

УДК: 342.95:343.35

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2021.04.5>

АНТИКОРУПЦІЙНА ПРАВОВА ПОЛІТИКА: ПРИРОДА І ЗМІСТ

Калугіна І.О.,*аспірантка кафедри історії і теорії держави та права**Запорізького національного університету*

Калугіна І.О. Антикорупційна правова політика: природа і зміст.

Стаття присвячена дослідженню природи і змісту антикорупційної політики, напрямів удосконалення її формування й реалізації. Обґрунтовано, що на сучасному етапі суспільного розвитку корупція залишається однією з найбільш загрозливих проблем економічного, політичного, правового, соціального розвитку держав. В умовах глобалізації поширення корупції прискорюється, оскільки економічні кризові явища виходять далеко за межі національних держав та набувають міжнародного значення, що сприяє утвердженню погляду на корупцію як транснаціональну проблему.

На основі аналізу сучасних наукових досліджень вітчизняних і зарубіжних вчених доведено, що в теорії існує декілька підходів до визначення поняття «корупція» та наголошено на двосторонньому характері корупції: корупційне діяння виступає в якості своєрідної «угоди», взаємовигідної для посадовця і іншої особи, яка вступає в з ним у відповідні відносини. Доведено, що дискусійним в теорії питанням залишається сутність антикорупційної політики. Антикорупційна політика держави розглядається як комплекс різнонаправлених заходів, як напрям дій, як вектор розбудови системи державного управління. Обґрунтовано, що антикорупційну політику слід розглядати в якості комплексної діяльності, яка охоплює різноманітні за змістом заходи, спрямовані на різні суспільні відносини. Такий підхід до визначення сутності антикорупційної політики дає змогу умовно структурувати її зміст на три блоки заходів: заходи запобігання корупції, заходи протидії і заходи боротьби з корупцією. Діяльність із запобігання корупції спрямована на недопущення виникнення корупційних відносин у суспільстві і включає в себе загальні і спеціальні превентивні заходи. Розмежовано засоби загальної превенції та засоби спеціальної превенції корупції. Обґрунтовано, що протидія корупції включає в себе розробку і імплементацію ефективного антикорупційного законодавства, розбудову інституційної системи антикорупційної політики, забезпечення належної взаємодії між її елементами. Боротьба із корупцією спрямована на виявлення, припинення, розслідування і розкриття корупційних правопорушень, відновлення порушених прав і законних інтересів громадян, а також притягнення до відповідальності винних осіб. Здійснення такої діяльності забезпечується шляхом криміналізації корупційних проявів і схем, впровадження і використання процесуальних процедур і дій, які дозволяють ефективно виявляти і розкривати дані злочини.

Ключові слова: антикорупційна правова політика, корупція, протидія корупції, запобігання корупції.

Kalugina I.O. Anti-corruption legal policy: nature and content.

The article is devoted to the study of the nature and content of anti-corruption policy, ways to improve its formation and implementation. It is substantiated that at the present stage of social development corruption remains one of the most threatening problems of economic, political, legal, social development of states. In the context of globalization, the spread of corruption is accelerating, as economic crises go far beyond nation-states and acquire international significance, which contributes to the establishment of the view of corruption as a transnational problem.

Based on the analysis of modern scientific research of domestic and foreign scholars, it is proved that in theory there are several approaches to defining the concept of «corruption» and emphasize the bilateral nature of corruption: corruption acts as a kind of «agreement» mutually beneficial for officials in with him in the appropriate relationship. It is proved that the essence of anti-corruption policy remains a debatable issue in theory. The anti-corruption policy of the state is considered as a set of multidirectional measures, as a direction of action, as a vector of building the system of public administration.

It is substantiated that anti-corruption policy should be considered as a comprehensive activity that includes a variety of measures aimed at different social relations. In the content of anti-corruption policy can be divided into three blocks of measures: measures to prevent corruption, countermeasures and measures to combat corruption. A distinction is made between the means of general prevention and the means of special prevention of corruption. It is proved that the fight against corruption includes the

development and implementation of effective anti-corruption legislation, building the institutional system of anti-corruption policy, ensuring proper interaction between its elements. The fight against corruption is aimed at identifying, stopping, investigating and disclosing corruption offenses, restoring violated rights and legitimate interests of citizens, as well as bringing the perpetrators to justice. The implementation of such activities is ensured by criminalizing corruption and schemes, the introduction and use of procedural procedures and actions that allow you to effectively detect and detect these crimes.

Key words: anti-corruption legal policy, corruption, anti-corruption, corruption prevention.

Постановка проблеми. Однією з найбільш загрозливих проблем, які постають перед державами, була і залишається корупція. Як складне соціально-політичне явище, корупція виникає і поширюється в політичній, економічній, соціальній сферах суспільства шляхом деформації нормативно визначених форм, методів та механізмів управлінської діяльності [1, с.38]. Причому, як свідчить практика, жодна держава світу не може вважатися вільною від цієї проблеми: корупційні відносини розвиваються не тільки в країнах з низьким рівнем розвитку економіки і політики, а й в найбільш розвинених демократіях.

Так, згідно Індексу сприйняття корупції міжнародної організації Transparency International, країнами з найнижчим рівнем корупції є Данія, Нова Зеландія (по 88 балів), Фінляндія, Сингапур, Швеція і Швейцарія (по 85 балів). Замикають рейтинг Південний Судан і Сомалі (по 12 балів), Сирія (14 балів), Ємен і Венесуела (по 15 балів). Незадовільні результати демонструють деякі європейські країни, зокрема Боснія і Герцеговина (35 балів), Албанія (36 балів), Румунія, Угорщина, Болгарія (по 44 бали), Чорногорія (45 балів), Хорватія (47 балів), Словаччина (49 балів). З 2012 р. 26 країн значно підвищили свій рейтинг, в т.ч.: Еквадор (39 балів), Греція (50 балів), Гайана (41 бал), М'янма (28 балів), Південна Корея (61 бал); натомість, рейтинг 22 країн різко знизився, серед них: Боснія і Герцеговина (35 балів), Гватемала (25 балів), Ліван (25 балів), Малаві (30 балів), Мальта (53 бали), Польща (56 балів). Рекордно низьку позицію в Індексі займають США з результатом 67 балів, чому, на думку експертів організації, сприяють конфлікти інтересів і зловживання службовим становищем на найвищому рівні, а також слабкий контроль за використанням пакету допомоги для боротьби з COVID-19. У цілому більше 2/3 держав набрали у рейтингу менше 50 балів [2]. Наведені результати свідчать про те, що більшість країн не досягли успіху або відзначились мінімальним прогресом у боротьбі з корупцією.

Для України проблема корупції в останні роки набула особливої гостроти. Корупційні прояви в тому чи іншому вигляді поширюються не лише на чиновників вищої ланки, які, з огляду на особливості політичної системи держави, завжди відзначались високим рівнем корумпованості, але й на службовців нижчого рангу. Корупція проникає в усі сфери суспільного життя, призводить до зростання рівня злочинності, причому, не лише економічної, а й загальної, і, набуваючи ознак системності, перетворюється в загрозу національній безпеці держави і ставить під питання її нормальне функціонування.

Переважає більшість наслідків корупційних правопорушень призводить до фрагментації державної політики, негативно впливає на стан захищеності прав і свобод людини [1, с.38]. Корумпованість посадових осіб органів публічної влади негативно впливає на суспільні відносини в державі, призводить до деформації діяльності державних інституцій, що, у свою чергу, має наслідком зниження рівня довіри до влади у цілому.

За останні роки в Україні відбулись кардинальні зміни в політичній системі та її основних інститутах. Важливою складовою цього процесу, реалізація якої є однією з основних вимог асоціації з ЄС, є антикорупційна реформа. На її виконання у 2014 р. було прийнято Закон України «Про запобігання корупції», який окреслив основний вектор розвитку державної антикорупційної політики. Разом з тим, практика свідчить, що ситуація у цій сфері залишається складною та суперечливою.

Даний висновок підтверджується результатами міжнародних досліджень. У вже згадуваному вище Індексі сприйняття корупції Україна у 2020 р. посіла 117 місце, набравши 33 бали і опинившись на одній ланці з Єгиптом, Непалом, Свaziлендом, Замбією та Сьєрра-Леоне [2]. Незважаючи на деякий прогрес (для порівняння, в Індексі 2019 р. Україна мала 30 балів і 124 місце), у цілому ситуація із корупцією в країні залишає бажати кращого.

Серед основних причин, які обумовлюють низьку ефективність антикорупційних заходів, дослідники називають: брак єдиної скоординованої політики подолання корупції, чіткого та узгодженого бачення шляхів досягнення цієї мети; низький рівень координації суб'єктів боротьби з корупцією, їх чисельність і слабка співпраця з громадськістю, що призводить до розпорошення антикорупційних зусиль державних органів; відсутність здійснення належних профілактичних заходів щодо запобігання появі та поширення корупції [3, с.164]. Практика свідчить, що у цілому в країні переважає традиційне розуміння корупції виключно як сукупності кримінальних проявів і використання репресивних заходів реагування на неї, ефективність яких також залишає бажати кращого.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідженню різних аспектів державної антикорупційної політики України в останні роки присвячені роботи таких вітчизняних вчених, як Т. Брус, І.

Беззуб, І. Бойко, В. Дем'янчук, Д. Забрда, В. Ковальов, О. Куш, М. Мельник, Є. Невмержицький, А. Новак, О. Новіков, М. Попов, В. Соловійов, С. Соснін, М. Хавронюк тощо. Крім того, увагу проблемам імплементації антикорупційної політики приділяють зарубіжні дослідники, зокрема: Т. Бергер, Г. Блек, Л. Грей, Н. Лефф, С. Роуз-Аккерман, І. Россі, К. Хансен та інші. Проте, намагання України стати рівноправним членом міжнародного співтовариства, євроінтеграційна спрямованість політики, а також необхідність розбудови справедливого правопорядку обумовлює актуальність подальшого проведення досліджень природи, сутності і змісту антикорупційної політики як загального і всеохоплюючого інструменту боротьби з корупцією.

Метою статті є дослідження природи і змісту антикорупційної політики, напрямів удосконалення її формування й реалізації.

Виклад основного матеріалу. Поширеною у науковій думці є теза, що поширенню корупції сприяють слабкість економічної і організаційної основи функціонування публічної служби, незадовільний стан управління державними справами і суспільства, а також утвердження на рівні суспільства психології всездозволеності, правового цинізму і нігілізму [4, с.726]. У таких умовах особливого значення набуває формування і впровадження ефективної, обґрунтованої антикорупційної політики, спроможної не тільки реагувати на вже вчинені правопорушення, а здійснювати комплексний вплив на відносини з метою попередження поширення корупції.

З цього приводу М. Мельник зауважує, що від наукового розуміння соціальної та правової сутності корупції, її соціальних передумов, причин та умов, правильного визначення змісту основних корупційних процесів, закономірностей їх розвитку залежить ефективність здійснення антикорупційної політики у цілому [5, с.113]. Тому вважаємо за необхідне детальніше зупинитися на визначенні природи і сутності поняття «корупція».

Традиційно під корупцією розуміється зловживання впливом чиновниками, використання ними наданих їм владних повноважень з метою особистого збагачення і, як наслідок, отримання матеріальної винагороди за протиправні дії або рішення. Фактично таке розуміння корупції ототожнює її з хабарництвом, що призводить до невиправданого звуження сутності цього явища. Натомість більшість дослідників наголошують на тому, що корупція є поняттям більш широким, ніж сукупність кримінально-правових проявів.

Теоретичний аналіз сучасних наукових положень і концепцій дає змогу зробити висновок, що на сьогоднішній день склалось декілька основних підходів до визначення сутності корупції, які в узагальненому вигляді зводяться до наступного:

- корупція – протиправне корисливе діяння, вчинене особою, яка наділена владними повноваженнями (Г. Блек, Д. Бейлі, Дж. Най). Наслідком такого діяння є отримання особистої вигоди, причому, така вигода не обов'язково повинна мати фінансове вираження: в деяких країнах (Республіка Корея) з позицій традиційної політичної культури і важливості підтримки історично сформованих неформальних соціальних зв'язків «оплата» неправомірного використання службового становища часто розглядається як «інвестиція в майбутнє» [6, с.101-102]. Очевидно, що в цьому випадку має місце розуміння корупції як кримінально караного діяння, яке фактично охоплює усі види посадових злочинів (хабарництво, розкрадання, зловживання впливом);

- корупція – екстралегальний інститут, який використовується приватними особами чи групами для здійснення впливу на дії чиновників (бюрократії) (Н. Лефф). Прихильники цієї точки зору відстоюють прагматичний погляд на корупцію і наголошують на її корисності для економічного розвитку: на їх думку, корупція сприяє прискоренню роботи адміністративної машини, оптимізує час очікування і дозволяє його заощадити [6, с.102]. При цьому, визначення сутності цього поняття відзначається суб'єктивізмом і залежить від політичних, культурних, психологічних особливостей конкретного суспільства;

- корупція – симптом наявності збою у системі державного управління (С. Роуз-Аккерман). В основі корупції, на думку дослідниці, лежать недоліки системи розподілу матеріальних привілеїв та пільг, в якій чиновники наділені широкими дискреційними повноваженнями. З іншого боку виступають інтереси приватних осіб і компаній, які бажають отримати режим найбільшого сприяння шляхом його купівлі. З цієї точки зору корупційні злочини за економічною сутністю поділяються на власне хабарництво, махінації зі зменшення податкових платежів і поширення бізнес-схем спільнот організованої злочинності, які монополізували деякі ринки [7, с.104];

- корупція – соціально-економічне, політичне явище, що складається з комплексу протиправних неетичних дій і поєднує в собі різні складові, зокрема, управлінську, політичну, економічну, юридичну, соціальну, морально-етичну (М. Мельник, М. Камлик, Є. Невмержицький, В. Соловійов). Головною особливістю корупції є використання посадовими особами законодавчої, виконавчої і судової влади, громадських об'єднань, установ і організацій господарського управління всіх форм власності свого службового становища для одержання матеріальних цінностей, послуг, пільг для себе чи третіх осіб

[1, с.38]. Таке розуміння корупції є більш змістовним, оскільки не замикається на її кримінальних проявах, а дозволяє охопити ситуації, коли учасники корупційних відносин отримують неявні вигоди від «співробітництва». Це стосується, зокрема, випадків, коли сторони корупційної угоди завчасно не домовляються про її «предмет», тобто конкретні послуги, які повинні бути надані. Крім того, з цієї точки зору доцільно говорити про існування завуальованих проявів корупції, до яких належать лоббизм, фаворитизм, протекціонізм, внески на політичні цілі, традиції переходу політичних лідерів на посади президентів корпорацій і приватних фірм, використання зв'язків злочинних угруповань.

На увагу заслуговує і визначення, запропоноване А. Долговою, згідно якого корупцією слід вважати таке явище підкупу, коли один суб'єкт, що займає певне службове становище і наділений службовими повноваженнями (корупціонер), підкупається іншим суб'єктом (коруптером) для того, щоб відповідний службовий статус був використаний в інтересах протилежної сторони. Дослідниця наголошує, що саме наявність двосторонньої «угоди» між коруптером і корупціонером є характерною рисою корупції, яка відрізняє її від суміжних злочинів [4, с.708-709]. При цьому, варіанти підкупу, як і конкретні механізми корупційної угоди можуть бути різноманітними.

Схожий погляд на корупцію висловлює І. Парубчак, який наголошує, що корупційні відносини виникають між двома особами, одна з яких, володіючи владними повноваженнями, заснованими на позитивному праві або інших соціальних нормах, привласнює блага, що належать іншій особі [8]. Основною метою таких відносин є перерозподіл матеріальних і нематеріальних благ через сектор легальних послуг, в якому корумпований державний апарат виступає в якості центральної ланки.

Саме таке розуміння сутності корупції покладено в основу міжнародних нормативно-правових актів, присвячених цьому питанню. Так, хоча Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією не містить визначення поняття «корупція», аналіз її положень дає змогу стверджувати, що цей нормативний акт під корупцією в першу чергу розуміє:

- активний підкуп – умисне обіцяння, пропонування чи надання будь-якою особою прямо чи опосередковано будь-якої неправомірної переваги, будь-яким посадовим особам, для них особисто чи для інших осіб, з метою заохочення їх до виконання чи невиконання своїх службових обов'язків (ст.2);
- пасивний підкуп – умисне вчинення вимагання чи одержання будь-якими посадовими особами прямо чи опосередковано будь-якої неправомірної переваги, для них особисто чи для інших осіб, або прийняття пропозиції чи обіцянки надання такої переваги з метою виконання чи невиконання ними своїх службових обов'язків (ст.3) [9].

Схоже визначення міститься в Цивільній конвенції про боротьбу з корупцією, яка визначає корупцію як прямі чи опосередковані вимагання, пропонування, дачу або одержання хабара чи будь-якої іншої неправомірної вигоди або можливості її отримання, які порушують належне виконання будь-якого обов'язку особою, що одержує хабара, неправомірну вигоду чи можливість мати таку вигоду, поведінку особи [10]. При цьому, обидві конвенції підкреслюють взаємозв'язок корупції із службовими злочинами, серед яких найчастіше називають: зловживання посадовими повноваженнями, ряд злочинів проти правосуддя (незаконне звільнення від кримінальної відповідальності, притягнення до кримінальної відповідальності завідомо невинної особи), злочини проти інтересів служби. Крім того, корупційні злочини визначаються в якості предикатних стосовно легалізації (відмивання) злочинних доходів.

Згідно Закону України «Про запобігання корупції», корупцією є використання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, 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 відповідній особі, 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 [11]. Очевидно, що українським законодавцем були враховані міжнародні стандарти визначення сутності корупції. Проте, на жаль, таке розуміння не було належним чином реалізоване в ході формування і практичної реалізації антикорупційної політики.

Як відзначає А. Новак, в сучасній науці антикорупційну політику найчастіше розглядають з позицій формування механізмів запобігання корупції, аналізу впливу корупції на систему державної служби, стратегічного управління в антикорупційній системі [12, с.62]. Слабкість такого підходу до визначення сутності і основних засад антикорупційної політики полягає в тому, що поза увагою залишаються тенденції розвитку державотворчих процесів, причинний комплекс поширення корупційних відносин у суспільстві, а також природа корупції як негативного соціально-економічного і політичного явища.

Чинне українське законодавство не містить визначення поняття «антикорупційна політика». Антикорупційна стратегія на 2014-2017 рр., яка є основоположним нормативно-правовим актом в сфері запобігання корупції, обмежувалася лише вказівкою на необхідність створення системи прийняття рішень щодо антикорупційної політики на основі результатів аналізу достовірних даних про корупцію та

чинників, які до неї призводять, виконання цих рішень, формування суспільної підтримки у подоланні корупції [13]. Зазначені положення у цілому відтворюються і в проекті Антикорупційної стратегії на 2020-2024 рр., що вказує на відсутність в українському законодавчому органі консенсусу щодо сутності даного поняття і основних засад його функціонування і реалізації.

Відсутній єдиний підхід до визначення сутності поняття «антикорупційна політика» і серед науковців. Проаналізувавши наявні погляди і концепції, можна зробити висновок, що в теорії склалось декілька основних підходів до її визначення. Антикорупційну політику розглядають як:

- комплекс заходів – правових, економічних, освітніх, виховних, організаційних та інших, розроблених і постійно вживаних державою і суспільством, з метою усунення або мінімізації причин корупції в різних сферах суспільного життя [14, с.29]. На нашу думку, таке визначення антикорупційної політики є достатньо формалізованим і сконцентрованим здебільшого на розв'язанні тактичних задач, які постають в сфері протидії корупції, зокрема, реалізації заходів поточного контролю і нагляду і криміналізації окремих корупційних проявів. Разом з тим, дана концепція залишає поза увагою складність корупції як соціального явища, яке може проявлятися не лише у безпосередньому вчиненні корупційних правопорушень;
- напрям дій – постійно здійснювана, систематична, цілеспрямована діяльність держави у тісній співпраці з інститутами громадянського суспільства, що полягає у розробленні, вдосконаленні та реалізації стратегічних засад і тактичних заходів, спрямованих на усунення або блокування причин та умов корупції, вдосконалення юридичної відповідальності за корупційні правопорушення та формування антикорупційної культури [14, с.29];
- вектор розбудови системи державного управління – інтегративна взаємодія визначених законодавством суб'єктів запобігання корупції, спрямована на детермінацію і впровадження інституціональних, структурно-функціональних та ресурсних засад, організаційних заходів щодо унеможливлення проявів корупції в системі публічного управління [12, с.65]. Узагальнюючи, можна зробити висновок, що в цьому визначенні робиться акцент на адміністративному і управлінському аспекті антикорупційної політики.

Найбільш ґрунтовне визначення антикорупційної політики надає В. Дем'янчук, який пропонує розглядати її у двох значеннях:

- вузькому (адміністративно-правовому) – різновид державної політики і управління, що реалізується шляхом здійснення цілеспрямованої, вольової діяльності конкретних людей (посадові особи органів публічної влади), яка полягає у виконанні дій адміністративного характеру, спрямованих на виконання законів, створення нормативних актів, їх реалізації та проведенні організаційних заходів, спрямованих на протидію корупції як негативному соціальному явищу;
- широкому – скоординована діяльність усіх державних органів, органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства, громадян, спрямовану на протидію будь-яким корупційним проявам у суспільстві [15, с.90].

Огляд міжнародного і зарубіжного досвіду антикорупційної діяльності дає змогу стверджувати, що на рівні міжнародної системи антикорупційна політика розглядається переважно у широкому сенсі. Так, у преамбулі Конвенції ООН проти корупції висловлюється переконання, що для ефективного запобігання корупції і боротьби з нею необхідним є комплексний і всеосяжний підхід. Ця позиція конкретизується у ст.5, в якій основними характеристиками такої політики визначаються: відповідність основоположним принципам правової системи держави, в якій вона провадиться; сприяння участі суспільства в розробці і здійсненні політики протидії корупції; відображення принципів правопорядку, належного управління державними справами і майном, чесності, непідкупності, прозорості, відповідальності; встановлення і заохочення ефективних видів практик, спрямованих на запобігання корупції; адекватність правових інструментів і адміністративних заходів [16].

Більш розгорнуте тлумачення антикорупційної політики надає Конвенція ООН проти транснаціональної організованої злочинності, яка у ст.9 вимагає, окрім криміналізації корупційних правопорушень, вжиття державами законодавчих, адміністративних чи інших ефективних заходів для сприяння добросовісності, а також попередження і виявлення корупції серед публічних посадових осіб [17]. Наведене свідчить про усвідомлення суб'єктами міжнародної правової системи необхідності конструювання антикорупційної політики, яка ґрунтувалася б не лише на каральній діяльності, а й включала б заходи попередження і відновлення порушених прав і законних інтересів постраждалих осіб.

В Україні антикорупційна політика здебільшого розглядається у вузькому розумінні. Проаналізувавши чинну нормативно-правову базу, можна зробити висновок, що законодавець робить акцент на окремих її аспектах (декларування доходів, подальша розбудова змістовної конструкції злочинів, пов'язаних із отриманням неправомірної вигоди державними службовцями, процесуальні питання і особливості розслідування таких злочинів, збільшення кількості правових заборон і обмежень у правовому статусі публічних службовців). З цього приводу І. Парубчак зазначає, що основною метою дер-

жавної внутрішньої політики визначено не боротьбу з корупцією, а протидію їй: корупція уявляється у вигляді окремих правопорушень морально нестійких дрібних чиновників, а протидія їй покладається на самих корупціонерів; при цьому, ухвалені антикорупційні норми надають управлінсько-владній ланці все більших можливостей для сваволі [8]. Разом з тим, системність і всеохоплюваність корупції у суспільстві, яку дослідники характеризують як корупцію кризового типу, призводять до необхідності розширеного тлумачення антикорупційної політики і вжиття широкого спектру заходів боротьби з цим негативним явищем.

В теорії сучасні наукові підходи до формування антикорупційної політики прийнято умовно розподіляти за наступними напрямками:

- поєднання міжнародних і національних механізмів кваліфікації, виявлення і протидії корупції: фактично, при реалізації такого підходу відбувається узагальнення поняття «корупція», встановлення типових порядків службової діяльності і регламентів функціонування управлінських структур на основі міжнародних стандартів [1, с.36]. З огляду на трансформацію корупційної діяльності, перетворення її у глобальне явище, набуття нею ознак транснаціональної організованої злочинності, розширення міжнародного співробітництва в процесі боротьби з нею набуває особливого значення. Разом з тим, імплементація міжнародного і зарубіжного досвіду боротьби з корупцією повинна здійснюватись не шляхом сліпого копіювання, а з урахуванням особливостей правового і суспільного життя в конкретній державі, оскільки ефективність реалізації антикорупційних заходів безпосередньо пов'язана з менталітетом і правосвідомістю громадян;
- встановлення інституціональних характеристик корупції і поєднання політичних, соціально-економічних і юридичних складових;
- реалізація права людини на ефективне управління через впровадження концепції «належного врядування»: боротьба із корупцією розглядається в дихотомії впливу корупційної діяльності на ефективність соціального управління і здатність власне системи управління їй протидіяти. Такий підхід обумовлює формування нової моделі публічного управління, в основу якої були б покладені принципи розуміння сутності процесів глобалізації і децентралізації, раціоналізації механізмів публічного управління, запровадження європейських стандартів управлінської діяльності;
- забезпечення дотримання прав і свобод людини в системі публічного управління [1, с.38].

Слушною є думка дослідників, які вказують, що загальна організація боротьби з корупцією повинна базуватись на таких обов'язкових вимогах: постійний аналіз змін корупції та її причин; визначення стратегії і тактики боротьби з нею з урахуванням реальних соціально-економічних, політичних умов, стану суспільної свідомості, правоохоронної системи; забезпечення розвитку антикорупційного законодавства з використанням засобів різних галузей права, комплексного підходу; розробка цільових взаємопов'язаних програм боротьби з корупцією, які мають реальне матеріальне, кадрове, правове забезпечення; координації діяльності правоохоронних органів – як загальних, так і спеціально уповноважених; спеціалізована підготовка кадрів для антикорупційних органів; використання допомоги різноманітних інститутів громадянського суспільства, населення, юридичних осіб; систематичній оцінці результатів роботи і коригуванні заходів з урахуванням змін ситуації [4, с.728-729].

Зважаючи на комплексний характер антикорупційної політики, у її структурі доцільно виокремити три основні блоки антикорупційних заходів, які відрізняються між собою характером впливу на суспільні відносини і виконуваними функціями: заходи запобігання корупції, протидії корупції, боротьби з корупцією. Вважаємо за необхідне розглянути їх більш детально.

1. Запобігання корупції – діяльність, спрямована на превентивний вплив на суспільство з метою формування несприйняття корупції в якості інструмента досягнення бажаного результату у соціумі [18, с.4-5]. Оскільки корупція є наслідком політичного, економічного і соціального неблагополуччя суспільства, то її попередження повинне включати в себе заходи, спрямовані на виправлення ситуації і усунення кризових факторів розвитку.

Як відзначають експерти міжнародної організації Transparency International, корупція в розумах та ідеях – явище більш тонке та латентне, ніж безпосередньо фінансова корупція, яка може бути виявлена і покарана; з цієї причини вона має підвищений рівень небезпеки [19]. Саме тому заходи запобігання корупції повинні бути спрямовані в першу чергу на формування у суспільстві розуміння сутності цього явища, його негативних наслідків для суспільних відносин і функціонування державного апарату, а також несприйняття корупції в якості засобу становлення і укріплення нових суспільних відносин.

На нашу думку, усі заходи запобігання корупції доцільно класифікувати залежно від сфери суспільних відносин, на яку вони спрямовані, на заходи загальної превенції і заходи спеціальної превенції. Загальні превентивні заходи антикорупційної політики спрямовані на виявлення і мінімізацію корупційних ризиків у суспільстві шляхом забезпечення міжінституційної діяльності держави в різних сферах суспільного життя. До них слід віднести: удосконалення організаційної моделі державного регулювання соціально-економічного розвитку; удосконалення прийомів регулюючого впливу, засно-

ваних на використанні об'єктивних організаційних відносин між людьми; реформування державних інститутів і політичної системи у цілому в напрямку безумовного додержання прав і свобод людини і громадянина, а також подолання суперечностей в законодавстві; підвищення ефективності діяльності судових і правоохоронних органів [20, с.55]. Іншими словами, ефективна боротьба з корупцією обумовлюється ефективною і раціональною політикою держави в сфері соціального і пенсійного забезпечення, оподаткування і бюджетування, трудової, господарської діяльності.

Своєрідний погляд на запобігання корупційним проявам висловив І. Парубчак. На думку дослідника, системне поширення корупції в Україні опосередковане змішанням легального і нелегального секторів економіки, недосконалістю легального ринкового механізму розподілу благ, наявністю єдиної суспільно-державної системи за умов заперечення альтернативних легальних підсистем, криміналізацією державно-організованого суспільства, внаслідок чого відбулось зміщення акценту у механізмі виживання соціуму в бік виживання окремого індивіда, що призвело до міцного зв'язку між виживанням суспільства і корумпованістю державно-громадського апарату. З огляду на це, основним засобом ліквідації корупції виступає перезапуск цього механізму в бік утвердження пріоритету суспільних інтересів. Для цього необхідно: змінити механізм перерозподілу благ, в т.ч. шляхом формування домінантного інституту, підконтрольного безпосередньо суспільству; структуру державно-організованого суспільства, механізм взаємодії його елементів; суспільно-державну інституцію; механізм реалізації права [8].

Що стосується заходів спеціальної превенції, то до них належать:

- моніторинг стану поширення і боротьби з корупцією, корупційних ризиків та їх впливу на суспільні відносини;
- підвищення престижу і рівня забезпеченості державної служби шляхом встановлення належного і достатнього для забезпечення реалізації життєвих потреб утримання (заробітна плата, соціальні гарантії) із одночасним контролем за їх доходами і видатками;
- проведення прозорої і ефективної кадрової політики в системі публічної служби. Згідно ст.7 Конвенції ООН проти корупції елементами такої політики є бездоганність роботи, справедливість і здібність, належні процедури підбору і підготовки кадрів, зокрема на ті посади, які вважаються особливо вразливими з точки зору корупції, ротация, виплата належної винагороди, забезпечення спеціалізованої і належної професійної підготовки [16];
- впровадження антикорупційної освіти і просвіти громадян, яка спрямована на розвиток правосвідомості і громадської етики, набуття знань про механізми захисту від корупційних правопорушень, формування світогляду, в якому корупція викликала б суспільне відчуження. Успішний досвід реалізації таких практик має ряд зарубіжних країн. Так, наприклад, у Великобританії чимало антикорупційних освітніх програм для бізнесу і інститутів громадянського суспільства на оплатній основі реалізуються національними і міжнародними неурядовими організаціями (Transparency International, Corner House, Anti-Corruption Summit); державні програми реалізуються на відомчому рівні, зокрема: включені в програму курсів МЗС по підготовці спеціалістів економічних груп і воєнних атташатів посольств, в регіональних поліцейських управліннях. Інакше побудована система антикорупційної освіти в Італії, де, навпаки, акцент робиться на навчальних закладах: антикорупційні програми включені до стандартів освіти, в т.ч. на перших її рівнях, що дозволяє забезпечити комплексність і системність викладання, отримання необхідних компетенцій і підірвання інституціональної основи корупції – правового нігілізму. В Австрії Федеральним бюро по протидії корупції був розроблений проект «Антикорупційний тренінг» для дітей від 14 до 18 років з використанням як засобів формальної, так і неформальної освіти [19];
- психологічно-ідеологічні заходи (публічне викриття і осуд публічних службовців, які вчинили корупційні діяння, інформаційно-пропагандистська робота);
- підвищення ризику вчинення корупційного діяння – дослідники (В. Соловйов, Г. Беккер) наголошують на тому, що службова особа, якій випадає нагода вступити в корупційні зв'язки, аналізує та оцінює потенційні (мінімально виправдані) прибутки від корупційних дій щодо очікуваних (максимально виправданих) втрат від таких дій у разі їх розкриття і притягнення особи до відповідальності (т.зв. теорія «раціонального злочину»). Згідно цієї моделі корисливий посадовець потенційно буде схильним до участі у корупційних діяннях до певної межі – доти, доки очікуваний рівень мінімально виправданих переваг корупції буде перевищувати очікуваний рівень максимально виправданих втрат [21, с.43-44]. З огляду на це, важливим засобом запобігання корупції є побудова максимально прозорої та ефективної системи управління з відповідним компетенції і повноваженням посадовця рівнем відповідальності.

2. Протидія корупції – активна, переважно аналітична діяльність, яка спрямована на опрацювання відомостей щодо виникнення корупційних явищ в масштабі соціуму, поєднана з розробленням спеціальних заходів блокування активних проявів корупції [18, с.5]. Така діяльність включає в себе:

- розробку і прийняття антикорупційного законодавства – обов'язкова вимога для країн, які входять до Групи держав по боротьбі з корупцією (ГРЕКО), і країн, які ратифікували Конвенцію ООН проти корупції. Норми, що стосуються формування і здійснення антикорупційної політики, можуть бути викладені як в спеціальному нормативно-правовому акті (Румунія), так і міститися у різних актах, які регламентують питання державної служби (Японія) або законах про боротьбу з організованою злочинністю (Литва, Білорусь). При розробці антикорупційного законодавства основна увага приділяється наступним напрямкам: протидія конфлікту інтересів на державній службі; прозорий порядок фінансування діяльності політичних партій; детальна регламентація правового статусу державних службовців, особливо в частині вимог та обмежень до них; фінансовий моніторинг з метою протидії легалізації (відмиванню) доходів, отриманих в т.ч. від корупційної діяльності, а також капіталів державних службовців, походження яких пов'язане з організованою злочинністю (фальсифікація чеків і векселів, переданих на інкасацію, відкриття сторонніх рахунків для уникнення сплати податків, контроль за рухом безготівкових коштів); заборона лобювання;

- розбудову інституційної системи антикорупційної політики – створення спеціалізованого органу (органів) протидії корупції, що має на меті концентрацію управлінських повноважень у відповідній сфері. При цьому, загальною вимогою більшості міжнародних нормативно-правових актів є розмежування суб'єктів, які реалізують функцію загального контролю і нагляду за здійсненням антикорупційної політики в державі, і інституцій, які здійснюють кримінальне переслідування корупційних правопорушень. Тим не менш, допускається розподіл повноважень по протидії корупції між декількома відомствами. Наприклад, такими службами у Франції є Відділ з боротьби проти корупції, підпорядкований Управлінню боротьби проти економічних і фінансових злочинів при Судовій поліції, Центральна служба запобігання корупції, правоохоронні органи і Міністерство юстиції [22, с.125]. Крім того, в ряді зарубіжних країн діють органи фінансової розвідки, основним завданням яких є обмеження корупції у фінансовому секторі і боротьба з відмиванням злочинних доходів;

- забезпечення належної взаємодії між органами, задіяними в формуванні і реалізації антикорупційної політики;

- розширення і розвиток міжнародного співробітництва – надання сприяння в розслідуванні і провадженні з цивільно-правових і адміністративних питань, пов'язаних з корупцією (ст.43 Конвенції ООН проти корупції). Крім того, Конвенцією заохочується співробітництво між державами при вирішенні ряду кримінальних аспектів боротьби з корупцією, зокрема, видачі обвинувачених у вчиненні корупційних діянь, передачі засуджених осіб, наданні правової допомоги в розслідуванні відповідних злочинів (вчинення процесуальних дій, надання інформації), вжитті заходів повернення активів, проведеної спільних розслідувань.

3. Боротьба з корупцією – діяльність, що має на меті припинення корупційних діянь з відшкодуванням збитків потерпілим сторонам, а також притягнення до належних видів юридичної відповідальності осіб, які вчинили корупційні діяння [18, с. 5]. Основним завданням цього змістового блоку антикорупційної діяльності є виявлення, припинення, розслідування корупційних правопорушень, відновлення порушених прав і законних інтересів громадян.

Очевидно, що розслідування і розкриття корупційних кримінальних правопорушень є ускладненим, оскільки корупція, як правило, полягає у двосторонній взаємовигідній угоді, у викритті якої сторони не зацікавлені [4, с.729]. З огляду на цю характерну рису корупційної злочинності важливого значення набуває розробка і використання таких процедур розкриття, припинення і розслідування цих діянь, які були б адекватні механізмам їх вчинення і приховування.

Висновки. Таким чином, на сьогоднішній день корупція залишається однією з найбільш загрозливих проблем економічного, політичного, правового, соціального розвитку держав. В умовах глобалізації поширення корупції прискорюється, оскільки економічні кризові явища виходять далеко за межі національних держав та набувають міжнародного значення, що сприяє утвердженню погляду на корупцію як транснаціональну проблему. Для України зазначена проблема відзначається особливою гостротою: корупційні прояви в державі охопили практично всі сфери суспільного життя, набули ознак системності і перетворились у загрозу національній безпеці, що зумовлює особливу важливість формування і реалізації ефективної і обґрунтованої антикорупційної політики.

Аналіз сучасних наукових досліджень вітчизняних і зарубіжних вчених дає змогу стверджувати, що в теорії існує декілька підходів до визначення поняття «корупція». Найбільш поширеним і ґрунтовним є підхід, згідно якого корупцію розглядають в якості складного соціально-політичного і економічного явища, що складається з комплексу протиправних дій різної спрямованості і мети (хабарництво, лобізм, корупційний фаворитизм, корупційний протекціонізм та ін.). При цьому обґрунтовано вказується на двосторонній характер корупції: корупційне діяння виступає в якості своєїрідної «угоди», взаємовигідної для посадовця і іншої особи, яка вступає в з ним у відповідні відносини. Саме таке розуміння корупції повинно бути покладено в основу антикорупційної політики, оскільки дозволяє

охопити більшу кількість корупційних проявів у державі і, як наслідок, провадити більш ефективну діяльність з їх усунення.

Дискусійним в теорії питанням залишається сутність антикорупційної політики. Антикорупційна політика держави розглядається як комплекс різнонаправлених заходів, як напрям дій, як вектор розбудови системи державного управління. Така множинність підходів до розуміння сутності антикорупційної політики ускладнює її формування та практичну реалізацію, обумовлює її функціональну і організаційну слабкість. На нашу думку, антикорупційну політику слід розглядати в якості комплексної діяльності, яка охоплює різноманітні за змістом заходи, спрямовані на різні суспільні відносини.

Комплексний підхід до визначення сутності антикорупційної політики дає змогу умовно структурувати її зміст на три блоки заходів: заходи запобігання корупції, заходи протидії і заходи боротьби з корупцією. Діяльність із запобігання корупції спрямована на недопущення виникнення корупційних відносин у суспільстві і включає в себе загальні і спеціальні превентивні заходи. Засоби загальної превенції спрямовані на мінімізацію корупційних ризиків шляхом реалізації міжінституційної діяльності органів публічного управління різних рівнів. Вони проявляються у формуванні справедливої суспільної, політичної, економічної системи, упорядкуванні різних видів суспільних відносин і проведенні раціональної політики у різних сферах суспільного життя. Заходи спеціальної превенції охоплюють психолого-ідеологічний вплив на населення (формування несприйняття корупції у суспільстві), моніторинг корупційних ризиків і проявів, проведення ефективної кадрової політики у системі публічної служби, збільшення ризиковості корупційного діяння, антикорупційна освіта.

Протидія корупції включає в себе розробку і імплементацію ефективного антикорупційного законодавства, розбудову інституційної системи антикорупційної політики, забезпечення належної взаємодії між її елементами. Боротьба із корупцією спрямована на виявлення, припинення, розслідування і розкриття корупційних правопорушень, відновлення порушених прав і законних інтересів громадян, а також притягнення до відповідальності винних осіб. Здійснення такої діяльності забезпечується шляхом криміналізації корупційних проявів і схем, впровадження і використання процесуальних процедур і дій, які дозволяють ефективно виявляти і розкривати дані злочини.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Новак А.М. Формування та реалізація національної антикорупційної політики в умовах глобалізації: сучасні виклики. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2018. № 2. С.35-41.
2. ИБК за 2020 год: глобальные выводы. URL: <https://www.transparency.org/ru/news/cpi-2020-global-highlights> (дата обращения: 06.02.2021).
3. Шардіна Г.О. Особливості, проблеми і перспективи здійснення антикорупційної політики в Україні на сучасному етапі. *Наукові праці. Державне управління*. 2016. № 255. С. 164-173.
4. Долгова А.И. Криминология: учебник для вузов. М.: Норма, 2005. 912 с.
5. Гурковський В.І., Климкова І.І. Шляхи реалізації антикорупційної політики України.
6. Валюшко І.В. Антикорупційна політика: концептуальні підходи. *Стратегічні пріоритети*. 2013. № 4. С. 101-105.
7. Господаренко В.М. Антикорупційна політика США: кримінально-правові засади. *Вісник Запорізького національного університету*. 2016. № 4. С. 101-110.
8. Парубчак І.О. Теоретико-методологічні підходи до формування державної антикорупційної політики в контексті національної безпеки України. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2017. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2017_2_5 (дата звернення: 20.03.2021).
9. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією: Конвенція Ради Європи № ETS 173 від 27.01.1999. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_101#Text (дата звернення: 17.03.2021).
10. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією: Конвенція Ради Європи № від 04.11.1999. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_102#Text (дата звернення: 17.03.2021).
11. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 19.03.2021).
12. Новак А.М. Національна антикорупційна політика: особливості та основні чинники розвитку в умовах сучасного державотворення. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2017. № 3. С. 62-66.
13. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 рр.: Закон України від 14.10.2014 р. № 1699-VII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1699-18#Text> (дата звернення: 19.03.2021).
14. Кравченко С.О. Підходи до розуміння антикорупційної політики в публічному управлінні. *Вчені записки ТНУ ім. В.І. Вернадського*. 2018. № 2. С. 28-33.

15. Дем'янчук В.А. Сучасні методологічні підходи до визначення поняття та юридичного змісту антикорупційної політики. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2016. № 6. С. 88-91.
16. Конвенція ООН проти корупції: Конвенція Організації Об'єднаних Націй № 995_c16 від 31.10.2003 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text (дата звернення: 20.03.2021).
17. Конвенція ООН против транснациональной организованной преступности: Конвенция Организации Объединенных Наций от 15.11.2000 г. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/orgcrime.shtml (дата обращения: 20.03.2021).
18. Веклич В.О. Іноземний і міжнародний досвід антикорупційної діяльності в контексті публічної політики щодо боротьби з корупцією й запобігання їй в Україні. *Альманах міжнародного права*. 2017. № 17. С. 3-10.
19. Практики антикоррупционного образования в Европе. URL: <https://transparency.org.ru/projects/antikorrupsionnoe-prosveshchenie/praktiki-antikorrupsionnogo-obrazovaniya-v-evrope.html> (дата обращения: 24.03.2021).
20. Курмаев П.Ю. Теоретичні аспекти формування антикорупційної політики. *Вісник Кам'янець-Подільського національного університету імені Івана Огієнка. Економічні науки*. 2014. Вип. 9. С. 53-57. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vkpnuen_2014_9_15.
21. Соловйов В. Теорія «раціонального злочину» як підґрунтя для антикорупційної політики. *Вісник Національної академії державного управління*. 2011. № 4. С. 39-48.
22. Підбережник Н. Антикорупційна політика в країнах Західної Європи: досвід для України. *Збірник наукових праць «Ефективність державного управління»*. 2013. № 37. С. 123-132.