпорядкуванні по службі) і це рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності оформлюють відповідним наказом.

Частиною 2 ст. 65 Закону України «Про запобігання корупції" встановлено, що особа, яка вчинила корупційне правопорушення або правопорушення, пов’язане з корупцією, однак до якої судом не застосовано покарання або на яку не накладено стягнення у вигляді позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю, що пов’язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, або такою, що прирівнюється до цієї діяльності, підлягає притягненню до дисциплінарної відповідальності в установленому законом порядку. Особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, щодо якої набрало законної сили рішення суду про визнання необґрунтованими активів та їх стягнення в дохід держави, підлягає звільненню з посади в установленому законом порядку.

Щодо приписів загального нормативно-правового акта, яким урегульовано, зокрема, питання притягнення працівника до дисциплінарної відповідальності, слід відзначити ч. 1 ст. 147 КЗпП України, якою передбачено застосування до працівника за порушення трудової дисципліни такого заходу стягнення, як догана або звільнення. Водночас ч. 2 цієї статті встановлено, що законодавством, статутами й положеннями про дисципліну можуть бути передбачені для окремих категорій працівників і інші дисциплінарні стягнення (зауваження, попередження про неповну службову відповідність).

До однієї з підстав припинення трудового договору, виходячи з приписів п. 71 ч. 1 ст. 36 КЗпП України, законодавець зарахував

укладення трудового договору (контракту) усупереч вимогам Закону України «Про запобігання корупції", установленим для осіб, які звільнилися або іншим чином припинили діяльність, пов’язану з виконанням функцій держави чи місцевого самоврядування, протягом року з дня її припинення. Водночас п. п. 4 та 41 ч. 1 ст. 41 КЗпП України закріплено додаткові підстави для розірвання трудового договору з ініціативи власника або уповноваженого ним органу, серед яких перебування всупереч вимогам Закону України «Про запобігання корупції" в прямому підпорядкуванні в близької особи; наявність у працівника реального чи потенційного конфлікту інтересів, який має постійний характер і не може бути врегульований в інший спосіб, передбачений Законом України «Про запобігання корупції».

Аналіз низки нормативно-правих актів дає змогу зробити висновок, що дисциплінарне стягнення у вигляді звільнення застосовують до особи, яка вчинила корупційне правопорушення, у разі її притягнення до кримінальної або адміністративної відповідальності за його вчинення, а також у разі не поглинання нормами кримінального й адміністративного законодавства обмежень, передбачених Законом України «Про запобігання корупції". Щодо можливості застосування будь-якого виду дисциплінарного стягнення, установленого до конкретного суб’єкта дисциплінарної відповідальності, то вона буде в разі недотримання такою особою норм (вимог, заборон, обмежень) Закону України «Про запобігання корупції".

На цей час немає чіткого переліку корупційних правопорушень і правопорушень, пов'язаних із корупцією, за які винну особу можна притягти до дисциплінарної відповідальності.

Як приклад, до дисциплінарної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією, може бути притягнута особа, яка порушила такі вимоги та обмеження, передбачені Законом України «Про запобігання корупції": обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища (ст. 22); обмеження щодо одержання подарунків (ст. 23); обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 25); обмеження після припинення діяльності, пов’язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування (ст. 26); обмеження спільної роботи

близьких осіб (ст. 27); запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (ст. 28).

Законодавством України передбачено також застосування до осіб, які вчинили корупційні чи пов'язані з корупцією правопорушення, цивільно-правової відповідальності, яка може настати лише в разі, якщо вчинені правопорушення спричинили негативні цивільно-правові наслідки у вигляді заподіяння матеріальної чи моральної шкоди. Порядок застосування такої відповідальності врегульовано Цивільним і Цивільним процесуальним кодексами України.

Отже, з урахуванням положень ст. 61 Конституції України, слід зауважити, що до особи, винної в учиненні корупційного чи пов'язаного з корупцією правопорушення, може бути одночасно застосовано кілька видів відповідальності за те саме діяння, але за винятком поєднання кримінальної та адміністративної відповідальності, оскільки два останні види мають однакову юридичну природу.

РОЗДІЛ ІІІ. ПРАКТИЧНІ ЗАНЯТТЯ

Практичне заняття № 1

ЗМІСТОВИЙ МОДУЛЬ 1.ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ КОРУПЦІЇ ЯК СУСПІЛЬНО НЕБЕЗПЕЧНОГО ЯВИЩА В СИСТЕМІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УКРАЇНИ.

Тема 1. Поняття, види та форми корупції.

Мета: розкрити студентам історичні витоки корупції; дати визначення про поняття та сутність корупції її види та форми; дати характеристику «Високорівневої» корупція, корупцію в середніх ешелонах влади, корупція «низова»; визначити класифікацію негативних наслідків корупції та її аспекти; формувати у студентів вміння аналізувати види корупції; виховувати у студентів правову свідомість та культуру у сфері соціального забезпечення.

План

1. Історичні витоки корупції.
2. Дайте визначення про поняття та сутність корупції.
3. Поняття, види та форми корупції.
4. Визначте зміст та класифікацію причин корупції.
5. Проаналізуйте «Високорівнева» корупція.
6. Охарактеризуйте корупцію в середніх ешелонах влади. Корупція «низова».
7. Розкрийте корупцію «від злиднів».
8. Класифікація негативних наслідків корупції.
9. Визначте політичний, соціально-економічний, правовий та психологічний аспект корупції.

Завдання для самостійного опрацювання:

1. Законспектуйте у зошит Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції».
2. Законспектуйте у зошит статті Конституції України, які визначають корупційні дії.
3. Законспектуйте у зошит основні статті Конвенцію ООН проти корупції, яка ратифікована Україною у 2006 році.
4. Законспектуйте у зошит основні статті Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення».

Питання для самоконтролю:

1. Якими загальноприйнятими визначеннями корупції користуються міжнародні організації та національні інституції?

2. Якими є теоретичні наукові визначення корупції ?

3. Які специфічні види корупційної діяльності існують в різних сферах оборонного сектору (закупівлі, фінансах, кадровій роботі, миротворчих операціях, тощо)?

4. Якими є чинники ризику, що можуть сприяти корупції в оборонних установах?

5. Якими є наслідки корупції для окремої особи, установи, населення та держави?

6. Які наслідки корупції для морального стану військ та, ефективності їх дій?

7. Як впливає корупція на довіру народу до своїх збройних сил і які це має наслідки?

8. Чому корупційні ризики збільшуються в разі відсутності конкуренції, контролю та відповідальності за результат?

9. Яким чином живиться корупція в умовах таємності, невідкладності та вимог щодо сприяння місцевим оборонним підприємствам?

10. Яким чином окремі особи опираються тиску в корумпованому організаційному середовищі?

11. Чи існує зв’язок між ефективним урядуванням (управлінням) та вихованням доброчесності в секторі оборони?

12. Як формується культура організації і як її можна змінити?

13. Якими є фундаментальні принципи прозорості в сучасних системах державного управління?

14. Які дії сприяють прозорості державного управління, чи сприяє прозорості управління захист осіб, які добросовісно повідомляють про порушення?

Література: [1;2;4;5;9;10;12;15]

Практичне заняття № 2

Тема 2. Сучасний стан корупції

Мета: дослідити поняття корупції, історичні шляхи її формування; вивчити види корупції та виявити її наслідків; встановити основні засади запобіганню корупції.

План

1. Розкрийте сутність і поняття корупції.
2. Назвіть індекс сприйняття корупції.
3. Охарактеризуйте форми й види корупції.
4. Проаналізуйте корупцію у сфері соціального забезпечення та її сучасний стан.

Завдання для самостійного опрацювання:

1. Охарактеризуйте стан боротьби з корупцією в Україні.
2. Зробіть аналіз Закону України «По запобігання корупції» 2015 року.
3. Нормативно-правове забезпечення антикорупційної діяльності.
4. Які сучасні механізми запобігання та протидії корупції.

Законспектуйте у зошит основні статті:

- Закону України «Про прокуратуру».
- Закону України « Про національну поліцію».
- Закону України «Про державне бюро розслідувань».

Література: [1;2;4;5;7;12;14;15;20]

Практичне заняття № 3

Тема 3. Правові основи запобігання та протидії корупції.

Мета: визначити поняття, зміст та напрямки стратегії протидії корупції на 2018-2023 роки; виховувати у студентів правову свідомість та культуру у сфері соціального забезпечення.

План

1. Загальні цілі та принципи запобігання і протидії корупції.
2. Класифікація механізмів попередження та протидії корупції.
3. Запобігання корупції шляхом виявлення та усунення корупціогенних чинників.
4. Формування антикорупційної культури українського суспільства.

Завдання для самостійного опрацювання:

1. Поняття та сутність антикорупційної стратегії України.
2. Структура стратегії протидії корупції на 2018-2020 роки.
3. Зміст антикорупційної стратегії.
4. Напрямки протидії корупції.

Література: [1;2;4;5;7;12;14;15;20]

Практичне заняття № 4

Тема 4. Суб'єкти відповідальності за корупційні правопорушення.

Мета: висвітлити питання щодо використання службових повноважень чи свого становища у сфері соціального забезпечення; розкрити питання запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням; висвітлити проблемне коло питань щодо запобігання одержанню неправомірної вигоди або подарунка та поводження з ними; виховувати у студентів правову свідомість та культуру у сфері соціального забезпечення.

План

1. Запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням.
2. Обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища.
3. Обмеження щодо одержання подарунків. Запобігання одержанню неправомірної вигоди або подарунка та поводження з ними.
4. Обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності.
5. Обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування.
6. Обмеження спільної роботи близьких осіб.
7. Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.

Завдання для самостійного опрацювання:

1. Дати характеристику суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення:

- державні службовці;

- Прем’єр-міністр України, Перший віце-прем’єр-міністр, віце-прем’єр-міністри, міністри;
- народні депутати України, депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутати сільських, селищних, міських, районних у містах, районних, обласних рад.
- 2. Проаналізувати та коротко законспектувати у зошит Закон України «Про засади запобігання та протидії корупції» та виокремити ті статті, що стосуються пункту суб’єктів відповідальності за правопорушення.

Література: [1;2;4;5;7;12;14;15;20]

Практичне заняття № 5

ЗМІСТОВИЙ МОДУЛЬ 2. ЗАСТОСУВАННЯ АНТИКОРУПЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ В СОЦІАЛЬНІЙ СФЕРІ.

Тема 5. Етика службовця як засіб запобігання та протидії корупції.

Мета: розкрити поняття «етики» в соціальній сфері; висвітлити моральні та етичні норми службовця у соціальному забезпеченні; виховувати у студентів правову свідомість та культуру у сфері соціального забезпечення.

План

1.Поняття «етики» в соціальній сфері.

2. Моральні та етичні норми службовця у соціальному забезпеченні.

Завдання для самостійного опрацювання:

1. Вибудуйте та запишіть власну модель етичної поведінки соціального працівника.

2. Складіть власний проект етичного кодексу для фахівців соціального забезпечення.

Література: [1;2;3; 7;11;19;20]

Практичне заняття № 6

Тема 6. Подолання та запобігання корупції в соціальній сфері.

Мета: з'ясувати вплив корупції на систему соціального забезпечення; розкрити стан корумпованості в соціальному забезпеченні України; дослідити проблеми корупції у соціальному забезпеченні та найпоширеніші моделі корупції у соціальній сфері; виховувати у студентів правосвідомість та правову культуру у соціальній сфері.

План

1. Вплив корупції на систему соціального забезпечення.
2. Стан корумпованості в соціальному забезпеченні України.
3. Проблема корупції в закладах соціальної сфери.
4. Типові корупційні практики.
5. Проблема корупції у соціальному забезпеченні. Найпоширеніші моделі корупції у соціальній сфері.

Завдання для самостійного опрацювання:

1. Проаналізувати та коротко записати у зошит Закон України «Про боротьбу з корупцією».

Література: [1;2;4;5;7;12;14;15;20]

Практичне заняття № 7

Тема 7. Досвід зарубіжних країн у здійсненні заходів щодо боротьби з корупцією.

Мета: дослідити корупцію як глобальну проблему; визначити та дати характеристику міжнародним документам щодо основних функцій у галузі боротьби проти корупції та відповідних завдань у діяльності держави; проаналізувати моделі корупції, що відповідають особливостям культури суспільства: західноєвропейська, азіатська, африканська, латино-американська; виховувати у студентів правосвідомість та правову культуру у соціальній сфері.

План

1. Корупція як глобальна проблема.
2. Міжнародні документи щодо основних функцій у галузі боротьби проти корупції та відповідних завдань у діяльності держави.

3. Моделі корупції, що відповідають особливостям культури суспільства: західноєвропейська, азіатська, африканська, латино-американська.

Завдання для самостійного опрацювання:

1) Підготувати повідомлення на тему:
- діяльність програми «Восьминіг»;
- ризики корупції для країн ЄС;
- структурна корупція у країнах Європи.

Література: [1;2;4;5;7;12;14;15;20]

Практичне заняття № 8

Тема 8. Актуальні проблеми нового антикорупційного законодавства України.

Мета: визначити проблемні питання реалізації антикорупційного закону; проаналізувати Національну антикорупційну стратегію; розвивати у студентів вміння аналізу; виховувати у студентів правосвідомість та правову культуру у соціальній сфері, почуття відповідальності за неправомірну поведінку.

План

1. Проблемні питання реалізації антикорупційного закону.
2. Національна антикорупційна стратегія.

Завдання для самостійного опрацювання:

1. Проаналізуйте та коротко законспектуйте у зошит:

- Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України»;
- Закон України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів»;
- Закон України «Про Державне бюро розслідувань».

2. Знайдіть та проаналізуйте проєкт антикорупційної стратегії в Україні.

Література: [1;2; 6;12;14;15;16;17;18]

Практичне заняття № 9

Тема 9. Сучасні механізми запобігання та протидії корупції. Відповідальність за корупційні діяння в умовах війни та спекуляція гуманітарною допомогою

Мета: визначити загальні цілі та принципи запобігання і протидії корупції; формувати у студентів знання та вміння щодо класифікації механізмів попередження та протидії корупції; розвивати у студентів вміння аналізувати нормативно-правові документи; формувати антикорупційної культури українського суспільства; виховувати у студентів правосвідомість та правову культуру у соціальній сфері.

План

1. Загальні цілі та принципи запобігання і протидії корупції.
2. Класифікація механізмів попередження та протидії корупції.
3. Запобігання корупції шляхом створення надійного законодавства.
4. Формування антикорупційної культури українського суспільства.

Завдання для самостійного опрацювання:

1. Детально проаналізувати Конвенцію ООН проти корупції та її вплив на Україну.

Література: [1;2;4;5;7;12;14;15;20]

ПИТАННЯ ДЛЯ ПІДГОТОВКИ ДО ЗАЛІКУ

1. Історичні витоки корупції.
2. Поняття та сутність корупції.
3. Поняття, види та форми корупції.
4. Зміст та класифікація причин корупції.
5. «Високорівнева» корупція.
6. Корупція в середніх ешелонах влади. Корупція «низова».
7. Корупція «від злиднів».
8. Класифікацію негативних наслідків корупції.
9. Політичний, соціально-економічний, правовий та психологічний аспект корупції.
10. Сутність і поняття корупції. Індекс сприйняття корупції.
11. Форми й види корупції.
12. Корупція у сфері соціального забезпечення та її сучасний стан.
13. Законодавство у сфері запобігання і протидії корупції.
14. Антикорупційне законодавство за часів незалежності України.
15. Антикорупційна стратегія.
16. Закон України «Про запобігання корупції»: структура та проблеми ефективності.
17. Законодавче та нормативно правове забезпечення запобіганню і протидії корупції в органах місцевого самоврядування.
18. Запобігання корупційним та пов’язаним з корупцією правопорушенням.
19. Обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища.
20. Обмеження щодо одержання подарунків. Запобігання одержанню неправомірної вигоди або подарунка та поводження з ними.
21. Обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності.
22. Поняття «етики» в соціальній сфері.
23. Моральні та етичні норми службовця у соціальному забезпеченні.

24. Обмеження після припинення діяльності, пов’язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування.
25. Обмеження спільної роботи близьких осіб.
26. Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.
27. Вплив корупції на систему соціального забезпечення.
28. Стан корумпованості в соціальному забезпеченні України.
29. Проблема корупції в закладах соціальної сфери.
30. Типові корупційні практики.
31. Проблема корупції у соціальному забезпеченні. Найпоширеніші моделі корупції у соціальній сфері.
32. Корупція як глобальна проблема.
33. Міжнародні документи щодо основних функцій у галузі боротьби проти корупції та відповідних завдань у діяльності держави.
34. Моделі корупції, що відповідають особливостям культури суспільства: західноєвропейська, азіатська, африканська, латино-американська.
35. Проблемні питання реалізації антикорупційного закону.
36. Національна антикорупційна стратегія.
37. Загальні цілі та принципи запобігання і протидії корупції.
38. Класифікація механізмів попередження та протидії корупції.
39. Запобігання корупції шляхом виявлення та усунення корупціогенних чинників.
40. Формування антикорупційної культури українського суспільства.
41. Відповідальність за корупційні або пов’язані з корупцією правопорушення та усунення їх наслідків.
42. Адміністративна відповідальність за корупційні або пов’язані з корупцією правопорушення.
43. Кримінальна відповідальність за корупційні або пов’язані з корупцією правопорушення.
44. Обмеження для суб’єктів відповідальності за корупційні діяння: інститут спеціальної перевірки; інститут фінансового контролю; антикорупційна експертиза; інші заходи (вимоги, щодо прозорості інформації, урегулювання конфлікту інтересів, заборона на одержання послуг і майна органами державної влади та органами місцевого самоврядування).

ТЕРМІНОЛОГІЧНИЙ СЛОВНИК

Адміністративна корупція – навмисне внесення спотворень у процес приписаного виконання чинних законів, правил з метою надання переваг зацікав леним особам. До адміністративної корупції можна віднести хабара з метою отримання різного роду дозволів, митного оформлення, отримання державних замовлень та ін.

Адміністративні послуги – здійснювана за заявою приватної (фізичної або юридичної) особи діяльність адміністративного органу та її результат, щодо юридичного оформлення прав, свобод і законних інтересів особи (наприклад, видача дозволів, ліцензій, сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо).

Антикорупційна політика – система різнобічних і послідовних заходів держави і суспільства щодо усунення (мінімізації) причин і умов, що породжують корупцію у різних сферах життя.

Антикорупційний орган – державний інститут, головною метою якого є запобігання корупції, а також розробка, координація і контроль виконання антикорупційних заходів, стратегій і планів дій, розширення та поширення знань з питань запобігання корупції.

Антикорупційна експертиза – діяльність із виявлення в нормативно-правових актах, проектах нормативно-правових актів положень, які самостійно чи у поєднанні з іншими нормами можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов’язаних з корупцією.

Бенефіціар – особа, яка отримує доходи або інші вигоди від діяльності третіх осіб.

Біженець – особа, яка не є громадянином України і внаслідок обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань за ознаками раси, віросповідання, національності, громадянства, належності до певної соціальної групи або політичних переконань перебуває за межами країни своєї громадянської належності та не може користуватися захистом цієї країни або не бажає користуватися цим захистом внаслідок таких побоювань, або, не маючи громадянства і перебуваючи за межами країни свого попереднього постійного проживання, не може чи не бажає повернутися до неї внаслідок зазначених побоювань.

Близькі особи – особи, які спільно проживають, пов’язані спільним побутом і мають взаємні права та обов’язки із суб’єктом, зазначеним у ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції»

(крім осіб, взаємні права та обов'язки яких із суб'єктом не мають характеру сімейних), у тому числі особи, які спільно проживають, але не перебувають у шлюбі, а також – незалежно від зазначених умов – чоловік, дружина, батько, мати, вітчим, мачуха, син, дочка, пасинок, падчерка, рідний брат, рідна сестра, дід, баба, прадід, прабаба, внук, внучка, правнук, правнучка, зять, невістка, тесть, теща, свекор, свекруха, усиновлювач чи усиновлений, опікун чи піклувальник, особа, яка перебуває під опікою або піклуванням згаданого суб'єкта.

Виборні особи – Президент України, народні депутати України, депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутати місцевих рад, сільські, селищні, міські голови.

Вимагання неправомірної вигоди (у статтях 354, 368, 368-3 і 368-4 КК України) – це вимога щодо надання неправомірної вигоди з погрозою вчинення дій або бездіяльності з використанням свого становища, наданих повноважень, влади, службового становища стосовно особи, яка надає неправомірну вигоду, або умисне створення умов, за яких особа вимушена надати неправомірну вигоду з метою запобігання шкідливим наслідкам щодо своїх прав і законних інтересів.

Гоноріс кауза (лат. honoris causa – заради шани) – за заслуги, почесне звання, почесна посада.

Істотною шкодою (у статтях 364, 3641, 365, 365-2, 367 Кримінального кодексу (далі – КК) України) вважається така шкода, яка в 100 і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян. Істотна шкода має виключно майновий характер.

Корупційне правопорушення – діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою, зазначеною у ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції», за яке законом встановлено кримінальну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність.

Корупційними злочинами відповідно до КК України вважаються злочини, передбачені статтями 191, 262, 308, 312, 313, 320, 357, 410, у випадку їх вчинення шляхом зловживання службовим становищем, а також злочини, передбачені статтями 210, 354, 364, 364-1, 365-2, 368 - 369-2 цього Кодексу (примітка до ст. 45 КК України). Отже, наразі до кола корупційних злочинів відносяться посягання, передбачені 19 (дев'ятнадцятьма) статтями КК України, тобто законодавець навів їх вичерпний перелік. При цьому чимало з них передбачено розділом XVII «Злочини у сфері службової

діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг» Особливої частини цього Кодексу.

Корупція – використання особою, зазначеною у ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції», наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у ч. 1 ст. 3 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей.

Корупційні ризики – правові, організаційні та інші фактори та причини, які породжують, заохочують (стимулюють) корупцію у сферах надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності держави.

Майно – будь-які активи, матеріальні або нематеріальні, рухомі або нерухомі, виражені в речах або в правах, а також юридичні документи або активи, що підтверджують право власності на такі активи або інтерес у них.

Неправомірна вигода – грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, будь-які інші вигоди нематеріального чи негрошового характеру, які обіцяють, пропонують, надають або одержують без законних на те підстав.

Особа, яка запропонувала, пообіцяла або надала неправомірну вигоду, **звільняється від кримінальної відповідальності за злочини, передбачені статтями 354, 368-3, 368-4, 369, 369-2 КК України**, якщо після пропозиції, обіцянки чи надання неправомірної вигоди вона – до отримання з інших джерел інформації про цей злочин органом, службова особа якого згідно із законом наділена правом повідомляти про підозру, – добровільно заявила про те, що сталося, такому органу та активно сприяла розкриттю злочину, вчиненого особою, яка одержала неправомірну вигоду або прийняла її пропозицію чи обіцянку. Зазначене звільнення не застосовується у разі, якщо пропозиція, обіцянка чи надання неправомірної вигоди були вчинені по відношенню до осіб, визначених у ч. 4 ст. 18 КК України.

Потенційний конфлікт інтересів – наявність у особи приватного інтересу у сфері, в якій вона виконує свої службові чи представницькі повноваження, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття нею рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень;

Повторним (у статтях 354, 368, 368-3, 368-4 і 369 КК України) визнається злочин, вчинений особою, яка раніше вчинила будь-який із злочинів, передбачених зазначеними статтями.

Подарунок – грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, які надають/одержують безоплатно або за ціною, нижчою мінімальної ринкової.

Правопорушення, пов'язане з корупцією – діяння, що не містить ознак корупції, але порушує встановлені Законом України «Про запобігання корупції» вимоги, заборони та обмеження, вчинене особою, зазначеною у ч. 1 ст. 3 цього Закону, за яке законом встановлено кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність.

Приватний інтерес – будь-який майновий чи немайновий інтерес особи, у тому числі зумовлений особистими, сімейними, дружніми чи іншими позаслужбовими стосунками з фізичними чи юридичними особами, у тому числі ті, що виникають у зв'язку з членством або діяльністю в громадських, політичних, релігійних чи інших організаціях.

Пропозиція (у статтях 354, 368, 368-3 – 370 КК України) – це висловлення працівнику підприємства, установи чи організації, особі, яка надає публічні послуги, або службовій особі наміру про надання неправомірної вигоди, а обіцянка – це висловлення такого наміру з повідомленням про час, місце, спосіб надання неправомірної вигоди.

Протокол – офіційний документ (нерідко додаток до основного договору), за допомогою якого міжнародний договір доповнюється або уточняється.

Посада – робота або служба в межах визначених повноважень у системі державної, муніципальної служби, у громадській, політичній, релігійній або комерційній організації.

Посадова особа – особа, яка постійно, тимчасово або за спеціальним повноваженням здійснює функції представника влади чи виконує організаційно-розпорядчі, адміністративно-господарські, контрольно-наглядові функції в державному органі, органі місцевого

самоврядування, громадської, політичної, релігійної або комерційної організації.

Пряме підпорядкування – відносини прямої організаційної або правової залежності підлеглої особи від її керівника, в тому числі через вирішення (участь у вирішенні) питань прийняття на роботу, звільнення з роботи, застосування заохочень, дисциплінарних стягнень, надання вказівок, доручень тощо, контролю за їх виконанням.

Реальний конфлікт інтересів – суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень.

Службова особа – це термін, який одночасно визначено у п. 1 примітки до ст. 364 та у ч. 3 ст. 18 КК України. Відмінність між ними полягає в тому, що: а) у першому з них згадується про державні чи комунальні підприємства, установи чи організації, тоді як у другому такого обмеження немає; б) перше визначення стосується вузького і вичерпного кола злочинів, а саме тих, що передбачені статтями 364, 368, 368-2, 369 КК України, тоді як друге поширюється на решту злочинів, передбачених статтями чинного КК України (у тому числі низкою статей розділу XVII його Особливої частини).

Спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції – органи прокуратури, органи внутрішніх справ України, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції.

Суб'єкти декларування – особи, зазначені у пункті 1, підпункті «а» пункту 2 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції», інші особи, які зобов'язані подавати декларацію відповідно до цього Закону.

Тяжкими наслідками (у статтях 364–367 КК України) вважаються такі наслідки, які у 250 і більше разів перевищують неоподатковуваний мінімум доходів громадян. Так само, як і істотна шкода, тяжкі наслідки означають тільки шкоду майнового характеру.

Члени сім'ї – особи, які перебувають у шлюбі, а також їхні діти, у тому числі повнолітні, батьки, особи, які перебувають під опікою і піклуванням, інші особи, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом, мають взаємні права та обов'язки (крім осіб, взаємні права

та обов'язки яких не мають характеру сімейних), у тому числі особи, які спільно проживають, але не перебувають у шлюбі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Алфьоров С. М. Недоліки та переваги визначення корупції в новому антикорупційному Законі: аналіз поняття. *Форум права*. 2011. № 2. С. 15–19.

2. Антикорупційна політика в Україні : мультимедійний навчальний посібник. Національна Академія внутрішніх справ. URL:https://arm.naiau.kiev.ua/books/atikoruption/lectures/lecture_1.html (дата звернення: 24.10.2022).

3. Беглиця В. П. Проблеми розуміння дефініції «корупція» та причини розповсюдження цього явища в Україні. *Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»].* Серія: Державне управління. 2014. Т. 239, Вип. 237. С. 21–26.

4. Безрутченко В. С. Причини та наслідки поширення корупції. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика).* 2010. Вип. 23. С. 105–114.

5. Бисага Ю.М., Белов Д.М., Берназюк І.М., Марцеляк О.В., Натуркач Р.П. Корупція як цивілізаційний феномен: причини та шляхи подо-лання [Текст]: монографія / [Бисага Ю. М. та ін.] Держ. ВНЗ Ужгород. нац. ун-т. Ужгород: Гельветика, 2016. 199 с.

6. Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки» // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014. № 46. Ст.2047.

7. Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України» // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014. № 47. Ст.2051.

8. Запобігання та протидія корупції : навч. посіб. / А. М. Михненко, О. В. Руснак, А. М. Мудров та ін. ; за ред. А. М. Михненка. 4-те вид., переробл. й доповн. К. : ДННУ «Акад. фін. управ ління», 2013. 666 с.

9.Конвенції ООН проти корупції: ратифіконо відповідно Законом N №251-*v (251-16) від 18.10.2006, ВВР, 2006, №50, ст.496.*

Відомості Верховної ради України. 2007. №49. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text (дата звернення: 24.09.2022).

10. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська Конвенція) від 27.05.2005 р. № 994_015. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_015#Text (дата звернення: 5.01.2023).

11. Матрос О.О., Карпич І.О. Правові аспекти соціальної політики у сфері зайнятості населення. Науковий журнал *«Молодий вчений»*. 2017. № 9 (49) вересень. С. 373–376.

12. Матрос О.О. Основні аспекти та напрями роботи уповноваженого Верховної Ради України з захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні. Науковий журнал *«Молодий вчений».* 2018. № 1 (53) січень. С. 98–103.

13. Матрос О.О. Особливості діяльності уповноваженого Верховної ради України з прав людини. *Соціальна робота: від теорії до практики* : колективна монографія / авт. кол.: І. В. Албул, О. Д. Балдинюк, Н. М. Коляда та ін. Умань, 2017. Ч. 2. 210 с.

14. Мовчан А.В. Актуальні проблеми протидії корупції в Україні. *Вісник кримінального судочинства*. №1, 2017. С. 116–121. URL: http://vkslaw.knu.ua/images/verstka/1_2017_Movchan.pdf (дата звернення: 5.01.2023).

15. Про боротьбу з корупцією: Модельний закон, прийнятий на тринадцятому пленарному засіданні Міжпарламентської Асамблеї держав-учасників СНД // Постанова X 13-4 від 3 квітня 1999 р.

16. Про підписання Угоди між Урядом України і Урядом Сполучених Штатів Америки про стратегічне завдання з виконання програми зниження рівня корупції у державному секторі: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2006 року № 593-р.

17. Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції: Закон України від 18.10.2006 року № 251-V // Відомості Верховної Ради України. 2006. № 50. Ст. 496.

18. Про ратифікацію Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією: Закон України від 18 жовтня 2006 року № 253-V // Відомості Верховної Ради України. 2006. № 50. Ст.497.

19. Про ратифікацію Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією: Закон України від 16 березня 2005 року № 2476-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 16 – Ст.266.

20. «Про затвердження Порядку проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування» : Постанова Кабінету Міністрів України від 13 червня 2000 р. № 950.

21. «Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2022 роки» : Постанова Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 р. № 265.

22. «Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування»: Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 05 серпня 2016 р. № 158.

23. Про внесення змін до Антикорупційної програми Міністерства соціальної політики України на 2020-2022 роки : наказ Міністерства соціальної політики від 30.12.2020 р. №869. URL: https://www.msp.gov.ua/files/Anticorup/869.pdf (дата звернення: 24.09.2022).

24. Про запобігання корупції: Закон України. *Відомості Верховної Ради (ВВР*). 2014. № 49. Ст.2056.

25. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. №889-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text (дата звернення: 19.10.2022).

26. Про Державне бюро розслідувань: Закон України від 2016 р. № 794-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19#Text (дата звернення: 4.11.2022).

27. «Про прокуратуру»: Закону України від 14.10.2014 р. № 1697-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text (дата

звернення: 4.11.2022).

28. Про засади державної антикорупційної політики на 2021-2025 роки: Закон України від 20.06.2022 р. № 2322-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#Text (дата звернення: 4.11.2022).

29. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14.10.2014 р. № 1698-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18#Text (дата звернення: 5.01.2023).

30. Проект Плану відновлення України. Матеріали робочої групи «Антикорупційна політика». URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/recoveryrada/ua/anti-corruption-policy.pdf (дата звернення: 19.10.2022).

Навчально-методичне видання

ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЯ КОРУПЦІЇ В СОЦІАЛЬНОМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННІ

Навчальний посібник