

**НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА**  
**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ**  
**ДНІПРОПЕТРОВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ**  
**СПРАВ**

п  :ова  
ису

**Новіков Олег Володимирович**

УДК 35.072.22(477)


**ДИСЕРТАЦІЯ**

**ПУБЛІЧНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ**  
**В УМОВАХ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;  
фінансове право; інформаційне право  
(081 – Право)

**Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук**  
**(доктора філософії)**

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,  
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

 О.В. Новіков

Науковий керівник –  
**Лошицький Михайло Васильович,**  
доктор юридичних наук, професор

**Київ – 2020**

## АНОТАЦІЯ

**Новіков О.В.** Публічно-правове забезпечення протидії корупції в умовах регіонального розвитку. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук (доктора філософії) за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право (081 – Право). – Науково-дослідний інститут публічного права. – Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, Київ, 2020.

Дисертацію присвячено аналізу існуючих наукових підходів, законодавства України і практики його реалізації, міжнародних стандартів і позитивного досвіду з метою визначення теоретичних засад, механізму та особливостей публічно-правового забезпечення протидії корупції в умовах регіонального розвитку України, а також окреслення шляхів його вдосконалення.

У роботі засвідчено пряму залежність ефективності результатів протидії корупції від конкретних заходів державного регулювання територіальним розвитком. Виокремлено характерні ознаки корупції як об'єкта публічно-правової протидії цьому явищу в умовах регіонального розвитку, що полягають: по-перше, в обов'язковості врахування територіальних особливостей діяльності суб'єктів владних повноважень; по-друге, переважного виникнення корупційних зв'язків на місцевому (регіональному) рівні; по-третє, наявності у посадових осіб місцевого самоврядування широкого кола повноважень, пов'язаних із корупційними ризиками; по-четверте, наявності конфлікту інтересів, порушень у сфері державних закупівель, декларування недостовірної інформації, як поширених порушень серед посадових осіб місцевого самоврядування чи депутатів місцевих рад; по-п'яте, обмеженість впливу на регіональну ситуацію громадських організацій, оскільки органи влади переважно ігнорують їх вимоги, тощо.

Визначено поняття корупції та виокремлено її характерні ознаки, серед яких зокрема: 1) поширеність саме в діяльності місцевих органів влади; 2) обов'язкове наділення її суб'єкта владними повноваженнями; 3) виникнення корупційних

відносин внаслідок зловживання владними повноваженнями; 4) наявність у суб'єкта владних повноважень під час зловживання владними повноваженнями власних корисливих інтересів або інших осіб.

Крім основних ознак корупції сформульовано її характерні риси, серед яких: наявність розпорядчих повноважень у однієї зі сторін корупційних відносин; метою корупційних дій є одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб; двосторонній характер відносин між сторонами корупційних відносин (корупційними є дії обох сторін – того, хто вимагає/приймає, та того, хто обіцяє/пропонує неправомірну вигоду); можливість надання неправомірної вигоди третій стороні, визначеній службовою особою тощо.

Охарактеризовано нормативну складову публічно-правової протидії корупції, зокрема залежно від юридичної сили нормативних актів, їх поширення та застосування до сфер публічного адміністрування регіональним розвитком України виділено: 1) міжнародно-правовий, 2) національний та 3) місцевий (локальний) рівні правового регулювання.

Окрему увагу приділено загальнодержавним, регіональним та місцевим антикорупційним концепціям, стратегіям та програмам, які на жаль відзначаються певною неузгодженістю та подекуди розроблені і виконуються не в усіх регіонах України. В результаті перманентної нестачі коштів, або «заморожування» реалізації державних цільових програм, їхня результативність є низькою, а відтак існує нагальна потреба у визначенні конкретних ключових проблем щодо досягнення сталого розвитку міст (територій) із розробкою конкретних заходів та визначенням відповідного ресурсного забезпечення для їх вирішення, в першу чергу через мінімізацію корупційних загроз в умовах регіонального розвитку.

Здійснено характеристику основних форм участі громадськості в реалізації антикорупційних заходів в умовах регіонального розвитку, серед яких: 1) моніторинг діяльності органів державної влади, головною метою якого є забезпечення підзвітності уряду та бізнесових структур перед громадянами за допомогою здійснення заходів, пов'язаних із підвищенням прозорості та відкритості влади; 2) вплив громадян на процедури прийняття рішень органами

влади; 3) забезпечення інформаційної відкритості в суспільстві щодо стану корупції та результативності антикорупційних заходів; 4) організація просвітницької роботи з населенням та окремими соціальними групами; 5) сприяння підвищенню рівня життя населення як найбільш результативний механізм подолання корупції.

Здійснено науковий аналіз зарубіжного досвіду публічно-правового забезпечення протидії корупції в умовах регіонального розвитку та акцентовано на можливих шляхах його запозичення для України.

Аналіз зарубіжного досвіду організації антикорупційної діяльності на регіональному рівні дав можливість виділити декілька моделей публічно-правової протидії корупції, які відрізняються за ознаками, пов'язаними з регіональними особливостями поширення цього явища. Однак останні наукові дослідження дають підстави стверджувати, що географічний принцип розрізнення моделей публічно-правової протидії корупції себе практично вичерпав, оскільки він не є визначальним для успішної антикорупційної діяльності держави.

Доведено, що в країнах ЄС управління регіональним розвитком ґрунтується на формуванні конкурентних переваг по відношенню до решти світу, наближенні регіонів, інтеграції нових країн-учасниць, інвестуванні у відновлення економіки тощо. Європейський досвід публічно-правової протидії корупції на регіональному рівні свідчить про те, що успіх у цій справі залежить від загального економічного клімату та взаємодії між окремими національними стратегіями для створення сприятливого мікроекономічного середовища, що тривалий розвиток того чи іншого регіону можна забезпечити через оптимальне використання місцевого потенціалу регіону, а найважливішим фактором економічного зростання є інвестиції та інновації у малих та середніх підприємствах.

Досвід протидії корупції в окремих європейських країнах вказує на доцільність запровадження максимальної відкритості для громадського контролю дій та процедур влади, зокрема у таких корупційно вразливих галузях, як державні закупівлі, що особливо актуально на регіональному та локальному рівнях. Порівняння досвіду окремих країн ЄС приводить до висновку, що

імплементация загальноєвропейських актів антикорупційного законодавства західноєвропейськими країнами відбувається помірно, однак рівень корупції при цьому невисокий, водночас, східноєвропейські країни, які набули членства в ЄС в останнє десятиліття, демонструють активну адаптацію національного законодавства до законодавства ЄС, демонструючи при цьому активний процес вдосконалення антикорупційної політики.

Акцентовано увагу на необхідності створення ефективних механізмів публічного адміністрування на регіональному та місцевому рівнях у питаннях протидії корупції, що пов'язано з її поширеністю в органах сільських, селищних та міських рад. Очевидно, що даний показник буде більшим, якщо враховувати ступінь поширення корупції на рівні районних, міських та обласних рад, а також місцевих державних адміністрацій.

Доведено, що у системі публічного управління корупція найчастіше може проявлятися в сфері ліцензування підприємницької діяльності, видачі різного роду дозвільних документів, наданні публічних послуг, приватизації об'єктів державної власності, земельних відносин тощо.

З урахуванням викладеного, підкреслено важливість і необхідність розробки регіональних планів економічного і соціального розвитку в межах загальнодержавної антикорупційної стратегії; підвищення суспільної інформованості щодо права на користування державними послугами і регіональними програмами, забезпечення функціонування ефективного механізму для подачі скарг на корупційні прояви; створення належних внутрішніх процедур управління в регіональних державних установах; вжиття заходів в межах дисциплінарних заходів та засобів правового захисту стосовно державних службовців.

Окреслено основні напрямки діяльності суб'єктів публічного адміністрування регіональним розвитком щодо протидії корупції, насамперед в частині: 1) підвищення професійного рівня службовців публічного сектору; 2) забезпечення безперешкодного доступу до джерел публічної інформації; 3) забезпечення прозорості державних закупівель; 4) формування нормальних і

прозорих умов співпраці органів місцевої влади з чесним бізнесом, стимулювання доброчесності у стосунках влади з підприємцями регіону. При цьому вказані напрями протидії корупції на регіональному рівні сприятимуть: - приведенню національного законодавства у відповідність до законодавством ЄС; - запобіганню можливим ризикам на шляху реалізації антикорупційних заходів; - постійному відслідковуванню динамічних змін в корупційній сфері на основі єдиної системи державного моніторингу; - гармонійному поєднанню процесів децентралізації та системності державної антикорупційної політики тощо.

Підкреслено значення розробки дорожніх карт на усіх рівнях регіонального управління (з відповідним ступенем узагальнення) як важливого засобу вдосконалення публічно-правового механізму протидії корупції в умовах регіонального розвитку, особливістю яких на макрорегіональному рівні є забезпечення взаємодії реформ територіальної організації влади, державної служби та служби в органах місцевого самоврядування з протидії корупції в умовах регіонального розвитку України.

Сформульовано низку пропозицій та рекомендацій, спрямованих на підвищення ефективності публічно-правової протидії корупції в умовах регіонального розвитку.

***Ключові слова:** антикорупційний механізм, корупція, корупційне правопорушення, міжнародні стандарти, органи місцевого самоврядування, протидія корупції, публічно-правове забезпечення, регіональний розвиток, територіальна громада.*

## СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

*Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:*

1. Новіков О. В. Світовий досвід функціонування спеціалізованих антикорупційних органів та шляхи його запозичення для України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2015. Випуск 33. Ч. 2. Т. 3. С. 150-154.

2. Новіков О. В. Вплив реформи місцевого самоврядування на систему публічно-правової протидії корупції в умовах регіонального розвитку України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2016. Випуск 40. Т. 4. С. 199-203.

3. Новіков О. В. Протидія корупції в умовах формування багаторівневого територіального публічного управління в Україні: теоретико-методологічний аспект. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. Випуск 1. Том 4. С. 129-133.

4. Новіков О. В. Противодействие коррупции в условиях децентрализации публичного управления региональным развитием Украины. *Право и политика*. 2018. № 2. С. 74-79.

5. Новіков О. В. Публично-правовое измерение современного понимания категории «коррупция». *Право и Закон*. 2019. № 1. С. 84-89.

*Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:*

1. Новіков О. В. Вплив децентралізації публічного управління регіональним розвитком України на стан корупції та наслідки її поширення. *Актуальні проблеми реформування системи законодавства України: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Запоріжжя, 27-28 січня 2017 р.)*. Запоріжжя: Запорізька міська громадська організація «Істина», 2017. С. 101-105.

2. Новіков О. В. Сучасний стан протидії корупції в системі публічного управління. *Юридична наука: виклики і сьогодення: Матеріали міжнародної*

науково-практичної конференції (м. Одеса, Україна, 8-9 червня 2018 р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2018. С. 93-97.

## SUMMARY

*Novikov O.V.* Public legal support for combating corruption in the context of regional development. – Qualification scientific work on the rights of the Manuscript.

Candidate's thesis of juridical science. Special subject 12.00.07 – Administrative Law and Procedure; The Financial Law; The Information Law. – The Institute of Public Law. — Dnipropetrovs'k State University of Internal Affairs, Ukraine, Kiyv, 2020.

The dissertation is devoted to the analysis of the existing scientific approaches, the legislation of Ukraine and the practice of its implementation, international standards and positive experience in order to determine the theoretical foundations, mechanism and peculiarities of public legal support for combating corruption in the conditions of regional development of Ukraine, as well as outlining ways of its improvement.

The paper shows the direct dependence of the effectiveness of the results of combating corruption on specific measures of state regulation of territorial development. The distinguishing features of corruption as an object of public and legal counteraction to this phenomenon in the context of regional development are highlighted, including, inter alia, that: 1) it is possible only in the sphere of activity of public authorities and local self-government; 2) its subject can only be a person with authority or authority; 3) corruption relations arise as a result of abuse of a person, empowered by authority or official authority, their powers; 4) Corruption consists only of acts committed by a person endowed with power or official authority, in order to satisfy the self-interest of one's own or others.

The concept of corruption is identified and its characteristic features are distinguished, including: 1) prevalence in the activity of local authorities; 2) obligatory empowerment of its subject; 3) the emergence of corruption relations as a result of abuse of power; 4) the presence of the power of the subject during the abuse of power of their own selfish interests or other persons.



In addition to the main features of corruption, its characteristic features are formulated, including: the presence of administrative powers in one of the parties to corruption relations; the purpose of corruption is to obtain undue advantage to himself or others; the bilateral nature of the relations between the parties to the corruption relations (corrupt are the actions of both parties - the one who demands / receives and the one who promises / offers unlawful benefit); the possibility of giving undue advantage to a third party designated by an official, etc.

The normative component of public-legal counteraction to corruption is described, in particular, depending on the legal force of normative acts, their extension and application to the spheres of public administration, the regional development of Ukraine distinguishes: 1) international law, 2) national and 3) local (local) levels of legal regulation.

Particular attention is paid to national, regional and local anti-corruption concepts, strategies and programs, which unfortunately are marked by some inconsistencies and have not been developed or implemented in all regions of Ukraine. As a result of permanent lack of funds, or “freezing” of the implementation of the state targeted programs, their effectiveness is low, and therefore there is an urgent need to identify specific key problems in achieving sustainable urban (territorial) development with the development of specific measures and the identification of appropriate resources to address them primarily by minimizing corruption threats in the context of regional development.

The main forms of public participation in the implementation of anti-corruption measures in the context of regional development have been characterized, including: 1) monitoring of the activity of public authorities, the main purpose of which is to ensure accountability of the government and business structures to the citizens through the implementation of measures related to transparency and openness of power; 2) influence of citizens on decision-making procedures by authorities; 3) ensuring information transparency in the society on the state of corruption and the effectiveness of anti-corruption measures; 4) organization of educational work with the population

and individual social groups; 5) Promoting raising the standard of living of the population as the most effective mechanism for combating corruption.

The scientific analysis of the foreign experience of public-legal support of combating corruption in the conditions of regional development is carried out and the possible ways of its borrowing for Ukraine are emphasized.

The analysis of the foreign experience of organizing anti-corruption activities at the regional level has made it possible to identify several models of public-legal counteraction to corruption, which differ in features related to the regional peculiarities of the spread of this phenomenon. However, recent research suggests that the geographical principle of distinguishing between models of public and legal counteraction to corruption has practically exhausted itself, since it is not decisive for successful anti-corruption activities of the state.

It is proved that in the EU countries the regional development management is based on the formation of competitive advantages in relation to the rest of the world, rapprochement of regions, integration of new member states, investing in economic recovery and more. European experience in public-law corruption at the regional level shows that success in this case depends on the overall economic climate and the interaction between individual national strategies to create a favorable microeconomic environment, which can be achieved through the optimal use of local potential. region, and investment and innovation in small and medium-sized enterprises is a major driver of economic growth.

The experience of combating corruption in some European countries indicates that it is advisable to introduce maximum openness to public scrutiny of government actions and procedures, in particular in such corruptly vulnerable areas as public procurement, which is particularly relevant at regional and local levels. Comparison of the experience of individual EU countries leads to the conclusion that the implementation of pan-European acts of anti-corruption legislation by Western European countries is moderate, but the level of corruption is low, while at the same time, Eastern European countries that have acquired EU membership in the last ten

years demonstrating at the same time an active process of improving anti-corruption policy.

Emphasis is placed on the need to create effective mechanisms of public administration at the regional and local levels in combating corruption, which is related to its prevalence in the bodies of village, settlement and city councils. Obviously, this figure will be higher if we take into account the extent of corruption at the level of district, city and regional councils, as well as local state administrations.

It has been proved that corruption in the public administration system can most often be manifested in the field of business licensing, issuance of various permits, provision of public services, privatization of state property, land relations and more.

Against this background, the importance and necessity of developing regional plans for economic and social development within the framework of the nation-wide anti-corruption strategy are emphasized; raising public awareness of the right to use state services and regional programs, ensuring the functioning of an effective mechanism for reporting corruption; establishment of proper internal management procedures in regional state institutions; taking measures within the framework of disciplinary measures and remedies against civil servants.

The main directions of the activity of public administration entities in regional development in combating corruption are outlined, first of all: 1) improving the professional level of public sector employees; 2) ensuring unhindered access to sources of public information; 3) ensuring transparency of public procurement; 4) formation of normal and transparent conditions of cooperation of local authorities with honest business, promotion of integrity in relations of authorities with entrepreneurs of the region. At the same time, the mentioned directions of combating corruption at the regional level will contribute to: - bringing national legislation into line with EU legislation; - prevention of possible risks on the way of implementation of anti-corruption measures; - constant monitoring of dynamic changes in the corruption sphere on the basis of a unified system of state monitoring; - harmonious combination of decentralization processes and systematic state anti-corruption policy, etc.

The importance of developing roadmaps at all levels of regional governance (with an appropriate degree of generalization) is emphasized as an important means of improving the public-law mechanism for combating corruption in the context of regional development, a feature of which at the macro-regional level is ensuring the interaction of reforms of the territorial organization of government, civil service and service local self-government in combating corruption in the context of regional development of Ukraine.

A number of proposals and recommendations have been formulated to improve the effectiveness of public and legal counteraction to corruption in the context of regional development.

**Keywords:** *anti-corruption mechanism, corruption, corruption offenses, international standards, local self-government bodies, anti-corruption, public-legal support, regional development, territorial community.*

## СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

*Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:*

1. Новіков О. В. Світовий досвід функціонування спеціалізованих антикорупційних органів та шляхи його запозичення для України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2015. Випуск 33. Ч. 2. Т. 3. С. 150-154.

2. Новіков О. В. Вплив реформи місцевого самоврядування на систему публічно-правової протидії корупції в умовах регіонального розвитку України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2016. Випуск 40. Т. 4. С. 199-203.

3. Новіков О. В. Протидія корупції в умовах формування багаторівневого територіального публічного управління в Україні: теоретико-методологічний аспект. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. Випуск 1. Том 4. С. 129-133.

4. Новіков О. В. Противодействие коррупции в условиях децентрализации публичного управления региональным развитием Украины. *Право и политика*.

2018. № 2. С. 74-79.

5. Новиков О.В. Публично-правовое измерение современного понимания категории «коррупция». *Право и Закон*. 2019. № 1. С. 84-89.

*Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:*

1. Новіков О. В. Вплив децентралізації публічного управління регіональним розвитком України на стан корупції та наслідки її поширення. *Актуальні проблеми реформування системи законодавства України: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Запоріжжя, 27-28 січня 2017 р.)*. Запоріжжя: Запорізька міська громадська організація «Істина», 2017. С. 101-105.

2. Новіков О. В. Сучасний стан протидії корупції в системі публічного управління. *Юридична наука: виклики і сьогодення: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, Україна, 8-9 червня 2018 р.)*. Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2018. С. 93-97.

## ЗМІСТ

<b>ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ.....</b>	<b>16</b>
<b>ВСТУП.....</b>	<b>17</b>
<b>РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНЕ ОБҐРУНТУВАННЯ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УМОВАХ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ</b>	<b>26</b>
1.1. Генезис публічно-правового забезпечення протидії корупції в умовах регіонального розвитку.....	26
1.2. Сутність та ознаки публічно-правової протидії корупції в умовах регіонального розвитку.....	41
1.3. Нормативні засади протидії корупції в умовах регіонального розвитку.....	58
<b>Висновки до Розділу 1.....</b>	<b>75</b>
<b>РОЗДІЛ 2. МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ПУБЛІЧНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УМОВАХ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ .....</b>	<b>77</b>
2.1. Світовий досвід та моделі публічно-правової протидії корупції .....	77
2.2. Особливості публічно-правової протидії корупції на регіональному рівні в європейських країнах .....	93
2.3. Публічно-правова протидія корупції у пострадянських країнах в умовах регіонального розвитку .....	107
<b>Висновки до Розділу 2.....</b>	<b>117</b>
<b>РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ ОПТИМІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВОЇ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УМОВАХ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ.</b>	<b>119</b>
3.1. Сучасний стан та тенденції публічно-правової протидії корупції в умовах регіонального розвитку .....	119

3.2. Взаємодія органів влади та інституцій громадянського суспільства щодо протидії корупції в умовах регіонального розвитку.....	143
3.3. Шляхи вдосконалення публічно-правового механізму протидії корупції в умовах регіонального розвитку.....	153
<b>Висновки до Розділу 3.....</b>	<b>169</b>
<b>ВИСНОВКИ.....</b>	<b>171</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....</b>	<b>176</b>
<b>ДОДАТКИ.....</b>	<b>201</b>

**ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ**

ГРЕКО	– Група держав Ради Європи проти корупції
ЄС	– Європейський Союз
ОЕСР	– Організація економічного та соціального розвитку
ООН	– Організація Об'єднаних Націй
НКК	– Незалежна комісія протидії корупції
БРКД	– Бюро розслідування корупційної діяльності
НАБУ	– Національне антикорупційне бюро України
НАЗК	– Національне агентство з питань запобігання корупції
С2020	– Стратегія сталого розвитку «Україна–2020»
ДПРАС	– Державна програма реалізації Антикорупційної стратегії
АС	– Засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2014–2017 роки
КРМС	– Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні
ДКПК	– дорожня карта протидії корупції



## ВСТУП

**Обґрунтування вибору теми дослідження.** Низька ефективність результатів боротьби з корупцією в Україні зумовлює наростання загрози національній безпеці, що ставить перед державою завдання поглибленого дослідження феномену корупції, її змісту, причин і умов розширення, соціально-політичного простору репродукування.

Корупція становить серйозну загрозу верховенству права, демократії та правам людини, нівелює соціальну справедливість, перешкоджає економічному розвитку та загрожує належному функціонуванню ринкової економіки. Вона кричуще підриває демократичний етос, установи демократії, верховенство права та засадничі цінності тільки-но народженого конституційного проекту, підживлює неналежне урядування та публічне шахрайство і ставить під загрозу здатність держави дотриматись своїх зобов'язань щодо поваги, захисту, сприяння та виконання всіх прав.

Прикро констатувати, але Україна за даними Transparency International за індексом сприйняття корупції з 32 балами займає 120 місце серед 180 країн світу. При цьому найбільш латентним в корупційному відношенні є місцеве середовище, де саме і формуються первинні корупційні прояви у регулюванні суспільних відносин, які слугують базисом подальшого розвитку корупції на загальнодержавний рівень.

Успішність реформування системи публічного адміністрування регіональним розвитком, впровадження принципів децентралізації та протидія корупції є взаємопов'язаними та взаємозалежними. Тому вдосконалення механізмів протидії цьому негативному явищу у сфері публічного адміністрування регіональним розвитком є вкрай актуальним, вимагає запровадження публічно-правових антикорупційних механізмів на місцевому рівні, удосконалення механізмів державної підтримки розвитку депресивних регіонів; апроксимації національної антикорупційної практики до міжнародних норм та стандартів; підвищення ролі участі громадськості в антикорупційних

заходах на регіональному рівні тощо.

Проблема запобігання та протидії корупції не є новою для вітчизняної адміністративно-правової науки. Безумовним підґрунтям для дослідження проблем публічно-правової протидії корупції в умовах регіонального розвитку в різні періоди є роботи В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, М.Ю. Бездольного, К.В. Бердникової, П.Й. Бернадського, О.В. Беліка, О.В. Бусола, Є.В. Вандіна, В.Д. Гвоздецького, І.Н. Грабець, Є.В. Глушко, І.П. Голосніченка, О.І. Добровольського, О.М. Дрегулян, І.А. Дьоміна, В.А. Завгороднього, Н.Ю. Задирака, С.А. Задорожнього, О.З. Захарчук, В.В. Іванцова, С.М. Івасенка, Т.С. Курила, В.І. Литвиненка, М.В. Лошицького, І.Є. Мезенцева, М.І. Мельника, А.М. Михненко, Е.С. Молдована, С.Л. Нестора, Г.О. Омельченка, О.О. Онищука, О.Є. Панфілова, Я.Ю. Пилипа, В.В. Плиски, С.В. Рівчаченка, Ю.В. Рум'янцева, С.С. Серьогіна, О.В. Скочиля-Павлів, А.О. Собакаря, Д.М. Стародуб, Т.М. Супрун, В.А. Суханова, Ю.А. Тихомирова, О.В. Ткаченка, В.В. Топчія, М.Л. Хавронюка, С.О. Шатрави, І.І. Яцківа, О.С. Юніна та ін.

Поряд з істотними досягненнями в напрямі підвищення ефективності публічно-правового забезпечення протидії корупції в умовах регіонального розвитку не всі завдання є вирішеними. Вітчизняні наукові дослідження проблем протидії корупції не є фрагментарними і в цьому аспекті слід віддати належне дисертаційним роботам С.М. Алфьорова «Адміністративно-правовий механізм протидії корупції в органах внутрішніх справ» (Харків, 2011), О.Я. Коровяк «Механізм адміністративно-правового регулювання попередження та протидії корупції в Україні» (Львів, 2014), Ю.В. Рум'янцева «Концептуально-методологічні засади протидії вчиненню корупційних правопорушень службовцями органів місцевого самоврядування» (Київ, 2017), Ю.О. Коваленка «Адміністративно-правовий механізм інформаційного забезпечення протидії корупції в правоохоронних органах України» (Київ, 2018), О.О. Гейца «Публічно-правовий механізм протидії корупції в Україні» (Дніпро, 2019), К.В. Ростовська «Адміністративно-правові основи державної антикорупційної політики в Україні» (Дніпро, 2019). Останні мають важливе теоретико-прикладне значення для

розвитку науки адміністративного права, однак проблему підвищення ефективності публічно-правового забезпечення протидії корупції в умовах регіонального розвитку в Україні в цілому не вирішують.

Таким чином, недостатність розробок на теоретичному рівні, наявність практичних правових проблем, а також необхідність проведення комплексного дослідження теоретико-методологічних засад, позитивного світового досвіду, способів і механізмів публічно-правового забезпечення протидії корупції в умовах регіонального розвитку в Україні зумовили вибір теми дисертації.

### **Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами.**

Дисертацію виконано відповідно до Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015; Національної стратегії у сфері прав людини, затвердженої Указом Президента України від 25 серпня 2015 р. № 501/2015; Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України, затвердженої Указом Президента України від 14 березня 2016 р. № 92/2016; Стратегії розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України до 2020 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2017 р. № 1023-р; Плану законодавчого забезпечення реформи в Україні, схваленої постановою Верховної Ради України від 4 червня 2015 р. № 509-VIII; Пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2016–2020 рр., затверджених постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 3 березня 2016 р.; Основних наукових напрямів та найважливіших проблем фундаментальних досліджень у галузі природничих, технічних, суспільних і гуманітарних наук на 2019-2023 рр., затверджених постановою президії Національної академії наук України від 30 січня 2019 р. № 30 (п. 3.4.2.5); Переліку пріоритетних напрямів наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України на період 2015–2019 рр., затвердженого наказом МВС України від 16 березня 2015 р. № 275, та у межах науково-дослідної роботи Науково-дослідного інституту публічного права «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0115U005495).

**Мета і завдання дослідження.** *Мета* дисертації полягає в тому, щоб на основі аналізу чинного законодавства та узагальнення практики його застосування визначити теоретичні засади, механізм та особливості публічно-правового забезпечення протидії корупції в умовах регіонального розвитку в Україні та на цій основі розробити пропозиції щодо його удосконалення.

Вказана мета зумовлює розв'язання таких *завдань*:

- встановити періодизацію розвитку публічно-правового забезпечення протидії корупції;
- виокремити характерні ознаки корупції як об'єкта публічно-правової протидії цьому явищу в умовах регіонального розвитку;
- з'ясувати нормативні засади протидії корупції в умовах регіонального розвитку;
- визначити заходи державного регулювання територіальним розвитком від яких залежить ефективність результатів протидії корупції;
- розглянути досвід провідних європейських країн в організації публічно-правової протидії корупції на регіональному рівні;
- визначити напрями взаємодії суб'єктів публічного адміністрування регіональним розвитком з інституціями громадянського суспільства у сфері протидії корупції;
- окреслити основні форми участі громадськості в реалізації антикорупційних заходів в умовах регіонального розвитку;
- вивчити зарубіжний досвід публічно-правового забезпечення протидії корупції в умовах регіонального розвитку та можливості його адаптації для України;
- сформулювати низку пропозицій та рекомендацій, спрямованих на удосконалення публічно-правового механізму протидії корупції в умовах регіонального розвитку.

*Об'єктом дослідження* є суспільні відносини, які формуються у сфері протидії корупції.

*Предметом дослідження* є публічно-правове забезпечення протидії

корупції в умовах регіонального розвитку.

**Методи дослідження.** Методологічну основу цього дослідження складає комплекс загальнофілософських, загальнонаукових та спеціально-наукових методів пізнання, застосування яких зумовлено об'єктом і предметом дослідження для вирішення поставлених завдань, що забезпечує отримання достовірних наукових результатів та всебічного висвітлення досліджуваної проблеми. Зокрема, застосування спеціальних методів наукового пізнання, а саме *методу структурно-функціонального аналізу*, дозволило визначити сутність корупції як багатоаспектного, системного явища, визначити його види, закономірності та тенденції розвитку, вплив на систему публічного адміністрування регіональним розвитком (підрозділи 1.2, 3.1, 3.2). За допомогою *методу компаративного аналізу* було визначено основні положення зарубіжного досвіду протидії корупції в публічному управлінні (підрозділи 2.1, 2.2, 2.3). Застосування *методів узагальнення та моделювання* дали змогу визначити перспективні напрямки та розробити рекомендації щодо вдосконалення механізму протидії корупції в системі публічного адміністрування регіональним розвитком України (підрозділ 3.3). *Методи ідентифікації та екстраполяції* застосовувалися при вивченні можливостей імплементації зарубіжного досвіду протидії корупції в систему публічного адміністрування (підрозділи 2.1, 2.2, 2.3); *порівняльного аналізу та математичної статистики* – для характеристики корупційної свідомості суб'єктів публічного адміністрування (підрозділ 3.2); *системно-аналітичного* – для з'ясування сутності ключових понять проблеми дослідження; *функціонального аналізу* – для визначення впливу корупції на процеси публічного адміністрування регіональним розвитком; *порівняльно-історичного* – при аналізі генезису протидії корупції як предмета дослідження науки адміністративного права (підрозділ 1.1). Вимог формальної логіки щодо послідовності, визначеності, несуперечності й обґрунтованості суджень здобувач дотримувався у формулюванні висновків і пропозицій відповідно до мети дослідження.

*Нормативною основою роботи* є Конституція України, законодавчі акти України, міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною

Радою України, постанови Верховної Ради, акти Президента і Кабінету Міністрів України, нормативні акти центральних органів виконавчої влади.

*Теоретичною базою дослідження є наукові праці вітчизняних та іноземних учених-юристів, філософів, економістів, матеріали наукових конференцій та інших наукових заходів, що містять положення стосовно публічно-правового забезпечення протидії корупції в умовах регіонального розвитку.*

*Емпіричну та інформаційну основу дослідження становлять: звітність 1-КОР МВС України за 2014-2019 рр., звіти НАБУ, НАЗК за 2016-2019 рр. та інших органів державної виконавчої влади; статистичні матеріали ДСА України за 2014-2019 рр.; практика розгляду судами адміністративних справ про корупційні правопорушення; статистичні дані Державної служби статистики, аналіз політико-правової публіцистики, довідкових видань, фактологічних матеріалів щодо окремих аспектів публічно-правового забезпечення протидії корупції в умовах регіонального розвитку.*

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає в тому, що дисертація є одним з перших у вітчизняній науці адміністративного права комплексних досліджень особливостей публічно-правового забезпечення протидії корупції в умовах регіонального розвитку України. У результаті виконаного дослідження сформульовано низку нових теоретичних положень, обґрунтовано висновки, рекомендації та пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства України. Основні наукові положення, які виносяться на захист:

– засвідчено пряму залежність ефективності результатів протидії корупції від конкретних заходів державного регулювання територіальним розвитком, серед яких зокрема: 1) впровадження та постійне застосування в управлінській практиці інструментів стратегічного планування розвитку території, яке сприяє точному визначенню пріоритетів регіонального розвитку; 2) удосконалення механізмів державної підтримки розвитку депресивних регіонів; 3) розробка системи заходів розбудови інфраструктури регіону, маючи на меті покращання умов використання інноваційних технологій, підвищення інвестиційної привабливості регіонів, розширення залучення вітчизняних та іноземних

інвестицій для регіонального розвитку тощо; 4) адаптація національного законодавства з питань регіональної політики до міжнародних норм та стандартів; 5) удосконалення системи моніторингу та контролю регіонального розвитку тощо;

– визначено основні механізми участі громадськості в антикорупційних заходах на регіональному рівні, а саме: 1) моніторинг діяльності органів державної влади, головною метою якого є забезпечення підзвітності уряду та бізнесових структур перед громадянами за допомогою здійснення заходів, пов'язаних із підвищенням прозорості та відкритості влади; 2) захист прав та свобод громадян, що дозволить посилити вплив громадян на процедури прийняття рішень органами влади, підвищити рівень довіри населення до власної спроможності захисту прав і свобод; 3) забезпечення інформаційної відкритості в суспільстві щодо стану корупції та результативності антикорупційних заходів; 4) організація просвітницької роботи з населенням та окремими соціальними групами; 5) сприяння підвищенню рівня життя населення як найбільш результативний механізм подолання корупції.

– удосконалено визначення поняття корупції як соціального феномену, протидія якому вимагає обов'язкове врахування умов розвитку не лише конкретної країни, але й кожного регіону окремо, масштабів поширення корупції в суспільстві, в тому числі і на територіях підвищеного корупційного ризику, впровадження ефективних механізмів моніторингу, оцінки та звітності за результатами його реалізації тощо;

– удосконалено наукові підходи до визначення напрямів взаємодії суб'єктів публічного адміністрування з інституціями громадянського суспільства у сфері протидії корупції;

– удосконалено наукові підходи до розуміння корупції та публічно-правової протидії цьому негативному суспільному явищу, які об'єднано у доктринальні та нормативні;

– охарактеризовано нормативну складову публічно-правової протидії корупції, зокрема залежно від юридичної сили нормативних актів, їх поширення

та застосування до сфер публічного адміністрування регіональним розвитком України виділено: 1) міжнародно-правовий, 2) національний та 3) місцевий (локальний) рівні правового регулювання;

– здійснено характеристику основних форм участі громадськості в реалізації антикорупційних заходів в умовах регіонального розвитку, серед яких: 1) моніторинг діяльності органів державної влади, головною метою якого є забезпечення підзвітності уряду та бізнесових структур перед громадянами за допомогою здійснення заходів, пов'язаних із підвищенням прозорості та відкритості влади; 2) вплив громадян на процедури прийняття рішень органами влади; 3) забезпечення інформаційної відкритості в суспільстві щодо стану корупції та результативності антикорупційних заходів; 4) організація просвітницької роботи з населенням та окремими соціальними групами; 5) сприяння підвищенню рівня життя населення як найбільш результативний механізм подолання корупції;

– теоретично обґрунтовано зарубіжний досвід публічно-правового забезпечення протидії корупції в умовах регіонального розвитку та шляхи його запозичення в Україні.

**Практичне значення одержаних результатів** визначається можливістю їх використання у:

– науковій діяльності – результати дисертаційного дослідження можуть бути взяті за основу для подальшої розробки проблем публічно-правового забезпечення протидії корупції в умовах регіонального розвитку, визначення шляхів підвищення його ефективності (акт впровадження у наукову діяльність Науково-дослідного інституту публічного права від 22.05.2019);

– законотворчій діяльності – для розробки і вдосконалення антикорупційного законодавства. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку пропозицій щодо внесення змін і доповнень до чинного законодавства України, зокрема в частині аналізу та систематизації світового досвіду протидії корупції (довідка Науково-дослідного інституту публічного права від 22.05.2019);



– практичній діяльності – для вдосконалення діяльності суб'єктів публічно-правової протидії корупції в умовах регіонального розвитку;

– освітній діяльності – положення й висновки дисертації знайшли застосування при викладанні дисциплін «Адміністративне право», «Публічне адміністрування», «Адміністративна відповідальність», а також при підготовці лекцій і навчальних посібників із даних дисциплін (акт впровадження у навчальний процес Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ від 29.05.2019).

**Апробація результатів дисертації.** Основні положення і висновки дисертації було оприлюднено на науково-практичних конференціях і круглих столах: «Актуальні проблеми реформування системи законодавства України» (м. Запоріжжя, 27-28 січня 2017 р.), «Юридична наука: виклики і сьогодення» (м. Одеса, Україна, 8-9 червня 2018 р.).

**Структура та обсяг дисертації.** Дисертація складається із основної частини (вступу, трьох розділів, що об'єднують дев'ять підрозділів, висновків), списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг дисертації становить 209 сторінок, з яких 175 сторінок основного тексту. Список використаних джерел складається із 243-х найменувань і займає 25 сторінок. Додатки розміщено на 9-и сторінках.

## РОЗДІЛ 1

### ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНЕ ОБҐРУНТУВАННЯ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УМОВАХ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

#### 1.1. Генезис публічно-правового забезпечення протидії корупції в умовах регіонального розвитку

Формування наукових поглядів щодо тої чи іншої наукової проблеми найбільш ефективно відбувається у дискусії, з урахуванням конкурентних наукових позицій, а також з вивченням історичного підґрунтя того чи іншого явища, його генезису, причин та впливу на суспільні відносини. У науковій літературі також зазначається, що історичною передумовою виникнення корупції було виокремлення управлінської діяльності як окремої галузі професійної діяльності, що вимагає від осіб, які виконують управлінські функції в системі державного апарату, володіння визначеною сукупністю здібностей, знань і навичок. З часом цей вид діяльності набуває чітких рис і перетворюється на нову форму організації суспільного буття – державу [72, с. 144–145].

Дослідження історичних джерел, що дійшли до наших часів, свідчить про те, що корупція виникає практично з появою приватної власності та публічної влади, однак саме поняття корупції змінювалося. Сучасне розуміння корупції як індивідуального акту, пов'язаного із задоволенням особистих майнових або інших інтересів через зловживання політичною чи публічною владою, є продуктом модерної доби [30]. У цьому відношенні дуже важливо прослідкувати таку еволюцію, а також розглянути генезис наукових підходів щодо протидії корупції, аби сформувати об'єктивну оцінку цього явища, врахувавши її в категоріально-поняттєвому аспекті.

Питання боротьби з корупцією сьогодні вивчаються вітчизняними науковцями та досить широко висвітлюються засобами масової інформації. Шляхи та засоби протидії цьому негативному явищу є темою дискусій соціологів, юристів, економістів, політиків. Від античної доби й до сьогоднішніх днів

значною проблемою політики в Європі є проблема контролю за особами та групами осіб, які ставлять власні інтереси вище за інтереси держави і суспільства в цілому. З появою такої соціальної групи, як чиновництво, корупція, тобто підкупність та продажність їх, набула масштабного розмаху. Її міра та відвертість визначалися повнотою надання чиновництву влади над населенням та рівнем загального культурно-цивілізаційного розвитку самого суспільства [17].

Автори колективної монографії, присвяченої методологічним основам дослідження корупції, вказують на те, що офіційні прояви корупції на території сучасної України зафіксовані у XI–XII ст. у Київській Русі. Зокрема зазначається, що дружинники, які виконували також функцію бюрократії, зловживали своїми обов'язками. Проте за часів монголо-татарського поневолення хабарництво тимчасово було зменшене завдяки застосуванню сили [79, с. 28]. Інші науковці вважають, що перші згадування про корупцію на Русі з'явилися у літописах XIII століття, а згодом було запроваджено смертну кару за вчинення дій аналогічних сучасному хабарництву [64].

Незважаючи на те, що державне управління землями України за часів польсько-литовського правління загалом характеризувалося здатністю швидкої реакції на вимоги сучасності, система державного управління також зазнавала шкідливого впливу корупції. Почасти це було зумовлено об'єктивними недоліками системи управління, як от поширена практика обіймання однією особою декількох державних посад, що і призводило до появи об'єктивних передумов для зміцнення корупції, що спиралася на економічному підґрунті багатофункціональності державних службовців. Як і в багатьох країнах середньовіччя, в системі державного управління не було передбачено централізованого фінансування посадовців, а тому кожен урядовець утримувався за рахунок прибутків із ввіреної йому території, що і призводило до корупції [60, с. 90].

За часів польського періоду в історії Української державності прояви хабарництва були незначними. Тим не менше, саме тоді від «справедливого» королівського суду (який завжди ставав на бік багатшої сторони) постраждав сам

Б. Хмельницький. Після його перемоги над Річчю Посполитою в Гетьманській державі знову почало зміцнюватися хабарництво. Однак воно було значно меншим, аніж в Московії, де панували бояри, а згодом узаконеним хабарництвом став «інститут годівлі», тобто спосіб утримання «державницьких осіб», використовуючи населення.

Вітчизняні історики знайшли багато цікавих документів, які свідчать про намагання наших предків протидіяти корупції у стародавні часи. Так, в умовах державного правління Речі Посполитої, влада якої поширювалася на українські землі згідно з умовами Люблінської унії 1569 року, у системі судової влади існувала посада так званих інстигаторів, які виконували функції прокурорів. Зокрема інстигатор міг утручатися до перебігу справ про фінансові зловживання в скарбових комісіях, а також обвинувачувати «міністрів», які зловживали становищем, і суддів, підозрюваних у хабарництві [60, с.107].

Апогеєм розвитку державницької думки Козацької Держави стала Конституція гетьмана Пилипа Орлика, в якій зокрема зазначено: «Найбільше ж на людей бідних чинять утиски і здирства та пригнічують їх тягарями владолюбні хабарники, які не за заслуги свої, а через ненаситну пожадливість прагнуть потрапити в уряди військові і посполиті для свого збагачення. Вони спокушають серце гетьманське, і завдяки корупції, без повного обрання та всупереч справедливості і закону, чи в уряди полковничі проникають, чи обіймають інші посади. Тому остаточно постановляється, щоб Ясновельможний гетьман жодними, хоч би й найбільшими, подарунками та респектами не спокушався, нікому за хабарі в урядах ні полковничих, ні інших військових чи посполитих посад не давав і насильно в уряд нікого не призначав» [40].

Поза межами Запорізької Січі на території Війська Запорозького Низового, яка поділялася на своєрідні адміністративно-територіальні одиниці – паланки, управління здійснювали паланкові полковники. Паланкові урядовці обиралися або призначалися на посаду, що часто супроводжувалося підкупамі, хабарництвом та іншими зловживаннями корупційного характеру. З метою запобігання таким негативним явищам, як свідчать дослідження істориків

державного управління, у середині XVIII ст. січова старшина зважилася перейти до почергового призначення паланкових урядовців [60, с. 201].

Зазначимо, що з остаточним руйнуванням устрою та системи правління козацької січової держави, з утвердженням Гетьманату та його наступною асиміляцією з бюрократичною машиною Російської імперії, державне управління в її українських губерніях максимально наближалось та інтегрувалося у загальноімперську систему державного управління, що не могло не позначитися на механізмі державного управління. Разом із корупційною складовою бюрократичної машини імперії на територію тогочасної України прийшли і адміністративно-ревізійні способи боротьби з корупцією. Зокрема слід відзначити запровадження системи контролю державного апарату за фінансовою діяльністю управителів різних рівнів, механізмів фіскального та іншого спеціалізованого контролю за державними службовцями. Окремо слід зазначити таку прогресивну практику, як заборона займатися певними видами діяльності, які були несумісними з державною службою. Так, у 1804 році було заборонено посадовцям брати відкупи у тих відомствах, де вони проходили службу, а у 1806 році – вступати до купецьких гільдій. У цей період також застосовується практика ротатії службовців на корупційно вразливих посадах, наприклад, городского [60, с. 296].

Для чиновництва цього періоду було характерним використовувати посаду для власного збагачення, а не діяти на користь держави. Розплата за такі дії була відповідно середньовіччю – страта, довічне заслання, позбавлення маєтку, чину, штрафу, а також покарання різками, батогами, клеймування. Тогочасні акти нормативного регулювання управління на рівні губерній прирівнювали посадові злочини до кримінальних [60, с. 305]. Заборонялося брати до установ чиновників, які перебували у родинних стосунках з першими особами – генерал-губернаторами і губернаторами. Окремо виділялися покарання через нанесення службовцями матеріальної шкоди державі, як і хабарництво. Надмірна участь чиновників у діяльності підприємницьких товариств змусила верховну владу врегулювати цю зайнятість, тому імператорським указом 1884 р. вищих

посадовців (III-I класів) позбавили права поєднувати державну службу з підприємницькою діяльністю. Натомість чиновникам інших класів вона й дозволялася за умови, що не завдаватиме шкоди державі [60, с. 307-308].

Очевидно, зменшенню рівня корупції мав б слугувати принцип виборності окремих посад, однак навіть правильні принципи перестають бути ефективним у несприятливому для них середовищі. Більше того, намагаючись повністю взяти під свій контроль територію Малоросії, царат навпаки – впроваджував заміщення виборних посад призначуваними, про що зазначають дослідники історії державної служби в Україні [60, с. 311].

Автори одного із найбільш авторитетних енциклопедичних словників XIX століття на теренах російської імперії зазначають, що хабарництво як юридичний термін не зустрічається взагалі в російському законодавстві, яке містить лише окремі види корисливих посадових злочинів, однак єдиного поняття не містить. При чому під хабарництвом автори Енциклопедичного словника Ф. А. Брокгауза та І. А. Евфрона розуміють отримання майнової вигоди від приватних осіб за дії чи бездіяльність в межах службової компетенції посадової особи. У статті зазначеного словника названо кілька видів хабарництва, а саме: 1) активне хабарництво, тобто одержання або обіцянка подарунка чи вигоди посадовій особі за дії в межах службових обов'язків; та пасивне хабарництво – одержання вигоди чи подарунка посадовою особою, в тому числі прийняття обіцянки надати вигоду; 2) просте хабарництво – одержання чи вимагання вигоди за правильні дії в межах службових повноважень (тобто правильне виконання своїх посадових обов'язків); 3) кваліфіковане хабарництво – тобто корупційні дії, які суперечать посадовим обов'язкам службовця; 4) судове хабарництво 5) адміністративне хабарництво [214, с. 213].

На українських землях, що перебували під владою Австро-Угорщини також було все не так однозначно і зрозуміло у відношенні до корупції. Державний апарат на Галичині формувався з урахуванням вимог до знання німецької, латинської та однієї зі слов'янських мов, а тому доступ до влади українці об'єктивно не мали. Разом з перевагами австрійська система управління принесла

в Галицьку Україну і свої вади, в тому числі і різновиди корупції. Деморалізації чиновництва сприяла запроваджена від початку 1780-х років практика так званих кондуїтів – таємних звітів керівників про підлеглих, які визначали їхню долю. Ця практика ставила чиновника в залежність від настрою керівника, змушувала запобігати його ласки [60, с. 330].

Початок ХХ століття позначився в історії української державності активною фазою національного державотворення, зокрема утворення УНР, гетьманської Української Держави, ЗУНР, УСРР. Цей період відзначався складною політичною, а відтак і адміністративно-правовою ситуацією, яка супроводжувалася невизначеністю правового регулювання державного управління. Попри заклики до чиновників дбати про державний інтерес і не змішувати його з приватним, як гласила присяга державних службовців УНР, зловживання владою мало місце. Державна влада УНР поступово згасала, а корупція ставала звичайним явищем для державної служби того періоду. До Конституції УНР від 29 квітня 1918 року, на жаль, не увійшли параграфи, які стосувалися державної служби та управління, хоча в проекті Конституції ці положення були присутніми. Цей факт говорить про недостатню увагу політичного істеблішменту УНР до питань ефективного управління державою, в тому числі викорінення корупції.

Декрет РНК «Про хабарництво» від 8 травня 1918 р. став першим у Радянській Росії правовим актом, що передбачав кримінальну відповідальність за хабарництво (позбавлення волі на термін не менше п'яти років, сполучений із примусовими роботами на той же термін). Якщо хабародавець належав до імущого класу і намагався зберегти свої привілеї, то він засуджувався «до найбільш важких і неприємних примусових робіт», а все майно підлягало конфіскації [64, с. 50]. Слід відзначити, що Кримінальний кодекс УРСР 1927 року за отримання хабара при обтяжуючих обставинах передбачав застосування виключної міри соціального захисту – розстріл [17979]. Тобто, радянська влада боролася з корупцією найбільш радикальними методами. Історія боротьби

радянської влади з корупцією закінчилася разом із самою владою, не увінчавшись успіхом [17].

Однак науково-теоретичний підхід до вивчення поняття корупції визначався і формувався виключно політично зумовленими факторами, які полягали у відмежуванні радянського укладу від корупції, приписуючи та пояснюючи її виключно експлуататорським характером капіталістичного суспільства та його залишками у радянському суспільстві. Сам термін «корупція» з'являється у вжитку у 80-ті роки ХХ століття. У «Словнику іноземних слів», виданому в СРСР 1987 року, корупція визначалася як «поширена в капіталістичних країнах підкупність та продажність державних, політичних та громадських діячів» [185, с. 250]. З корупцією серед державного радянського апарату боролися винятково представники цього апарату, що не давало можливості подолати причини корупції. Спроби боротьби з корупцією наприкінці 80-х років виводили аж до членів самого Політбюро, яке домоглося припинення таких спроб [129, с. 30-32].

Вважається, що в Радянському Союзі корупція була «поміркована» і добре організована, але все ж вона не мала такого розмаху, такого рівня, а головне таких явно виражених і масових форм, як спостерігаємо зараз у пострадянських республіках, у тому числі в Україні [98, с. 7]. Незважаючи на свою масштабність, корупція у Радянському Союзі не могла набрати достатньої потужності, щоби конкурувати з тоталітарною системою, з її потужною правоохоронною системою. За тодішньої системи соціального життя легалізувати доходи, нажиті злочинним шляхом, у тому числі і шляхом одержання хабарів, викрадення державного або колективного майна, було не просто [64, с. 5-6; 98].

Проблеми протидії корупції в Україні за своїм змістом багато в чому збігаються з аналогічними проблемами в пострадянських країнах, що зумовлюється однаковою соціальною сутністю корупції як корозії влади, яка полягає у зловживанні службовими особами органів державної влади та органів місцевого самоврядування владою або службовим становищем у корисливих або інших особистих інтересах. Разом з тим, незважаючи на відмінності в державному устрої, для всіх країн однакові як основні соціально-економічні передумови



корупції – недосконалість механізму реалізації владних повноважень, прагнення наділених владою суб'єктів скористатися цією владою в особистих цілях (конфлікт публічних і особистих інтересів), так і основні напрями протидії корупції – обмеження, нейтралізація та усунення соціальних передумов корупції, причин та умов корупційних діянь, визначення обмежень і заборон для державних службовців, встановлення відповідальності за їх порушення [98].

В новітньому періоді розвитку державного управління в Україні термін «корупція» поширився у середині 1990-х років, зміст якого визначається від ототожнення з хабарництвом до трактування її як абсолютно нового небезпечного явища [93, с. 101; 98].

Принагідно слід зазначити, що останні дослідження громадських організацій з протидії корупції у світі дають підстави зробити висновок про тісний взаємозв'язок корупції і бідності. Зокрема, як зазначає Я. Грицак, існує кореляція корупції і бідності у формі оберненої пропорції – що вища корупція, то бідніше суспільство, при чому корупція є одночасно і причиною і наслідком суспільної бідності. Тобто корупція стримує економічний розвиток країни, а відтак і зростання добробуту її населення, а з іншого боку загальна бідність є підґрунтям для зміцнення корупції. Для прикладу автор наводить Австралію, яка століття тому була однією з найбідніших і найбільш корумпованих країн світу, а тепер стала однією з найбагатших і найменш корумпованих країн [30; 98].

Сучасний стан розуміння корупції в Україні багато в чому обумовлений тенденціями, що давно намічалися, і перехідним етапом від тоталітарної форми правління до демократичної. Корупція є наслідком явищ і тенденцій політики, економіки та розвитку держави. Найбільш небезпечні форми корупції, як правило, спостерігаються в країнах, що перебувають у процесі політичного, економічного та соціального становлення [77, с. 17; 98].

Міжнародна громадська організація Transparency International («Міжнародна гласність») у бюлетені за травень 1994 р. відзначила: «Феномен «корупція» має глобальний характер. Вона стала звичним явищем у багатьох провідних

індустріальних державах, багатство і стійке становище, традиції яких дозволяють, однак, приховати розмах величезної шкоди, яка завдається корупцією соціальній та гуманітарній сферам. Корупція широко розповсюджена вже і в країнах, що розвиваються, в країнах Східної Європи і Центральної Азії, які переживають у даний час процес трансформації центральних систем. Немає таких країн, чи вони є багатими чи бідними, які могли б претендувати на виключну цнотливість» [90, с. 9; 98].

Еволюція поняття корупції великою мірою, з одного боку, залежить від нормативно-правового регулювання протидії корупції в Україні, а з іншого – наукова думка, в свою чергу, сприяє формуванню тої чи іншої моделі протидії корупції, а відтак і визначенню самого поняття корупції. Дослідники генезису поняття корупції після здобуття Україною незалежності виділяють кілька періодів протидії корупції. Зокрема, у колективній монографії за редакцією І. О. Ревак визначено такі періоди:

1) ідеологічний (1991 – 1994 рр.), який характеризується набуттям актуальності проблемою боротьби з корупцією з одночасним її поширенням у сприятливому середовищі;

2) адміністративно-командний (1994 – 1995 рр.), який позначився активною фазою боротьби з корупцією адміністративно-командними методами, було прийнято низку нормативно-правових актів, спрямованих на боротьбу з корупцією, у правоохоронних органах створювалися слідчо-оперативні групи для розслідування особливо важких злочинів у сфері економіки, однак наступ не мав значного успіху, в першу чергу через брак кадрів та відсутність комплексного підходу;

3) координації зусиль проти корупції (1996 – 1997 рр.), який супроводжувався прийняттям низки програмних державних нормативних актів, оновленням лав правоохоронних органів та реальними спробами створити Національне бюро розслідувань України, однак усі заходи були спрямовані на подолання наслідків корупції, а не причин її виникнення, оскільки саме поняття корупції не було достатньо глибоко вивчене;

4) системного підходу до боротьби з корупцією (з 1998 р.), який відзначався вдосконаленням нормативно-правового забезпечення протидії корупції, підписанням Україною Цивільної конвенції проти корупції, застосуванням наукових методів аналізу, синтезу, моделювання, варіації та кореляції [78, 30-34].

Очевидно, що з 2014 року розпочався п'ятий період у розвитку механізмів протидії корупції, який зумовлений потужним запитом суспільства на викорінення корупції і супроводжується чіткими вимогами європейських структур в рамках євроінтеграції України.

Загальнонауковий підхід до поняття корупції відзначається полісемічним трактуванням корупції. Так, наприклад, у Великому тлумачному словнику української мови подано кілька визначень цього терміна: 1) корупція – це діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг та інших переваг; 2) корупція – це пряме використання посадовою особою свого службового становища з метою особистого збагачення; 3) корупція – підкупність, продажність урядовців і громадських діячів [233].

Юридична наука розуміє корупцію як діяння, що вчиняється з наміром надати деякі переваги, які несумісні з офіційними обов'язками посадової особи і правами інших осіб; діяння посадової особи, яка неправомірно використовує своє становище чи статус для одержання будь-якої переваги для себе або іншої особи в цілях, які протирічать обов'язкам і правам інших осіб. Так, у одному із словників юридичних термінів зазначено, що «корупція – підкуп державних, політичних, громадських діячів, службовців державного апарату, вчинений особою у певних вузькокорпоративних (кланових) інтересах» [187, с. 42].

Подібне визначення подає «Енциклопедичний словник з державного управління», зазначаючи, що корупція – це загальна назва злочинних дій у сфері державного управління, політики, що полягають у використанні державними посадовими особами, політичними і громадськими діячами довірених їм прав і владних повноважень з метою реалізації вузькокорпоративних (кланових) інтересів, а також власного збагачення. Складовими корупції можуть бути

хабарництво, зловживання службовим становищем, надання спеціальних послуг, протекціонізм у просуванні тих чи інших проектів, тіньове фінансування громадсько-політичних проектів, кадровий лобізм на засадах особистої чи корпоративної відданості, непрозоре кредитування, привілейований доступ до матеріальних і сировинних ресурсів тощо [46, с. 349].

З прийняттям Закону України «Про боротьбу з корупцією» від 5 жовтня 1995 року формування поняття корупції відбувалося під впливом легального визначення корупції, закріпленого в статті 1 зазначеного закону. Поруч з поняттям корупції, законодавець сформулював поняття корупційного діяння. Так, під корупцією в цьому Законі розумілася діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг. Причому з 2002 року під діяльністю осіб, уповноважених на виконання функцій держави, слід було розуміти і діяльність посадових осіб місцевого самоврядування, що спрямована на здійснення повноважень місцевого самоврядування. У свою чергу корупційними діяннями вважалося: а) незаконне одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, у зв'язку з виконанням таких функцій матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг, у тому числі прийняття чи одержання предметів (послуг) шляхом їх придбання за ціною (тарифом), яка є істотно нижчою від їх фактичної (дійсної) вартості; б) одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, кредитів або позичок, придбання цінних паперів, нерухомості або іншого майна з використанням при цьому пільг чи переваг, не передбачених чинним законодавством [198].

Необхідність наступних змін антикорупційного законодавства України з метою його приведення у відповідність до міжнародних стандартів виникла ще у 1999 році, коли Україна приєдналась до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією, а після підписання у 2003 році Додаткового протоколу до зазначеної Конвенції, та Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції розробка зазначеного пакету антикорупційних законопроектів стала найактуальнішим

завданням у сфері запобігання та протидії корупції, оскільки у зазначених міжнародних документах встановлюються механізми співпраці та забезпечення ефективності зусиль країни у галузі запобігання та викорінення корупції, що є обов'язком всіх держав.

18 жовтня 2006 року Український Парламент ратифікував найважливіші антикорупційні конвенції, погодившись з обов'язковістю для нашої держави загальновизнаних у цивілізованому світі антикорупційних стандартів: Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією, Додатковий протокол до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією, Кримінальна Конвенція про боротьбу з корупцією; Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції. При цьому, умовою набрання чинності двома останніми Конвенціями було набрання чинності законом України про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо відповідальності за корупційні правопорушення.

Прийняття Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» у 2002 році мало сприяти розробці та реалізації ефективної і скоординованої політики протидії корупції; створенню умов для самостійності органів, які здійснюють заходи щодо запобігання та протидії корупції, з метою виконання ними своїх функцій ефективно та в умовах незалежності від будь-якого неналежного впливу, а також підготовці спеціалізованого персоналу для виконання покладених на нього функцій; створенню, підтримці і зміцненню системи працевлаштування, проходження служби, просування по службі та виходу у відставку державних службовців, і, у відповідних випадках, інших публічних посадових осіб, що не обираються, для того, щоб поглибити усвідомлення ними ризиків, що поєднані з корупцією і пов'язані з виконанням ними своїх функцій; сприянню прозорості і звітності в управлінні публічними фінансами, тощо [29].

Подальший процес вдосконалення поняття корупції в новітній період розвитку України зумовлений активною фазою реформування національного законодавства під впливом євроінтеграційних процесів у державі. Поняття корупції поступово розширювалося, про що свідчать зміни до антикорупційного

законодавства. Так, Закон України «Про засади запобігання та протидії корупції» 2009 року [151] у ст. 1 закріплював визначення корупції як використання особою наданих їй службових повноважень та пов'язаних з 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 такій особі або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних з цим можливостей.

На виконання Закону України «Про визнання такими, що втратили чинність, деяких законів України щодо запобігання та протидії корупції» 05.01.2011 втратили чинність закони України «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень» [141], та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» [142], яким регулювалися питання кримінальної та адміністративної відповідальності юридичних осіб, в тому числі за вчинення корупційного правопорушення службовими особами юридичних осіб приватного права та професійної діяльності з надання публічних послуг.

Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» також містить визначення корупції, а саме «корупція – використання особою, зазначеною в частині першій статті 4 цього Закону, 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. Новий антикорупційний закон охоплює також питання юридичної відповідальності за вчинення корупційного правопорушення, в тому числі й юридичних осіб приватного права та фізичних осіб. Більш детальний аналіз

положень чинного антикорупційного законодавства та механізмів його дії ми розглянемо в наступному підрозділі [150].

Новий Закон України «Про запобігання корупції», який вводиться в дію 26 квітня 2015 року, гласить, що «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» [147].

Таким чином, поняття корупції, так само як і протидія цьому негативному суспільному явищу, має глибокі історичні корені. Передумови зловживання публічною владою виникають практично з становленням такої влади та виникненням приватної власності. З розвитком суспільства еволюціонувало і поняття корупції, її форми, сприйняття чиновництвом та суспільством, яке коливалось від розуміння як способу вирішення проблеми чи просування по службі до категоричної заборони, запровадженням тяжкого покарання за корупційне правопорушення.

Розвиток публічного управління свідчить про спроби верховної влади протидіяти корупції не лише встановленням суворої відповідальності, а й використанням політичних та адміністративних інструментів впливу на корупцію в державі. Зокрема, йдеться про використання, наприклад, принципу виборності адміністративних посад у Запорізькій Січі, ротації кадрів у Малоросії за часів панування Російської імперії, встановлення контролю за фінансовою та управлінською діяльністю за державними службовцями за часів Української Народної Республіки тощо.

Матеріали енциклопедичних словників свідчать, що в XIX столітті наукова думка вже розуміла корупцію як явище багатогранне, складне та комплексне.

Однак тогочасне законодавство не втілювало узагальненого підходу до розуміння корупції, а виокремлювало певні його різновиди як склади злочину та, відповідно, встановлювало міру покарання за його вчинення.

Радянський період у історії України свідчить про неадекватність підходів до розуміння корупції, яка вважалася явищем, неприйнятним радянському суспільству, привнесеним із капіталістичного світу. Однак радянська тоталітарна система з її репресивним апаратом була настільки потужною, що корупція не могла з нею конкурувати і займала в суспільстві місце «меншого зла», яке зі зменшенням рівня тоталітарності радянської держави поступово набирала ваги. З розпадом Радянського Союзу в державному управлінні утворився вакуум влади, який швидко заповнив кримінально-корупційний симбіоз влади політичної та кримінальної.

Зміцнення правоохоронної функції нашої держави зробило можливими реальні кроки в напрямку подолання корупції. На цьому шляху дослідники виділяють кілька етапів: 1) ідеологічний (1991 – 1994 рр.); 2) адміністративно-командний (1994 – 1995 рр.); 3) координації зусиль проти корупції (1996 – 1997 рр.); 4) системного підходу до боротьби з корупцією (1998 – 2014 рр.); 5) впровадження новітніх підходів до протидії корупції у зв'язку з євро інтеграційними процесами в Україні (з 2014 року).

Новітній період в історії розвитку поняття корупції свідчить про легальне закріплення визначення корупції, яке з удосконаленням антикорупційного законодавства розширюється відповідно з вимогами комплексного підходу до протидії корупції в Україні. Приєднання нашої держави до низки міжнародно-правових актів проти корупції робить можливим і необхідним врахування світового досвіду і підходів до розуміння корупції, зважаючи на глобальність проблеми корупції в світі.

Положення науки державного управління щодо механізмів протидії корупції в Україні можна також поширити і на рівень регіонального розвитку. Тому в наступному підрозділі ми розглянемо поняття протидії корупції в системі



публічного управління як частину більш загальної наукової проблеми – механізмів протидії корупції.

## **1.2. Сутність та ознаки публічно-правової протидії корупції в умовах регіонального розвитку**

Одним із найскладніших викликів, що стоять перед Україною на шляху економічної, політичної та культурної інтеграції у європейську спільноту, є запобігання та мінімізація корупції в державі. Перехідний етап розвитку суспільства та держави, відсутність злагодженої системи публічного управління, дієвого антикорупційного законодавства, а також громадського контролю забезпечили проникнення корупції у всі сфери суспільного життя. Незважаючи на те, що останнім часом щодо цього явища ведеться серйозна протидія зі сторони, насамперед, органів державної влади, у тому числі правоохоронних органів, інститутів громадянського суспільства, все ж позитивні результати незначні. Для успішної боротьби з корупцією необхідно застосовувати комплексний підхід до вирішення цієї проблеми, вивчати та впроваджувати позитивний досвід запобігання корупції, а також проводити ґрунтовні теоретичні дослідження цього явища. Лише свідоме впровадження заходів з подолання корупційних явищ, чітке розумінням суті корупції як об'єкта, на який спрямовується та чи інша дія, може принести бажаний результат.

Перш ніж перейти до механізмів протидії корупції, потрібно визначити межі поняття корупції як об'єкту протидії. Лише в цьому випадку ми зможемо говорити про свідомий та комплексний підхід до вибору напрямків, способів та методів впливу на рівень корупції в регіональному управлінні, визначити основні засади та функції антикорупційної управлінської діяльності.

Оскільки явище корупції є міжнародною проблемою, то критично важливим є вироблення чіткого поняття як на міжнародному рівні, так і на національному. Зокрема, у статті 7 Кодексу поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку, прийнятого резолюцією 34/169 Генеральної Асамблеї ООН,

зазначено, що поняття корупції повинно визначатися у відповідності з національним правом, однак зазначено, що поняття корупції повинно охоплювати вчинення чи невчинення тої чи іншої дії при виконанні обов'язків у результаті подарунків, що приймаються або вимагаються, обіцянок чи стимулів кожного разу, коли має місце така діяльність чи бездіяльність [175]. Почасті фундаментальні міжнародні документи не містять чіткого визначення корупції, що ускладнює їх застосування. Так, у статті 2 Конвенції ООН проти корупції, прийнятої 31.10.2003 та ратифікованої Україною 18.10.2006 [161], відсутня дефініція корупції. Натомість Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією, прийнята Радою Європи 04.11.1999, яка набула чинності для України 01.01.2006, у статті 2 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 отримує хабара, неправомірну вигоду чи можливість мати таку вигоду, або поведінку такої особи» [207].

У вітчизняному законодавстві визначення корупції подано, зокрема, в статті 1 Закону України «Про засади запобігання корупції», де корупцією називалося використання особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, 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, уповноваженій на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, 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 [147]. Подібне визначення містив і антикорупційний закон 2011 року [150].

Варто зазначити, що за роки незалежності України законодавче визначення поняття «корупція» стало ширшим. Так, у Законі України «Про боротьбу з корупцією» від 5 жовтня 1995 року в статті 1 корупція визначалася як діяльність

осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг [139]. У додатку 2 «Визначення термінів і понять» наказу Головного управління державної служби України «Про доповнення до Довідника типових професійних характеристик посад державних службовців» було визначено, що корупція – це зловживання службовим становищем, пряме використання посадовою особою прав та повноважень із метою особистого збагачення; продажність громадських та політичних діячів, працівників управлінських органів. Зрештою в антикорупційних законах 2011 та 2014 років наведено було подібні за своїм змістом дефініції корупції. Тож основним легальним визначенням поняття корупції є визначення, наведене в ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» [80].

У науково-практичному коментарі до Закону України «Про запобігання корупції», аналізуючи зміст поняття корупції, авторами виділено три форми корупції, а також ознаки та суб'єкти кожної із визначених форм. Так, перша форма корупції полягає у використанні особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, службових повноважень чи пов'язаних із ними можливостей. Ознакою цієї форми корупції є неправомірна вигода як мета діяння. Друга форма корупції полягає у прийнятті неправомірної вигоди або її обіцянки чи пропозиції для себе чи інших осіб. Ця форма корупції характеризується такою ознакою, як неправомірна вигода як предмет (у разі її прийнятті) або мета (у випадку обіцянки чи пропозиції). Суб'єктом також виступає особа, уповноважена виконувати функції держави чи органу місцевого самоврядування. І зрештою третя форма корупції полягає у обіцянці/пропозиції чи наданні неправомірної вигоди особі, уповноваженій на виконання функцій держави чи органу місцевого самоврядування, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам. Для цієї форми корупції ознакою виступає те, що неправомірна вигода є засобом схилення до протиправного використання службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей. Суб'єктом корупції третьої форми можуть виступати будь-які деліктоздатні особи [103, с. 46].

Аналіз наведеного визначення потребує ознайомлення з деякими визначеннями корупції, що містяться в міжнародно-правових актах. Зокрема, в Кодексі поведінки посадових осіб із підтримання правопорядку, ухваленому 34-ю сесією Генеральної Асамблеї ООН у 1979 році, державам надається право самостійно визначати поняття корупції. Загалом корупція – це «скоєння або нескоєння дії при виконанні обов'язків або з причин цих обов'язків у результаті одержання подарунків, що приймаються або вимагаються, обіцянок або стимулів кожного разу, коли має місце така діяльність або бездіяльність» [99; 80].

У Цивільній конвенції про боротьбу з корупцією, ратифікованою Україною ще в 2005 році, корупцію визначено 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 отримує хабара, неправомірну вигоду чи можливість мати таку вигоду, або поведінку такої особи» [207; 80].

Як зазначають автори науково-практичного коментаря до Закону України «Про запобігання корупції», поняття «корупція» і «корупційне правопорушення» є ключовим та пов'язаними між собою, адже «перше із цих понять визначає зміст другого – у визначенні поняття «корупційне правопорушення» міститься посилання на ознаки корупції. Іншими словами, коли ми говоримо про корупцію, то маємо на увазі ті або інші корупційні правопорушення. Поза їхніми конкретними складами корупції як юридичного феномену не існує» [103, с. 45].

Згідно з твердженнями вітчизняних науковців, у країнах Європи та США корупційними діями в освітній галузі вважаються не тільки хабарництво, а й фальсифікація, шахрайство, спотворення інформації, різноманітні порушення професійної етики (у т.ч. сексуальні домагання), порушення контрактних умов, невмотивовані витрати, а також, безперечно, широко розповсюджений в українському суспільстві непотизм. На жаль, в українському антикорупційному законодавстві ці поняття не виділені окремо [73, с. 125].

У сучасній науці корупцію розуміють у широкому та вузькому значенні. Аналіз вище наведеного показує, що законодавчо закріплено тенденцію до

розширення поняття корупції, адже наведене вище визначення з Закону України «Про запобігання корупції» охоплює як публічний, так і приватний сектор управлінських відносин, тоді як корупція у вузькому значенні охоплює лише відносини публічного управління. Водночас, корупція у широкому розумінні цього поняття охоплює також явища політичної корупції (лобізм, протекціонізм тощо). Отже, законодавчо закріплене визначення корупції займає проміжну ланку між широким та вузьким значенням цього поняття з тенденцією до розширення [232].

Детальному аналізу наведеної вище дефініції корупції було присвячено роботу С. М. Алфьорова [3, с. 15–19], який виділяє дві структурні частини у цьому визначенні, визначаючи в кожній частині суб'єкт корупційних відносин, об'єктивну сторону, мету корупційних дій. В першій структурній частині дефініції суб'єктом корупційних відносин виступає службова особа, а в другій – контрагент корупційних відносин. Автор статті також звертає увагу на асиметричність об'єктивної сторони корупційного правопорушення, коли дії службової особи визнаються корупційними лише після вчинення конкретних дій щодо використання своїх службових повноважень та пов'язаних з ними можливостей, тоді як дії контрагента визнаються корупційними з моменту пропозиції або обіцянки неправомірної вигоди.

На нашу думку, дане зауваження недостатньо обґрунтоване, оскільки використання службового становища з метою одержання неправомірної вигоди ще не означає її одержання, однак передбачає вчинення конкретних дій для цього (в тому числі і вимагання), що логічно відповідає пропозиції неправомірної вигоди службовій особі з боку контрагента. В свою чергу отримання неправомірної вигоди службовою особою логічно співвідноситься із наданням неправомірної вигоди контрагентом. Однак, безперечно, слід погодитися з С. М. Алфьоровим у тому, що вимагання неправомірної вигоди службовою особою слід окремо виділити, що полегшить кваліфікацію її протиправної поведінки. Проте у запропонованому автором визначенні корупції є логічна помилка, коли вимагання неправомірної вигоди прирівнюється до прийняття та

протиставляється використанню службових повноважень з метою одержання неправомірної вигоди. Адже вимагання якраз є одним із проявів використання службових повноважень для одержання неправомірної вигоди, а тому не повинно ототожнюватися з прийняттям.

Варто відзначити, що доктринальні підходи до окреслення меж поняття корупції відрізняються різноманітністю аспектів та завдань, які стоять перед дослідниками. Так, наприклад, доктор філософії В. Д. Гвоздецький розглядає корупцію як соціальне, психологічне і моральне явище [27, с. 166]. Автори монографії «Корупція: теоретико-методологічні засади дослідження» вважають, що корупція це – «використання службового становища посадовими особами для надання за винагороду різного роду матеріальних благ, пільг, послуг або інших переваг» [78, с. 7].

На необхідності вивчення поняття корупції в широкому розумінні наголошує доктор політичних наук Є. В. Невмержицький, який стверджує, що «корупція явище багатоаспектне і вивчати його та розробляти механізми протидії слід з точки зору різних галузей науки: політології, соціології, юриспруденції, філософії, політекономії, теорії держави і права, теорії управління, оскільки окремої науки «корупціології» як такої не існує. Тому спроба втиснути розуміння корупції в рамки виключно кримінальних чи адміністративних проявів є помилковим тлумаченням її змісту» [105, с. 11]. На думку вченого, у вітчизняному законодавстві поняття корупції «необґрунтовано звужене і зведене в основному до матеріального аспекту, тоді як корупція, де б і як вона не проявлялась, у кінцевому результаті має політичне забарвлення. Тому визначення поняття корупції, що дане в чинному законодавстві, не сприяє з'ясуванню її сутності, відволікає гуманітарну науку від пошуку її істинного змісту» [105, с. 11].

Сутнісні ознаки корупції як соціального явища визначив доктор юридичних наук М. І. Мельник, який зазначає, що корупція – це «складне і багатоаспектне (правове, економічне, політичне, морально-психологічне) соціальне явище», соціальна сутність якого проявляється в тому, що «вона: має соціальну обумовленість (є продуктом соціального життя); має свою соціальну ціну, яку

платить суспільство за існування корупції, істотно впливає на найважливіші соціальні процеси; має історичні витoki і глобальний характер; є правовим, економічним, політичним, психологічним і моральним явищем; має властивість пристосовуватись до соціальних реалій, постійно мікрувати та видозмінюватися» [94, с. 9].

Як зазначає І. Чубенко, під поняттям «корупція» необхідно розуміти використання посадовою особою, наділеною владними повноваженнями і віднесеною до суб'єктів корупційних діянь, свого службового становища та пов'язаних з цим можливостей для вчинення різних за характером і ступенем суспільної небезпеки, але єдиних за своєю суттю порушень законодавства України [209, с. 117].

Дослідники корупції в економічній площині зазначають, що корупція у широкому розумінні – це складне соціально-економічне (скоріше, асоціальне) явище, що виникає у процесі реалізації тіньових економічних відносин між посадовими особами та іншими суб'єктами з метою задоволення особистих інтересів через комерціалізацію суспільних благ і цінностей. Корупція ж у вузькому розумінні – це комерціалізація посадовими особами своїх функціональних обов'язків [89, с. 36].

У соціально-правовому (кримінологічному) аспекті під корупцією розуміють злочини та правопорушення, пов'язані з використанням службового становища в особистих чи групових цілях [88, с. 9]. Прибічники такого розуміння корупції тлумачать її як суто протиправну діяльність, що виражається у підкупі, хабарництві, розкраданні державного майна, нецільовому використанні коштів тощо.

Дослідники проблеми корупції відзначають, що особливістю цього явища в Україні є наявність домінуючих чинників не тільки матеріально-економічного, а й ідеологічного, морального характеру, загальної і правової культури. Відсутність стійкої ідеології у період переходу до ринкових відносин призвела до заповнення ідеологічного вакууму всездозволеністю, свавіллям та іншими моральними хибами [78, с. 18].

Складність у формулюванні дефініції корупції зумовлена зокрема різноманітністю підходів до її розуміння. Так, І. В. Валюшко виділяє декілька основних концепцій розуміння корупції [22, с. 101–105]. Зокрема, вчений виділяє три таких концепції та зазначає, що відповідно до першої концепції відносяться наукові позиції тих вчених, які розуміють корупцію як протиправне корисливе діяння, вчинене особою, яка наділена певними владними повноваженнями. Відповідно до даного підходу існує точка зору, що під корупцією розуміється сукупність усіх посадових злочинів, передбачених кримінальним законодавством: розкрадання, хабарництво, зловживання службовим становищем тощо [18, с. 30].

Друга концепція ґрунтується на прагматичному підході до корупції та вважає її неминучим супутником економічних ринкових відносин: взаємне перетинання державної та приватної сфер призводить до поширення поведінки, орієнтованої на одержання ренти, що породжує ставлення до державної посади як до власного бізнесу. Прихильники цієї концепції, зокрема Н. Лефф, наголошують на ролі споживачів послуг корумпованих чиновників та вважають, що корупція сприяє прискоренню роботи адміністративної машини [226, с. 8–14]. В Україні поширення корупції з подібної точки зору пояснюється високою ціною дотримання вимог закону: виконання правил обходиться дорожче, аніж ухиляння від них.

Представники третьої концепції розуміння корупції вважають її негативним соціальним явищем. Наприклад М. І. Мельник зазначає, що корупцію слід розглядати як багатоаспектне соціально-економічне, політичне явище, що складається з комплексу протиправних неетичних дій [91, с. 14]. Варто також враховувати вади широкого розуміння корупції, визначені І. В. Валюшком, зокрема зумовлені нечіткістю понять «суспільний інтерес», «загальне благо» тощо, що може призвести до трансформації антикорупційної політики в інструмент політичної боротьби. Вчений також вважає, що розгляд корупції не тільки з точки зору протизаконності поведінки службовців, а й як окремого соціального явища вимагає суттєвого розширення антикорупційної політики: репресивні дії необхідно застосовувати в комплексі з профілактичними заходами.



Таким чином, наявність багатьох підходів до розуміння корупції, а також розроблені класифікації моделей та видів корупції свідчать про багатогранність та складність досліджуваного поняття. Можна констатувати, що законодавче визначення корупції потребує подальшого вдосконалення шляхом більш чіткого визначення кола суб'єктів та об'єктів цього складного соціально-правового явища. Також поняття корупції у цьому контексті слід розглядати через призму оптимізації сучасної моделі публічного управління.

Автори науково-практичного коментаря до Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» називають наступні ознаки корупції: 1) вона можлива лише у сфері діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування; 2) її суб'єктом може бути лише особа, наділена владою чи посадовими повноваженнями; 3) корупційні відносини виникають внаслідок зловживання особою, наділеною владою чи посадовими повноваженнями, своїми повноваженнями; 4) корупцію складають лише діяння, вчинені особою, наділеною владою чи посадовими повноваженнями, з метою задоволення корисливих інтересів власних 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 [54, с. 18].

Вважаємо, що до основних ознак корупції можна віднести наступні: наявність розпорядчих повноважень у однієї зі сторін корупційних відносин; метою корупційних дій є одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб; двосторонній характер відносин між сторонами корупційних відносин (корупційними є дії обох сторін – того, хто вимагає/приймає, та того, хто обіцяє/пропонує неправомірну вигоду); можливість надання неправомірної вигоди третій стороні, визначеній службовою особою. Очевидно, що корупція як надзвичайно складне соціальне явище має більше суттєвих ознак, які не відображені у легальному визначенні цього поняття. Тому дефініцію корупції потрібно вдосконалити, виходячи з того, що схилити до корупції службову особу може також третя сторона, а межі поняття корупції потрібно поширити на

політичну сферу, яка є дотичною до публічного управління, а тому потребує законодавчого захисту від проявів корупції.

Пропонуємо закріпити в антикорупційному законодавстві таку дефініцію: «Корупція – це використання особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, чи прирівнюваними до них особами, наданих їм службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди, в тому числі вимагання неправомірної вигоди, або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди зазначеній особі, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам, в тому числі обіцянка/пропозиція неправомірної вигоди третьою особою, з метою схилити службову особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей».

Теоретичні аспекти вивчення такої категорії, як «корупція», повинні бути предметом дослідження різних галузей науки, оскільки вирішення складної соціально-економічної проблеми передбачає комплексний підхід як до її вивчення, так і до її вирішення. Зазначенні вище результати дослідження можуть бути використані у законотворчій роботі, науковій діяльності та практичній реалізації положень антикорупційного законодавства. Проблемні питання даної теми потребують подальшого вивчення, зокрема в частині кола суспільних відносин, які охоплює поняття корупції, про що ми вже зазначали у науковій літературі [109, с. 150].

Вивчення того чи іншого суспільного явища, що має розгалужений характер свого вираження, передбачає застосування системного підходу на засадах і методах системного аналізу. Оскільки корупція, як ми з'ясували це складне, системне явище, то доцільно буде визначити його структуру та розробити класифікацію за певними критеріями. Така класифікація матиме як теоретичне, так і практичне значення, адже вона має ґрунтуватися, з одного боку, на об'єктивно зумовленому характері маніфестації та імплементації корупції, а з

іншого – на формально закріплених (нормативно-правових) ознаках юридично переслідуваних корупційних діянь (тобто корупційних правопорушеннях).

Аналіз останніх наукових досліджень корупції у різних її аспектах і проявах, дає підстави говорити існування сутнісних відмінностей між різними проявами корупції. Залежно від обраного критерію, ми можемо говорити про окремі види корупції. Так, наприклад, *за видом суспільних відносин*, на яких побудована корупція, у науковій літературі говорять про такі види корупції, як політична, економічна, соціальна, соціокультурна тощо. *За ступенем суспільної небезпечності* можна говорити про корупцію, що переслідується як кримінальний злочин, як адміністративний проступок, як соціально аномальна поведінка. *За сферою поширення* пропонуємо виділи як окремі види корупції – побутову корупцію, корупцію у приватному секторі та корупцію у публічному секторі. *За суб'єктом вчинення* корупційного правопорушення – корупція за участю осіб, уповноважених на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування; корупція, вчинена особами, що прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування; корупція, вчинена посадовими особами юридичних осіб приватного права; корупція, вчинена працівниками юридичних осіб; корупція, вчинена фізичними особами. *За масштабами поширення* корупцію можна класифікувати на корупцію персонального рівня, локального рівня, регіонального рівня, національного та транснаціонального рівнів. *За ступенем маніфестації* пропонуємо виділити приховану корупцію, непрямую корупцію, явно виражену корупцію.

Корупція набуває різних форм, до яких, зокрема, належать хабарництво, здирництво, кумівство, протегування, розкрадання державних фондів, незаконна витрата надходжень, зловживання владою тощо. Хабарництвом називають платежі, яких вимагають посадові особи, або які надаються їм представниками приватного бізнесу з метою отримання в обмін на це переваг, таких як державні контракти, пільги, знижені податки, ліцензії або вирішення юридичних питань. До видів корупції належить також розкрадання державних фондів посадовими

особами, на яких покладено управління цими фондами, та маніпуляція або порушення законів про вибори по відношенню до фінансів, виділених на виборчу компанію, та організацію голосування. Крім того, розрізняють «дрібну» корупцію, якою займаються низькооплачувані – посадові особи, і «велику» корупцію, в яку залучені високі посадові особи, що і так скористуються великими пільгами. Але «дрібна» корупція має суттєві негативні наслідки, оскільки вона практично в усіх складових життя простих громадян, а значить переслідує нас повсякденно [108].

Корупція в публічному управлінні регіональним розвитком є окремим проявом загального явища. Тому корупції в цій сфері притаманні як ознаки корупції більш загального рівня – публічного управління взагалі, так і специфічні риси, зумовлені особливостями власне управлінням регіональним розвитком. Запобігти вчиненню корупційного правопорушення в органах публічної влади, в тому числі і на регіональному рівні, можливо наступними заходами: забезпеченням високого рівня поінформованості приватних осіб щодо діяльності органу влади; створенням умов повноцінного доступу до органу місцевого самоврядування, в тому числі і до послуг, які надає орган місцевого самоврядування; встановленням обґрунтованих та розумних термінів обслуговування приватних осіб, тобто надання відповідей на звернення та виконання інших завдань; забезпеченням належного внутрішнього контролю та ефективності службових розслідувань, адже контрольно-ревізійні підрозділи органів влади повністю залежать від керівника органу; спрощенням процедури надання адміністративних послуг, надання яких почасти ускладнюється суперечливістю правового регулювання; прозорістю надання адміністративних послуг; встановленням та дотриманням правил поведінки з приватними особами, виходячи з принципів поваги до особи, рівності, професійного підходу до вирішення проблеми, з якою звернулася приватна особа. Одним із найважливіших інструментів протидії корупції в регіональному управлінні є участь громадськості у виробленні, прийнятті, виконанні та контролі за виконанням управлінських рішень органами регіонального управління.

Тож з'ясувавши зміст, ознаки та види корупції, ми можемо перейти до поняття протидії та запобігання корупції. На думку М. І. Мельника, термін «протидія» є більш точним порівняно з іншими, у тому числі і з терміном «боротьба». Слово «протидія» передбачає комплекс заходів впливу на корупцію, включаючи вплив на соціальні передумови корупції, причини та умови корупційних діянь, правоохоронну діяльність щодо виявлення, розслідування таких діянь, притягнення осіб, винних у їх вчиненні, до відповідальності [95, с. 203]. Адже протидіяти означає спрямовувати дію проти кого-небудь, чого-небудь, діяти всупереч комусь, чомусь; спрямовуватися проти іншої дії [186, с. 317]. При цьому поняття протидії має значення процесу і не містить значення його результату.

Протидія корупції – це діяльність у сфері публічного управління з метою зменшення можливостей для корумпованості суспільних відносин. Оскільки публічно-правова протидія корупції є виразом антикорупційної політики держави, то ефективність протидії корупції визначається багатьма факторами об'єктивного та суб'єктивного характеру, зокрема: наявність політичної волі держави щодо протидії корупції; вибір напрямів протидії корупції; стан антикорупційного законодавства; наявність сильної незалежної судової влади та компетентних правоохоронних органів; стан економіки; ступінь корумпованості; наявність науково обґрунтованих програм протидії найбільш небезпечним та найбільш поширеним корупційним проявам; рівень розвитку демократичних інститутів суспільства тощо.

У науковій літературі протидію корупції розуміють у вузькому та широкому значенні [94, с. 17; 216, с. 38]. Так, А. Яфонкін зазначає, що у вузькому розумінні протидія корупції – це система заходів політичного, ідеологічного, правового, організаційно-управлінського, соціально-психологічного та іншого характеру, що спрямовані на зменшення обсягів корупції, зміну характеру корупційних проявів, обмеження взаємовпливу корупції та інших соціальних явищ і процесів, збільшення ризику для осіб, які вчиняють корупційні правопорушення, нейтралізацію дії та усунення факторів корупції, виявлення, припинення та

розслідування проявів корупції, притягнення винних у скоєнні корупційних правопорушень осіб до юридичної відповідальності, поновлення законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, усунення наслідків корупційних діянь. Для досягнення цієї мети необхідно, як вважає автор, створити умови соціальної престижності та вигідності правомірної поведінки державних службовці, з одного боку, а з іншого – можливості для зловживання владою або службовим становищем потрібно звести до мінімуму. А. Яфонкін також наголошує на невідворотності відповідальності винних осіб за вчинення корупційних діянь та настання для них таких негативних наслідків, як неврахування строку державної служби при нарахуванні пенсійного забезпечення, відсутність кар'єрного зростання, відсутність права користування різними соціальними фондами, позбавлення можливості в майбутньому обіймати посаду державного службовця тощо. У широкому розумінні протидія корупції – це будь-яка правомірна діяльність, яка сприяє зменшенню можливостей для таких дій, зокрема шляхом забезпечення верховенства права, реалізації інших принципів права, розвитку демократичного суспільства та утвердження правової держави [216, с. 39].

Оскільки корупція – це системне явище, то і протидію корупції розуміють як систему. Зокрема О. Онишко вважає, що державна система протидії корупції – це сукупність регулюючих суб'єктів, об'єктів впливу та процесів взаємодії між ними на основі принципів, правил, законодавчо закріплених норм, що забезпечує зниження обсягів нелегальної економіки, рівня нанесеної шкоди (збитків) для державних фінансових інтересів, захист прав та фінансової стійкості економічних суб'єктів, довіру до національної економіки з боку міжнародних інституцій [118, с. 37]. При цьому, в межах означеної системи автор також виділяє підсистему оперативної протидії корупції на умовах делегування функцій та децентралізації управління.

Відомий фахівець з питань протидії корупції М. І. Мельник зазначає, що «запобігання корупції – це особливий вид соціального управління, напрям антикорупційної діяльності, який полягає в усуненні, нейтралізації чи обмеженні дії факторів корупції, цілеспрямованому впливі за допомогою комплексу

спеціально розроблених законних засобів на систему суспільних відносин, що складаються у сфері реалізації публічної влади, що має на меті стимулювання осіб, уповноважених на виконання функцій держави, та інших суб'єктів до правомірної поведінки у сфері публічної влади, перешкоджання вступу їх у корупційні відносини та припинення таких відносин» [94, с. 21].

Основним завданням запобігання корупції є створення системи соціальних зв'язків, за якої істотно (до мінімуму) зменшується ймовірність виникнення ситуацій корумпування суспільних відносин. Запобігання корупції здійснюється двома основними шляхами: через стимулювання правомірної (некорупційної) поведінки; шляхом недопущення корупційної поведінки завдяки встановленим обмеженням, вимогам, відповідальності, іншим негативним наслідкам.

Ефективність антикорупційної діяльності залежить від наукового розуміння соціальної та правової сутності корупції, соціальних передумов корупції, причин та умов корупційних діянь, правильного визначення змісту основних корупційних процесів, закономірностей їх розвитку, а також від адекватності обраних засобів протидії корупції. У науковій літературі в межах антикорупційної діяльності держави виділяють дві частини: перша з них пов'язана зі створенням та реалізацією механізмів, які дозволяють зменшити обсяги корупції, її вплив на соціальні процеси в короткостроковій перспективі; друга – становить постійно діючу функцію публічного управління.

Основним завданням запобігання корупції є створення сприятливих умов для чесного і законного виконання державними службовцями своїх службових повноважень і несприятливих умов для зловживання ними. У результаті створюється система, яка передбачає дієві стимули до правомірної поведінки та істотно обмежує для державних службовців можливість зловживати владними повноваженнями в корисливих та інших особистих чи корпоративних інтересах. Вона робить корумповану поведінку соціально невігідною [53, с. 513-514].

Враховуючи викладене вище, можемо зробити висновок, що корупція – це негативне соціальне явище комплексного характеру. На підтвердження цієї тези існує декілька різних підходів до розуміння корупції. Тим не менше, окреслення

меж поняття корупції, визначення основних його ознак, має не лише теоретичне, а й практичне значення. Поняття протидії корупції значно ширше відносно поняття запобігання корупції, оскільки протидія корупції включає в себе також превентивні заходи виникнення корупції в майбутньому. В узагальненому вигляді підходи до розуміння корупції можна об'єднати у доктринальні та нормативні.

Антикорупційне законодавство містить дефініцію корупції, однак визначення протидії чи запобігання корупції антикорупційний закон не містить, хоча оперує цими термінами. Крім закріпленого визначення цього поняття у національному законодавстві, потрібно також враховувати підходи до розуміння корупції, втілені у легальних дефініціях, поданих у міжнародно-правових актах.

У наукових дослідженнях сформувались два основних підходи до розуміння поняття корупції – вузьке і широке. Визначення корупції, яким оперує антикорупційне законодавство, займає проміжне становище, однак спостерігається тенденція тяжіння до широкого розуміння корупції, що підтверджується поступовим розширенням меж поняття корупції, закріпленого у різних редакціях антикорупційного законодавства.

Дослідники корупції називають наступні ознаки корупції: 1) вона можлива лише у сфері діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування; 2) її суб'єктом може бути лише особа, наділена владою чи посадовими повноваженнями; 3) корупційні відносини виникають внаслідок зловживання особою, наділеною владою чи посадовими повноваженнями, своїми повноваженнями; 4) корупцію складають лише діяння, вчинені особою, наділеною владою чи посадовими повноваженнями, з метою задоволення корисливих інтересів власних або інших осіб.

Вважаємо, що до основних ознак корупції можна віднести також наступні риси: наявність розпорядчих повноважень у однієї зі сторін корупційних відносин; метою корупційних дій є одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб; двосторонній характер відносин між сторонами корупційних відносин (корупційними є дії обох сторін – того, хто вимагає/приймає, та того, хто обіцяє/пропонує неправомірну вигоду); можливість надання неправомірної



вигоди третій стороні, визначеній службовою особою. Очевидно, що корупція як надзвичайно складне соціальне явище має більше суттєвих ознак, які не відображені у легальному визначенні цього поняття. Тому дефініцію корупції потрібно вдосконалити, виходячи з того, що схилити до корупції службову особу може також третя сторона, а межі поняття корупції потрібно поширити на політичну сферу, яка є дотичною до публічного адміністрування, а тому потребує законодавчого захисту від проявів корупції.

Пропонуємо закріпити в антикорупційному законодавстві таку дефініцію: «Корупція – це використання особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, чи прирівнюваними до них особами, наданих їм службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди, в тому числі вимагання неправомірної вигоди, або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди зазначеній особі, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам, в тому числі обіцянка/пропозиція неправомірної вигоди третьою особою, з метою схилити службову особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей».

### **1.3. Нормативні засади протидії корупції в умовах регіонального розвитку**

Перш за все, слід зазначити, що в Україні створено систему антикорупційного законодавства, яке охоплює всі сфери суспільного життя і включає різні види нормативно-правових актів. Дослідження правового регулювання протидії корупції в системі особливостей публічно-правової корупції свідчать про прийняття понад 250 нормативно-правових актів, що регулюють суспільні відносини у сфері протидії і попередження корупції [244, с.7]. Основним антикорупційним нормативно-правовим актом в Україні є Закон

України «Про запобігання корупції». Відповідно до статті 2 вказаного Закону відносини, що виникають у сфері запобігання корупції, регулюються Конституцією України, міжнародними договорами України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, цим та іншими законами, а також прийнятими на їх виконання іншими нормативно-правовими актами [147].

До нормативно-правових актів, що утворюють основу антикорупційного законодавства України, належать наступні: Конституція України, Кримінальний кодекс України; Кодекс України про адміністративні правопорушення; закони України: «Про запобігання корупції»; «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки»; «Про Національне антикорупційне бюро України»; «Про Державне бюро розслідувань», «Про прокуратуру», «Про Кабінет Міністрів України», «Про державну службу», «Про державні місцеві адміністрації», «Про публічні закупівлі», «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» та ін. Серед масиву підзаконних нормативно-правових актів антикорупційного законодавства варто назвати постанови КМУ «Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки» (від 29.04.2015 № 265), «Питання запобігання та виявлення корупції» (від 4.09.2013 № 706), Антикорупційна програма НАДС на 2017 рік (наказ НАДС від 01.03.2017 № 49). 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 правових актів утворюють галузеві правила поведінки, наприклад, Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів, затверджений Всеукраїнською конференцією прокурорів 27 квітня 2017 року; Кодекс суддівської етики, затверджений XI з'їздом суддів України 22 лютого 2013 року, Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, затвержені наказом Нацдержслужби від 05.08.2016 № 158 тощо. Ще одним прикладом є накази окремих державних органів, якими визначено порядок проведення спеціальної перевірки та про які йтиметься нижче [98].

Сучасна нормативно-правова база України, в площині питання протидії корупції змінюється відповідно до міжнародних вимог та адаптації вітчизняного законодавства законодавству Євросоюзу. Проаналізуємо основні нормативні акти антикорупційного законодавства.

Незаперечним фактом на сьогодні є те, що таке ганебне явище як корупція перестає бути проблемою окремо взятої країни. Воно з кожним роком набуває транснаціонального масштабу, створює загрозу стабільності й безпеці громадянського суспільства, руйнує етичні цінності та уявлення населення про справедливість. Ефективна протидія цьому злочинному явищу, крім наявності відповідної політичної волі, вимагає належного законодавчого забезпечення, тобто запровадження дієвого комплексу нормативно-правових положень, що регулюють механізми запобігання корупції та посилення відповідальності осіб, винних у вчиненні корупційних діянь [125].

Одним з перших міжнародних документів, яким засуджуються всі види корупції, включаючи хабарництво, є ухвалена 15 грудня 1975 року резолюція Генеральної Асамблеї ООН 3514(XXX). Зазначений документ закликає уряди всіх країн вжити на національному рівні всіх необхідних заходів щодо запобігання та протидії корупції, які вони вважатимуть доцільними, включаючи законодавчі [125].

На восьмому конгресі ООН, який відбувся в Гавані у 1990 році, ухвалено «Практичні заходи боротьби з корупцією», в яких визначаються найбільш важливі

завдання для подолання корупції. А саме, уряди мають: проаналізувати адекватність свого кримінального законодавства, включаючи процесуальні норми, з тим щоб реагувати на всі види корупції; розробити адміністративні та регулятивні механізми попередження корупції; встановити процедури виявлення, розслідування та засудження корумпованих посадових осіб; розробити правові положення для конфіскації коштів та майна, набутих в результаті корупції; вжити відповідних заходів по відношенню до підприємств, причетних до корупції [125].

З цього часу визначені завдання не змінювалися. Вони уточнювалися, деталізувалися в різних документах, прийнятих в рамках ООН. Зокрема, це резолюція Генеральної Асамблеї ООН «Боротьба з корупцією» від 12 грудня 1996 року (A/RES/51/59), Декларація ООН «Про боротьбу з корупцією та хабарництвом в міжнародних комерційних операціях» (1996 р.), Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб (1996 р.), Керуючі принципи для ефективного виконання Кодексу поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку (1989 р.). Зазначені документи мають рекомендаційний характер. Водночас саме вони відіграли ключову роль в підготовці міжнародно-правових актів, які закріпили міжнародні стандарти протидії за запобігання корупції. Одним з головних документів у цій сфері є Конвенція ООН проти корупції, прийнята на 58 сесії Генеральної Асамблеї ООН у жовтні 2003 року [125].

Конвенція ООН проти корупції визначає пакет стандартів, заходів та правил, які всі країни можуть застосувати для зміцнення своїх правових норм та режимів державного регулювання у сфері боротьби з корупцією [71]. Дослідники права розцінюють Конвенцію як «антикорупційний документ глобального значення», який може стати «ефективним інструментом міжнародного співробітництва в боротьбі з корупцією» [16]. З огляду на це, однією з найбільш вагомих подій в історії сучасних міжнародно-правових відносин у сфері запобігання та протидії корупції є підписання міжнародною спільнотою 9 грудня 2003 року в м. Меріда (Мексика) Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції – найбільш змістовного міжнародного акту, спрямованого на попередження та боротьбу з корупцією, як у світовому так і у національному

масштабі, який став базисом для приведення національного законодавства кожної держави-учасниці у відповідність з загальновизнаними методами та заходами щодо попередження та протидії корупції [184]. Після цієї події 9 грудня за ініціативою ООН святкується як Міжнародний день боротьби з корупцією [137].

В основу згаданої Конвенції органічно покладено дві ключові засади: заходи щодо запобігання корупції та боротьба із цим явищем. Сфера запобігання корупції – це система регулятивних правовідносин, які спрямовані на попередження корупційних проявів у державі шляхом удосконалення правових норм, правових механізмів та заходів державного впливу, спрямованих на запобігання корупції як явища на різних рівнях. Проте, сфера боротьби з корупцією – це система правоохоронних, переважно кримінально-правових та адміністративно-правових заходів, спрямованих на притягнення до відповідальності осіб, винних у вчиненні корупційних діянь, що мають на меті покарання, превенцію протиправних дій і виховання населення у дусі поваги до закону, створення в державі атмосфери нетерпимості та непримиренності до проявів корупції [137].

Зазначена Конвенція містить 71 статтю та визначає ключові засади здійснення державами-учасницями політики у сфері запобігання та протидії корупції, а саме: запровадження органу або органів із запобігання та протидії корупції (стаття 6), оптимізацію функціонування публічного та приватного сектору (статті 7 та 12), запровадження кодексів поведінки державних посадових осіб (стаття 8), забезпечення доступу громадськості до процесів протидії корупції (стаття 13), впорядкування сфери державних закупівель й управління державними фінансами (стаття 9) та інше [125].

Зокрема, у статті 20 Конвенції ООН проти корупції наголошено на тому, що за умови дотримання своєї Конституції та основоположних принципів правової системи кожна Держава-учасниця розглядає можливість вжиття таких законодавчих та інших заходів, які можуть бути необхідними для визнання злочином умисне незаконне збагачення, тобто значне збільшення активів

державної посадової особи, яке перевищує її законні доходи і які вона не може раціонально обґрунтувати [125].

Не менш плідною та активною є діяльність у сфері протидії та запобіганні корупції на рівні регіональних організацій. В першу чергу це стосується Ради Європи. Підхід цієї організації до боротьби з корупцією має три взаємопов'язаних аспекти: вироблення загальноєвропейських норм та стандартів, контроль за їх дотриманням, а також надання технічної допомоги державам та регіонам [125].

Рада Європи розробила низку міжнародно-правових документів у цій сфері: Кримінальну Конвенцію Ради Європи про боротьбу з корупцією (1999 р.), Цивільну Конвенцію Ради Європи про боротьбу з корупцією (1999 р.), Двадцять принципів боротьби з корупцією (1997 р.), Модельний кодекс поведінки для державних службовців (2000 р.), Єдині правила протидії корупції при фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній (2003 р.). Контроль за реалізацією зазначених документів доручено Групі держав Ради Європи проти корупції (ГРЕКО). На сьогодні до ГРЕКО входять 49 держав Європи, серед яких і Україна [125].

Не залишає поза увагою проблему корупції і Європейський Союз (Комюніке Європейської комісії від 28 травня 2003 р. щодо комплексної політики Європейського Союзу з протидії корупції, Рамкове рішення Ради Європейського Союзу № 568 від 22 липня 2003 р. «Про боротьбу з корупцією в приватному секторі»), а також такі міжнародні організації, як Організація американських держав (Міжамериканська конвенція по боротьбі з корупцією, 1996 р.), Глобальна коаліція для Африки (25 принципів боротьби з корупцією, 1999 р.) тощо [125].

Аналізуючи діяльність в сфері протидії та запобігання корупції в рамках згаданих вище міжнародних організацій, можемо окреслити одну з найважливіших тенденцій – антикорупційні міжнародні договори посилюють політичні зобов'язання у боротьбі з корупцією і визначають основоположні міжнародні норми і процедури протидії цьому явищу. Це свідчить на користь того, що міжнародне співтовариство реально зацікавлене в тому, щоб протидіяти корупції як на національному рівні, так і в глобальному масштабі [125].

Україна досить активно і широко залучена до цього процесу і підписала низку важливих міжнародних антикорупційних угод. Зокрема, Конвенцію ООН проти корупції, Цивільну конвенцію про боротьбу з корупцією, Кримінальну конвенцію про боротьбу з корупцією, Додатковий протокол до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією. У зв'язку з набуттям для України чинності Цивільної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією з 1 січня 2006 року Україна стала сороковим членом ГРЕКО. Приєднавшись до ГРЕКО, Україна зобов'язалась брати участь у процесі взаємної оцінки у рамках Групи. У травні 2009 року на пленарному засіданні ГРЕКО затверджено звіт щодо виконання Україною антикорупційних рекомендацій цієї міжнародної організації. Ці рекомендації надано Україні за результатами першого та другого раундів оцінки. Зазначені раунди оцінки були присвячені діяльності спеціалізованих органів, які займаються попередженням корупції, питанням імунітету посадових осіб щодо кримінального переслідування, а також питанням виявлення, вилучення та конфіскації доходів та іншого майна, отриманих внаслідок корупції, попередження корупції в системі державного управління, відповідальності юридичних осіб за корупційні злочини [125].

Аналогічний механізм взаємної оцінки використовується для контролю за дотриманням та імплементацією положень Конвенції ООН проти корупції. Відповідно до графіка проведення оцінювання Україна є однією з перших країн, щодо якої проводиться оцінка стану імплементації згаданої Конвенції ООН [125].

Ще однією платформою співробітництва у сфері запобігання та протидії корупції є Організація економічного та соціального розвитку (ОЕСР), і зокрема, її Антикорупційна мережа для Східної Європи та Центральної Азії. В рамках роботи ОЕСР у 2003 році представниками урядових делегацій Вірменії, Азербайджану, Грузії, Російської Федерації, Таджикистану та України схвалено Стамбульський план дій по боротьбі з корупцією Антикорупційної мережі для Східної Європи та Центральної Азії ОЕСР. Основними принципами Стамбульського плану дій є розвиток ефективної і прозорої системи державної

служби, посилення боротьби з хабарництвом та забезпечення чесності в бізнесі, підтримка активної участі громадськості у реформах [125].

Потрібно також зазначити про участь України в зовнішньополітичній ініціативі держав-членів ЄС «Східне партнерство», яку було започатковано у 2009 році з метою створення необхідних умов для прискорення процесу політичного об'єднання й подальшої економічної інтеграції між Європейським Союзом і зацікавленими країнами-партнерами [125].

Наведені приклади участі України в міжнародному співробітництві засвідчують активну позицію України у сфері запобігання та протидії корупції. Міжнародні документи в цій сфері, як правило, не передбачають конкретних санкцій за порушення домовленостей чи ігнорування рекомендацій. Водночас працюють інші два стимули: зовнішній – імідж держави на міжнародній арені та внутрішній – розвиток національної економіки [125].

Основою національного законодавства України є Конституція України, як нормативно-правовий акт найвищої сили. В Основному Законі визначаються засади, принципи, на яких розбудовується наша Держава, визначаються права та обов'язки людини і громадянина, повноваження органів державної влади, розкриваються питання територіального устрою України, місцевого самоврядування, виборів і правосуддя. Конституція України має забезпечувати стабільність нормативно-правової бази, що полягає у її логічній упорядкованості, системності формування масиву законодавчих актів та логічному зв'язку між Основним Законом держави та окремими законодавчими актами. Відтак, Конституція України є правовою парадигмою життя держави, так само як і публічного управління.

Конституція України упорядковує та узгоджує не лише національне законодавство, а й узгоджує нормативно-правові акти України з міжнародними актами, про які зокрема йшлося вище. Адже згідно з положеннями частини 1 статті 9 Конституції, чинні міжнародні договори, згоду на які надала Верховна Рада України, є частиною національного законодавства України [74].



Конституцією України закріплено низку засадничих положень, якими визначається в тому числі і управління регіональним розвитком. Зокрема в Основному Законі закріплено: поділ державної влади на законодавчу, виконавчу та судову (ст. 6), принцип верховенства права (ст. 8), гарантії місцевого самоврядування. Крім того, відносинам місцевого самоврядування присвячено розділ XI Конституції України, а розділ IX – питанням територіального устрою України.

Конституційно закріплено і гарантії щодо притягнення до юридичної відповідальності, право на судовий захист та інші важливі положення. Разом з тим, Основний Закон України містить таж низку норм, що не сприяють швидшому подоланню корупції в державі. Зокрема, на конституційному рівні передбачено для окремих категорій громадян інститут недоторканності (народні депутати, судді), про скасування якої вже довгий час ведуться розмови та даються обіцянки. Варто в Конституції України закріпити відповідальність державних службовців та службовців в органах місцевого самоврядування за протиправне використання наданих їм службових повноважень у будь-який спосіб у власних інтересах чи в інтересах третіх осіб. Корисним було б, на наш погляд, запровадження обов'язку посадових осіб доводити свою невинуватість (непричетність) до інкримінованих дій (зловживання правом), а доведений юридичний факт політичної корупції з боку народного депутата (як і депутатів місцевих рад) має бути підставою конституційної (політичної) відповідальності – припинення депутатських повноважень за рішенням суду, незалежно від притягання його до іншої юридичної відповідальності. Для осіб, винних у скоєнні корупційних дій, ввести інститут заборони брати участь в управлінні державними справами, обиратися до органів державної влади та органів місцевого самоврядування [75].

Антикорупційне законодавство України передбачає, що діяльність із запобігання і протидії корупції ґрунтується на принципах 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.

Слід звернути увагу на те, що в даний час у низці країн вживаються ефективні заходи, як нормотворчого, так і організаційного характеру, щодо приведення національного законодавства країни у відповідність до вимог міжнародних актів у сфері боротьби з корупцією, зокрема Конвенції ООН проти корупції.

З моменту підписання Україною Конвенції ООН проти корупції (Україна ратифікувала цей міжнародний акт Законом України «Про ратифікацію Конвенції ООН проти корупції» від 18 жовтня 2006 року) імплементація її положень в національне законодавство стало одним із пріоритетних завдань сьогодення. Не менш важливим є те, що ратифікація, відповідно до вказаного Закону, передбачала прийняття та набрання чинності Законом України про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо відповідальності за корупційні правопорушення у зв'язку з ратифікацією Конвенції ООН проти корупції (прийнято 7 квітня 2011 року).

Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 07.04.2011 № 3206-VI визначав коло суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення наступним чином: 1) особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; 2) особи, які для цілей цього Закону 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 особи, спеціально уповноважені на виконання таких обов'язків у юридичних особах приватного права незалежно від організаційно-

правової форми, відповідно до закону; 4) посадові особи юридичних осіб, фізичні особи – у разі одержання від них особами, зазначеними у пунктах 1, 2, або за участю цих осіб іншими особами неправомірної вигоди.

Закон України «Про запобігання корупції», який введено в дію 26.04.2015, децю по-іншому встановлює коло суб'єктів, на яких поширюватиметься дія цього Закону, а саме: 1) особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; 2) особи, які для цілей цього Закону 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. Цим же Законом передбачено створення Національного агентства з питань запобігання корупції (далі – Національне агентство) як центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику.

З метою підвищення ефективності боротьби з корупцією Законом України «Про Національне антикорупційне бюро України» передбачено створення спеціалізованого антикорупційного правоохоронного органу, завданням якого є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці [160].

Систему антикорупційних правоохоронних державних органів доповнює також Спеціалізована антикорупційна прокуратура (далі – САП), яка є складовою системи прокуратури України. Особливості організації та діяльності САП визначені у ст. 8-1 Закону України «Про прокуратуру» [162]. До функцій цього антикорупційного органу належить зокрема процесуальне керівництво у

досудовому розслідуванні детективами НАБУ у кримінальних провадженнях щодо розслідування корупційних злочинів. Варто зазначити, що повноваження прокуратури щодо досудового слідства переходять до Державного бюро розслідувань, утвореного відповідно до Закону України «Про Державне бюро розслідувань» від 12.11.2015 № 794-VIII [144].

Правові засади запобігання корупції в Україні визначено Законом України «Про запобігання корупції», на підставі якого створено Національне агентство з питань запобігання корупції.

Реформування системи правосуддя в Україні передбачає удосконалення заходів притягнення до відповідальності осіб, винних у вчиненні корупційного правопорушення. З цією метою Законом України «Про судоустрій та статус суддів» від 02 червня 2016 року № 1402-VIII передбачено створення Вищого антикорупційного суду як спеціалізованого суду в системі вищих спеціалізованих судів України (ч. 2 ст. 31) [168]. У пояснювальній записці до вказаного закону необхідність створення такого суду обґрунтовувалась врахуванням позитивного досвіду європейських країн і наданням змоги швидко та оперативно розглядати справи, віднесені до юрисдикції цього суду. Водночас, як зазначає Андрій Слюсар, аналітик ТІ Україна, утворення єдиного спеціалізованого антикорупційного суду не є достатньо системним вирішення проблеми протидії корупції на стадії судового розгляду кримінальних проваджень. Аналітик вважає, що це може бути «рішенням на перехідний період (скажімо, три роки), після закінчення якого за принципом спеціалізації побудови системи судоустрою повинні бути утворені антикорупційні суди першої інстанції (як варіант – у місцях утворення регіональних органів НАБУ), юрисдикція яких поширюватиметься на усі без винятку корупційні злочини, підслідні як НАБУ, так і Державного бюро розслідувань (ДБР). Для таких судів Вищий антикорупційний суд буде апеляційною інстанцією, а Антикорупційна палата Кримінального касаційного суду Верховного Суду України – касаційною» [188].

Важливе значення мають закони України, спрямовані на впровадження прозорих механізмів діяльності суб'єктів публічно-правової протидії корупції,

запобігання її проявам, підвищення ефективності використання державних коштів. Законом України «Про публічні закупівлі» одним із принципів здійснення публічних закупівель визначено принцип запобігання корупційним діям і зловживанням (ч. 1 ст. 3) [163]. Зазначеним Законом зокрема передбачено, що Замовник приймає рішення про відмову учаснику в участі у процедурі закупівлі та зобов'язаний відхилити тендерну пропозицію такого учасника в разі, якщо: відомості про юридичну особу, яка є учасником, внесено до Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення; службову (посадову) особу учасника, яку уповноважено учасником представляти його інтереси під час проведення процедури закупівлі, фізичну особу, яка є учасником, було притягнуто згідно із законом до відповідальності за вчинення у сфері закупівель корупційного правопорушення; юридична особа, яка є учасником, не має антикорупційної програми чи уповноваженого з реалізації антикорупційної програми, якщо вартість закупівлі товару (товарів), послуги (послуг) або робіт дорівнює чи перевищує 20 мільйонів гривень (ч. 1 ст. 17).

Окремі питання публічно-правової протидії корупції в умовах регіонального розвитку регулюються Законом України «Про державну службу», яким передбачається, що державна служба здійснюється з дотриманням принципів: верховенства права, законності, професіоналізму, патріотизму, доброчесності, ефективності, рівного доступу до державної служби, політичної неупередженості, прозорості, стабільності (ст. 4) [145]. Закон встановлює обов'язок державного службовця дотримуватися принципів державної служби та правил етичної поведінки; додержуватися вимог законодавства у сфері запобігання і протидії корупції; запобігати виникненню реального, потенційного конфлікту інтересів під час проходження державної служби (ст. 8). Крім того, статтею 19 Закону України «Про державну службу» передбачено недопущення до державної служби осіб, які піддавалася адміністративному стягненню за корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення – протягом трьох років з дня набрання відповідним рішенням суду законної сили. Призначення на посаду державної служби

відбувається після проходження спеціальної перевірки відповідно до Закону України Про запобігання корупції».

Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування», відповідно, регулює питання конфлікту інтересів, що виникають під час служби в органах місцевого самоврядування (ст. 12-1), фінансового контролю (ст. 13), прийняття на службу і припинення служби в органах місцевого самоврядування, а також питання відповідальності службовців [165].

На виконання Конституції та законів України, правове регулювання публічно-правової протидії корупції в умовах регіонального розвитку доповнюється підзаконними нормативно-правовими актами, серед яких важливе місце займають програмні документи, наприклад, Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», затверджена указом Президента України № 5/2015 від 12.01.2015; Державна програма щодо реалізації засад державної антикорупційної політики (Антикорупційної стратегії) на 2015-2017 роки, затверджена постановою КМУ від 25 квітня 2015 року № 265; Національна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року, затверджена постановою Кабінету Міністрів України № 385 від 06.08.2014 та багато інших підзаконних нормативних актів, якими регулюються питання публічно-правової протидії корупції в умовах регіонального розвитку України.

До прийняття Антикорупційної стратегії на 2015 -2017 роки, в Україні діяла Національна антикорупційна стратегія на 2011–2015 рр., яка реалізовувалася шляхом ухвалення Кабінетом Міністрів України Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011-2015 роки, яка містить перелік заходів, обсягів і джерел фінансування, очікуваних результатів, строків відповідальних виконавців передбачених заходів [153], а також передбачає залучення представників громадськості до проведення аналізу змісту та моніторингу стану виконання регіональних програм. Так, розпорядженням голови Житомирської облдержадміністрації було схвалено Програму щодо запобігання і протидії корупції в області на 2013-2015 роки [170]. Зокрема, житомирською регіональною програмою передбачалися такі прогресивні, на наш погляд, положення, як

забезпечення прозорості процедур та процесів закупівель за державні кошти, моніторинг ефективності використання коштів на регіональному рівні, залучення громадськості до здійснення контролю за використання державного майна, забезпечення прозорої процедури нормоутворення шляхом розміщення розпорядчих документів на власних офіційних веб-сайтах тощо. Водночас, зазначені акти суттєво не змінювали соціально-економічні передумови протидії виникнення корупції в умовах регіонального розвитку, а спрямовувалися здебільшого на зменшення існуючого рівня корупції.

Разом з тим, регіональні програми з протидії корупції розроблені і виконуються не у всіх регіонах України. Так, наприклад, один із найбільших та найважливіших суб'єктів регіональної політики в Україні, яким є місто Київ, тривалий час не мав розробленої та затвердженої антикорупційної програми. Лише 27.05.2015 року Київський міський голова В. Кличко видав розпорядження № 96 «Про утворення Антикорупційної ради при Київському міському голові» [171]. У документі зазначається, що Антикорупційна рада – це постійно діючий консультативно-дорадчий орган, основними завданнями якого буде здійснення систематичного аналізу стану запобігання і протидії корупції у Київській міській держадміністрації, її структурних підрозділах, підприємствах, установах та організаціях, заснованих на комунальній власності територіальної громади міста Києва, а також залучення громадськості до формування реалізації та моніторингу антикорупційної політики. Антикорупційна рада також повинна розробити та подати пропозиції щодо процедур запобігання корупції, усунення корупційних ризиків у діяльності столичної влади. У розпорядженні мер також вимагає до 1 червня 2015 року розробити та подати на затвердження Антикорупційну програму Києва до 2017 року. Зрештою розпорядженням КМДА від 15.09.2017 № 1148 «Про затвердження Антикорупційної програми виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) на 2017» відповідну програму було затверджено. Як зазначається у цьому документі, метою Антикорупційної стратегії Київської міськдержадміністрації є застосування додаткових і посиленних заходів, що вживаються, спрямованих на ефективне і

дієве запобігання корупції в усіх сферах діяльності міськдержадміністрації та районних в місті Києві адміністрацій.

Однак Антикорупційна стратегія на 2014-2017 роки, затверджена Законом України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки» [148], так і не стала ефективним інструментом антикорупційної політики. За даними, наведеними в аналітичному звіті НАЗК щодо виконання Антикорупційної стратегії на 2014-2017 роки, повністю або частково виконаними можна вважати близько 60 % заходів, передбачених Антикорупційною стратегією та Державною програмою на виконання Антикорупційної стратегії на 2014-2017 роки. Частина передбачених заходів залишилася повністю невиконаною, а частина – виконана із порушенням встановлених строків [6]. Автори альтернативного звіту про виконання Антикорупційної стратегії на 2014-2017 роки серед причин незадовільного стану виконання положень вказаного називають зокрема відсутність політичної волі представників державної влади, адже виконаними вчасно, або з незначним запізненням були як раз ті положення Стратегії, виконання яких вимагали інституції ЄС або Світового Банку як умови відповідно лібералізації візового режиму та надання чергового траншу кредиту [255], а також неповна узгодженість програмних документів Уряду з Антикорупційною стратегією [176, с. 11].

Як зазначають дослідники проблем, пов'язаних з функціонуванням такого інституту публічної влади, як місцеве самоврядування, ця тема є важливим питанням протягом тривалого часу, але нинішній етап розбудови Української держави виносить його на вістря актуальності. Це обумовлено передусім відповідними політичними орієнтирами України, які об'єктивують необхідність створення системи економічно спроможного та юридично дієздатного місцевого самоврядування. Базовою основою для створення такої системи мають виступити: а) відповідне законодавче підґрунтя; б) розбудова засад наукової думки державно-управлінського спрямування у питаннях понятійного апарату, зокрема терміна «місцева демократія» [37, с. 47-48].



Звісно, у сфері місцевого самоврядування існує чимало проблем. Зокрема фахівці з регіонального розвитку наголошують на неузгодженості загальнодержавних, регіональних та місцевих концепцій, стратегій та програм, зорієнтованих на сталий розвиток міст (територій) [12]. В Україні чинними є десятки програм та стратегій загальнодержавного, регіонального та місцевого значення, що прямо чи опосередковано стосуються сталого розвитку територій [52].

Незавершеність правового унормування принципів субсидіарності (незавершеність в Україні реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади) не дає можливості органам місцевого самоврядування сформувати необхідні фінансові ресурси для розвитку територій, у т.ч. і для проведення заходів, пов'язаних з екологізацією місцевого розвитку. Чинні механізми заохочення органів місцевого самоврядування щодо стимулювання місцевого економічного розвитку на практиці є дуже слабкими. Бюджети розвитку, як правило, не залежать від темпів економічного зростання та ефективності роботи підприємств, що розташовані на певній території [52].

Можна погодитися з думкою, яку висловлює О. В. Хомів: «Небезпека корупції полягає у тому, що вона «перероджує» державний апарат, призводить до незворотніх змін, які можна подолати лише радикальними методами. Необхідно більш активно та своєчасно реагувати на повідомлення громадян, ЗМІ, результати соціологічних досліджень про корупційні діяння та інші протиправні дії посадових осіб, поширеність корупції в окремих відомствах та якнайшвидше затвердити та прийняти до виконання Закон України «Про Антикорупційну стратегію на 2018–2020 роки»» [206, с. 129].

Таким чином, у правовому регулюванні протидії корупції в умовах регіонального розвитку виділено декілька рівнів, залежно від юридичної сили нормативних актів, їх поширення та застосування до сфер публічного адміністрування регіональним розвитком України, зокрема: 1) міжнародно-правовий рівень, до якого входять міжнародні акти ООН, Ради Європи, ОЕСР; 2) національний рівень, що включає національне антикорупційне законодавство,

основні засади якого закріплені в Конституції України, низці антикорупційних законів та підзаконних нормативно-правових актів; 3) місцевий (локальний) рівень.

Правове регулювання протидії корупції на національному рівні складає відповідно національне антикорупційне законодавство, основні засади якого закріплені в Конституції України. Крім того, антикорупційне законодавство включає в себе низку антикорупційних законів та підзаконних нормативних актів. Основними антикорупційними нормативно-правовими актами є Кримінальний кодекс України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, закони України «Про запобігання корупції», «Про державну службу» та інші закони. Систему підзаконних нормативно-правових актів складають укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, накази міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Основним методом реалізації положень нормативно-правових актів вищого рівня є програмний метод, який полягає у розробці відповідних концепцій, програм та планів їх реалізації, методичних рекомендацій до їх виконання.

Водночас, загальнодержавні, регіональні та місцеві концепції, стратегії та програми відзначаються неузгодженістю. В результаті перманентної нестачі коштів, або «заморожування» реалізації державних цільових програм, їхня результативність є дуже низькою. Існує нагальна потреба у визначенні конкретних ключових проблем щодо досягнення сталого розвитку міст (територій) із розробкою конкретних заходів та визначенням відповідного ресурсного забезпечення для їх вирішення [52]. Однак першочерговим завданням є подолання корупції в умовах регіонального розвитку України.

### **Висновки до розділу 1**

Узагальнюючи загальнотеоретичні основи протидії корупції в умовах регіонального розвитку, можна зробити такі висновки:

1. В узагальненому вигляді підходи до розуміння корупції об'єднано у доктринальні та нормативні. У наукових дослідженнях сформувались два

основних підходи до розуміння поняття корупції – вузьке і широке. Визначення корупції, яким оперує антикорупційне законодавство, займає проміжне становище, однак спостерігається тенденція тяжіння до широкого розуміння корупції, що підтверджується поступовим розширенням меж поняття корупції, закріпленого у різних редакціях антикорупційного законодавства.

2. Огляд наукових підходів в контексті генези публічно-правового забезпечення протидії корупції дав можливість виділити декілька умовних періодів з відмінними, притаманними їм рисами, а саме від Київської Русі і до новітнього часу в історії української державності. У ХІХ столітті наукова думка вже розуміла корупцію як явище багатогранне, складне та комплексне, однак тогочасне законодавство не втілювало узагальненого підходу до розуміння корупції, а виокремлювало певні його різновиди як склади злочину та, відповідно, встановлювало міру покарання за його вчинення. Радянський період свідчить про неадекватність підходів до розуміння корупції, яка вважалася явищем, непридатним радянському суспільству, привнесеним із капіталістичного світу. Проте радянська тоталітарна система з її репресивним апаратом була настільки потужною, що корупція не могла з нею конкурувати, а тому зі зменшенням рівня тоталітарності радянської держави поступово набирала ваги. Пострадянський період в умовах державного управління характеризується вакуумом державної влади, який швидко заповнив кримінально-корупційний симбіоз влади політичної та кримінальної, а відтак викликав необхідність вжиття конкретних заходів до протидії корупції публічно-правовими методами.

3. Виокремлено характерні ознаки корупції як об'єкта публічно-правової протидії цьому явищу в умовах регіонального розвитку, серед яких зокрема: 1) вона можлива лише у сфері діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування; 2) її суб'єктом може бути лише особа, наділена владою чи посадовими повноваженнями; 3) корупційні відносини виникають внаслідок зловживання особою, наділеною владою чи посадовими повноваженнями, своїми повноваженнями; 4) корупцію складають лише діяння, вчинені особою, наділеною владою чи посадовими повноваженнями, з метою задоволення

корисливих інтересів власних або інших осіб.

4. У правовому регулюванні протидії корупції в умовах регіонального розвитку виділено декілька рівнів, залежно від юридичної сили нормативних актів, їх поширення та застосування до сфер публічного адміністрування регіональним розвитком України, зокрема: 1) міжнародно-правовий рівень, до якого входять міжнародні акти ООН, Ради Європи, ОЕСР; 2) національний рівень, що включає національне антикорупційне законодавство, основні засади якого закріплені в Конституції України, низці антикорупційних законів та підзаконних нормативно-правових актів; 3) місцевий (локальний) рівень.

## РОЗДІЛ 2

# МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ПУБЛІЧНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УМОВАХ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

### 2.1. Світовий досвід та моделі публічно-правової протидії корупції

Світова спільнота веде активну роботу щодо подолання такого негативного явища, як корупція. В межах діяльності міжнародних організацій як міжнародного, так і регіонального рівнів прийнято низку міжнародних актів, спрямованих на боротьбу з корупцією об'єднаними зусиллями. Вивчаючи здобутий світовий досвід протидії корупції, слід розрізняти власне міжнародний досвід (наприклад, в рамках діяльності ООН), та позитивний досвід боротьби з корупцією окремих країн (наприклад, США, Нідерланди, Грузія тощо).

Аналіз сучасних наукових досліджень в сфері публічно-правової протидії корупції в умовах регіонального розвитку показує, що тема світового досвіду протидії цьому ганебному явищу сучасності займає чільне місце як і зарубіжній науковій літературі, так і в українській. Зокрема, питанням протидії корупції присвятили свої праці такі вітчизняні вчені, як Д. В. Дюжев, І. І. Зозуля, А. І. Комарова, В. А. Кулікова, Є. В. Невмержицький, М. І. Мельник, О. Я. Пархоменко, І. В. Чемерис та багато інших. Серед кола зарубіжних науковців, які досліджували проблеми протидії корупції варто назвати Р. Андерсена, Ф. Вільямса, С. Бекермана, К. Мішень, Сар Дж. Пундей та ін. Останнім часом, помітно активізувалась не лише наукова розробка проблем корупції, а й ведеться активна законотворча робота, зокрема щодо приведення національного законодавства у відповідність до міжнародних стандартів та найкращих практик, а тому врахування світового досвіду у цій роботі вбачається вкрай важливим, про що зазначалося в науковій літературі [124], а відтак вивчення цього досвіду – надзвичайно актуальним.

Для корупції немає кордонів, державних чи наукових, вона охоплює усі сфери людського життя, а тому вивчення її має бути комплексним на глобальному

рівні. Адже корупція властива як країнам із ринковою економікою, так і адміністративно-командним економікам, як розвиненим демократіям, так і тоталітарним режимам. Як зазначає М. І. Мельник, хабарі беруть і високооплачувані державні службовці, і низькооплачувані [93, с. 15], а тому боротьба з корупцією стає проблемою світового масштабу. У другій половині ХХ століття корупція набуває ознак міжнародної проблеми, зрештою глобалізація привела до того, що корупція в одній країні стала негативно впливати на розвиток багатьох країн [8, с. 49].

Запобігання та викорінення корупції визнається як спільний обов'язок усіх держав. Для забезпечення ефективності своїх зусиль у цій галузі вони повинні співпрацювати одна з одною за підтримки й участі окремих осіб і груп, які не належать до державного сектора, таких як громадянське суспільство, неурядові організації та організації, що функціонують на базі громад. При цьому беруться до уваги принципи належного управління державними справами й державним майном, справедливості, відповідальності й рівності перед законом і необхідність забезпечити добропорядність, а також сприяти формуванню культури неприйнятності корупції [43, с. 16].

Як слушно зазначає І. Чемерис, необхідність використання та врахування зарубіжного досвіду у сфері боротьби з корупцією в системі публічного управління України зумовлюється тим, що основні закони функціонування чиновницького апарату універсальні і багато в чому не залежать від національної специфіки [208, с. 117]. Крім того, вивчення зарубіжного досвіду дає можливість виділити основні засади (принципи) успішної боротьби з корупцією. Найважливіших принципів протидії корупції, які значно підвищують ефективність антикорупційної діяльності, потрібно дотримуватися комплексно. До таких принципів можна віднести: публічність органів влади; реальне забезпечення прав та захист приватної власності; громадський контроль за діяльністю органів влади; презумпція вини посадовців та невідворотність покарання за корупційні діяння; дієвий захист свідків та осіб, які викривають корупціонерів; профілактика корупційних діянь.

У посібнику з промовистою назвою «Корупція – виклики для України» також зроблено аналіз міжнародного досвіду боротьби з корупцією, який показує, що найкращих результатів у боротьбі з корупцією можна досягти, якщо керуватися такими принципами, як: 1) сильна політична воля та комплексна державна політика боротьби з корупцією; 2) організований громадський контроль за всією системою державного адміністрування за участі незалежних засобів масової інформації; 3) незалежність судової влади; 4) жорстка підзвітність посадовців перед антикорупційним органом [266, с. 41].

Як зазначалося вище, світовий досвід протидії корупції доволі часто стає предметом наукових досліджень у сфері публічного управління. Наприклад, О. Соснін у своїй публікації щодо необхідності використання світового досвіду у вітчизняній практиці боротьби з корупцією дійшов висновків, що: 1) рівень сприйняття корупції в суспільстві обернено пропорційно залежить від величини сукупного доходу населення; 2) антикорупційна стратегія повинна мати три обов'язкові складові: антикорупційне законодавство, спеціалізований орган боротьби з корупцією, система заходів стимулювання економічного розвитку; 3) необхідно регулярно проводити моніторинг системи державної служби на виявлення елементів, які є найбільш уразливими для корупційних ризиків, запроваджувати особливого механізму кадрового забезпечення та ротації; 4) потрібно законодавчо закріпити заборону перебувати на державній службі, а також позбавлення соціальних виплат, пенсій державного службовця як санкцію за корупційне правопорушення; 5) окремі управлінські процеси слід робити гласними та публічними за допомогою використання сучасних технологій; 6) в основі формування високих морально-етичних принципів поведінки посадових осіб має лежати якісна професійна освіта державних та муніципальних службовців; 7) необхідно формувати передумови для об'єднання усіх верств населення у боротьбі з корупцією; 8) з метою недопущення деградації антикорупційних програм необхідно запровадити дієвий громадський контроль із залученням засобів масової інформації за діяльністю влади [191].

Нормативно-правову основу для міжнародної діяльності щодо подолання корупції в світі становить система міжнародних актів. Центральне місце у цій системі займає Конвенція ООН проти корупції, цілями якої є: 1) сприяння вжиттю й посиленню заходів, спрямованих на більш ефективне й дієве запобігання корупції та боротьбу з нею; 2) заохочення, сприяння та підтримка міжнародного співробітництва й технічної допомоги в запобіганні корупції та в боротьбі з нею, зокрема в поверненні активів; 3) заохочення чесності, відповідальності й належного управління громадськими справами й державним майном.

Крім зазначеної Конвенції, до системи міжнародних актів, на застосуванні яких будується міжнародний досвід боротьби з корупцією, також входять: Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності (набула чинності 29 вересня 2003 року); Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією, прийнята Комітетом Міністрів Ради Європи 27 січня 1999 року; Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією, прийнята Комітетом міністрів Ради Європи 4 листопада 1999 року; Конвенція про боротьбу з корупцією, яка зачіпає посадових осіб Європейських Співтовариств або посадових осіб держав-членів Європейського Союзу, прийнята Радою Європейського Союзу 26 травня 1997 року; Конвенція про боротьбу з підкупом іноземних посадових осіб у міжнародних комерційних угодах, прийнята Організацією економічного співробітництва та розвитку 21 листопада 1997 року; Міжамериканська конвенція про боротьбу з корупцією, прийнята Організацією американських держав 29 березня 1996 року; Конвенція Африканського союзу про недопущення корупції та боротьбу з нею, прийнята главами держав й урядів Африканського союзу 12 липня 2003 року та інші [180].

У вітчизняній науковій літературі неодноразово розглядалися різні моделі існування корупції [109, с. 147-148]. Та чи інша модель зумовлена певними історичними, культурними, політичними факторами, властивими певному народу, регіону чи державному утворенню. Автори відомого посібника для працівників органів державної влади та місцевого самоврядування «Запобігання та протидія



проявам корупції» зазначають, що у світі склалися кілька моделей корупції, зокрема:

– західноєвропейська модель, для якої характерний низький рівень корупції, яка сприймається суспільством як аномалія, пов'язана з порушенням закону. Цьому сприяють традиції, у яких висока доля цивільної культури та правосвідомості;

– азіатська модель, за якої корупційні відносини 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 і базуються на обміні дружніми зв'язками;

– африканська модель, за якою влада продається повністю групі основних економічних кланів (використання демократичних процедур як камуфляжу; економіка примітивізується, задовольняючи тільки найосновніші потреби населення з метою уникнення соціальних потрясінь й забезпечуючи інтереси вузької олігархічної групи). Така модель відбувається за наступних умов: політична влада в країні залишається неконсолідованою; фінансово-бюрократичні групи підтиском інстинкту самозбереження припиняють протистояння й домовляються; формується олігархічний консенсус між консолідованими фінансово-бюрократичними групами і частиною політичної еліти;

– латиноамериканська модель передбачає, що уряд дає можливість тіньовим і криміналізованим секторам економіки досягти могутності, порівнюваної з державною. Формується держава у державі [55, с. 4].

Інші дослідники вказують на лише три моделі корупції: азіатську, африканську та латино-американську [122, с. 15] або взагалі піддають сумніву доцільність протиставлення західної та азіатської моделей корупції, оскільки практика показує, що стан корупції залежить не від географічного розташування, а від реальної або імітованої протидії корупції [197, с. 15].

У зарубіжній науковій літературі вивченню моделей корупції також приділяється увага [218, с. 13–34]. Крім названих вище, науковці з інших країн виділяють ще кілька моделей корупційної поведінки. Так, голландський вчений Ніко Гронендайк у своїх публікаціях досліджує модель корупції «принципал-агент». Зокрема вчений розглядає політичну корупцію в умовах неоінституціональної економіки, інтегральною частиною якої є зазначена модель корупції [224, с. 207]. Вважається, що принципал-агентська модель політичної корупції властива державам з репрезентативними демократіями, але вона не обмежується рамками бюрократичної корупції. Зазначена модель побудована з участю двох принципалів та одного агента, причому корумпованими є один із принципалів та агент. Суть такої моделі корупції полягає у делегуванні принципалом певних повноважень агенту. Досить велика увага у європейській науці приділяється економічним моделям корупції [219, с. 46–71].

Варто відмітити, що науковці працюють не лише над дослідженням існуючих моделей корупції в світі, а й створюють експериментальні моделі корупції, щоб таким чином змодельовати її розвиток та, відповідно, вивчити її вплив, наприклад, на економічне зростання. Так, підходячи до моделювання корупції на засадах її впливу на економічне зростання, низка вчених досліджувала такі моделі корупції, як модель прагнення ренти [231], неокласична модель [228]. За допомогою такого підходу вдавалося емпірично доводити негативний вплив корупції на економічне зростання.

На засадах теорії гри, за допомогою якої визначають ті умови, необхідні для виникнення корупції, та які їй сприяють, побудовані такі моделі корупції, як модель принципал-агент та модель різнорідних бюрократів (агентів) [217]. Щоправда, такі моделі будуються лише на тривалих стосунках між суб'єктами.

Досліджуючи численні показники та причини виникнення корупції, низка вчених намагаються побудувати та вивчити модель прихованої корупції у лінійному, часовому відношенні [239]. Така модель будується за допомогою програмних продуктів у сфері лінійних структурних відношень. За допомогою

подібних моделей визначаються показники щодо вивчення розвитку корупції у часі.

Ефективність запропонованих методик протидії корупції можна вивчати за допомогою моделювання (симуляції) корупції, що дає змогу вивчити силу причинно-наслідкового зв'язку між корупцією і економічним зростанням [227]. Така модель сконцентрована саме на безпосередньому суб'єкті корупційних відносин [240].

Варто також звернути увагу на математичне моделювання, коли за допомогою математичних формул створюється віртуальна модель корупції з метою вивчення її впливу на економічне зростання. Така модель є неокласичною (оскільки пов'язана із неокласичною моделлю економічного зростання) та включає такі фактори, як акумуляція людського капіталу, а також прямий і непрямий впливи на корупції на економічне зростання та розвиток [230]. Звичайно, така модель корупції є суто теоретичною та будується в ідеальних (а не реальних) умовах. Більш детальний опис основних концепцій моделювання політичної корупції на основі емпіричних досліджень подає у своїй монографії Г. В. Кохан [83, с. 113–134].

Очевидно, що для боротьби з корупцією, побудованою за тою чи іншою моделлю розробляються відповідні інструменти та засоби. Так, для протидії та боротьби з корупцією у країнах Заходу (відповідно, західноєвропейська модель корупції) розроблено дві основні моделі антикорупційного законодавства, а саме: північноамериканська та британська [229].

Північноамериканська модель антикорупційного законодавства поширена в США, Мексиці та Канаді, фокусується на публічній корупції та корупції державних службовців. Антикорупційне законодавство цих країн спрямоване на застереження корпорацій та фізичних осіб від неналежного публічного впливу, причому карними є корупційні дії державних службовців, а не хабарництво взагалі, а відповідність встановленим антикорупційним вимогам підтримується переслідуванням та відповідальністю.

У свою чергу, британська модель антикорупційного законодавства не розрізняє суб'єктів корупції та вважає злочином як давання хабара, так і приймання; спрямовується на переслідування будь-яких спроб підірвати довіру (обов'язки щодо належної поведінки), а також кваліфікує як злочин допущення хабарництва (недостатня профілактика та контроль).

Оскільки явище корупції не нове, властиве для державного управління багатьох країн світу з різним ступенем поширення, то цілком закономірною є наявність певного досвіду протидії цьому ганебному явищу. Вироблений досвід слід ретельно вивчати, аналізувати та узагальнювати, аби мати можливість враховувати при побудові власної стратегії протидії корупції як недоліки, так і переваги тих чи інших підходів. Світовий досвід боротьби з корупцією показує, що у багатьох державах вдалося створити такі механізми, які обмежили вплив корупції до незначних масштабів. До кола таких країн відносять Фінляндію, Данію, Швецію, Канаду, Нідерланди, Сінгапур, Великобританію, США, Німеччину, Грузію та інші країни світу. Незважаючи на певні особливості боротьби з корупцією у кожній країні, можна виділити такі спільні риси, як створення відповідної нормативної бази, залучення до протидії корупції громадських організацій, організація активної протидії будь-яким корупційним проявам [208, с. 111]. Таким чином, пропонуємо розглянути досвід боротьби з корупцією у кількох країнах, аби порівняти, узагальнити та зробити відповідні висновки.

Згідно із законодавством **США** державна служба виключає будь-які особисті чи фінансові інтереси, що могли б перешкоджати добросовісному виконанню своїх обов'язків державними службовцями. Державні службовці не можуть брати участь у фінансових операціях, які передбачають використання закритої урядової інформації, а також використовувати таку інформацію в особистих цілях. Категорично забороняється державним службовцям в будь-якій формі приймати подарунки від осіб, які перебувають із тим чи іншим службовцем у певних відносинах відповідно до функціональних обов'язків цього держслужбовця. Американським законодавством також обмежено можливість

одержання службовцями доходу іншого, ніж заробітна плата, яка є основним доходом. Разом з тим, призначені президентом державні службовці протягом усього строку перебування на службі взагалі не можуть одержувати жодних інших доходів, крім посадового окладу.

Діяльність працівників державного апарату США регулюється Кодексом етичної поведінки членів Сенату Конгресу США та Кодексом етичної поведінки членів Палати Представників США 1977 року. Сенатори (кандидати в Сенат) та службовці різних рангів щорічно подають декларацію, в якій зазначається усе, що стосується усіх фінансових витрат та доходів за весь минулий рік. Службовці установ виконавчої влади, а також службовці Білого Дому подають своїм керівникам докладну інформацію про пов'язаних осіб, конфлікт інтересів або потенційно корупційні зв'язки.

США – одна із перших країн, які передбачила в національному законодавстві кримінальну відповідальність за підкуп поза межами своєї країни. Приводом для введення такої відповідальності стало викриття у 1977 р. випадків хабарів, які виплачувалися великими корпораціями США за одержання іноземних замовлень. Щоб запобігти в майбутньому подібних випадків було прийнято Закон про іноземну корумповану практику, а також введено відповідні санкції – близько 2 млн. дол. – штрафи для корпорацій і близько 5 років тюремного ув'язнення для фізичних осіб [208]. Боротьба за подолання корупції у США полегшується тим, що відсутні імунітети, за допомогою яких державні службовці можуть уникнути покарання. Для притягнення до відповідальності їх попередньо усувають від виконання обов'язків.

Зазначимо, що у США хабаром може бути будь-яка цінність як матеріального, так і нематеріального характеру, адже положеннями пункту 2b статті 201 титулу 18 Збірки Законів США передбачено відповідальність посадової особи, яка «прямо чи опосередковано вимагає у формі підкупу, домагається, отримує чи згоджується отримати будь-яку цінність особисто чи для іншої особи або організації» у обмін на здійснення нею дій чи бездіяльності на користь «прохача» [34]. Відповідальність за вказані злочини передбачена у вигляді

штрафу, який утричі перевищує розмір хабара, або позбавлення волі до 15 років. За рішенням суду, ці два покарання можуть бути поєднаними [78, с. 200].

Важливим фактором, що сприяє ефективній боротьбі з корупцією у США, є дієва Федеральна програма захисту свідків та Програма допомоги свідкам у випадку крайньої необхідності. Крім того, у судовій практиці США дозволяється зняти звинувачення у незначному правопорушенні з особи, яка надає допомогу в розслідуванні фактів корупції та дає відповідні свідчення.

Центральним органом в системі правоохоронних органів США, що розслідують корупційні злочини, є Департамент юстиції США. Кримінальні корупційні злочини розслідує Федеральне бюро розслідувань та Відділ з питань кримінальної злочинності Департаменту юстиції США, до складу якого входять відділи забезпечення чесності публічної влади, розслідування злочинів у сфері шахрайств, розслідувань організованої злочинності та рекету. До системи антикорупційних органів США входять також внутрішні служби правоохоронних органів та поліція штату, яка розслідує випадки корупції на місцевому рівні.

Антикорупційна політика **Ізраїлю** забезпечується, зокрема, системою «певного дублювання моніторингу» за потенційними корупційними діями. Моніторинг здійснюють урядові організації і спеціальні підрозділи поліції, відомство Державного контролера, що є незалежним від міністерств і державних відомств, і громадські організації, які досліджують потенційно небезпечні у корупційному відношенні фактори, а у разі їх виявлення інформують антикорупційні органи, з обов'язковим оприлюдненням отриманої інформації. Дуже важливо, що ці організації не залежать від міністерств і відомств, чиновники яких можуть бути причетні до корупції [97].

На управління боротьби з корупцією, яке входить до Адміністрації прем'єр-міністра, покладено обов'язок щодо навчання чиновників методам запобігання можливим корупційним діянням і координації роботи різних внутрішніх служб з питань боротьби за чистоту державних органів. Важливу роль також відіграють засоби масової інформації. Опублікування в них обвинувачень у корупції, як правило, містить пряму небезпеку кар'єрі політика. Слід зазначити, що в Ізраїлі

завдяки значним соціальним пільгам для чиновників і безжалісному покаранню у разі виявлення корупційних діянь корупція на нижчих щаблях управління практично відсутня. Доведених до суду справ щодо корупційних злочинів у Ізраїлі не більше 5%, проте репутація людини, причетної до корупційного скандалу, вкрай небажана [788, с. 168–169; 97].

Приклад ефективної боротьби з корупцією демонструє Гонконг. Центральним антикорупційним органом багатофункціонального спрямування Особливого адміністративного району Гонконг є Незалежна комісія проти корупції (НКК), до повноважень якої належить три основні завдання: 1) кримінальне переслідування випадків корупції; 2) усунення умов, які сприяють корупції, через впровадження антикорупційних практик; 3) просвітницька робота серед населення з метою роз'яснення шкоди, яку завдає корупція.

Ефективність діяльності НКК Гонконгу забезпечується продуманою кадровою політикою, якісною професійною підготовкою та періодичним підвищенням кваліфікації слідчих Департаменту оперативної роботи відповідно до сучасного стану розвитку технічного прогресу та останніх досягнень у сфері технологій. НКК підзвітна чотирьом незалежним комітетам, що мають консультативні функції. Відповідно до стандартів діяльності НКК, кожен співробітник Комісії, наприклад, зобов'язаний відреагувати на повідомлення про корупційне правопорушення протягом 48 годин, а на повідомлення, яке не пов'язане з корупцією, – протягом двох робочих днів [19393, с. 37]. НКК тісно взаємодіє із Бюро цивільної служби Гонконгу, яке відповідає за кадрову політику державної служби, в напрямку підвищення моральних стандартів та зміцнення етики в структурі управління департаментів уряду.

НКК має надзвичайними повноваженнями щодо переслідування корупції. Завдяки принципу презумпції винуватості чиновників, для порушення кримінальної справи проти посадовця, який живе у розкоші, могли арештувати лише на підставі підозри у корупції. Якщо обвинувачений не зможе довести легальність своїх доходів, йому загрожуватиме ув'язнення строком на 10 років. Поруч із жорсткими діями антикорупційного органу, уряд Гонконгу проводив

потужну інформаційну кампанію, яка зрештою призвела до руйнування громадської думки, що корупція буде існувати вічно, та засудження корупції в суспільстві [8, с. 66].

Одним із найважливіших напрямів боротьби з корупцією в **Японії**, як і в багатьох країнах, є кадрова політика. Першочерговими у сфері боротьби з корупцією в Японії є: підзвітність політичного керівництва, реформа фінансування політичних партій і кампаній; реформа державної служби; забезпечення громадських свобод [78, с. 186]. Згідно з японським законодавством кримінально карним злочином вважається лобювання політиком на користь зацікавленої особи вигідного для неї рішення [182, с. 9].

Пріоритетними у сфері боротьби з корупцією в Японії стали: 1) заходи політичної економії (підзвітність політичного керівництва, реформа фінансування політичних партій і кампаній); 2) реформа державної служби (гідна оплата праці, система стимулів); 3) забезпечення громадських свобод (система соціально-правового контролю і морального впливу громадянського суспільства на політиків) [78, с. 186].

Форпостом боротьби з корупцією в **Сінгапурі** є Бюро розслідування корупційної діяльності (далі – БРКД), яке було засновано в 1952 році як незалежний антикорупційний орган. БРКД займається попередженням та розслідуванням корупційних злочинів у приватному та державному секторах. До основних напрямів діяльності БРКД належать: 1) розгляд скарг про можливі випадки корупції, розслідування протизаконних дій і зловживань службовими повноваженнями, вчинених публічними службовцями, який підозрюють у корупції; 2) запобігання корупції з урахуванням результатів аналізу діяльності публічних установ, з метою мінімізації можливостей для корупції [193, с. 42].

Варто також зазначити, що БРКД є активним учасником реформи державної служби Сінгапуру, як розпочалася ще у 1995 році. Так, БРКД сприяє вдосконаленню механізмів контролю за розслідуванням злочинів за рахунок впровадження індикаторів діяльності, в тому числі еластичні показники, що



спрямовані на вдосконалення системи управління справами відповідно до вимог стандартів Міжнародної організації із стандартизації.

Важливою складовою успішної боротьби з корупцією в Сінгапурі стало прийняття законодавчого Акту про запобігання корупції (1960 р.), який дав чітке визначення корупції та регламентував діяльність антикорупційного органу. Законом також було значно посилено відповідальність за хабарництво. Згодом антикорупційне законодавство Сінгапуру доповнилося санкцією про конфіскацію майна. Одночасно з цим велася активна робота на підвищення незалежності судової гілки влади. Судді одержали високу заробітну плату та привілейований статус в державі. Забезпечення невідворотності покарання за корупційне правопорушення різко зменшила потенційну привабливість корупції. Влада Сінгапуру вдавалася до масових звільнень службовців державних органів і служб, аби добитися реального очищення чиновницького апарату [8, с. 62–63]. Зрештою, за допомогою забезпечення принципу невідворотності покарання, строгими санкціями за корупційні правопорушення, а також завдяки значному підвищенню заробітної плати державним службовцям та ефективній кадровій політиці на засадах мерітократії, в Сінгапурі вдалося перетворити державних службовців на реальну еліту суспільства, як в морально-етичному, так і фінансовому відношенні.

Можна виділити чотири основні принципи боротьби проти корупції в Сінгапурі, зокрема: ефективне антикорупційне законодавство, ефективна правоохоронна діяльність, ефективне судочинство та ефективна адміністрація [193, с. 46]. Антикорупційна політика Сінгапуру спрямована на мінімізацію умов для виникнення як стимулів для корупції, так і можливостей здійснення корумпованих дій. Ефективність антикорупційної політики Сінгапуру ґрунтується на наступних принципах: 1) оплата праці державних службовців залежить від показників середньої заробітної плати осіб, які успішно працюють у приватному секторі; 2) контроль за щорічною звітністю державних посадовців про їх майно, активи та борги; 3) підвищена відповідальність для посадовців вищого рівня; 4) ліквідація зайвих адміністративних бар'єрів для розвитку економіки.

Як зазначає В. Д. Андріанов, тактика зменшення рівня корупції в Сінгапурі було побудоване на застосуванні цілого комплексу адміністративних і законодавчих заходів, зокрема: 1) спрощення бюрократичних процедур; 2) регламентація дій посадовця; 3) строгий нагляд за дотриманням етичних стандартів [8, с. 62]. У наукових дослідженнях досвід Сінгапуру формулюють як модель боротьби з корупцією, яка має два напрямки: скорочення можливостей для корумпованих дій та зменшення стимулу для них [78, с. 101].

Основою успішної антикорупційної політики Сінгапуру є постійно діючий спеціалізований орган по боротьбі з корупцією, тобто Бюро по розслідуванню випадків корупції. Принципами успішної антикорупційної політики Сінгапуру є: 1) зв'язок заробітної плати державних службовців із середньою заробітною платою у приватному секторі; 2) контроль за щорічною звітністю державних службовців про майновий стан; 3) підвищений рівень антикорупційних вимог до вищих посадовців; 4) усунення зайвих адміністративних бар'єрів для розвитку економіки [26, с. 48].

Антикорупційна політика **Китаю** відзначається застосуванням жорстких заходів репресивного характеру до корупціонерів. Однак, на думку фахівців, репресивні заходи навряд чи дадуть бажаний результат, хоча хабарників і поменшає, однак суми хабарів автоматично збільшаться. Крім того можливе поглиблення корупції у правоохоронних органах, на які ці репресивні функції покладаються. Найбільшою вадою антикорупційною політики Китаю слід вважати відсутність політичної конкуренції партій, свободи слова, зрештою громадянського суспільства тощо. Однак серед антикорупційних заходів економічного характеру слід назвати значне підвищення (до 12 тис. доларів США) винагороди за достовірну інформацію про корумпованих чиновників, при чому викривачеві гарантується повна анонімність [78, с. 187].

З метою підвищення ефективності боротьби з корупцією в Китаї було створено Державне управління по запобіганню корупції, яке має координувати антикорупційну діяльність в різних органах державної влади. Для боротьби з корупцією керівництво Китаю активно пропагує конфуціанські цінності та

традиції, насамперед почуття обов'язку перед державою і суспільством, невідкупність тощо [8, с. 68].

Основним фактором доволі успішної боротьби з корупцією у **Південній Кореї** є програма прозорості в державному управлінні. З 1999 року в цій країні діє програма «OPEN», тобто система контролю за розглядом заяв громадян чиновниками міської адміністрації на засадах вільного доступу до інформації. За таких умов зникла необхідність особистих контактів з посадовцями, а відтак і потреба у хабарах задля позитивного розгляду питання. Цим кроком виконується основне завдання – запобігання корупції та відновлення довіри громадян до міської адміністрації. При Президентові Республіки Корея було створено Антикорупційну комісію (до якої входять видатні політики, науковці, юристи, громадські діячі) прийнято комплексну стратегію боротьби з корупційними проявами у всіх сферах життя держави, одним із основних пунктів якої є створення та розвиток антикорупційної інфраструктури в системі органів державної влади і управління. До компетенції Комісії входить відстеження та викриття проявів корупції в урядових структурах, звернення до слідчих органів із відповідним клопотанням, надання рекомендацій тощо [78, с. 188].

Показовим є приклад удосконалення системи державних закупівель у Кореї. Для підвищення прозорості та мінімізації безпосередніх контактів державних службовців із приватними фірмами наприкінці 1990-х років в Республіці Корея було запроваджено електронну систему державних закупівель. До цього державні закупівлі були заплутаними та тривалими в часі, а державні структури не мали можливості систематизувати та упорядкувати інформацію про постачальників, багато з яких були задіяні у фінансових махінаціях. Інтерактивна система спростила проведення попереднього відбору постачальників та дозволила їм одержувати всю необхідну інформацію про тендерний процес, в тому числі порівняльну оцінку постачальників різними відомствами. В підсумку, розширення доступу до даних та збільшення кількості претендентів знизило корупційні ризики та масштаби тендерних махінацій [100, с. 407]. Проте слід зазначити, що

застосування подібних технологій є виправданим тоді, коли система державних закупівель стандартизована, проста, а технології доступні та достатньо захищені.

Науковець І. Беззуб, досліджуючи антикорупційну політику України, щодо зарубіжного досвіду такої політики робить висновки, що за кордоном антикорупційне законодавство розвивається в бік використання всього арсеналу правових засобів боротьби (не тільки кримінально-правових) і з акцентом на запобігання. Аналізуючи особливості боротьби з корупційними злочинами у зарубіжних країнах, автор формулює основні положення передової національної антикорупційної стратегії, розвиток якої необхідний в сьогоднішній Україні, зокрема: 1) сильна політична воля вищого керівництва держави до боротьби з корупцією і сформована на її основі єдина державна політика у сфері боротьби з корупцією, яка б включала комплекс заходів державного, політичного, економічного, соціального і правового характеру; 2) організований соціальний контроль з боку громадянського суспільства за всією системою державного адміністрування (неодмінною умовою для цього є створення атмосфери прозорості) і забезпечена можливість порушення в цих рамках кримінального переслідування правопорушників. Важливу роль тут відіграють дійсно незалежні засоби масової інформації; 3) незалежність судової влади (такий підхід усебічно ілюструє правоохоронна система Італії, США, Великої Британії, Франції та інших країн); 4) жорстка підзвітність осіб, які наділені владними повноваженнями, перед реально незалежним органом, що здійснює моніторинг чистоти діяльності державних службовців, а також наділений повноваженнями з притягнення до відповідальності посадовців незалежно від їхнього місця в ієрархічній структурі влади [13].

Таким чином, світовий досвід протидії корупції ґрунтується на основоположних міжнародних актах у сфері боротьби з корупцією та інших злочинних дій міжнародного поширення, які охоплюють як кримінально-правовий, так і цивільно-правовий аспекти корупції. Активна взаємодія міжнародної спільноти у боротьбі з корупцією на міжнародній арені, запровадження єдиних антикорупційних стандартів, уніфікація правил, процедур,

законодавства створює надійне підґрунтя для комплексного міжнародного впливу на процес протидії корупції в світі.

Світовий досвід протидії корупції дає підстави виділити кілька моделей корупції, які відрізняються за ознаками, пов'язаними з регіональними особливостями поширення корупції. Однак останні наукові дослідження дають підстави стверджувати, що географічний принцип розрізнення моделей корупції себе практично вичерпав, оскільки він не є визначальним для успішної антикорупційної діяльності держави.

## **2.2. Особливості публічно-правової протидії корупції на регіональному рівні в європейських країнах**

Високий рівень корупції в Україні є однією з найскладніших проблем на шляху підвищення рівня життя населення, залучення інвестицій в національну економіку та її зростання, а також зміцнення позицій нашої держави на міжнародному рівні відносин. Безвідносно до того, коли Україна одержить змогу стати членом Європейського Союзу, чи буде взагалі потреба активної участі у світових інтеграційних процесах, однозначно можна стверджувати, що подолання корупції потрібно перш за все самій Україні. Тим не менше, європейські стандарти життя, що забезпечуються в тому числі ефективною діяльністю публічної влади у сфері управління регіональним розвитком, стали б бажаним результатом української державної політики у цій сфері.

Особливо актуальними, на нашу думку, є проблеми ефективності регіональної політики України на тих її територіях, що межують з кордоном ЄС. Адже територіальна наближеність та частіші контакти місцевого населення такого регіону з сусідніми державами-членами ЄС дуже яскраво демонструють різницю у сфері державного управління регіональним розвитком. Говорячи про управління регіональним розвитком ЄС, потрібно відмітити, що ми маємо на увазі саме управління на рівні регіону як частини території в межах ЄС. Разом з тим, регіональна політика ЄС тлумачиться і в широкому розумінні регіону, який

охоплює території поза кордонами ЄС, що не входить до предмету нашого дослідження.

Теоретичні та методологічні засади протидії корупції визначено у колективній монографії «Корупція: теоретико-методологічні засади дослідження» (2011 р.), де автори, зокрема, визначають механізм протидії корупції, вказуючи на застосування адміністративного та економічного методів боротьби з корупцією [78, с. 157–160]. Основою економічного методу є проведення ефективних економічних та соціальних реформ, тобто створення умов, за яких корупція буде економічно не вигідною для потенційного корупціонера. Тому, вважаємо за доцільне розглянути у цій роботі соціально-економічні засади протидії корупції в управлінні регіональним розвитком ЄС, що особливо актуально з огляду на євроінтеграційні процеси в Україні та сучасний стан регіонального розвитку нашої держави.

Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій показує, що основні теоретичні проблеми та ґрунтовний аналіз проблем державного управління регіональним розвитком у своїх працях такі українські вчені, як Вакуленко В. М., Воротін В. Є., Жаліло Я. А., В. С. Куйбіда, Лебединська О. Ю., Орлатий М. К., Скиба В. М. та інші науковці. Разом з тим питання впровадження позитивного європейського досвіду протидії корупції у сфері державного управління саме регіональним розвитком залишаються недостатньо розробленими та вивченими на даний час.

Хочемо відмітити, що основні проблемні питання публічно-правової протидії корупції в умовах регіонального розвитку досить детально та ґрунтовно викладені в колективній монографії «Державне управління регіональним розвитком України» за загальною редакцією В. Є. Воротіна та Я. А. Жаліла (2010 р.). Автори зазначеної праці, зокрема, аналізують та порівнюють з українським європейський досвід управління регіональним розвитком. Разом з тим, питання протидії корупції в українських реаліях регіональним розвитком, згадуються лише побіжно.

Звичайно, проблема боротьби з корупцією активно обговорюється у науковому середовищі, публікуються відповідні праці. Так, наприклад, основну увагу питанням боротьби з корупцією в Україні в аспекті інтеграції у європейський економічний простір через створення зони вільної торгівлі з ЄС приділив І. Пресняков, автор статті «Зусилля України у боротьбі з корупцією: поточний стан» (2013 р.). Автор зазначеної публікації висвітлює такі питання, як створення координуючого антикорупційного органу, правоохоронного антикорупційного органу, зміни у законодавстві та інституційному розвитку протидії корупції, узагальнює досвід деяких країн нових членів ЄС та окремих країн Східного партнерства з цих питань [136], проте проблеми регіонального управління та, зокрема, боротьби з корупцією в управлінні регіональним розвитком автором не розглядаються.

До невирішеної раніше частини поставленої загальної проблеми боротьби з корупцією в умовах регіонального розвитку є недостатнє вивчення європейського досвіду боротьби з корупцією у публічному адмініструванні саме на регіональному рівні. Складність даної проблеми полягає зокрема у тому, що поняття регіону, та, відповідно, похідних термінів, еволюціонували, що зумовлено трансформацією самого ЄС.

У цьому підрозділі ми проаналізуємо стан протидії корупції в регіональному управлінні ЄС, виділимо її особливості та визначимо можливості та ступінь прийнятності для впровадження європейського досвіду протидії корупції у державному управлінні регіональним розвитком у національну систему державного управління відповідного рівня; запропонуємо зміни до чинного нормативно-правового та організаційного регулювання управлінських відносин на регіональному рівні.

Однією із складових удосконалення системи управління ЄС є залучення населення окремих територій, регіонів до процесу вироблення того чи іншого управлінського рішення. З цією метою на засіданні Європейської Комісії Європарламенту у лютому 2000 року утвердження нових форм управління було проголошено однією із чотирьох стратегічних цілей Європейської Комісії на

строк її повноважень. Згодом, було видано Білу книгу з європейського управління [221].

Новим викликом системи публічного адміністрування в ЄС стало явище нерівномірного розвитку окремих країн в межах ЄС, зокрема це зумовлено таким об'єктивним чинником, як розширення. Як зазначається у одній із публікацій Європейської Комісії, Головного управління регіональної політики, до 2004 року у найбіднішому регіоні ЄС середній показник ВВП на душу населення складав 67% від середнього показника ВВП на душу населення ЄС. Зі вступом десяти нових країн-учасниць ЄС, тобто з 1.05.2004, розрив значно збільшився і тепер становив відповідно 28% [48, с. 4]. Крім того, основними промисловими лідерами, а відтак і донорами ЄС, залишалися Німеччина, Франція, Англія та Італія. Отже, як бачимо ЄС постав перед проблемою подолання розриву у розвитку окремих регіонів.

Подібна ситуація і в регіональному розвитку України, адже згідно з аналітичними даними, наведеними Мінекономрозвитку України, за підсумками 2013 року диспропорція у соціально-економічному розвитку окремих регіонів України просто вражає, при цьому спостерігається тенденція збільшення розриву. Так, наприклад, розмір прямих іноземних інвестицій на одну особу в м. Києві станом на 1.04.2012 був 153 рази більшим, ніж у Тернопільській області, а станом на 01.04.2013 розрив збільшився до 165. На другому місці за обсягом інвестицій знаходилась Дніпропетровська область з вчетверо меншим рівнем залучення інвестицій відносно м. Києва [192, с. 14]. За даними Мінекономрозвитку за підсумками 2017 року приріст прямих іноземних інвестицій в Чернігівську область становить 78,3 % відносно 2016 року, водночас Миколаївська та Тернопільська області демонструють спад у 0,9 та 6 % відповідно [44]. Тому в цьому відношенні досвід ЄС щодо подолання такого розриву як економічного підґрунтя для корупції в публічному управлінні регіональним розвитком буде дуже корисним.

Для досягнення поставленої мети Біла книга з європейського управління передбачає, що ЄС буде менше використовувати вертикальний підхід до



вирішення проблем, а натомість буде намагатися покращити залучення громадськості та більше відкритості. Задля цього Європейська Комісія подаватиме своєчасну інформацію про підготовку будь-якої політики на будь-якій стадії в режимі реального часу. Крім того, програмними діями Комісії, згідно з положеннями Білої книги європейського управління, буде встановлення більш систематичного діалогу з представниками регіональних та місцевих урядів через національні та європейські об'єднання на перших стадіях формування політики; покращить можливість впровадження законодавства Співтовариства з врахуванням регіональних та місцевих особливостей; встановить та опублікує мінімальні стандарти по обговоренню європейської політики; укладе партнерські угоди з відповідними репрезентативними організаціями з вимогою їхньої відкритості для проведення консультацій.

Європейська Комісія визначила, що ефективне управління можливе на принципах відкритості в роботі інституцій, участі широкого кола осіб і організацій, підзвітності та відповідальності, ефективності та своєчасності політики. В галузі регіонального розвитку Європейська Комісія з 2002 року започаткувала системний діалог з національними асоціаціями регіональних та місцевих урядів ЄС на початковій стадії формування політики. Слід також відмітити, що зазначені вище заходи супроводжуються спрощенням законодавства та запровадження ефективного контролю, в тому числі створення автономних контролюючих органів ЄС, що допоможе покращити застосування та виконання норм права.

Сучасна регіональна політика ЄС розвивається у трьох основних напрямках: сприяння економічному наближенню регіонів; покращення регіонально ї конкурентоспроможності та зайнятості; сприяння економічній співпраці між регіонами. Прагматична політика ЄС у сфері регіонального розвитку передбачає наявність відповідних спеціалізованих фінансових інститутів, що забезпечують виконання поставлених завдань. Так, Фонд Європейського регіонального розвитку (ERDF) спеціалізується на ініціативах, що стосуються питань економічного розвитку, зайнятості, конкурентоспроможності, інвестицій у

інфраструктуру. Фонд наближення (Cohesion Fund – CF) фінансує транспортні інфраструктурні проекти з урахуванням захисту навколишнього середовища. У свою чергу, Фонд соціального розвитку інвестує у людський капітал у сфері освіти, професійної підготовки, а також зайнятості.

Сучасна регіональна політика, а відтак й управлінські заходи, спрямована, перш за все, на формування конкурентних переваг по відношенню до інших країн світу. Європейська Комісія підтримала політику економічного зростання та створення нових робочих місць, переносючи акценти з дотацій відсталих регіонів ЄС на розвиток і мобілізацію невикористаного потенціалу окремих регіонів з метою підвищення їхньої конкурентоспроможності. Водночас процес розробки та реалізації стратегій регіонального розвитку регулярно переглядається та корегується відповідно до реалій мінливого сучасного світу. Регіональні програми в ЄС спрямовані також на захист природних ресурсів через впровадження поновлювальних та альтернативних джерел енергії.

Ще однією характерною ознакою публічно-правової протидії корупції в умовах регіонального розвитку в ЄС є використання регіональних ресурсів і вмінь, що реалізується через інвестиції у місцеві навіть невеличкі компанії, що дуже знають ситуацію у своєму регіоні, мають певний практичний досвід і відповідну репутацію, а також вплив на соціально-економічний рівень життя в цьому регіоні. З цією метою 2006 року була започаткована ініціатива «Регіони за економічні зміни» (The Regions for Economic Change initiative, RfEC).

Як відомо, сутністю членства в ЄС є політичне та економічне наближення країн, а тому зважаючи на об'єктивну різноманітність окремих територій, регіональна політика будується з урахуванням такої різноманітності як конкурентної переваги, що робить ЄС ще сильнішим. Тому регіони наближуються через транспортні зв'язки, збалансування розвитку міст і сільських територій, солідарність у ліквідації наслідків природних лих (з цією метою у 2002 році було створено Фонд солідарності ЄС – European Union Solidarity Fund).

Ефективний регіональний розвиток ЄС неможливий без інтегрування нових країн-учасниць в економічний і політичний масштаб об'єднаної Європи.

Інтеграція відбувається через фінансову солідарність, формування сильних регіональних інститутів задля ефективного управління програмами регіонального розвитку, надання фінансової допомоги одночасно з технічною допомогою (наприклад, залучення спеціалістів ЄБРР).

Європейська регіональна політика передбачає інвестиції у відновлення економіки, які проводяться через такі фінансові механізми, як «Спільні європейські ресурси для малих і середніх підприємств» (Joint European Resources for Micro and Medium Enterprises – JEREMIE), «Спільна європейська підтримка усталених інвестицій у містах» (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas – JESSICA), «Спільні дії для підтримки мікрофінансових установ у Європі» (Joint Action to Support Microfinance Institutions in Europe – JASMINE).

Система державного регулювання територіального розвитку в країнах ЄС побудована на принципі врахування соціально-економічних інтересів різних суб'єктів з узгодженням державних і регіональних пріоритетів. У зв'язку з цим, застосовуються різні форми і методи стимулювання регіонального розвитку [63, с. 254].

Нівелюванню корупційного впливу на процес управління регіональним розвитком в ЄС, на нашу думку, сприяє наступне: чітке планування як в середньостроковій, так і в довгостроковій перспективі; не політичний, а об'єктивно зумовлений, науковий метод залучення і розподілу інвестицій, який ґрунтується на статистичних даних та повній зрозумілості та відкритості розподілу фінансування; фінансування конкретних проектів програм, інвестицій тощо на спільній основі, тобто із частковим залученням місцевих (приватних та муніципальних) ресурсів саме під ті проекти, які є справді потрібними для цього регіону, а не нав'язані згори; формування правової основи регіонального розвитку здійснюються загальні інституції (національні та загальноєвропейські) ЄС, тоді як вибір конкретного проекту залишається за регіональним та місцевими органами управління; моніторинг та оцінка впроваджених проектів, а також прозорість самого процесу реалізації програм.

Як свідчить практика, однією з найбільш привабливих в корупційному відношенні сфер є державні закупівлі. Аналіз системи державних закупівель ЄС, в тому числі і на регіональному рівні, дає можливість визначити конкретні заходи з мінімізації корупції, шахрайства та розтрата державних коштів. Так, Спеціальний комітет з питань організованої злочинності, корупції та відмивання грошей (Special Committee on Organized Crime and Money Laundering – CRIM) надав наступні пропозиції по вдосконаленню протидії корупції: збільшення прозорості в державних закупівлях; зміцнення законодавчої бази; посилення наглядових органів; відкрите проведення тендерних закупівель [222, с. 7-8].

Одним із дієвих інструментів впровадження кращого європейського досвіду публічно-правової протидії корупції в умовах регіонального розвитку є процес асоціації з ЄС. Так, Угодою про асоціацію між Україною та Європейським Союзом передбачено поступовий перехід до європейської практики державних закупівель, зокрема закупівлі, дорожчі за 0,13 млн. євро для товарів та послуг, а також 5 млн. євро для робіт проходитимуть за європейськими процедурами на тендерній основі. Угодою передбачається можливість участі українських компаній у європейських тендерах, а європейських, відповідно, в українських (ст. 154 Угоди) [202]. На тендерній основі мають проводитись не лише державні закупівлі, а й закупівлі в приватних компаніях, які є природними монополістами і надають комунальні послуги. Виконання Україною своїх антикорупційних зобов'язань в рамках Ради Європи дасть можливість отримувати фінансову допомогу від ЄС. Адже в Угоді неодноразово наголошується на ефективній боротьбі з шахрайством, корупцією та іншою незаконною діяльністю (зокрема ст.ст. 3, 22, 347, 459 Угоди).

До числа важливих документів Європейського Союзу у сфері боротьби з корупцією слід віднести Комюніке Європейської комісії від 28 травня 2003 р. щодо комплексної політики Європейського Союзу з протидії корупції, в якій визначено основні засади боротьби з цим негативним явищем в Євросоюзі та окреслено принципи вдосконалення протидії корупції в нових країнах-членах, країнах-кандидатах і третіх країнах, а також Рамкове рішення Ради

Європейського Союзу № 568 від 22 липня 2003 р. «Про боротьбу з корупцією в приватному секторі», в якому визначається поняття «активної» та «пасивної» корупції і встановлюються санкції стосовно осіб, у тому числі юридичних, за вчинення такого роду злочинів [78, с. 166].

Варто також звернути увагу на європейський досвід запобігання конфлікту інтересів на державній службі, що є однією з передумов для виникнення корупції. Дослідники цієї проблеми зазначають, що в окремих європейських країнах ухвалено окремі закони про конфлікт інтересів (Сербія, Чехія, Латвія, Литва), а в деяких ця проблема врегульовується законом про державну службу (Польща, Австрія, Греція, Ісландія) [45]. Крім того, у деяких європейських державах, відповідно до рекомендацій Ради Європи, передбачено врегулювання проблеми конфлікту інтересів кодексами поведінки державних службовців. Так, у Додатку до Рекомендації № R (2000) 10 Ради Європи – «Модельному кодексі поведінки державних службовців» – зазначається, що державний службовець не по винен допускати, щоб його особисті інтереси були у конфлікті з його державною посадою. Уникнення таких конфліктів – реальних, потенційних або можливих – є його обов'язком. Державний службовець не повинен зловживати своєю посадою на користь особистих інтересів (ст. 8). Рада Європи рекомендує, щоб уряди держав-учасниць заохочували відповідно до національного законодавства та принципів державного управління прийняття національних кодексів поведінки державних службовців, базуючись на Модельному кодексі поведінки для державних службовців [142, с. 6].

Порівняльний аналіз політики і практик запобігання конфлікту інтересів в окремих європейських країнах показує, що у європейських країнах (передусім у країнах ЄС) національні програми запобігання конфлікту інтересів розроблялися як частина стратегії запобігання та протидії корупції, або як складова стратегії гарантування та підвищення етичних стандартів професійної поведінки в державному секторі [132]. Як слушно зазначає О. В. Токар-Остапенко, європейський досвід засвідчує, що узгоджені системні зусилля з вирішення ситуацій конфлікту інтересів вкладаються в межі трьох стратегій: виявлення

конфлікту інтересів, його попередження та запобігання негативним наслідкам такого конфлікту, а найбільш важливими та поширеними заходами є: обмеження додаткової зайнятості (суміщення посад); декларування особистих доходів; декларування сімейних доходів; декларування особистого майна; декларування сімейного майна; декларування подарунків; декларування приватних інтересів, пов'язаних із контрактними зобов'язаннями; декларування приватних інтересів у зв'язку з голосуванням і прийняттям рішень; безпека та контроль за доступом до внутрішньої інформації; публічне розкриття декларацій про доходи та майно; обмеження та контроль за комерційною діяльністю після звільнення з посади (припинення повноважень); обмеження та контроль за подарунками та іншими формами пільг; обмеження та контроль за зовнішніми паралельними призначеннями; дискваліфікація або звичайне звільнення державних посадових осіб з державної посади, коли участь у переговорах або прийнятті конкретного рішення може спричинити конфлікт [142, с. 11-13].

Згідно з даними дослідження, наведеними у звіті Європейської Комісії перед Європейською Радою та Європейським Парламентом від 03.02.2014, за досвідом давання хабара країни ЄС можна згрупувати наступним чином: 1) значно нижче середніх показників по корупції в ЄС (< 1%) – Великобританія, Данія, Фінляндія, Люксембург та Швеція; 2) з низьким рівнем показників по корупції ( $\pm$  2% до 5%) – Німеччина, Нідерланди, Бельгія, Естонія, Франція, Португалія, Словенія, Іспанія, Італія та Австрія; 3) відносно високий рівень показників по корупції (від 13% до 15%) – Угорщина, Словаччина та Польща; 4) відносно високий рівень корупції (від 6% до 29%) – Хорватія, Чеська Республіка, Литва, Болгарія, Румунія та Греція [236, с. 6].

Досвід Європейського Союзу свідчить про підвищений ризик корупції на регіональному та локальному рівнях через контроль та звітність має тенденцію до послаблення, хоча й спостерігається значні відмінності у рівні зазначеного ризику в різних країнах ЄС. У багатьох країнах-членах ЄС широкі дискреційні повноваження регіональної влади або місцевих адміністрацій (які розпоряджаються значними ресурсами) не збігаються з відповідного рівня

звітністю та механізмами контролю, певні проблеми виникають через конфлікт інтересів на локальному рівні. Водночас, на локальному та регіональному рівнях управління в країнах ЄС успішно впроваджуються ефективні практики запобігання корупції [236, с. 16–17].

Заслуговує на увагу позитивний досвід ефективної діяльності антикорупційних спеціалізованих органів в країнах Європи, що особливо актуально для України з огляду на прийняття нового антикорупційного законодавства та створення Антикорупційного бюро України. Так, антикорупційний орган **Румунії** – Румунський Національний Антикорупційний Директорат – провів розслідування та перевірки на предмет зв'язку з корупцією серед найвищих політичних діячів, незалежно від партійної належності, суддів, посадовців митних органів, охорони здоров'я, транспорту та ін. Як спеціалізований слідчий орган по боротьбі з корупцією серед посадовців середніх та вищих щаблів влади, Директорат впродовж останніх семи років висунув звинувачення та відкрив провадження проти 4700 осіб, понад 90% з яких були підтверженні остаточним рішенням суду. Майже 1500 обвинувачених зрештою було ув'язнено, майже половина з яких обіймали дуже високі державні посади. Запорукою успішної діяльності зазначеного антикорупційного органу вважається його структура, до якої, крім власне слідчих та прокурорів, входять також експерти судової поліції, економіки, фінансів та інтернет-технологій [236, с. 14].

Запорукою успішної реалізації антикорупційної політики в ЄС часто стає забезпечення прозорості діяльності та відкриття доступу до документів. Так, наприклад, у **Греції** на законодавчому рівні було закріплено обов'язок усіх державних установ публікувати в режимі он-лайн свої рішення, в тому числі і щодо державних закупівель. Починаючи з 1 жовтня 2010 року, рішення державних органів, в тому числі і контракти у сфері державних закупівель (за винятком тих, які містять персональні дані та/або державну таємницю) набирають чинності після їх публікації на веб-ресурсі за допомогою спеціального програмного забезпечення. Кожен документ має цифровий підпис та унікальний номер. Якщо між публікацією документа у офіційному друкованому виданні та

електронному інформаційною ресурсі, перевагу матиме електронні версія документа [236, с. 20].

У галузі державних закупівель на локальному та регіональному рівнях позитивно себе показала ініціатива **Словаччини** – Відкрите місцеве врядування. В межах зовнішнього моніторингу організацією Transparency International щодо розпоряджання коштами на локальному рівні, ініціатива відкритого місцевого врядування охоплює словацьких 100 міст, які піддаються моніторингу щодо закупівель, доступу до інформації, до даних громадського значення, залучення громади, професійної етики та конфлікту інтересів [236, с. 28].

Досвід боротьби з корупцією у **Німеччині** свідчить про ефективність залучення громадськості до боротьби з корупцією. Німецьким законодавством встановлено низку обмежень для державних службовців як під час перебування на служби, так і після завершення служби. Зокрема не дозволяється колишнім державним службовцям розголошувати будь-які відомості, які стали йому відомі у зв'язку виконанням службових обов'язків, суміщати державну службу з іншою оплачуваною діяльністю. Більше того, навіть колишнім державним службовцям забороняється займатися роботою, яка пов'язана із попередньою державною службою за період останніх п'яти років [78, с. 172–173].

У літературі зазначається, що серед антикорупційних механізмів, які запроваджуються в Німеччині, слід назвати намір створити реєстр корумпованих фірм, суть якого полягає в 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 [13]. Вважаємо, впровадження подібного реєстру в Україні сприятиме запобіганню корупції, в тому числі й у сфері публічного управління регіональним розвитком.

У **Фінляндії** низький рівень корупції забезпечується відкритістю відомчих систем, прозорістю операцій, що проводяться у державних відомствах, належним громадським контролем [8, с. 68]. Імплементация європейського законодавства у національну правову систему Фінляндія здійснює з урахуванням принципу органічного поєднання національного законодавства із загальноєвропейським із



мінімально можливими змінами першого. Акцент зроблено в першу чергу на запобіганні корупційним правопорушенням, а не на боротьбі з корупцією. Влада у Фінляндії – максимально наближена до народу та побудована на принципі виборності місцевих адміністрацій. У Фінляндії є муніципалітети, населення яких становить лише 200 осіб, але вони мають самоврядування, що є запорукою легітимності влади. Люди не бояться політиків, і політики не бояться народу – вони всі почуваються членами одного громадянського суспільства [106, с. 282].

Фінляндія очолює перші позиції у рейтингу країн з найнижчим рівнем корупції. Поняття корупції у цій північноєвропейській країні розуміється як «використання впливової посади для особистої вигоди» (мовою оригіналу: the exploitation of a position of influence for private benefit) [220, с. 4]. Отже, у Фінляндії це поняття розуміється в широкому значенні і охоплює як пряму, так і непряму корупцію, дрібну корупцію і масштабну. Варто також відмітити, що у Фінляндії корупцією вважається використання певної посади як в приватному секторі, так і в державному, а хабар – це лише одна із форм корупції у публічному секторі, яка розрізняється на активну і пасивну. Проте управління у сфері подолання корупції у державному секторі побудоване таким чином, щоб в першу чергу запобігати корупційним правопорушенням. Цікаво, що згідно з положенням Кримінального кодексу Фінляндії (далі – ККФ), складами кримінальних злочинів є виборче хабарництво (частина 2, глави 14 ККФ), хабарництво в державному управлінні (частини 13 – 14 (b), глави 16 ККФ), хабарництво у підприємницькій сфері (частини 7 – 8 глави 30 ККФ), хабарництво в державних установах (частини 1 – 4(a) глави 40 ККФ) [241]. Незважаючи на те, що визначення корупції досить узагальнене, що напевно призводить до складнощів у правовому впливі на корупційні діяння, проте державна політика Фінляндії у протидії корупції досить ефективна.

Прикладом комплексної боротьби проти корупції є антикорупційна стратегія **Нідерландів**, яка передбачає такі процедурні та інвестиційні заходи: 1) постійна звітність та гласність у питаннях виявлення корупції та обговорення наслідків покарань за корупційні діяння; 2) розробка системи моніторингу

можливих точок виникнення корупційних дій у державних та суспільних організаціях та строгого контролю за діяльністю осіб, які перебувають у цих точках; 3) створення системи прав і обов'язків посадових осіб з визначенням їх відповідальності за порушення посадової етики, зокрема корупцію; 4) основною мірою покарання за корупційну дію є заборона працювати у державних організаціях та втрата соціальних пільг, котрі мають державні службовці, наприклад, пенсійного та соціального обслуговування; 5) у всіх значущих організаціях, наприклад, у міністерствах є служби внутрішньої безпеки, зобов'язані виявляти та реєструвати помилки чиновників, їх навмисні та випадкові порушення чинних правил та наслідки таких порушень; 6) організована система підбору осіб на посади, небезпечні з точки зору корупції; та ін. [78, с. 180–181].

Таким чином, управління регіональним розвитком ЄС ґрунтується на формуванні конкурентних переваг по відношенню до решти світу, наближенні регіонів, інтеграції нових країн-учасниць, інвестування у відновлення економіки. Європейський досвід протидії корупції в сфері управління регіональним розвитком показує, що успіх у протидії корупції та стратегії зростання залежить від загального економічного клімату та взаємодії між з окремими національними стратегіями для створення сприятливого мікроекономічного середовища, що тривалий розвиток того чи іншого регіону можна забезпечити через оптимальне використання місцевого потенціалу регіону, а найважливішим фактором економічного зростання є інвестиції та інновації у малих та середніх підприємствах.

Досвід протидії корупції у більшості європейських країн вказує на необхідність запровадження максимальної відкритості для громадського контролю дій та процедур влади, зокрема у таких корупційно вразливих галузях, як державні закупівлі, що особливо актуально на регіональному та локальному рівнях. Порівняння досвіду окремих країн Європейського Союзу приводить до висновку, що західноєвропейські та північноєвропейські країни ЄС мають тривалий історичний досвід нормативно-правового регулювання зловживання

владою, а тому імплементація загальноєвропейських актів антикорупційного законодавства відбувається помірковано, однак рівень корупції при цьому невисокий. Водночас, східноєвропейські країни, які набули членства в ЄС в останнє десятиліття, демонструють активну адаптацію національного законодавства до законодавства ЄС, демонструючи при цьому активний процес вдосконалення антикорупційної політики.

### **2.3. Публічно-правова протидія корупції у пострадянських країнах в умовах регіонального розвитку**

Більшість пострадянських країн мають подібні вихідні умови суспільно-політичного розвитку національних незалежних держав, що зумовлено спільним радянським минулим. Така обставина дає підстави окреслити загальні, спільні для усіх пострадянських країн, риси корупції та антикорупційної політики. Однак досвід антикорупційної діяльності у кожній країні свій, а тому крім загальних тенденцій антикорупційної політики на пострадянському просторі, ми визначимо особливості боротьби з корупцією в окремих країнах – колишніх республіках СРСР.

Як слушно зазначає Жан-Жак Детьє, однією з найважливіших особливостей пострадянських країн є той факт, більшість проблем, що виникли внаслідок корупції, виникла не в результаті реформ, а внаслідок відсутності або неповної реалізації реформ, орієнтованих на ринок, що поставило економіку цих країн у невизначене становище [51, с. 4]. Корупція в країнах СНД, як правило, веде до перерозподілу державних коштів від соціально важливих інвестицій, таких як охорона здоров'я, освіта, дороги, засоби зв'язку тощо, на користь непотрібних масштабних проектів і об'єктів інфраструктури низької якості [201, с. 8].

На думку Е. Суворина, особливості постсоціалістичної корупції полягають у тому, що корупція стала одним із механізмів соціального управління, способом взаємодії економічних акторів, перетворившись із засобу пом'якшення перехідного періоду до ринкової економіки на суттєву силу функціонування

суспільної економіки. Водночас, позитивні результати протидії корупції демонструють ті країни, які: сформували антикорупційні стратегії; передбачили в них створенням механізмів та системи дієвого правового, адміністративного та суспільно-політичного контролю за діяльністю бюрократії; створили та задіяли спеціалізовані антикорупційні структури [197, с. 21–22].

За участі міжнародних організацій країни колишнього Радянського Союзу намагаються виробити власну спільну стратегію подолання високого рівня корупції у цих країнах. Важливим майданчиком для міжнародної співпраці у боротьбі з корупцією на теренах колишнього СРСР є Організація економічного та соціального розвитку (ОЕСР), зокрема Антикорупційна мережа для Східної Європи та Центральної Азії. Так, у межах роботи ОЕСР у 2003 році представниками делегацій Азербайджану, Вірменії, Грузії, Російської Федерації, Таджикистану та України було схвалено Стамбульський план дій по боротьбі з корупцією Антикорупційної мережі для Східної Європи й Центральної Азії ОЕСР, основними принципами якої є посилення боротьби з хабарництвом та забезпечення чесності ведення бізнесу, розвиток ефективної і відкритої державної служби, залучення громадськості до проведення реформ [194].

Перший звіт про стан виконання Стамбульського плану дій по боротьбі з корупцією засвідчував високий рівень проникнення корупції у країнах Східної Європи та Центральної Азії. Автори звіту також вказують на те, що ті країни зазначеного регіону, які набули членства в ЄС, показують значно кращі результати у боротьбі з корупцією, тоді як пострадянські країни залишаються з найгіршими результатами в регіоні [242, с. 15].

Серед важливих проблем, пов'язаних із протидією корупції на державній службі в пострадянських країнах, називають мінімізацію політичного впливу на державних службовців як важливої передумови забезпечення захисту верховенства права та запобігання корупції професійними державними службовцями. З цією метою у законодавстві Вірменії, Грузії, Казахстану, Киргизії та Таджикистану закріплено легальні визначення та розмежування між професійними та політичними державними службовцями. Тоді як в Україні,

Азербайджані та Узбекистані таке розмежування або відсутнє, або проведено нечітко [234, с. 106].

Для пострадянських країн гостро стоїть проблема доступу до державної служби на засадах конкурсного відбору найбільш достойних кандидатів. Якщо в окремих країнах і передбачена процедура конкурсного відбору кандидатів на державну службу, то така процедура проводиться не достатньо відкрито, а для заміщення вакансій на вищі посади проводиться на неконкурентній основі. На відміну від загальної практики на теренах колишнього Радянського Союзу, згідно із вимогами грузинського законодавства Бюро державної служби Грузії усі відкриті вакансії публікує на своєму сайті і вимагає, щоб відповідні заяви на заміщення вакансії подавалися в електронному вигляді. Кандидати обов'язково проходять тестування.

Одним із найважливіших факторів, що сприяють розвитку корупції, є низький рівень заробітної плати державних службовців. В. Д. Андріанов наглядно демонструє кореляцію рівня корупції в державі з розміром заробітної плати найвищих посадових осіб держави [8, с. 48]. Так, Росія, Україна та Киргизія посідають останні рядки наведеного порівняльного рейтингу. Для порівняння, зарплата Президента України у 150 разів менша від зарплати колишнього Прем'єр-міністра Го Чок Тонга. Цікаво, що для переважної більшості пострадянських країн характерним є двокомпонентна структура оплати праці на державній службі – фіксована частина (оклад) та варіативна (доплати). Розмір доплат у різних країнах може досягати 100% (наприклад, у Грузії). Дуже часто доплати відносяться до дискреційних повноважень керівників структурних підрозділів державних органів, а тому відсутність прозорих, чітких та загальних правил в питаннях оплати праці може ставити державного службовця у залежність від керівника, а відтак створює можливості для корупційних зловживань службовим становищем.

**Грузія.** Найбільш популярним прикладом ефективної боротьби з корупцією серед країн колишнього СРСР, безперечно, є Грузія, яка за допомогою

радикальної державної політики у сфері боротьби з корупцією досягла гарних результатів, випередивши у цьому відношенні країни Європейського Союзу [32].

Вихідні позиції Грузії були дуже складними: високий рівень корупції, загальна бідність в країні, складні політичні та соціальні проблеми внаслідок збройних конфліктів, майже зруйнована ще радянська інфраструктура. Основу антикорупційної кампанії становили реальні реформи в країні (дерегуляція економіки, реформа державного управління, зменшення податків тощо [195]), які почалися із реформування правоохоронних органів. Зокрема, особовий склад органів грузинської міліції було оновлено на 90%, проводячи добір нових співробітників на конкурсних засадах, надавши належне матеріально-технічне забезпечення, високу заробітну плату та підвищивши відповідальність правоохоронців за корупційні діяння. В освітній галузі було скасовано вступні іспити до вищих навчальних закладів та запроваджено незалежне тестування абітурієнтів [138, с. 25].

Досвід боротьби з корупцією в Грузії є прикладом для наслідування та впровадження, а також вивчення науковцями та провідними міжнародними організаціями. Так, фахівці Світового банку узагальнили досвід Грузії у виданні «Боротьба з корупцією у сфері державних послуг. Хроніка реформ у Грузії» та виділили десять взаємопов'язаних факторів або принципів, які забезпечили успіх проведених реформ, а саме: 1) наявність потужної політичної волі; 2) розбудова довіри від самого початку реформ; 3) лобова атака проти корупції; 4) залучення нових кадрів; 5) обмеження ролі держави; 6) застосування нестандартних рішень; 7) розвиток єдності мети та тісна взаємодія; 8) адаптація міжнародного досвіду до місцевих умов; 9) застосування технологій; 10) стратегічне використання комунікацій [19].

У свою чергу Т. Каросанідзе зазначає, що боротьба з корупцією повинна базуватися на таких засадах: 1) дерегуляція та обмеження дискреційних рішень чиновників; 2) обізнаність громадян про свої права та реальна можливість їх захисту [225].

Варто відмітити, що у напрямку демонополізації Грузія не пішла традиційним шляхом прийняття та запровадження нового антимонопольного законодавства, а натомість прийняла Закон «Про вільну і конкурентну торгівлю», метою якого було запобігти обмеженню конкурентного середовища [177]. Центральним нормативно-правовим актом антикорупційного законодавства є Закон Грузії № 982 від 17.10.1997 «Про несумісність інтересів і корупції на публічній службі» [117]. Парламентом Грузії неодноразово вносилися зміни до зазначеного Закону. Наприклад, Законом Грузії № 2172 від 2.04.2014 року було внесено зміни до статті 20 Закону № 982, які стосувалися інституту викривачів корупції, зокрема щодо їх захисту.

Правове регулювання регіонального управління та місцевого самоврядування Грузії будується з урахуванням антикорупційного закону. Так, Закон Грузії від 05.02.2014 №1958-Іс «Кодекс про місцеве самоврядування» [67] містить положення щодо відповідності службовців органів місцевого самоврядування законодавчим вимогам щодо несумісності.

Одним із найважливіших аспектів будь-якої антикорупційної стратегії є забезпечення правильного балансу між заходами відповідальності за корупцію та інституційним розвитком державного управління. Як засвідчують дослідження фахівців Світового банку, ці дві складові мають обернену залежність, причому в Грузії почали із запровадження активних заходів щодо притягнення до відповідальності за корупційні діяння, активність яких з часом зменшувалася, а розбудова державних інститутів навпаки з часом зростала [19, с. 100–110]. Наразі перед Грузією стоїть завдання зміцнення інституційного та професійного потенціалу державного апарату, щоб таким чином закріпити позитивну динаміку боротьби з корупцією, розвиток національних засобів масової інформації, більш широке залучення громадськості до формування та реалізації державної політики. Основною рушійною силою антикорупційних перетворень є саме виконавча гілка влади.

Одним із багатьох позитивних ефектів від зменшення рівня корупції через активне проведення реформ є підтримка з боку провідних міжнародних

інституцій та Європейського Союзу. Так, 18 листопада 2014 року ЄС та Грузія підписали угоду про фінансування нової програми для підтримки регіонального розвитку Грузії. В центрі уваги зазначеної програми будуть створення інфраструктури, підтримка малого та середнього бізнесу, туризм, розвиток сільських районів та професійна освіта. До речі, це вже другий етап Програми регіонального розвитку, що фінансується ЄС. Перший етап Програми був успішно реалізований продовж 2011-2013 рр. Другий етап Програми регіонального розвитку розрахований на бюджет 30 млн. євро, що орієнтується на виконання розробленого грузинським урядом Плану регіонального розвитку на 2015-2017 рр. У середньостроковій перспективі Програма сприятиме кращій координації регіональних стратегій та державних та приватних інвестицій у регіонах Грузії, а також сприятиме усуненню нерівномірності розвитку між Тбілісі та рештою країни, між сільськими та міськими територіями за межами столиці Грузії [133].

На наше переконання, досвід Грузії можна застосовувати і в Україні, адже ментально українці та грузини дуже близькі. Можливо в Україні навіть кращі вихідні умови для проведення ключових реформ, ніж мала у свій час Грузія. Досвід Грузії доводить, що успіхів у подоланні корупції можна досягти за відносно короткий проміжок часу за наявності політичної волі, системного підходу та оперативного та ефективного реформування державного управління. Найважливішим ефектом від антикорупційних заходів повинно бути формування сприйняття корупції як ганебного та абсолютно невластивого для ментальності українського народу явища.

**Російська Федерація.** Як і для більшості країн пострадянського простору, для Російської Федерації протидія з корупцією є однією з найбільш актуальних проблем. Згідно з даними Трансперенсі Інтернешнл у 2014 році Росія на 27 балів погіршила свої позиції за індексом сприйняття корупції і опустилася зі 127 місця у 2013 році на 136 зі 175, що ще раз засвідчує серйозність проблеми.

Російський науковець В. Александров у своєму дослідженні структури протидії корупції дійшов висновку, що в Росії сформувалися реактивні



антикорупційні структури, що реагують на локальні імпульси та сигнали «згори», які мають короткостроковий характер та не спрямовані на довгострокову перспективу, а відтак, не вирішують тих завдань, які вони повинні виконувати [2, с. 44].

Зважаючи на погіршення стану корупції, російська влада намагається вдосконалити антикорупційне законодавство. Одним із перших антикорупційних нормативно-правових актів РФ є Указ Президента РФ від 4.04.1992 «Про боротьбу з корупцією в системі державної служби», яким передбачалося впровадження наступних антикорупційних заходів: 1) керівникам органів влади і управління впродовж 1992 року провести загальну атестацію державних службовців; 2) заборонити службовцям державного апарату займатися підприємницькою діяльністю, прямо чи опосередковано брати участь в управлінні підприємствами; 3) зобов'язати державних службовців при призначенні на посаду подавати декларацію про доходи, майно та фінансові зобов'язання.

Важливою фактором для побудови національного антикорупційного законодавства, а від так і боротьби з корупцією в державному управлінні регіональним розвитком РФ, стала ратифікація Конвенції ООН проти корупції та Конвенції Ради Європи про кримінальну відповідальність за корупцію. Систему антикорупційного законодавства РФ складають: 1) Федеральний Закон №273 «Про протидію корупції», яким криміналізовано корупцію у формі активного і пасивного хабарництва, зловживання службовим становищем та ін. як в державному, так і в приватному секторах; 2) Федеральний Закон від 3 грудня 2012 року №230-ФЗ «Про контроль за відповідністю витрат осіб, які займають державні посади, та інших осіб їх доходам». З 1 січня 2013 року набули чинності важливі зміни до антикорупційного закону №273, які передбачали впровадження організаціями певних антикорупційних заходів (створення відділу чи уповноваженої особи щодо попередження корупції в організації; співпраця з правоохоронними органами; запобігання виникненню конфлікту інтересів; кодекс поведінки персоналу тощо), які відповідають положенням найкращих практик протидії корупції.

Разом з тим, рівень корупції в Росії не знижується, а фактів реальної боротьби з корупцією, принаймні публічних, не багато. Така ситуація говорить про те що положення антикорупційного законодавства не виконуються в повній мірі, корупція замовчується та сприймається частиною системи державного управління. Найбільшого розмаху набула корупція у найвищих ешелонах влади РФ. Як зазначають автори незалежної доповіді щодо корупції в Росії, за часів другого президентського терміну В. Путіна ситуація з корупцією значно погіршилася, так що «такого розкрадання та хабарництва Росія не знала всю свою історію» [173, с. 5]. За свідченням російських науковців, однією з основних проблем у боротьбі з корупцією в Росії є слабка правова база [8, с. 81].

**Туркменістан.** Ядро правового регулювання протидії корупції в Туркменістані становить Закон Туркменістану «Про протидію корупції» від 1 березня 2014 року [1]. Правову основу протидії корупції в Туркменістані становить Конституція Туркменістану, власне Закон Туркменістану «Про протидію корупції» та інші нормативні акти Туркменістану. Водночас, частиною 2 статті 2 профільного закону закріплено примат міжнародного договору відносно цього Закону.

Для цілей антикорупційного закону Туркменістану корупція розуміється як отримання особисто чи через посередників державними службовцями для себе або для третіх осіб вигоди у вигляді грошей, цінностей, іншого майна чи послуг майнового характеру, інших майнових прав з використанням ними посадових повноважень або пов'язаних з ними можливостей, а також підкуп зазначених осіб шляхом надання їм такої вигоди іншими фізичними особами, а також здійснення зазначених вище дій в інтересах юридичної особи (ст. 3).

Закон Туркменістану «Про протидію корупції» передбачає, що боротися з корупцією зобов'язані усі державні органи та їх посадові особи в межах своїх повноважень. Загальну координацію боротьби з корупцією правоохоронними органами Туркменістану здійснює Генеральний прокурор та підлеглі йому прокурори. Законом також передбачено право Президента Туркменістану створити державний орган з протидії корупції, визначити його статус та

повноваження (ст. 7). Згідно з антикорупційним законом Туркменістану, боротьба з корупцією здійснюється в кількох напрямках. Так, з метою запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, Законом встановлено низку заборон, обмежень та зобов'язань для окремих категорій державних службовців.

Центральним державним органом у **Білорусі**, до функцій якого входить боротьба з корупцією, є Генеральна прокуратура Республіки Білорусь. Антикорупційне законодавство Республіки Білорусь складається з Конституції Республіки Білорусь, законів Республіки Білорусь «Про боротьбу з корупцією», «Про декларування фізичними особами доходів і майна», «Про державну службу в Республіці Білорусь», «Про заходи щодо запобігання легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом, і фінансуванню терористичної діяльності», а також Кримінальний кодекс Республіки Білорусь.

Центральним нормативно-правовим актом антикорупційного законодавства Республіки Білорусь є Закон «Про боротьбу з корупцією» від 20 липня 2006 року [116]. Зазначений закон подає визначення корупції, за яким корупцією вважається зловживання службовим положенням державною посадовою особою, або прирівняною до неї особою, в тому числі і іноземною особою. Законом також врегульовується конфлікт інтересів, зокрема у статті 18 Закону встановлено порядок запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у зв'язку із виконанням обов'язків державної посадової особи. Однак, відомий факт, коли Президент Білорусі своїм указом призначив на посаду свого заступника в Раді Безпеки Білорусі одного із своїх синів, що недопустимо позицій недопущення конфлікту інтересів.

У сфері державних закупівель у Білорусі проводяться такі заходи щодо запобігання корупції: 1) дієвий контроль та аудит за тендерними операціями здійснюють шість різних установ, причому перевірки (аудит) можуть бути плановими та позаплановими; 2) дієва система оскарження операцій з державних закупівель, яка передбачає можливість оскарження до уповноваженого органу до моменту підписання контракту; 3) оголошення про тендери розміщуються у

національних засобах масової інформації, однак це стосується переважно тендерів невеликої вартості; 4) прийняття антикорупційного закону [2377, с. 17-18].

Як зазначають дослідники корупції як успадкованої складової радянського державного управління, у наш час спостерігається осучаснення «осучаснення» передумов, що формують і живлять корупцію в Україні. Зокрема І. М. Сопілко та Н. О. Армаш у своїй публікації доходять висновку, що однією з причин неможливості довгий час знизити рівень корупції є розмитість відповідальності та огульне встановлення глобальних цілей там, де потрібно сфокусовано впливати на проблему, а це знівелювало намагання законотворців знищити корупційні схеми. Крім того, відносно становища суб'єктів державного управління в деліктних (корупційних) правовідносинах дослідники вказують на збереження «касти недоторканих», яке поєднується з принципом революційної доцільності, коли корупційні скандали виникають відповідно до певної ситуації та зрештою не доходять до суду, що нівелює принцип невідворотності покарання. В аспекті суб'єктів запобігання корупції, зазначені автори вказують на хаотичність запровадження системи антикорупційних органів, зокрема щодо розподілу повноважень [190, с. 92].

З огляду на вищезазначене, можна зробити висновок про те, що високий рівень корупції у пострадянських країнах зумовлений стрімкими змінами у суспільно-політичному та економічному житті. Високий рівень корупції пов'язують з переходом від планової до ринкової економіки, від командно-адміністративної системи соціалістичного устрою до демократичної. Такий перехід зумовлює дисбаланс між економічними (кризовими) викликами та слабкими інституційними засадами пострадянських держав, що призводить до тінізації економіки та корупції як засобу гармонізації системи.

Однак досвід боротьби з корупцією в Грузії яскраво демонструє, що за наявності політичної волі, послідовної та прогнозованої антикорупційної діяльності із застосування комплексних заходів на засадах підвищення відповідальності за корупційні правопорушення, покращення кадрового забезпечення державних органів, дерегуляції економіки, децентралізації

управління та відкритості для громадського контролю, можливо кардинально зменшити рівень корупції в державі, а головне – змінити ставлення громадян до корупції та органів влади.

## **Висновки до розділу 2**

Вивчення особливостей міжнародного досвіду публічно-правового забезпечення протидії корупції в умовах регіонального розвитку дозволило сформулювати такі висновки:

1. Світовий досвід протидії корупції ґрунтується на основоположних міжнародних актах у сфері боротьби з корупцією та інших злочинних дій міжнародного поширення, які також охоплюють як кримінально-правовий, так і цивільно-правовий аспекти протидії корупції. Активна взаємодія міжнародної спільноти у боротьбі з корупцією на міжнародній арені, запровадження єдиних антикорупційних стандартів, уніфікація правил, процедур, законодавства створює надійне підґрунтя для комплексного міжнародного впливу на процес протидії корупції в світі. Світовий досвід протидії корупції дає підстави виділити кілька моделей корупції, які відрізняються за ознаками, пов'язаними з регіональними особливостями поширення корупції, які не є визначальним для успішної антикорупційної діяльності держави;

2. Європейський досвід протидії корупції в сфері управління регіональним розвитком показує, що успіх у протидії корупції та стратегії зростання залежить від загального економічного клімату та взаємодії між з окремими національними стратегіями для створення сприятливого мікроекономічного середовища, що тривалий розвиток того чи іншого регіону можна забезпечити через оптимальне використання місцевого потенціалу регіону, а найважливішим фактором економічного зростання є інвестиції та інновації у малих та середніх підприємствах.

3. Досвід протидії корупції в окремих європейських країнах вказує на доцільність запровадження максимальної відкритості для громадського контролю дій та процедур влади, зокрема у таких корупційно вразливих галузях, як

державні закупівлі, що особливо актуально на регіональному та локальному рівнях. Порівняння досвіду окремих країн ЄС приводить до висновку, що імплементація загальноєвропейських актів антикорупційного законодавства західноєвропейськими країнами відбувається помірковано, однак рівень корупції при цьому невисокий, водночас, східноєвропейські країни, які набули членства в ЄС в останнє десятиліття, демонструють активну адаптацію національного законодавства до законодавства ЄС, демонструючи при цьому активний процес вдосконалення антикорупційної політики;

3. Високий рівень корупції у пострадянських країнах зумовлений стрімкими змінами у суспільно-політичному та економічному житті, зокрема переходом від планової до ринкової економіки, від командно-адміністративної системи соціалістичного устрою до демократичної, що зумовлює дисбаланс у публічному управлінні пострадянських держав, що призводить до тінізації економіки та корупції як засобу гармонізації системи.

### РОЗДІЛ 3

## НАПРЯМИ ОПТИМІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВОЇ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УМОВАХ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

### 3.1. Сучасний стан та тенденції публічно-правової протидії корупції в умовах регіонального розвитку

Сучасний етап розвитку української держави відзначається значною активізацією антикорупційної політики, що проводиться одночасно із підготовчими процесами децентралізації публічного управління. В таких умовах особливої актуальності набуває створення ефективних механізмів публічно-правової протидії корупції в умовах регіонального розвитку, оскільки від цього залежить успішність реформ в Україні. На жаль, вже традиційно основною перешкодою на шляху до ефективного регіонального врядування за європейськими стандартами називають високий рівень корупції.

Варто також зазначити, що корупція – не єдина проблема управління регіональним розвитком. На даному етапі потребує подальшого вдосконалення проблема відносин регіональної влади з центральною. Великою мірою це зумовлено тим, що процес децентралізації з перерозподілом повноважень, функцій та ресурсів між загальнодержавним та регіональним рівнями публічного управління проходить етап становлення, а тому певні труднощі встановлення нової системи відносин, її збалансування, закономірно супроводжуватимуть цей період, насичений поточними проблемами та суперечностями. Однак незаперечним має бути, перш за все, продовження євроінтеграційного курсу, що передбачає створення середовища несприятливого для корупції на усіх рівнях публічного управління.

Дослідники державної регіональної політики зазначають, що вирішення проблеми дисбалансу регіонального розвитку впродовж кількох років гальмувалось небажанням керівництва держави відмовлятися від ручного управління регіонами. Збереження непрозорості та суб'єктивності у прийнятті

рішень щодо регіонального розвитку дозволяло вищим посадовим особам держави мати необмежений вплив на керівників регіональних і місцевих органів влади. За таких умов формування інституційного й законодавчого забезпечення діяльності з регулювання регіонального розвитку не було системним [36, с. 68-69].

*Регіональне управління має свої особливості.* Так, сьогодні питання регіонального значення вирішують органи місцевого самоврядування та місцеві державні адміністрації [158, 159]. Вони наділені усією повнотою державної влади на своїй території; здійснюють розпорядження і користування природними ресурсами; керують місцевими бюджетами тощо.

Основні засади діяльності місцевих адміністрацій закріплено у Конституції України, яка у ст. 118 вказує, що місцеві державні адміністрації здійснюють виконавчу владу в областях і районах, а також у містах Києві та Севастополі. Основний Закон також визначає засади формування складу місцевих державних адміністрацій, їх підзвітності та підконтрольності, особливості взаємодії з обласними та районними радами. Важливо зазначити, що Конституція України визначає основні напрямки діяльності місцевих державних адміністрацій на відповідній території. Так, у статті 119 Конституції вказано, що місцеві державні адміністрації забезпечують: 1) виконання Конституції та законів України, а також актів Президента України та органів виконавчої влади; 2) законність і правопорядок, а також додержання прав і свобод громадян; 3) виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку; 4) підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів; 5) звіт про виконання відповідних бюджетів та програм; 6) взаємодію з органами місцевого самоврядування; 7) реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

У розвиток положень Конституції України у ст. 1 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» зазначено, що «державна адміністрація в межах



своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою» [159].

Специфіка діяльності місцевих держадміністрацій зумовлена їх фінансово-економічним підґрунтям, яке становлять: доходи місцевого бюджету, природні ресурси, земля, комунальна власність (об'єкти міського транспорту, шляхового господарства, соціально-культурної та побутової сфери тощо). У складі держадміністрацій є низка функціональних та галузевих відділів, управлінь та інших структурних підрозділів, які регулюють розвиток окремих галузей та сфер діяльності на території регіону. Слід зазначити, що частина відділів та управлінь перебуває у подвійному підпорядкуванні – органу центральної виконавчої влади та органам місцевого самоврядування [61].

У свою чергу, структура системи місцевого самоврядування, засади її організації та діяльність, зміст функцій, а також правовий статус і відповідальність посадових осіб місцевого самоврядування передбачені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [158; 61].

В обласних та місцевих радах, які є представницькими органами в регіонах й на місцях, визначаються і узгоджуються напрями розвитку відповідних територіальних господарських систем та регіональної державної економічної політики згідно з регіональними й місцевими програмами і планами соціально-економічного розвитку, які розробляють місцеві органи виконавчої влади, в контексті загальнодержавних індикативних планів, прогнозів і державних програм соціально-економічного розвитку [61].

Виконавчі органи місцевих рад (міських, сільських, селищних) займаються, зокрема, збором деяких податків, видачею будівельних підрядів, фінансуванням місцевої інфраструктури, підтримкою конкретних проектів, питаннями соціального захисту [61].

Оскільки обласні й районні ради на сьогодні не мають власних виконавчих органів, а тільки виконавчий апарат забезпечення діяльності самої ради, то відповідні повноваження рад (як делеговані) здійснюються місцевими

державними адміністраціями. У свою чергу, голови місцевих державних адміністрацій відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня [61].

Отже, має місце концентрація влади в одній інституції – уряді країни, як наслідок, – відбувається надходження коштів з регіонів до державного бюджету. Звідси витікає повна залежність регіонів країни від концентрації бюджетних коштів – столиці держави, – що значно ускладнює вирішення питань щодо використання коштів територіальним громадами країни, і, як наслідок, більшість проблем вирішуються через корупційні схеми можновладців.

Як зазначає професор Лебединська О. Ю., реформування системи територіальної організації влади, вдосконалення регіональної системи органів виконавчої влади – це тривалий процес, який охоплює різні напрями державної діяльності та передбачає координацію дій глави держави, органів законодавчої і виконавчої гілок влади. Цей процес має здійснюватися поетапно і супроводжуватися формуванням нової нормативно-правової бази місцевого та регіонального розвитку на всіх рівнях нормативно-правового регулювання – конституційному, законодавчому та підзаконному – на засадах єдиної законодавчої ідеології, що має базуватися на незмінних концептуальних засадах та принципах [121, с. 408].

Саме тому, сьогодні настала гостра потреба у проведенні адміністративної реформи, що є видом політико-правової реформи у сфері виконавчої влади, яка спрямована на вдосконалення організаційної структури виконавчої влади, її функцій, кадрового забезпечення, взаємовідносин з місцевим самоврядуванням [61]. На думку колективу авторів, політичною реформою на рівні місцевого самоврядування передбачено створення власних виконавчих органів обласними та районними радами. Натомість мають бути ліквідовані районні державні адміністрації та переглянуті функції обласних державних адміністрацій [61]. Постає актуальне на сьогодні питання про проведення децентралізації. Децентралізація – це передача значних повноважень та бюджетів від державних органів органам місцевого самоврядування [39], розширення можливостей і

збільшення ресурсів громади – села, селища, міста; розвиток територій та добробут їх мешканців [31].

*Реформа регіонального розвитку* як предмет дослідження неодноразово розглядалася в науковій літературі, зокрема щодо удосконалення системи державного управління регіональним розвитком України. Так, О. Ю. Лебединська та І. В. Валентюк на основі проведеного аналізу запропонували такі основні заходи з удосконалення державного регулювання територіального розвитку: 1) впровадити та постійно застосовувати в управлінській практиці інструменти стратегічного планування розвитку території, яке б сприяло точному визначенню пріоритетів регіонального розвитку; 2) удосконалити механізми державної підтримки розвитку депресивних регіонів; 3) розробити систему заходів з розбудови інфраструктури регіону, маючи на меті покращання умов використання інноваційних технологій, підвищення інвестиційної привабливості регіонів, розширення залучення вітчизняних та іноземних інвестицій для регіонального розвитку тощо; 4) адаптувати національне законодавство з питань регіональної політики до міжнародних норм та стандартів; 5) удосконалити систему моніторингу та контролю регіонального розвитку тощо [87, с. 155].

Перш за все потрібно зазначити, що реформа регіонального управління проводиться у напрямку децентралізації влади. На розгляді у Верховній Раді України перебуває проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) [172], яким запропоновано зміни щодо децентралізації державної влади в Україні та посилення конституційно-правового статусу місцевого самоврядування. Згідно з положеннями законопроекту змінюються окремі положення Конституції України щодо адміністративно-територіального устрою. Зокрема, закріплено, що громада є первинною одиницею у системі адміністративно-територіального устрою України.

Як зазначено у пояснювальній записці до законопроекту, відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування, законопроектом передбачено, що розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів різних рівнів здійснюється за

принципом субсидіарності. Змінами вилучаються з конституційного регулювання місцеві державні адміністрації та відповідно скасовується інститут голів місцевих державних адміністрацій. Натомість основні повноваження зосереджуються на базовому рівні – у громаді. Пропонується у статті 133 Конституції України визначити, що систему адміністративно-територіального устрою України складають адміністративно-територіальні одиниці: громади, райони, регіони. Передбачається утворення виконавчих органів місцевого самоврядування громади, які є підконтрольними і підзвітними раді громади. При цьому голова громади головує на засіданнях ради громади, очолює виконавчий орган місцевого самоврядування громади. У свою чергу, районна рада, обласна рада обирає зі свого складу відповідно голову районної ради, голову обласної ради, який очолює виконавчий комітет ради [59].

Статтею 142 Конституції пропонується закріпити матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування. Зокрема визначається, що такою основою є земля, рухоме і нерухоме майно, природні ресурси, інші об'єкти, що є у комунальній власності територіальної громади; місцеві податки і збори, частина загальнодержавних податків та інші доходи місцевих бюджетів. При цьому пропонується визначити, що держава забезпечує сумірність фінансових ресурсів та обсягу повноважень органів місцевого самоврядування, визначених Конституцією та законами України [59].

Разом з тим децентралізація не означає послаблення центральної влади в таких питаннях, як оборона, зовнішня політика, національна безпека, верховенство права, дотримання прав і свобод людини. Саме тому для нагляду за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування пропонується запровадити інститут префектів. Проектом передбачено, що префекта призначає на посаду та звільняє з посади за поданням Кабінету Міністрів України Президент України. Префект зупиняє дію актів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України з одночасним зверненням до суду [59].

Крім того, законопроектом передбачено, що у разі ухвалення головою громади, радою громади, районною, обласною радою акта, що не відповідає Конституції України, створює загрозу порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загрозу національній безпеці, Президент України зупиняє дію відповідного акта з одночасним зверненням до Конституційного Суду України, тимчасово зупиняє повноваження голови громади, складу ради громади, районної, обласної ради та призначає тимчасового державного уповноваженого [59].

У разі визнання Конституційним Судом України акта голови громади, ради громади, районної, обласної ради таким, що не відповідає Конституції України, Верховна Рада України за поданням Президента України достроково припиняє повноваження голови громади, ради громади, районної, обласної ради та призначає позачергові вибори у визначеному законом порядку [215].

У межах процесу децентралізації влади в Україні було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» [143], в якому передбачається делегування органам місцевого самоврядування низки повноважень щодо надання адміністративних послуг.

Реформування регіонального управління в Україні передбачає об'єднання територіальних громад, що дає можливість об'єднати їхні бюджети, а відтак отримати більший фінансовий ресурс для виконання своїх повноважень. Так, Верховна Рада України внесла зміни до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад. Так само внесено відповідні зміни щодо формування ресурсів на місцевому рівні для виконання делегованих повноважень щодо надання адміністративних послуг.

Державне управління регіональним розвитком на сучасному етапі передбачає задіяння механізмів співробітництва територіальних громад. Так, Законом України «Про співробітництво територіальних громад» передбачено, що

співробітництво територіальних громад – це відносини між двома або більше територіальними громадами, що здійснюються на договірних засадах у визначених цим Законом формах з метою забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей, ефективного виконання органами місцевого самоврядування визначених законом повноважень [166].

Як зазначається у аналітичних матеріалах щодо процесу децентралізації, зокрема першого її етапу – утворення об'єднаних територіальних громад (ОТГ) – фінансово спроможних ОТГ сформовано мало (що підтверджується сумами субвенцій з Державного бюджету України). Водночас відповідно до проведеного аналізу, автори аналітичної публікації (за 2016 рік) зробили висновок, що лише близько 30 новоутворених ОТГ (15 %) мають більш-менш сформовану територіальну структуру та повністю відповідають урядовій Методиці формування спроможних територіальних громад [96, с. 32]. Проте моніторинг процесу децентралізації станом на лютий 2018 року демонструє показник про 710 утворених ОТГ, на території яких проживає понад 6 мільйонів людей [102].

Кабінетом Міністрів України розроблено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (далі – КРМС) [169], метою якої є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад [75].

Реалізація КРМС буде здійснюватися двома етапами. На першому підготовчому етапі (2014 рік) передбачається [169]: 1) у першочерговому порядку внести до Конституції України зміни щодо утворення виконавчих органів обласних і районних рад та розподілу повноважень між ними; 2) розробити проекти та прийняти акти законодавства щодо запровадження механізму прямого

народовладдя, удосконалення правового регулювання процедур проведення загальних зборів громадян за місцем їх проживання та встановлення додаткових гарантій діяльності органів самоорганізації населення, створити сприятливі правові умови для широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень органами місцевого самоврядування; 3) створити законодавчу основу для реалізації права територіальних громад на добровільне об'єднання, передбачивши при цьому надання державної підтримки об'єднаним громадам протягом п'яти років після утворення для поліпшення інфраструктури надання послуг та транспортної доступності; 4) створити законодавчу основу для реалізації права територіальних громад на співробітництво на засадах ресурсно-організаційної кооперації та отримання державної підтримки для реалізації проектів такого співробітництва; 5) законодавчо врегулювати нову систему адміністративно-територіального устрою; 6) здійснити моделювання адміністративно-територіальних одиниць у регіонах та розробити проекти нормативних актів, необхідних для завершення формування нової системи адміністративно-територіального устрою; 7) визначити Мінрегіон головним центральним органом виконавчої влади з проведення реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади і розробити на рівні Кабінету Міністрів України механізм координації проведення зазначеного реформування; 8) провести широку інформаційно-роз'яснювальну роботу з питань реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади; 9) завершити формування законодавчої бази з питань діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на новій територіальній основі з визначенням їх повноважень та ресурсного забезпечення відповідно до вимог цієї Концепції.

На нашу думку, слід детальніше зупинитися на реалізації першого етапу впровадження КРМС, а саме: зміни, що планується внести до Конституції України у ракурсі адміністративної реформи (законопроект ухвалено Верховною Радою України в першому читанні). Згідно з запропонованими змінами до Основного Закону України, у статті 133 має бути чітко визначено адміністративно-територіальні одиниці: регіони, райони, громади [74]. Вводиться

визначення «адміністративно-територіальна одиниця – це компактна частина єдиної території України, що є просторовою основою для організації і діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування» [178]. У статті 140 Конституції України буде передбачено утворення виконавчих органів районними та обласними радами, закріплено принцип субсидіарності при розмежуванні повноважень у системі органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів. У статті 141 Конституції України пропонується обирати обласними та районними радами голів відповідних рад, які очолюють та формують їх виконавчі комітети. У статті 142 Основного Закону закріплюється право місцевого самоврядування на частку загальнонаціональних податків; фіксація того, що обсяг фінансів для органів місцевого самоврядування має відповідати їх повноваженням; компенсація державою органам місцевого самоврядування витрат, що виникли внаслідок рішень органів державної влади. У статті 143 Конституції України визначено розмежування повноважень органів місцевого самоврядування [74]. Пропонується не деталізувати в Конституції повноваження за рівнями, а визначити вичерпний їх перелік законом згідно з положеннями Концепції реформи місцевого самоврядування. Також передбачено призначення чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування; утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів, відвівши ці повноваження Кабінету Міністрів України.

На другому етапі реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої розпорядженням КМУ від 1 квітня 2014 р. № 333-р, передбачається:

- 1) уніфікувати і стандартизувати публічні послуги, що надаються населенню органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади з урахуванням принципів максимальної доступності послуг для споживачів та визначити на законодавчому рівні умови для їх належного фінансування;
- 2) провести інституційну реорганізацію органів місцевого самоврядування та місцевих органів



виконавчої влади на новій територіальній основі; 3) провести місцеві вибори з урахуванням реформованої системи органів місцевого самоврядування; 4) удосконалити систему планування території громад, вирішити питання забезпечення новостворених громад схемами планування території та генеральними планами.

Реалізація КРМС сприятиме: 1) посиленню правової, організаційної та матеріальної спроможності територіальних громад, органів місцевого самоврядування, провадженню їх діяльності з дотриманням принципів та положень Європейської хартії місцевого самоврядування [49]; 2) доступності публічних послуг, підвищенню їх якості; 3) впровадженню механізму здійснення місцевими держадміністраціями та населенням контролю за наданням органами місцевого самоврядування, територіальними органами центральних органів виконавчої влади публічних послуг; 4) запровадженню стандартів (нормативів) якості публічних послуг, що надаються населенню органами місцевого самоврядування базового та регіонального рівня, критеріїв оцінювання якості; 5) створенню сприятливих правових умов для максимально широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень, а також розвитку форм прямого народовладдя; 6) формуванню ефективної територіальної системи органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади для забезпечення сталого соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць; 7) утворенню об'єднаних територіальних громад, спроможних самостійно або через органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення; 8) соціально-економічному розвитку територіальних громад і регіонів; 9) стимулюванню економічного розвитку територій у результаті удосконалення механізмів впливу органів місцевого самоврядування на визначення пріоритетів місцевого економічного розвитку; 10) визначенню чітких меж кожної адміністративно-територіальної одиниці, забезпеченню повсюдності юрисдикції органів місцевого самоврядування на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці та недопущенню наявності в межах території громади інших адміністративно-територіальних

одиниць такого ж рівня; 11) утворенню виконавчих органів обласних та районних рад; 12) зміні статусу місцевих держадміністрацій з органів загальної компетенції на контрольно-наглядові органи у системі виконавчої влади з функцією координації діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади на відповідній території; 13) забезпеченню розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування базового та регіонального рівня, місцевими держадміністраціями та територіальними органами центральних органів виконавчої влади.

Також з метою сталого розвитку держави, проведення структурних реформ та, як наслідок, підвищення стандартів життя Президентом України схвалено «Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» [167] (далі – С2020). Метою С2020 є впровадження в Україні європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі. Задля цього рух уперед здійснюватиметься за такими векторами: вектор розвитку, безпеки, відповідальності та гордості.

Постановою Кабінету Міністрів України затверджено Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2020 року [154], яка визначає мету, завдання, заходи досягнення та очікувані результати у довгостроковій перспективі.

Антикорупційна реформа та оновлення влади належать до першочергових завдань, передбачених «Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020», метою якої є суттєве зменшення корупції в Україні, зменшення втрат державного бюджету та бізнесу через корупційну діяльність, а також підвищення позицій України у міжнародних рейтингах, що оцінюють рівень корупції. На виконання С2020 КМУ затвердив своїм розпорядженням План заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» у 2015 році [156]. Так, з метою виконання положень зазначених програмних документів, в межах антикорупційної реформи КМУ своїм розпорядженням затвердив проведення наступних заходів: 1) супроводження у Верховній Раді України проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» (п. 74); 2) супроводження проекту

закону щодо регулювання порядку проведення перевірки на добросовісність осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, у Верховній Раді України (п. 75); розроблення та подання Кабінетові Міністрів України проектів нормативно-правових актів щодо: реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки; приведення актів законодавства у відповідність із Законом України «Про запобігання корупції»; застосування до суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності України та іноземних суб'єктів господарської діяльності спеціальних санкцій щодо повернення із-за кордону валютних і матеріальних цінностей (за поданням органів прокуратури, СБУ, МВС, ДФС) згідно із статтею 37 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність» (п. 76); заходи щодо подолання політичної корупції, докорінна реформа системи політичного фінансування (п. 77); заходи по забезпеченню державою доступу до інформації у формі «відкритих даних» з використанням новітніх технологій (п. 78), а також інші заходи, які сприяють проведенню реформ судової, правоохоронної систем, сфери державних закупівель, фінансових відносин тощо, які впливають на стан протидії та запобігання корупції.

Досягненню поставленої у С2020 мети сприятиме належна реалізація нової АС та успішне впровадження нових антикорупційних механізмів, зокрема: декларування майнового стану публічних службовців, запобігання та врегулювання конфліктів інтересів, перевірка добросовісності службовців та моніторинг їхнього способу життя. Подолання політичної корупції вимагає докорінної реформи системи політичного фінансування. Важливим є використання новітніх технологій, зокрема для забезпечення державою доступу до інформації у формі «відкритих даних». Постає необхідним створення ефективної інституційної системи запобігання і протидії корупції [196].

С2020 передбачає реалізацію конституційної реформи, у тому числі децентралізацію. Основний акцент у пріоритетності в управлінні державними фінансами ставиться на підвищенні прозорості та ефективності їх розподілу та витрачання. Процес здійснення державних закупівель повинен стати максимально

прозорим та урахувувати загальні принципи конкуренції. Корупційна складова під час здійснення державних закупівель має бути ліквідована [196].

На виконання Антикорупційної стратегії КМУ затвердив Державну програму щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки (далі – ДПРАС) [153]. Програма ставить за мету створення ефективної загальнодержавної системи запобігання та протидії корупції на основі нових засад формування та реалізації антикорупційної політики через імплементацію АС, а також впровадження базового антикорупційного законодавства. Моніторинг та координацію виконання ДПРАС здійснює Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – НАЗК), якому міністерства та інші центральні органи виконавчої влади подають щоквартально інформацію про стан виконання ДПРАС. У свою чергу НАЗК щоквартально інформує КМУ про узагальнені результати виконання ДПРАС. Передбачається, що імплементація законів України «Про запобігання корупції» та «Про національне антикорупційне бюро України» якраз і дасть можливість сформувати систему запобігання та протидії корупції, що в свою чергу зменшить гостроту проблеми корупції.

Сьогодні на порядку денному запобігання та протидії корупції в системі державного управління стоїть аналіз виконання Антикорупційної стратегії 2014–2017 років та відповідної державної програми щодо реалізації вказаної стратегії. Водночас потрібно розробити та прийняти нові програмні документи з урахуванням результатів виконання попередніх.

Як зазначалося вище, сьогодні відсутність системності та непрозорість державного управління регіональним розвитком створює сприятливе для корупції середовище. Підтвердженням цього є Звіт Міністерства юстиції України про протидію корупції за 2013 рік містить дані про розподіл направлення до суду адміністративних протоколів за суб'єктами протидії корупції. За результатами діяльності у 2013 році спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції до суду направлено 2168 протоколів про адміністративні корупційні правопорушення. В цілому органами внутрішніх справ складено протоколи про

адміністративні корупційні правопорушення щодо 634 осіб, органами Служби безпеки України – щодо 603 осіб, органами Військової служби правопорядку у Збройних Силах України – щодо 23 осіб. За результатами направлених до суду протоколів про адміністративні корупційні правопорушення до відповідальності притягнуто 1696 осіб, на яких накладено штрафи на загальну суму 1 100 514 грн.

Аналіз вищенаведених даних демонструє, що корупція в системі регіонального управління займає значну частину відносно інших сфер управління. Зазначене співвідношення дає підстави стверджувати, що найбільш поширеною є корупція в органах сільських, селищних та міських рад. Очевидно, що даний показник буде більший, якщо врахувати ступінь поширення корупції на рівні районних та обласних рад, а також державних адміністрацій. Незважаючи на значну активізацію антикорупційних заходів зокрема на регіональному рівні державного управління, про що свідчить статистика та висвітлення засоби масової інформації фактів затримання що того чи іншого службовця в момент одержання хабара, рівень корупції суттєво не зменшується.

Згідно з даними, що наводить у своїй науковій публікації Х. Федорчак [204, с. 197], за 2010–2012 рр. кількість службовців, притягнутих до кримінальної відповідальності зменшилася майже на 50 %. Водночас серед притягнутих до кримінальної відповідальності у 2012 році посадові особи місцевого самоврядування становили 33 %, посадові особи райдержадміністрацій – 10 %, посадові особи облдержадміністрацій – 4 %. Однак, незважаючи на позитивну динаміку, рівень корупції залишається досить високим.

У цілому позитивно оцінюючи нормативно-правове забезпечення протидії корупції в публічному управлінні, В. М. Щегорцова однак зазначає, що практика показує кілька проблем, які заважають ефективній реалізації цієї політики, зокрема невелика частка притягнутих до адміністративної відповідальності не зупиняє публічних службовців скоювати корупційні діяння, дає підстави думати про використання судом недостатньо жорсткої позиції щодо корупційних діянь, а також про можливість послаблення відповідальності в результаті використання різних підходів до кваліфікації злочину. Складність подолання корупції сьогодні

пов'язана ще з тим, продовжує автор, що у таких протиправних діяннях зацікавлені не тільки представники органів влади, а й бізнесмени та пересічні громадяни [212].

Очевидно, що з формуванням складу та активізацією діяльності НАБУ така ознака корупції в Україні як системність буде послаблена, а відтак це сприятиме більш ефективній протидії корупції на регіональному рівні. На руйнування системного характеру корупції спрямовані також процеси децентралізації влади, про що неодноразово висвітлювалося у науковій літературі [110].

Масштаби поширення корупції в Україні не зменшуються протягом тривалого часу всупереч антикорупційним заходам. Корупційні відносини руйнують засади публічності та суспільної довіри до влади, у т.ч. місцевої та регіональної. У системі публічного управління корупційні прояви мають місце під час формування бюджетів державних або місцевих, при виконанні державних закупівель, виконання будь-яких робіт за держзамовленням. Унаслідок негативного впливу корупції порушується діловий клімат, спотворюються засади ринкової конкуренції, порушуються принципи прозорості приватизації державного майна, гальмується розвиток підприємництва [21].

Серед причин низької ефективності державної системи протидії корупції називають, зокрема, втрату державою статусу ключового елемента цієї системи. Антикорупційні заходи мають переважно не превентивний, а констатуючий характер, в наслідок чого не відбувається формування антикорупційної культури як сукупності заходів, методів й інструментів створення та розвитку антикорупційної системи регулювання [21].

Типовими наслідками впливу корупції на систему публічного управління є:

- 1) поширення практики усунення територіальних громад від формування бюджетної політики та розробки програм територіального розвитку, що реалізуються регіональною владою за принципом ручного управління залежно від зміни поточної ситуації в країні;
- 2) зростання нелегальних форм взаємодії між чиновниками та бізнес-сектором при визначенні об'єктів фінансування та

здійснення державних закупівель; 3) зловживання повноваженнями у користуванні місцевими ресурсами, насамперед земельними тощо [21].

У системі публічного управління корупція найчастіше може проявлятися під час: 1) надання ліцензій на право займатися виробничою чи підприємницькою діяльністю, дозволів на встановлення об'єктів роздрібної торгівлі чи засобів реклами; 2) приватизації об'єктів державної власності (шляхом встановлення заниженої вартості об'єктів в інтересах окремих осіб, втручання у процес аукціону, створення штучних обмежень та перешкод для доступу до торгів тощо); 3) визначення пільг, встановлення інвалідності, видання санаторно-курортних путівок, направлення для безкоштовного лікування чи оздоровлення; непрозорого ціноутворення на лікарські засоби; 4) отримання права щодо переорієнтації навчальних закладів на контрактні форми навчання, організації платних навчальних курсів для абітурієнтів, втручання в роботу приймальних комісій чи безпосередньо в навчальний процес – у освітній, медичній та інших соціальних сферах; 5) розпаювання земель, нецільового використання заповідних зон чи земель рекреаційного призначення, виділення земельних ділянок для приватного будівництва, виведення земель сільськогосподарського призначення тощо [7, 57, 120].

Сучасний етап протидії корупції в державному управлінні регіональним розвитком позначений передумовами, що зобов'язують до реальних реформ в адміністративній сфері, впровадження реальних механізмів децентралізації влади [112, 113, 114]. Як справедливо зазначається у науковій літературі, присвяченій проблемам здійснення адміністративної реформи в Україні, висока централізація влади звужує можливості для реалізації антикорупційної реформи. Як зазначає В. Козак, у гіперцентралізованих державах, де влада концентрується в одних руках завжди корупція набуває гіпертрофованих рис, тому що виконавча влада не несе відповідальності за прийняті рішення, особливо в кадрових питаннях. Якщо виконавчу владу не можна притягнути до відповідальності, створюється можливість для безкарної корупції, зменшується можливість

громадського контролю за процесом прийняття рішень, в тому числі державних або великих бізнес-рішень [68, с. 242-243].

Характеризуючи сучасний стан протидії корупції в системі державного управління регіональним розвитком України, потрібно враховувати процеси трансформації механізмів такого управління, зокрема щодо впровадження децентралізації державного управління. За таких умов, як зазначає М. С. Капінос, розподіл повноважень у сферах централізації та децентралізації має забезпечувати рівновагу у сфері управління, стійкість і стабільність державних механізмів у цілому. Цей розподіл закладає методологічні засади щодо удосконалення механізмів державного управління на регіональному рівні в сучасних умовах [62, с. 8].

Дорожня карта як інструмент виконання програмного документу разом з виділенням першочергових пріоритетів реалізації включена до складу Стратегії сталого розвитку «Україна–2020». С2020 визначає чотири вектори руху в напрямку впровадження в Україні європейських стандартів життя та виходу України на провідні позиції у світі, а саме: вектори розвитку, безпеки, відповідальності та гордості. Так, пункт 3 «Дорожня карта та першочергові пріоритети реалізації Стратегії» визначає 62 реформ та програм розвитку держави за вказаними векторами руху. Оновлення влади та антикорупційна реформа відповідає напрямку безпеки у С2020 і віднесені до числа першочергових. Як бачимо, самої дорожньої карти у цьому розділі С2020 немає, а міститься лише перелік реформ і визначено пріоритети. Однак аналіз Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» чітко позиціонує антикорупційну реформу у векторі безпеки та відносить її до пріоритетних.

Зазначимо, що поняття «дорожньої карти» розуміють як наочне уявлення покрокового сценарію розвитку певного об'єкта, а також плану досягнення визначених цілей [47, с. 192]. Це поняття відносно нове у політиці та міжнародних відносинах, однак досить поширене у європейській політиці, в тому числі і у відносинах з Україною. Так, формування пріоритетів українсько-американського, українсько-польського співробітництва, скасуванням безвізового



режиму відбувається за допомогою дорожніх карт як планів дій з переліком реформ, які країна має запровадити, аби відповідати певним критеріям. Відносно процесу встановлення для України безвізового режиму з ЄС «дорожня карта – це список реформ, які країна має запровадити, аби відповідати критеріям про скасування візового режиму, як наприклад, запровадження біометричних паспортів, ухвалення законів та покращення безпеки на кордонах» [41].

Загалом, дорожні карти націлені на інформаційну підтримку процесу прийняття управлінських рішень, але існують специфічні цілі, а саме: вирішення проблеми об'єкта (це локальні дорожні карти) або інноваційний розвиток об'єкта (ці дорожні карти є, як правило, більш масштабного, міждисциплінарного спрямування) [47, с. 193]. Відтак, дорожню карту протидії корупції (далі – ДКПК) ми вважаємо дорожньою картою міждисциплінарного спрямування, а ДКПК у державному управлінні регіональним розвитком – локальною дорожньою картою. Наочною демонстрацією сценарію стратегічного розвитку України можна вважати графічне відображення змісту Стратегії сталого розвитку «Україна–2020» у презентації цього документа [203, с. 2], що відповідає узагальненому підходу до розуміння поняття дорожньої карти.

На нашу думку, з метою вдосконалення публічно-правової протидії корупції в умовах регіонального розвитку ДКПК має бути передбачена і сформульована в новій Антикорупційній стратегії на наступний період. Виходячи зі змісту Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» та місця антикорупційної реформи у системі реформ і програм, передбачених цією стратегією, ДКПК у державному управлінні регіональним розвитком України має, по-перше, відповідати визначеним векторам розвитку держави, а по-друге – бути спрямованою на досягнення цілей в межах здійснення антикорупційної та адміністративної реформ.

Як свідчить зарубіжний досвід, розроблення ДКПК як інструменту публічно-правової протидії корупції в умовах регіонального розвитку є властивим для держав, які взаємодіють з міжнародними інституціями у цьому процесі. Наприклад, така країна-член ЄС як Греція має свою «Дорожню карту технічної

допомоги в галузі протидії корупції» [238]. Основні засади розробки антикорупційних дорожніх карт для країн, що входять до Антикорупційної мережі для перехідних економік (Стамбульський план дій), може бути «План дій по боротьбі з корупцією для Азербайджану, Вірменії, Грузії, Російської Федерації, Таджикистану та України» розроблений 10 вересня 2003 року [128].

Як зазначалося вище, АС передбачає основні засади формування та реалізації державної антикорупційної політики щодо запобігання корупції, відповідальності за корупційні правопорушення, формування негативного ставлення до корупції. Розробники АС основний наголос роблять на запобіганні корупції, адже у затвердженій законом АС передбачено такі напрямки запобігання корупції: 1) запобігання корупції у представницьких органах влади; 2) створення доброчесної публічної служби; 3) запобігання корупції у діяльності органів виконавчої влади; 4) запобігання корупції у судовій системі та органах кримінальної юстиції; 5) запобігання корупції у приватному секторі; 6) забезпечення доступу до інформації.

Згідно з положеннями розділу 6 АС на 2014-2017 роки основним механізмом реалізації її положень є розроблення та схвалення законів, зокрема щодо: засад організації та діяльності спеціально уповноваженого органу, відповідального за здійснення комплексу заходів з формування та реалізації антикорупційної політики; утворення спеціально уповноваженого органу з питань виявлення та розслідування корупційних злочинів; виконання рекомендацій ГРЕКО у частині посилення прозорості фінансування політичних партій та виборчих кампаній; створення правових засад лобіювання; посилення громадського контролю за ухваленням рішень виборними посадовими особами, зокрема через механізм попереднього громадського обговорення суспільно важливих рішень; внесення змін до Закону України «Про державну службу», прийнятого у 2011 році, з урахуванням пропозицій програми SIGMA; проведення перевірок публічних службовців на доброчесність; внесення змін до законів та підзаконних нормативно-правових актів у частині запровадження стандартів ОЕСР з корпоративного управління на державних підприємствах від 22 квітня

2004 року в діяльності державних підприємств в Україні; внесення змін до Конституції та законів України, спрямованих на реформування судоустрою та статусу суддів на основі європейських стандартів; внесення змін до Конституції та законів України, спрямованих на реформування прокуратури на основі європейських стандартів; внесення змін до Кримінального кодексу України в частині усунення можливості для осіб, які вчинили корупційні злочини, бути звільненими від відповідальності та покарання, зокрема з передачею на поруки, у зв'язку з дієвим каяттям, випробуванням; приведення статті 368-2 у відповідність із статтею 20 Конвенції ООН проти корупції та запровадження цивільно-правових механізмів позбавлення незаконно набутого майна; врегулювання питань управління корпоративними правами та іншим майном, на яке накладено арешт, з метою збереження його вартості, а також утворення спеціалізованого підрозділу (органу), уповноваженого на розшук майна, яке може бути конфісковано [56].

Власне, ДКПК в Україні є Державна програма щодо реалізації засад антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки, затверджена Постановою КМУ від 29.04.2015 № 256 [153]. Додаток 2 до ДПРАС містить низку завдань та заходів з її виконання, які сформульовані за наступними напрямками: 1) формування та реалізація державної антикорупційної політики; 2) запобігання корупції; 3) покарання за корупцію; 4) формування негативного ставлення до корупції.

У межах формування та реалізації антикорупційної політики у ДПРАС Уряд ставить завдання, передбачає заходи, визначає строки, призначає відповідальних, вказує на джерела фінансування щодо кожного із напрямків АС. Так, у напрямку запобігання корупції ДПРАС передбачає: 1) створення прозорих засад фінансування проведення виборів, діяльності політичних партій; 2) усунення корупціогенних чинників у діяльності представницьких органів влади; 3) створення ефективних механізмів запобігання виникненню, виявлення та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності народних депутатів України та депутатів місцевих рад; 4) створення прозорих засад лобіювання; 5) посилення громадського контролю за прийняттям рішення виборними посадовими особами;

6) підвищення рівня прозорості діяльності Верховної Ради України та місцевих рад; 7) реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування; 8) створення ефективної системи виявлення, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів; 9) створення ефективної системи фінансового контролю; 10) запровадження механізмів дотримання етичних стандартів осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; 11) проведення перевірок на доброчесність осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; 12) створення механізму захисту осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції (викривач); 13) забезпечення обізнаності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, із законодавством щодо доброчесності на публічній службі; 14) впровадження системного підходу до запобігання корупції в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування на основі результатів аналізу корупційних ризиків; 15) усунення передумов вчинення корупційних правопорушень під час здійснення адміністративних процедур; 16) посилення спроможності протидіяти корупції на державних підприємствах, у господарських товариствах (у яких державна частка перевищує 50 відсотків); 17) усунення корупційних чинників у процедурах державних закупівель; 18) усунення корупції у судовій системі та органах кримінальної юстиції; 19) імплементація стратегії подолання корупції у приватному секторі; 20) зменшення можливостей для корупції шляхом підвищення прозорості прийняття рішень та надання доступу до інформації [35].

Одним із найважливіших факторів успішної протидії корупції є застосування системного підходу до вирішення цієї проблеми. Системний підхід до протидії корупції у державному управлінні регіональним розвитком полягає у запровадженні виконання антикорупційних програм в органах виконавчої влади відповідного рівня. З цією метою ДПРАС передбачає низку заходів методичного, контрольного та забезпечувального характеру. Зокрема передбачається:

- 1) затвердження методичних рекомендацій та роз'яснень щодо підготовки антикорупційних програм органів виконавчої влади та органів місцевого

самоврядування; 2) забезпечення затвердження антикорупційних програм у центральних та місцевих органах виконавчої влади; 3) проведення навчальних тренінгів та забезпечення навчальними матеріалами. Водночас, ДПРАС передбачає подання пропозицій щодо запровадження електронної системи оцінювання рівня знань антикорупційного законодавства особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

На думку громадських експертів з питань протидії корупції, проблема відсутності системності у підходах інституцій, відповідальних за антикорупційну політику, до організації проведення досліджень на антикорупційну тематику в Україні залишається, що зумовлено відсутністю єдиного центру збору, аналізу інформації про корупцію та підготовки на цій основі пропозицій щодо вдосконалення антикорупційної політики [4, с. 77].

Як показує моніторинг процесу оновлення влади та антикорупційної реформи, станом на 1.10.2015 року прогрес становив 45 % [119]. Чинником, що гальмував протидію корупції було зволікання зі створенням антикорупційної прокуратури, без якої НАБУ не могло розпочати розслідування, а також тривалий процес формування НАЗК. На сучасному етапі реалізації антикорупційної реформи відбувається формування Вищого антикорупційного суду. Однак для започаткування роботи Вищого антикорупційного суду є нагальна потреба у вирішенні на законодавчому рівні низки питань його діяльності. Адже судова реформа в Україні включає внесення змін до Конституції України в частині правосуддя, було прийнято новий Закон України «Про судоустрій та статус суддів», яким передбачається функціонування Вищого антикорупційного суду як спеціалізованого. Проте вказаний закон передбачає також прийняття закону, яким буде врегульовано більшість питань діяльності Вищого антикорупційного суду. Реформування правоохоронної системи в Україні передбачає створення Державного бюро розслідувань, до якого мають перейти від прокуратури повноваження щодо розслідування кримінальних проваджень, в яких фігурують правоохоронці, судді та найвищі державні службовці (Закон України «Про державне бюро розслідувань» від 12.11.2015 № 794-VIII).

Згідно з матеріалами альтернативного звіту щодо ефективності державної антикорупційної політики за період січень–травень 2015 року, ключовими завданнями ДПРАС є затвердження «дорожньої карти» імплементації нового Закону України «Про запобігання корупції» та створення НАЗК [4, с. 34]. Як бачимо, ДПРАС містить досить детальний план дій із досягнення цих цілей. Однак не менш важливою є імплементація програми, чіткий її моніторинг із залученням експертів від громадськості.

На рівні міністерств та інших центральних органів виконавчої влади у розвиток положень антикорупційного законодавства, АС та ДПРАС розробляються відповідні плани заходів щодо запобігання корупції. Так, Мінрегіон розробив та затвердив наказом від 31.01.2015 № 12 План заходів щодо запобігання і протидії корупції в апараті Мінрегіону [157]. У свою чергу, на рівні обласних державних адміністрацій приймаються відповідні регіональні програми протидії корупції, затверджуються плани заходів з виконання затверджених програм. Так, наприклад, згідно з положеннями «Програми щодо запобігання і протидії корупції в області на 2013-2015 роки» [170], схваленої розпорядженням голови Житомирської обласної державної адміністрації, визначено шляхи і способи розв'язання проблеми корупції в регіоні. Розпорядженням голови Київської обласної державної адміністрації від 08 листопада 2017 року № 563 було затверджено Антикорупційну програму Київської обласної державної адміністрації на 2017 рік [140], яка розроблена з урахуванням антикорупційних законів та Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади, затвердженої рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 02 грудня 2016 року № 126, зареєстрованої в Міністерстві юстиції України 28 грудня 2016 року за № 1718/29848 [155]

Як зазначалося вище, затвердження дорожньої карти як інструменту поступового досягнення поставленої мети є поширеним явищем у сучасній системі державного управління як на міждержавному, так і національному та регіональному рівнях. У сучасних умовах набуває значного поширення розробки

та затвердження дорожніх карт регіонального значення у різних сферах державного управління регіональним розвитком.

Отже, аналіз сучасного стану щодо протидії корупції в системі державного управління регіональним розвитком дає підстави зробити висновок про важливість врахування антикорупційної складової під час проведення адміністративної реформи, основу якої складає децентралізація влади. Наслідками впливу корупції на систему публічного управління є: 1) поширення практики усунення територіальних громад від формування бюджетної політики та розробки програм територіального розвитку, що реалізуються регіональною владою за принципом ручного управління залежно від зміни поточної ситуації в країні; 2) зростання нелегальних форм взаємодії між чиновниками та бізнес-сектором при визначенні об'єктів фінансування та здійснення державних закупівель; 3) зловживання повноваженнями у користуванні місцевими ресурсами, насамперед земельними тощо [213]. Оновлене антикорупційне законодавство передбачає низку новел, які потребують апробації та поступового і належного впровадження.

### **3.2. Взаємодія органів влади та інституцій громадянського суспільства щодо протидії корупції в умовах регіонального розвитку**

Сучасний стан участі інститутів громадянського суспільства у протидії корупції характеризується посиленням тенденції залучення інститутів громадянського суспільства до державного управління, особливо на регіональному рівні. Варто зазначити, що практика залучення громадськості до прийняття управлінських рішень до цього часу полягала у проведенні громадських слухань з окремих питань місцевого значення, а також у створенні різного роду громадських рад при органах регіонального управління. Водночас свої функції такі органи виконували формально в силу різних причин, зокрема громадські ради створювалися і очолювалися людьми лояльними або керованими відповідним органом, що з самого початку містило корупційну складову, а тому не могло

стати дієвим чинником публічно-правової протидії корупції в умовах регіонального розвитку.

Наука державного управління розуміє управління регіональним розвитком у двох аспектах: 1) державне управління регіонами держави; 2) самоврядування регіонів щодо забезпечення власного розвитку. Очевидно, що публічно-правова протидія корупції в умовах регіонального розвитку та самоврядування регіонів не паралельні процеси, а скоріше суміжні, що впливає з процесу взаємодії, наприклад, обласних державних адміністрацій та обласних рад. Однак діяльність органів публічно-правової протидії корупції в умовах регіонального розвитку та органів самоврядування регіонів спрямована в одному напрямку – управління регіонами задля їхнього прогресивного розвитку. Згідно з емпіричними даними система управління регіональним розвитком є значно ураженою корупцією як на рівні органів регіонального самоврядування, так і в частині регіонального управління. Тому ефективна взаємодія органів управління розвитком регіонів з громадськістю в частині вироблення, впровадження та контролю антикорупційної політики на регіональному рівні однаково актуальна як для державного управління так і самоуправління розвитком регіонів.

Важливою умовою ефективної публічно-правової протидії корупції в умовах регіонального розвитку є правильна оцінка реального стану корупції на тому чи іншому етапі. Це дозволить провести необхідний аналіз та розробити адекватні заходи для боротьби з таким негативним явищем, як корупція. Для цього необхідно здійснювати регулярно та із залученням громадськості дослідження сприйняття корупції, довіри населення до органів влади, готовності населення брати участь у запобіганні корупції з використанням науково розробленої методики оцінки рівня корупції. Варто також поширювати позитивний досвід співпраці влади і громадськості, зміцнювати партнерські відносини та проводити постійний і продуктивний діалог.

Водночас у науковій літературі відмічається слабкість громадських інституцій антикорупційної спрямованості та відсутність системності у впровадженні демократичних засад в різних сферах суспільного життя, внаслідок



чого не забезпечується достатня відкритість діяльності державних і владних структур на всіх рівнях, їх спрямованість на служіння і підконтрольність народу [79, с. 19]. А з іншого боку, права громадськості у сфері запобігання та боротьби з корупцією, як зазначається авторами, достатньо широкі, а їх реалізація потребує відповідного розвитку громадянського суспільства [79, с. 45].

Як стверджує В. М. Соловйов, найважливішою проблемою на шляху досягнення позитивних результатів у протидії корупції є неналежна організація діяльності антикорупційних інституцій, державних органів та громадських організацій [189, с. 311]. Розвиваючи думку В. М. Соловйова, зазначимо, що важливою є не лише належна організація зазначених інституцій, а й належна їх координація та взаємодія, особливо щодо взаємодії громадськості та органів державного управління регіональним розвитком.

Продовжуючи тезу М. С. Капіноса про те, що будь-які форми публічно-правової протидії корупції та його найкращі організаційні моделі приречені на невдачу, якщо не буде розв'язана одна з головних проблем управління – забезпечення певного співвідношення (взаємозв'язок, співпраця і чіткі власні повноваження) між центральними та місцевими органами влади, між місцевими державними адміністраціями й органами місцевого самоврядування [62, с. 11], додамо до цього ряду взаємодію органів влади в системі публічно-правової протидії корупції в умовах регіонального розвитку та громадськості.

Ми поділяємо тезу про те, що залучення громадян до активної участі в обговоренні та прийнятті управлінських рішень є засобом формування освіченого та зацікавленого громадянина, а також має низку переваг, зокрема щодо отримання органами влади необхідної інформації від громадян, підвищення легітимності прийнятих рішень, створення позитивного іміджу влади, визначення цінностей, які розділяють члени громади [211]. Інформаційні кампанії, спрямовані на зменшення толерантного ставлення до корупції різними соціальними верствами, також сприятимуть зменшенню рівня корупції в державному секторі в умовах регіонального розвитку України.

Залучення інститутів громадянського суспільства науковцями розглядається як необхідна складова процесу вивчення природи корупції та визначення шляхів її подолання. Так, Н. Нелезенко, вивчаючи механізми протидії корупції в процесі розробки та впровадження державних програм інноваційного розвитку, справедливо вважає, що громадськість може сприяти подоланню корупції [107, с. 309]. З урахуванням особливостей регіонального розвитку виділено наступні напрями взаємодії суб'єктів публічного адміністрування з інституціями громадянського суспільства у сфері протидії корупції: 1) залучення інститутів громадянського суспільства до вироблення та реалізації політики запобігання та протидії корупції в системі публічного управління регіональним розвитком; 2) залучення інститутів громадянського суспільства до антикорупційної експертизи програм публічного управління регіональним розвитком; 3) залучення громадськості до контролю за використанням ресурсів, призначених для формування та впровадження відповідних програм протидії корупції в системі публічного управління регіональним розвитком України; 4) формування громадської позиції підтримки та сприяння органам регіонального управління щодо протидії корупції в системі публічного управління регіональним розвитком.

Зважаючи на вищенаведене, участь громадськості у заходах антикорупційної політики як наукова проблема має бути перспективним і продуктивним напрямком наукових досліджень, особливо в умовах становлення постіндустріального суспільства [14, с. 122]. Як зазначається в науковій літературі, налагодження конструктивного партнерства органів державної влади з громадськими організаціями в антикорупційній сфері повинно забезпечити формування негативного ставлення до будь-яких проявів корупції в суспільстві [85, с. 37].

Експерти ООН виділяють кілька шляхів залучення громадськості до запобігання корупції, зокрема: підзвітність та підконтрольність державних органів громадськості; операції з постачання послуг та товарів і державно-приватне партнерство; антикорупційна поінформованість та повідомлення про корупцію тощо [235, 49–55].

Вчені визначають такі основні механізми участі громадських організацій в антикорупційних заходах, а саме: 1) моніторинг діяльності органів державної влади, головною метою якого є забезпечення підзвітності уряду та бізнесових структур перед громадянами за допомогою здійснення заходів, пов'язаних із підвищенням прозорості та відкритості влади; 2) захист прав та свобод громадян, що дозволить посилити вплив громадян на процедури прийняття рішень органами влади, підвищити рівень довіри населення до власної спроможності захисту прав і свобод; 3) забезпечення інформаційної відкритості в суспільстві щодо стану корупції та результативності антикорупційних заходів; 4) організація просвітницької роботи з населенням (наприклад, за допомогою створення спеціалізованих юридичних служб) та окремими соціальними групами (наприклад, представницьким організаціям певних соціальних груп); 5) сприяння підвищенню рівня життя населення як найбільш результативний механізм подолання корупції [205; 174, с. 83-85].

Зарубіжний досвід удосконалення механізмів протидії корупції свідчить про активну роль громадськості у процесі розробки, впровадження та контролю за виконанням положень антикорупційної реформи, про що неодноразово зазначалося у спеціальній науковій літературі. Зокрема, Н. Підбережник у своїй публікації, присвяченій вивченню досвіду Польщі щодо вдосконалення управлінських механізмів протидії та запобігання корупції, наголошує на важливості взаємодії громадськості та органів публічного регіонального управління [127, с. 162-163]. Громадська участь забезпечується шляхом систематичної роботи місцевих та регіональних органів влади щодо підвищення свідомості громадян стосовно ролі етичних норм та правил у суспільстві, підтримки діяльності громадських організацій, які інформують населення про рішення органів влади та здійснюють контроль за ними.

Корисним для вдосконалення механізмів з урахуванням особливостей регіонального розвитку виділено наступні напрями взаємодії суб'єктів публічного адміністрування з інституціями громадянського суспільства у сфері протидії корупції: 1) залучення інститутів громадянського суспільства до вироблення та

реалізації політики запобігання та протидії корупції в системі публічного управління регіональним розвитком; 2) залучення інститутів громадянського суспільства до антикорупційної експертизи програм публічного управління регіональним розвитком; 3) залучення громадськості до контролю за використанням ресурсів, призначених для формування та впровадження відповідних програм протидії корупції в системі публічного управління регіональним розвитком України; 4) формування громадської позиції підтримки та сприяння органам регіонального управління щодо протидії корупції в системі публічного управління регіональним розвитком.в Україні, на нашу думку, може бути досвід Польщі щодо діяльності регіональних та місцевих органів влади відповідно до реалізації Громадського договору – програми співпраці з неурядовими організаціями, в межах якої інформують громадськість про основні рішення, прийняті ними, та розглядають громадські ініціативи щодо вирішення проблем місцевого та регіонального значення [127, с. 163].

З метою забезпечення принципу передбачуваності в діяльності регіональної та місцевої влади, діяльність останніх повинна здійснюватися відповідно до попередньо опрацьованих планів, стратегії, «дорожньої карти», розроблених із залученням громадськості як зацікавленої та контролюючої сторони. Натомість, антикорупційні стратегії та відповідні програми розроблені не у всіх регіонах.

Повертаючись до досвіду Польщі щодо вдосконалення механізмів протидії корупції в органах публічного управління регіональним розвитком, зазначимо, що органи регіональної та місцевої влади здійснюють моніторинг своєї діяльності, що дає змогу визначити ефективність та результативність виконання поставлених перед ними завдань, а результати таких моніторингів є відкритими для громадськості [127, с. 163].

Громадськість Польщі залучається до протидії корупції в регіональному управлінні через проведення широкої просвітницької кампанії, спрямованої на формування антикорупційної суспільної свідомості. З цією метою у 2004 р. було впроваджено «Антикорупційну громадянську картку» [233], яка надала громадянам у доступній формі інформацію про нормативні приписи щодо

боротьби з корупцією та як слід себе поводити у випадку виявлення вимог хабара чи інших незаконних дій. Картка надає інформацію про діяльність інституцій щодо запобігання й протидії корупції. Окрім цього, у Польщі ведеться широка роз'яснювальна робота, головною ідеєю якої є думка, що від корупції програє кожен громадянин, а тому усі мають бути зацікавлені у її подоланні, і що від кожного залежить успіх боротьби з нею. Громадяни мають можливість подавати до компетентних органів заяви про виявлених ними корупційних правопорушень. Для того, щоб кожен мав можливість долучитись до процесу протидії корупції, поліцейні відділи ввели в дію спеціальні адреси електронних скриньок.

Важливим інструментом реалізації політики протидії корупції у Польщі є відкритий доступ громадськості до інформації, який є своєрідним контролем за діяльністю публічної влади. Він регулюється Законом «Про доступ до публічної інформації» від 06.09.2001 р.

Позитивний ефект у боротьбі з корупцією у Польщі відіграє залучення до реалізації антикорупційної політики представників громадськості. Зокрема, з представників різних неурядових інституцій для забезпечення професійного та громадського контролю за реалізацією антикорупційних заходів було створено Моніторинговий Комітет [10]. Громадські організації здійснюють виявлення та реєстрацію випадків корупції, проводять моніторинг нормативної бази, розробляють пропозиції щодо її удосконалення, інформують населення.

У свою чергу, Н. Підбережник, досліджуючи антикорупційну політику в країнах Західної Європи, визнає корисним для реалізації ефективної антикорупційної політики в Україні забезпечення прозорості діяльності органів державної влади, активізацію політичної участі громадян, організований соціальний контроль з боку громадянського суспільства за системою державного управління, запровадити програми правового навчання громадян [126, с. 131].

Державною програмою щодо реалізації основних засад Антикорупційної стратегії на 2015–2017 роки передбачено встановлення нових форм співпраці з громадськістю у формуванні та моніторингу реалізації державної антикорупційної політики, а також затвердження спільного з громадськістю меморандуму щодо

принципів партнерства у сфері антикорупційної політики та забезпечення його виконання. До речі, попередньою Антикорупційною програмою також планувалося здійснення комплексу заходів, спрямованих на підвищення рівня знань різних верств населення про особисту участь громадян у запобіганні та викритті фактів корупційних діянь, і запровадження у загальноосвітніх, професійно-технічних та вищих навчальних закладах освітніх програм, тематичних занять з питань протидії корупції, і забезпечення проведення соціологічних досліджень у сфері запобігання та протидії корупції із залученням громадських організацій тощо [79, с. 51]. Однак, як показала практика, реальний механізм ефективної участі громадськості у виробленні, впровадженні та контролі антикорупційної політики так і не запрацював.

Участь громадськості у виробленні, прийнятті, виконанні та контролі за виконанням управлінських рішень органами регіонального управління – один із найважливіших інструментів протидії корупції в регіональному управлінні, а відтак реформування системи публічного управління є одним із визначальних напрямків на шляху подолання корупції. З метою реформування системи публічного управління регіональним розвитком в антикорупційному напрямку необхідним є проведення низки заходів: 1) використання засобів соціальної підзвітності: організація консультаційно-інформаційних служб для інформування громадськості про комплекс гарантованих публічних послуг, що надаються державними та комунальними установами; громадський моніторинг корупційних правопорушень у вказаних закладах із подальшим розголошенням; 2) забезпечення ефективного контролю за діяльністю підприємств-надавачів публічних послуг з боку житлово-експлуатаційних управлінь, управлінь охорони здоров'я, управлінь освіти, виконавчих комітетів районних чи міських рад, управлінь захисту прав споживачів; створення умов для залучення до цього процесу громадських організацій; 3) посилення взаємодії об'єднань громадян з органами державної влади і органами місцевого самоврядування у сфері формування та реалізації державної антикорупційної політики, забезпечення підтримки громадянським суспільством антикорупційних заходів, що

здійснюються державною та регіональною владою; 4) створення умов для виконання функцій громадської антикорупційної експертизи нормативно-правових актів Українською антикорупційною коаліцією інститутів громадянського суспільства (створеної на початку грудня 2011 р.), Всеукраїнською громадською організацією «Всеукраїнська Спеціальна Колегія з питань боротьби з корупцією та організованою злочинністю» чи іншими профільними інститутами громадянського суспільства [21].

Практика взаємодії інституцій громадянського суспільства з органами публічно-правової протидії корупції в умовах регіонального розвитку не є достатньо поширеною. Якщо навіть на рівні регіону і розроблено антикорупційну програму, то вона не передбачає достатньої участі громадськості у її реалізації. Так, наприклад, згідно з положеннями «Програми щодо запобігання і протидії корупції в області на 2013-2015 роки» [170], схваленої розпорядженням голови Житомирської обласної державної адміністрації, серед шляхів і способів розв'язання проблеми корупції в регіоні названо: 1) посилення взаємодії громадськості з місцевими органами державної влади і органами місцевого самоврядування у сфері формування та реалізації державної антикорупційної політики у сфері запобігання і протидії корупції, забезпечення підтримки громадянами регіону антикорупційних заходів, що здійснюються в області; 2) формування у суспільстві нетерпимого, негативного ставлення до корупції як суспільно-небезпечного явища; 3) забезпечення відкритості та поінформованості громадськості про здійснення заходів щодо запобігання і протидії корупції. Крім того, метою Програми є впровадження механізмів зменшення рівня корупції в області відповідно до положень Національної антикорупційної стратегії на 2011–2015 роки, забезпечення ефективної реалізації загальнодержавної антикорупційної політики у сфері запобігання і протидії корупції в області, здійснення комплексу заходів, спрямованих на виявлення та усунення умов, що сприяють або можуть сприяти у виникненні корупції, а також запобігання спробам їх створити через упровадження превентивних заходів, налагодження узгодженої та дієвої співпраці місцевих органів влади та громадських структур

у зазначеній сфері. Серед багатьох завдань, які слід виконати для досягнення поставленої мети, розробники Програми називають: 1) поліпшення умов доступу фізичних, юридичних осіб та об'єднань громадян без статусу юридичної особи до інформації про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування; 2) формування громадської підтримки дій влади у запобіганні і протидії корупції, профілактичні та просвітницькі заходи. Водночас, контроль за ходом виконання заходів Програми здійснює сектор з питань запобігання та виявлення корупції апарату обласної державної адміністрації. Інформація про хід виконання заходів Програми періодично, у міру потреби, заслуховується на розширених нарадах при голові обласної державної адміністрації і не рідше одного разу на рік вноситься на розгляд колегії облдержадміністрації.

Зазначена вище Антикорупційна програма Київської обласної державної адміністрації на 2017 рік у розділі «Формування громадської підтримки дій влади у запобіганні корупції, профілактичні та просвітницькі заходи» передбачає наступні форми взаємодії органу публічного управління регіональним розвитком: 1) розгляд та обговорення на спільному засіданні громадської ради при облдержадміністрації стану виконання в органах виконавчої влади області антикорупційного законодавства України; 2) проведення із залученням громадських організацій конференцій, «круглих столів», прес-конференцій, зустрічей з представниками органів влади з метою формування в суспільстві негативного ставлення до будь-яких корупційних проявів; 3) забезпечення безперешкодного доступу громадськості до наявної в органах виконавчої влади інформації про організацію та практичне виконання комплексних антикорупційних заходів; 4) висвітлення при проведенні єдиних днів інформування населення правових і практичних аспектів найбільш актуальних проблем боротьби з корупцією на національному та регіональному рівні; 5) стимулювання розвитку діяльності студентських рад щодо запобігання та протидії корупції у вищих навчальних закладах; 6) формування антикорупційної правосвідомості учнівської молоді через поширення знань про антикорупційне законодавство шляхом проведення тематичних занять та лекцій з питань



запобігання корупції у загальноосвітніх, професійно-технічних та вищих навчальних закладах незалежно від форми власності та інші просвітницькі заходи [140].

Таким чином, декларуючи в програмному документі активну участь громадських структур в антикорупційній діяльності в регіоні, контроль за виконанням своєї програми облдержадміністрація залишає за своїм структурним відділом. Виходить так, що самі виконавці себе ж контролюють, а це апріорі демотивація від подальшої участі громадськості в протидії корупції в регіоні, адже громадський контроль – один із найважливіших інструментів такої протидії.

Отже, важливість взаємодії органів влади та громадських організацій щодо протидії корупції в умовах регіонального розвитку не підлягає сумніву. Участь громадськості у протидії корупції було і є задекларовано у відповідних законодавчих актах та програмних документах. Зважаючи на процеси децентралізації влади, громадський контроль та дієва участь у антикорупційній діяльності органів влади в системі публічно-правової протидії корупції в умовах регіонального розвитку набуває життєво важливого значення.

### **3.3. Шляхи вдосконалення публічно-правового механізму протидії корупції в умовах регіонального розвитку**

Увага науковців до проблеми вдосконалення механізму протидії корупції у публічному управлінні невпинно зростає. Так, С.Серьогін у своєму дисертаційному дослідженні доводить доцільність виокремлення державних механізмів протидії (боротьби, обмеження) та попередження корупції в органах публічної влади, які мають бути спрямовані на усунення причин та посилення впливу корупціогенних чинників і мають винятково низхідний характер. Автор також виокремлює такі механізми попередження та протидії корупції: державно-політичні, державно-правові, соціально-економічні, суспільно-громадянські,

соціокультурні (вони поділяються на загальні та спеціальні, базуються на запровадженні заходів стратегічного і тактичного характеру) [183, с. 10–13].

Разом з тим, питанням протидії корупції в системі державного управління регіональним розвитком присвячено недостатньо уваги у науковій літературі. Аналіз окремих досліджень, присвячених цій темі, дає можливість з'ясувати основні позиції науковців щодо сутності механізму протидії корупції у сфері державного управління.

Наукові підходи до вдосконалення механізму публічно-правової протидії корупції в умовах регіонального розвитку передбачають вироблення конкретних заходів та рекомендацій. В. Побережний, розглядаючи у своїй публікації механізм обмеження корупційних дій державного службовця, пропонує припинити практику розширення повноважень публічної адміністрації за допомогою підзаконної нормотворчості, а також вважає за доцільне посилення функції внутрішнього контролю в органах публічної адміністрації (фінансовий контроль та службові розслідування) [130, с. 428].

У науково-практичному напрямку вдосконалення системи управління регіональним розвитком виділяють конкретні практичні рекомендації подолання корупції в органах місцевого самоврядування. Так, наприклад, О. Банчук у практичному посібнику «Запобігання і протидія корупції в органах місцевого самоврядування» [11, с. 45–66] зазначає, що запобігти вчиненню корупційного правопорушення в органах публічної влади можливо: по-перше, забезпеченням високого рівня поінформованості приватних осіб щодо діяльності органу влади; по-друге, створення умов повноцінного доступу до органу місцевого самоврядування, в тому числі і до послуг, які надає орган місцевого самоврядування; по-третє, встановлення обґрунтованих та розумних термінів обслуговування приватних осіб, тобто надання відповідей на звернення та виконання інших завдань; по-четверте, забезпечення належного внутрішнього контролю та ефективності службових розслідувань, адже контрольно-ревізійні підрозділи органів влади повністю залежать від керівника органу; по-п'яте, спрощення процедури надання адміністративних послуг, надання яких почасти

ускладнюється суперечливістю правового регулювання; по-шосте, прозорість надання адміністративних послуг; по-сьоме, встановлення та дотримання правил поведінки з приватними особами, виходячи з принципів поваги до особи, рівності, професійного підходу до вирішення проблеми, з якою звернулася приватна особа.

Принагідно слід зазначити, що основні правила етичної поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій в органах місцевого самоврядування, закріплені у ст.ст. 5-17 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [165].

Досліджуючи розвиток держано-управлінських механізмів протидії виникненню корупції в сфері охорони здоров'я, Т. П. Попченко виділяє національний, регіональний та локальний рівні управлінського впливу на протидію корупції. На думку науковця, регіональний рівень передбачає розроблення регіональних програм. Переважно це антикорупційні стратегії, ініційовані керівництвом певного регіону, що справляють вплив на території цього регіону (слід зауважити, що вони в більшості своїй перекликаються з національними стратегічними механізмами протидії корупції) [134, с. 11-12].

Інший науковець, В. І. Козак, наголошує на важливості адміністративної реформи як чинника успішної антикорупційної політики держави, зокрема у сфері публічного управління. Автор підкріплює свої висновки дослідженнями думки експертного середовища. Так, опитування експертного середовища на початку 2013 року показало, що до головних чинників, які сприятимуть подоланню та протидії корупції в Україні респонденти віднесли такі механізми адміністративного реформування, як прискорення децентралізації влади, запровадження електронного врядування, посилення прозорості, підзвітності та відкритості влади, посилення ролі інституцій громадянського суспільства у сфері публічного управління. Зрештою, автор робить висновок, що головним механізмом адміністративного реформування в запобіганні та протидії корупції є широке запровадження електронного урядування [69, с. 267–268].

У сучасних дослідженнях сутності та причин корупційних проявів в Україні вбачають доцільним виділити кілька напрямків стратегії протидії корупції,

зокрема: 1) суспільне усвідомлення небезпеки корупції та її наслідків; 2) запобігання та протидія корупційним проявам; 3) верховенство закону і захист прав громадян [104, с. 190].

Підписання Угоди про асоціацію з ЄС ставить перед Україною вимоги системних змін у публічному управлінні, запровадження яких відбувається із застосування системних методів [10, с. 40–48]. Одночасно потрібно реформувати систему публічно-правової протидії корупції в умовах регіонального розвитку, надавши більше повноважень місцевим громадам, які в свою чергу мають сформувати відповідальну і ефективну місцеву владу. Однак нерівномірність регіонального розвитку України криє в собі низку небезпек, адже дефіцитний місцевий бюджет, позбавлений дотацій з Державного бюджету України дасть місцевій громаді не стільки можливості, скільки виклики, а тому потрібно до процесів децентралізації підходити виважено та поступово. Адже запровадження децентралізації в управлінні повинно супроводжуватися вирішенням найгостріших проблем наповнення місцевих бюджетів. Зокрема існує проблема із крупними платниками податків, які зареєстровані, скажімо, в Києві, а виробничі потужності розташовані в одному з райцентрів Київської області. Таким чином, податки сплачуються за місцем реєстрації, але інфраструктура використовується за місцем знаходження. Доцільно також вивчити та врахувати досвід європейських країн, на що звертають свою увагу вітчизняні науковці [199, с. 84–89].

Зазначені вище проблеми посилюються високим рівнем корупції, найвідчутніший вплив якої спостерігається саме на місцевому рівні, тобто там де відбувається безпосередній контакт громадян місцевої громади зі службовими особами органів місцевого самоврядування, сфери освіти, медицини та обслуговування. На нашу думку, дуже багато у цьому відношенні залежить від самих органів місцевої влади, від їх персонального складу та колегіального нетерпимого ставлення до корупції. Розглянемо кілька напрямків діяльності органів місцевого самоврядування щодо подолання високого рівня корупції на місцевому та регіональному рівнях.

Напрямки діяльності органів публічного регіонального управління щодо протидії корупції можна окреслити наступним чином. Потрібно створити систему публічної служби, яка б керувалась інтересом громади, регіону, а не власною вигодою. Для цього варто запровадити залучення до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування громадян на реальній (а не формальній!) конкурсній основі на засадах професіоналізму та високих моральних якостей. *Підвищенню професійного рівня службовців публічного сектору* сприятиме скорочення чисельності та суттєве підвищення заробітної плати. Служба в органах публічної влади повинна бути престижною, забезпеченою, та водночас і продуктивною. З цією метою варто налагодити ефективну систему виявлення та усунення конфлікту інтересів, запровадити відкритість та прозорість органів місцевої влади, зокрема обов'язково відкрити доступ до майнового стану в першу чергу посадових осіб, розробити місцеві антикорупційні програми та виконувати їх.

Як відомо, одним із факторів, що сприяють розвитку корупції в органах державної влади, є недоступність до інформації та необхідність звертатися до службовця за відповідною послугою. Аби зменшити подібну залежність громадян від окремого державного службовця, потрібно *максимально полегшити доступ до джерел публічної інформації*, в тому числі реєстрів, аби запитувана інформація була легкодоступною і не становила цінності, зумовленої насамперед труднощами у її здобутті. Дослідники нормативно-правового регулювання протидії та запобігання корупції наголошують на важливості виконання вимог законодавства щодо прозорості інформації [43, с. 49]. Крім того, варто запровадити продуктивну роботу офіційних сайтів державних органів, органів місцевого самоврядування, забезпечити його інформативність та наповнення актуальною інформацією. Електронне урядування значно зменшить можливості давати і приймати хабарі, а будь-які запити, звернення до органів влади зробить прозорими, неупередженими та легшими для опрацювання. В умовах побудови інформаційного суспільства цей вид адміністрування буде отримувати все більшу вагу. Дуже актуальним, на наш погляд, буде відкритий доступ до інформації про використання державних

коштів, коштів місцевої громади, зокрема щодо державних закупівель та надходжень до місцевих бюджетів, а також доступу до соціальних послуг. Це значно полегшить громадський контроль за діями влади та надасть перевагу добросовісним та ефективним управлінцям зміцнити свій авторитет в громаді. Чинним законодавством визначено, що публічна інформація – це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених Законом України «Про доступ до публічної інформації» [146].

Важливо також *забезпечити прозорість тендерних державних закупівель*, розвиваючи створену систему публічних закупівель за допомогою електронної системи та переважного застосування процедури відкритих торгів, що мінімізує корупційні ризики, зменшить собівартість вартість послуги чи продукції та одночасно дозволить знову ж таки сформувати в бізнес-середовищі тверде переконання, що корупційна складова у тій чи іншій господарській угоді не є вирішальною, та спонукатиме бізнес до чесної конкуренції, від чого виграють усі. Крім того, варто забезпечити реальну участь представників громадськості у тендерних комітетах на умовах черговості та ротації, аби не виникало жодних передумов для зрощення громадських та олігархічних еліт через сублімацію. Все це відповідає визнанням на міжнародному рівні принципам належно урядування, закріпленим ООН [223], а також дієвими в структурах ЄС. Адже для держав-членів ЄС визначені єдині принципи управління, дотримання яких є обов'язкове для усіх країн ЄС, зокрема таких принципів як відкритість, прозорість, звітність, ефективність, результативність, передбачуваність [50, с. 14–25], що стало основою стандартів управління в ЄС [388, с. 25–26].

Ефективним стимулом для усунення корупційної складової із діалогу між бізнес-спільнотою та органами публічної влади стало б всіляка підтримка чесних стосунків із представниками бізнесу та нетерпимість як влади, так і бізнес

спільноти до тих суб'єктів господарювання, які заплямували себе корупційними скандалами. Слід *створити нормальні умови співпраці органів місцевої влади з чесним бізнесом* і водночас максимально ускладнити доступ публічних ресурсів тих суб'єктів господарювання, які були причетні до корупційних правопорушень. Дерегуляція економіки та зменшення кількості контролюючих органів, які мають право перешкоджати веденню бізнесу або взагалі його закрити, буде також позитивним чинником у зменшенні рівні корупції на регіональному та місцевому рівнях. Сподіваємося, що поширення юридичної відповідальності за корупційні правопорушення у приватному секторі справить позитивний вплив на бізнес-спільноту в напрямку нетерпимості до корупції у приватному секторі економіки і управління. Слушною ідеєю вважаємо створення реєстру корупціонерів та добросовісних суб'єктів господарювання з публічним доступом до його відомостей.

З підписанням Угоди про асоціацію з ЄС Україна бере на себе конкретні зобов'язання щодо *приведення національного антикорупційного законодавства у відповідність до законодавства ЄС*. Сторони цієї Угоди зобов'язуються співпрацювати у боротьбі зі злочинністю, зокрема таке співробітництво буде спрямоване на подолання корупції як у приватному, так і в державному секторі. У цьому відношенні не менш важливим для України є досвід країн Європи у реформуванні системи відносин центральної та регіональної ланки державного управління, побудови ефективної системи місцевого самоврядування, на що неодноразово зверталася увага дослідниками. Так, В. Шарий у своїй праці зазначає, що важливим складником раціоналізації управління регіональним розвитком має стати аналіз європейського досвіду формування ефективних механізмів регіональної політики, аналіз самостійної діяльності регіонів на зовнішніх ринках, що дало б можливість дослідити суперечності та проблеми, що виникають у процесі формування та реалізації регіональної політики вже в контексті розвитку самоврядних структур [210, с. 289].

Ефективність реалізації антикорупційної політики, зрештою її успіх, залежить від впливу багатьох факторів: політичних, соціальних, економічних, психологічних, історичних, культурних тощо. Чітке усвідомлення *можливих*

*ризиків на шляху реалізації антикорупційних заходів, в тому числі і на рівні управління регіональним розвитком, дає можливість завчасно запобігти таким небезпекам. Так, І. В. Валюшко формулює наступні ризики реалізації антикорупційної політики: 1) порушення цивільних прав; 2) культурний чинник: проектування антикорупційних дій має врахувати вкорінене небажання виявляти правопорушників, згоду на вирішення справ «за знайомством» і непотизм (перевага кровних інтересів перед державними); 3) ідеологізація боротьби з корупцією: протидія корупції стає основоположною місією керівництва країни, а кожна проблема пояснюється існуванням корумпованої системи. Використання надзвичайних засобів у таких умовах може справді поліпшити ситуацію, про те воно не має бути тривалим, адже може спричинити зворотний ефект – громадську «девальвацію» будь-яких антикорупційних дій; 4) одноразовий характер: боротьба з корупцією не може здійснюватися як окремі акції, а повинна мати стратегічний характер; 5) відсутність політичного консенсусу: в умовах відвертої конфронтації основних політичних сил протидія корупції стає засобом легітимації цілей, отримання електоральних дивідендів чи усунення опонентів [22, с. 104].*

*Запобігти вчиненню корупційного правопорушення в органах публічної влади, в тому числі і на регіональному рівні, можливо наступними заходами: забезпеченням високого рівня поінформованості приватних осіб щодо діяльності органу влади; створенням умов повноцінного доступу до органу місцевого самоврядування, в тому числі і до послуг, які надає орган місцевого самоврядування; встановленням обґрунтованих та розумних термінів обслуговування приватних осіб, тобто надання відповідей на звернення та виконання інших завдань; забезпеченням належного внутрішнього контролю та ефективності службових розслідувань, адже контрольно-ревізійні підрозділи органів влади повністю залежать від керівника органу; спрощенням процедури надання адміністративних послуг, надання яких почасти ускладнюється суперечливістю правового регулювання; прозорістю надання адміністративних послуг; встановленням та дотриманням правил поведінки з приватними особами,*



виходячи з принципів поваги до особи, рівності, професійного підходу до вирішення проблеми, з якою звернулася приватна особа.

З метою розробки ефективних механізмів публічно-правової протидії корупції в умовах регіонального розвитку, необхідно *постійно відслідковувати динамічні зміни в корупційній сфері на основі єдиної системи державного моніторингу*, спрямованої на регулярний збір та обробку інформації про корупційні прояви з урахуванням всіх факторів: зовнішніх і внутрішніх факторів. До зовнішніх, ми, відносимо всі фактори, які пов'язані з необхідністю дотримання міжнародних стандартів при формуванні дієвих механізмів запобігання корупційним проявам, оскільки Україна є членом ГРЕКО та інших світових антикорупційних організацій. А це зобов'язує нашу країну до імплементації конвенційних положень і впровадженню запропонованих антикорупційних рекомендацій. Ця робота повинна бути централізована і підпорядкована, виключно Національному антикорупційному бюро України. Оскільки на сьогоднішній день, ми маємо зворотну ситуацію – різні органи державної влади одночасно вирішують завдання щодо попередження, профілактики та протидії корупції в межах своєї компетенції.

Внутрішні фактори, на які треба звернути увагу при розробці та впровадженні механізмів публічно-правової протидії корупції в умовах регіонального розвитку, пов'язані з аналізом діючої державної антикорупційної політики та виявленням рівня сприйняття корупції населенням. Основою для цього є використання громадських організацій для виявлення корупційних проявів на регіональному рівні, що передбачає аналіз і оцінку думки населення, громадських організацій та регіональних засобів масової інформації.

На нашу думку, *антикорупційне реформування системи публічно-правової протидії корупції в умовах регіонального розвитку повинно ґрунтуватися на окремих положеннях рекомендації Восьмого конгресу ООН з попередження злочинності та поводження з правопорушниками* (Гавана, 1990 рік), що містяться в резолюції «Корупція у сфері державного управління». Конгрес рекомендував державам – членам ООН розробити адміністративні та регулятивні механізми для

попередження практики корупції у державному управлінні і зловживання владою, які повинні включати: а) розробку регіональних планів економічного і соціального розвитку в межах загальнодержавної антикорупційної стратегії, як особливо пріоритетні напрямки; б) підвищення суспільної інформованості щодо права на користування державними послугами і регіональними програмами, забезпечення функціонування ефективного механізму для подачі скарг на корупційні прояви; в) створення належних внутрішніх процедур управління в регіональних державних установах; г) вжиття заходів в рамках регіональних державних установ для забезпечення прозорості звітності, ефективних дисциплінарних заходів та засобів правового захисту стосовно державних службовців; д) вдосконалення банківських і фінансових правил і механізмів з метою моніторингу, контролю та попередженню переказів коштів, отриманих в результаті корупційних дій [135].

Головне у побудові механізму публічно-правової протидії корупції в умовах регіонального розвитку – *неухильне виконання жорстких процедур, які чітко регламентували б прийняття рішень з економічних питань в регіоні* та не допускали б впливу чиновників на процедуру прийняття рішення. Необхідно провести глибоку реструктуризацію всього апарату публічного управління, відсікаючи непотрібні ланки. Кожне питання має перебувати у виключній компетенції профільного підрозділу. Потрібно також раціоналізувати склад і чисельність регіональних підрозділів органів виконавчої влади віддаючи перевагу їх укрупненню, з тим щоб кожне з них відповідало не за один регіон, а за їх групу.

Необхідно зміцнити органи місцевого самоврядування, закріпивши за ними стійкі податкові надходження і права мінімальної частки в доходах регіонального бюджету. Необхідно завершити створення механізму перевірки декларацій чиновників про доходи та майно і почати його широкомасштабне застосування.

Важливим фактором вдосконалення механізмів публічно-правової протидії корупції в умовах регіонального розвитку в Україні є розробка та впровадження ефективної державної антикорупційної політики, яка б забезпечувалась не оновленим, а кардинально новим антикорупційним законодавством

європейського зразка, на чому наголошувалось у працях вітчизняних науковців [66, с. 7].

Критично важливим є *гармонійне поєднання процесів децентралізації та системності державної антикорупційної політики*. Як слушно зазначає О. Онишко, модель організації державної системи протидії корупції, яка передбачає виділення в межах загальної системи окремих оперативних підсистем, створює передумови прийняття не лише задекларованих зверху конкретних завдань і механізмів, але й набуття нижчими структурами реальної здатності власноруч вирішувати проблеми подолання корупційних дій. Крім того, така система дає можливість без втрати часового фактора, додаткових, часто бюрократичних узгоджень більш повно врахувати та вжити необхідних заходів, що забезпечать їх належну якість та результативність. Тому подібна децентралізація функцій і повноважень також сприятиме налагодженню тісніших взаємозв'язків інтересів і завдань окремих адміністративно-територіальних, відомчих структур і утворень, що сьогодні, як відомо, становить окрему проблему [118, с. 38].

О. Онишко також виділяє дві групи показників, за якими можна оцінити потенційні та реалізовані ризики корупційних дій. Першу групу становлять показники, що свідчать про існування певних ризиків і умов для корупції у зовнішньому середовищі, враховуючи при цьому регіональну та галузеву специфіку, тобто необхідно оцінити ризики соціально-економічного розвитку, джерела тонізації фінансових потоків та фінансових операцій, розбіжності між ключовими макроекономічними показниками (номінального та економіко-технологічного зростання корпоративного сектору; динаміка пасивних заощаджень домогосподарств як резерву нелегального грошового обороту; зміна розриву між споживчими видатками домогосподарств і товарооборотом товарів і послуг тощо). Науковець також зазначає, що, зважаючи на відмінності між окремими регіонами, які по-різному можуть впливати на потенційні корупційні дії, важливо згрупувати окремі регіони для визначення відповідних територіальних та галузевих корупційних ризиків. Друга група показників

стосується фінансово-економічного середовища самого працівника (фінансове та соціальне забезпечення державного службовця) [118, с. 39].

На нашу думку, *основним елементом вдосконалення механізму публічно-правової протидії корупції в умовах регіонального розвитку має стати загальнообов'язкове декларування видатків і доходів усіх працівників бюджетної сфери*. Зважаючи на практику формального володіння певними активами, що фактично належать особі, яка їх здобула з використанням корупційної складової, іншими особами (родичами, друзями, підлеглими), лише загальнообов'язкове декларування доходів і видатків дасть змогу виявити економічні сліди корупційних дій в системі публічного управління, в тому числі і в системі регіонального розвитку.

На жаль, нині чинна система декларування доходів держаними службовцями недосконала. Добросовісний чиновник не має можливості отримати достовірну та професійну допомогу щодо правильного оформлення декларації. Крім того, згідно з положеннями нового Закону України «Про запобігання корупції» декларація про майновий стан та доходи буде заповнювати та подаватися на веб-сайті Національного агентства з питань запобігання корупції, до повноважень якого віднесено здійснення контролю та перевірки, а також зберігання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування.

Не менш важливим є *дотримання принципу публічності та доступу громадськості до інформації про статки службовців сфери публічного управління*. За умов запровадження децентралізації управління, саме громада буде найбільш зацікавленою стороною у подоланні корупції на місцевому та регіональному рівнях, а тому громадськість повинна мати доступ до такої інформації та здійснювати громадський контроль за діяльністю суб'єктів регіональної влади. Певним чином сприяє цьому відкриття доступу громадськості до електронного Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, що значно ускладнює приховання доходів, отриманих корупційним шляхом.

Серед інших інструментів протидії корупції в умовах адміністративних реформ називають ефектне кадрове забезпечення та очищення корпусу державних службовців від корумпованих чиновників [70, с. 262].

Виходячи з вищенаведеного, можна визначити такі *заходи щодо вдосконалення механізму публічно-правової протидії корупції в умовах регіонального розвитку*, які включають: а) розробку регіональних планів економічного і соціального розвитку в межах загальнодержавної антикорупційної стратегії, як особливо пріоритетні напрямки; б) підвищення суспільної інформованості щодо права на користування державними послугами і регіональними програмами, забезпечення функціонування ефективного механізму для подачі скарг на корупційні прояви; в) створення належних внутрішніх процедур управління в регіональних державних установах; г) вжиття заходів в рамках регіональних державних установ для забезпечення прозорості звітності, ефективних дисциплінарних заходів та засобів правового захисту стосовно державних службовців. Разом з тим, основним елементом вдосконалення механізму публічно-правової протидії корупції в умовах регіонального розвитку має стати загальнообов'язкове декларування видатків і доходів усіх працівників бюджетної сфери. Запорукою ефективної публічно-правової протидії корупції в умовах регіонального розвитку є успішна адміністративна реформа, що передбачає збалансування процесів децентралізації влади та забезпечення виконання загальнодержавних функцій публічного управління.

Дорожня карта публічно-правової протидії корупції в умовах регіонального розвитку – важливий інструмент планування, здійснення та контролю за виконанням антикорупційних заходів, передбачених регіональними антикорупційними програмами. Дорожня карта публічно-правової протидії корупції в умовах регіонального розвитку має базуватися на впровадженні національної антикорупційної реформи та узгоджуватися з реформою публічної служби та процесами децентралізації влади в Україні, а також враховувати засади та напрямки регіонального розвитку України [154]. Основою для широкомасштабних реформ національного значення є, звичайно, конституційна

реформа, яка передбачає внесення відповідних змін до Основного Закону України.

Враховуючи положення Закону України «Про засади державної регіональної політики» [149], який дає вводить поняття макрорегіону, регіону та мікрорегіону, регіональні ДКПК варто розробляти на відповідних рівнях.

У системі публічно-правової протидії корупції в умовах регіонального розвитку поступово розробляються та приймаються відповідні плани заходів щодо імплементації ДПРАС на рівні регіону та мікрорегіону. Так, наприклад, відповідний План заходів регіонального значення затверджено розпорядженням голови Кіровоградської обласної державної адміністрації від 03.06.2015 № 215-р. Розпорядженням Вінницької облдержадміністрації від 05 червня 2015 року № 338 «Про заходи щодо реалізації державної антикорупційної політики (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки» також затверджено план заходів. У свою чергу, на виконання розпорядження Вінницької облдержадміністрації від 05.06.2015 № 338 на рівні районних державних адміністрацій затверджуються плани заходів, тобто ДКПК на рівні мікрорегіону. Наприклад, розпорядженням голови Липовецької райдержадміністрації (Вінницька обл.) «Про заходи реалізації державної антикорупційної політики (Антикорупційної стратегії) на 2015-2017 роки» від 9.06.2015 № 161 затверджено План заходів з виконання відповідної програми. Водночас, на даний час відсутня ДКПК на рівні макрорегіону як ланка комплексної взаємодії та узгодження адміністративної, антикорупційної та реформи регіонального розвитку з відповідним рівнем узагальнення.

Ефективна публічно-правова протидія корупції в умовах регіонального розвитку можлива за умов системності та узгодженості впливів у наступних напрямках: 1) удосконалення правового регулювання протидії корупції; 2) реформа системи публічного управління; 3) реформа місцевого самоврядування та децентралізація влади.

Антикорупційні заходи у сфері публічного управління регіональним розвитком повинні бути спрямовані на прояви корупції в усіх сферах і рівнях.

Запорукою успіху антикорупційної діяльності в умовах децентралізації влади має стати активна участь і підтримка громадськості.

Метою Дорожньої карти протидії корупції є реалізація положень антикорупційного законодавства на регіональному рівні, зокрема Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2018–2020 роки (далі – ДПРАС), та створення ефективної системи протидії корупції на регіональному рівні.

Ефективній публічно-правовій протидії корупції в умовах регіонального розвитку сприятиме виділення наступних рівнів управлінського впливу:

1. Формування та реалізація регіональної антикорупційної політики відповідно до положень ДПРАС.

2. Розробка та впровадження системи заходів регіонального значення, спрямованих на попередження корупції.

3. Забезпечення активної громадської підтримки щодо виявлення фактів корупції в системі публічного управління регіональним розвитком та притягнення винних до відповідальності.

4. Формування максимальної прозорості та підзвітності у діяльності органів публічного управління регіональним розвитком.

Виходячи з визначених напрямків та рівнів антикорупційної діяльності в системі публічного управління регіональним розвитком, нами сформульовано основні завдання та заходи протидії корупції, викладені у додатку Г.

Разом з тим зазначимо, що дорожня карта публічно-правової протидії корупції в умовах регіонального розвитку України має відповідати напрямкам та основним засадам запобігання корупції, визначеним чинним законодавством. Відтак, з урахуванням позитивного зарубіжного досвіду публічно-правової протидії корупції в умовах регіонального розвитку вважаємо необхідним запровадити обов'язкове декларування доходів і видатків осіб, які перебувають на державній службі чи службі в органах місцевого самоврядування, а також усіх осіб, які отримують будь-які доходи з Державного бюджету України. Наступним кроком має стати запровадження системи загального декларування доходів і

видатків громадян, що дозволить мінімізувати тіньовий сектор економіки, а відтак і кардинально звузити коло джерел для фінансування корупції.

В умовах децентралізації влади регіональний рівень запобігання корупції набуває особливого значення, оскільки реформування системи публічного управління з метою децентралізації передбачає надання органам місцевої влади більших ресурсів, а тому критично важливим стає дієвий громадський контроль за діяльністю органів регіонального управління. Тому потрібно продовжувати роботу у напрямку полегшення доступу громадськості до моніторингу і контролю за діяльністю суб'єктів регіонального управління. Вважаємо позитивним відкриття доступу до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно та створення Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні правопорушення. За прикладом досвіду Ізраїлю та Німеччини, пропонуємо вносити до даного реєстру і юридичних осіб, які вдавалися до корупційних діянь. Внесення такої юридичної особи до вказаного реєстру посилить позитивних ефект від впровадження електронних тендерних закупівель в державному секторі та сприятиме виробленню ефективних і реальних антикорупційних політик в межах окремої юридичної особи. Адже юридична особа, яка справді дбає про свою ділову репутацію, докладе максимум зусиль для того, щоб не допустити особу, схильну до корупції, до управління чи представництва у стосунках з замовниками у державних закупівель. З розвитком децентралізації влади в Україні, кількість та вага закупівель на регіональному та місцевому рівні значно зросте, а тому врахування даних, про юридичних осіб з корупційною історією, сприятиме недопущенню їх до закупівель у публічному секторі та стимулюватиме постачальників запобігати будь-яким проявам корупції.

Таким чином, вдосконаленню механізму протидії корупції в державному управлінні регіональним розвитком сприятиме розроблення дорожніх карт протидії корупції на усіх рівнях регіонального управління (з відповідним ступенем узагальнення), що забезпечуватиме створення системного впливу на корупцію в системі публічного управління регіональним розвитком. Особливістю дорожньої карти протидії корупції на макрорегіональному рівні є врахування



впливів та забезпечення взаємодії реформ територіальної організації влади, державної служби та служби в органах місцевого самоврядування з протидією корупції в умовах регіонального розвитку України.

### **Висновки до Розділу 3**

Узагальнення зарубіжного досвіду та вітчизняних особливостей публічно-правового забезпечення протидії корупції в умовах регіонального розвитку України дозволило дійти таких висновків:

1. Сучасний стан щодо протидії корупції в системі державного управління регіональним розвитком відзначається необхідністю врахування антикорупційної складової під час проведення адміністративної реформи, основу якої складає децентралізація влади. Доведено, що у системі публічного управління корупція найчастіше може проявлятися в сфері ліцензування підприємницької діяльності, видачі різного роду дозвільних документів, наданні публічних послуг, приватизації об'єктів державної власності, земельних відносин тощо.

З урахуванням викладеного, підкреслено важливість і необхідність розробки регіональних планів економічного і соціального розвитку в межах загальнодержавної антикорупційної стратегії; підвищення суспільної інформованості щодо права на користування державними послугами і регіональними програмами, забезпечення функціонування ефективного механізму для подачі скарг на корупційні прояви; створення належних внутрішніх процедур управління в регіональних державних установах; вжиття заходів у межах дисциплінарних заходів та засобів правового захисту стосовно державних службовців. Оновлене антикорупційне законодавство передбачає низку новел, які потребують апробації та поступового і належного впровадження.

2. Взаємодія органів влади та громадських організацій щодо протидії корупції в системі державного управління регіональним розвитком має велике значення. Участь громадськості у протидії корупції було і є задекларовано у відповідних законодавчих актах та програмних документах. Однак, декларуючи в

програмному документі активну участь громадських структур в антикорупційній діяльності в регіоні, контроль за виконанням своєї програми облдержадміністрація залишає за своїм структурним відділом, що не сприяє ефективності контролю, адже саме громадський контроль – один із найважливіших інструментів протидії корупції в державному управлінні регіональним розвитком.

3. Основним елементом вдосконалення механізму протидії корупції в системі державного управління регіональним розвитком має стати загальнообов'язкове декларування видатків і доходів усіх працівників бюджетної сфери. Запорукою ефективною протидії корупції в системі державного управління регіональним розвитком є успішна адміністративна реформа, що передбачає збалансування процесів децентралізації влади та забезпечення виконання загальнодержавних функцій державного управління.

4. Аналіз системного підходу до протидії корупції в державному управлінні регіональним розвитком вказує на необхідність розробки Дорожньої карти протидії корупції на рівнях макрорегіону, регіону та мікрорегіону. Водночас, макрорегіональний рівень має комплексно враховувати дію процесів децентралізації та проведення адміністративної реформи.

## ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та запропоновано нове розв'язання наукового завдання щодо вдосконалення публічно-правового забезпечення протидії корупції в умовах регіонального розвитку України. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових наукових положень та висновків. Основні з них такі:

1. Поняття корупції, так само як і публічно-правова протидія цьому негативному суспільному явищу, має глибокі історичні корені. З розвитком суспільства еволюціонувало і поняття корупції, її форми, сприйняття чиновництвом та суспільством, яке коливалось від розуміння як способу вирішення проблеми чи просування по службі до категоричної заборони, запровадженням тяжкого покарання за корупційне правопорушення. Огляд наукових підходів в контексті генези публічно-правового забезпечення протидії корупції дало можливість виділити декілька умовних періодів з відмінними, притаманними їм рисами, а саме від Київської Русі і до новітнього часу в історії української державності. У XIX столітті наукова думка вже розуміла корупцію як явище багатогранне, складне та комплексне, однак тогочасне законодавство не втілювало узагальненого підходу до розуміння корупції, а виокремлювало певні його різновиди як склади злочину та, відповідно, встановлювало міру покарання за його вчинення. Радянський період свідчить про неадекватність підходів до розуміння корупції, яка вважалася явищем, непридатним радянському суспільству, привнесеним із капіталістичного світу. Проте радянська тоталітарна система з її репресивним апаратом була настільки потужною, що корупція не могла з нею конкурувати, а тому зі зменшенням рівня тоталітарності радянської держави поступово набирала ваги. Пострадянський період в умовах державного управління характеризується вакуумом державної влади, який швидко заповнив кримінально-корупційний симбіоз влади політичної та кримінальної, а відтак викликав необхідність вжиття конкретних заходів до протидії корупції публічно-правовими методами.

2. Виокремлено характерні ознаки корупції як об'єкта публічно-правової протидії цьому явищу в умовах регіонального розвитку, серед яких зокрема: 1) поширеність саме в діяльності місцевих органів влади; 2) обов'язкове наділення її суб'єкта владними повноваженнями; 3) виникнення корупційних відносин внаслідок зловживання владними повноваженнями; 4) наявність у суб'єкта владних повноважень під час зловживання владними повноваженнями власних корисливих інтересів або інших осіб.

3. У правовому регулюванні протидії корупції в умовах регіонального розвитку виділено декілька рівнів, залежно від юридичної сили нормативних актів, їх поширення та застосування до сфер публічного адміністрування регіональним розвитком України, зокрема: 1) міжнародно-правовий рівень, до якого входять міжнародні акти ООН, Ради Європи, ОЕСР; 2) національний рівень, що включає національне антикорупційне законодавство, основні засади якого закріплені в Конституції України, низці антикорупційних законів та підзаконних нормативно-правових актів; 3) місцевий (локальний) рівень.

4. Аналіз наукової літератури, позитивного світового досвіду та правозастосовної практики засвідчив пряму залежність ефективності результатів протидії корупції від конкретних заходів державного регулювання територіальним розвитком, серед яких зокрема: 1) впровадження та постійне застосування в управлінській практиці інструментів стратегічного планування розвитку території, яке сприяє точному визначенню пріоритетів регіонального розвитку; 2) удосконалення механізмів державної підтримки розвитку депресивних регіонів; 3) розробка системи заходів розбудови інфраструктури регіону, маючи на меті покращання умов використання інноваційних технологій, підвищення інвестиційної привабливості регіонів, розширення залучення вітчизняних та іноземних інвестицій для регіонального розвитку тощо; 4) адаптація національного законодавства з питань регіональної політики до міжнародних норм та стандартів; 5) удосконалення системи моніторингу та контролю регіонального розвитку тощо.

5. На підставі аналізу досвіду протидії корупції в окремих європейських

країнах обґрунтовано доцільність запровадження максимальної відкритості для громадського контролю дій та процедур влади, зокрема у таких корупційно вразливих галузях, як державні закупівлі, що особливо актуально на регіональному та локальному рівнях. Порівняння досвіду окремих країн ЄС привело до висновку, що імплементація загальноєвропейських актів антикорупційного законодавства західноєвропейськими країнами відбувається помірно, однак рівень корупції при цьому невисокий, водночас, східноєвропейські країни, які набули членства в ЄС в останнє десятиліття, демонструють активну адаптацію національного законодавства до законодавства ЄС, демонструючи при цьому активний процес вдосконалення антикорупційної політики.

6. З урахуванням особливостей регіонального розвитку виділено наступні напрями взаємодії суб'єктів публічного адміністрування з інституціями громадянського суспільства у сфері протидії корупції: 1) залучення інститутів громадянського суспільства до вироблення та реалізації політики запобігання та протидії корупції в системі публічного управління регіональним розвитком; 2) залучення інститутів громадянського суспільства до антикорупційної експертизи програм публічного управління регіональним розвитком; 3) залучення громадськості до контролю за використанням ресурсів, призначених для формування та впровадження відповідних програм протидії корупції в системі публічного управління регіональним розвитком України; 4) формування громадської позиції підтримки та сприяння органам регіонального управління щодо протидії корупції в системі публічного управління регіональним розвитком.

7. Визначити основні форми участі громадськості в реалізації антикорупційних заходів в умовах регіонального розвитку, а саме: 1) моніторинг діяльності органів державної влади, головною метою якого є забезпечення підзвітності уряду та бізнесових структур перед громадянами за допомогою здійснення заходів, пов'язаних із підвищенням прозорості та відкритості влади; 2) захист прав та свобод громадян, що дозволить посилити вплив громадян на процедури прийняття рішень органами влади, підвищити рівень довіри населення

до власної спроможності захисту прав і свобод; 3) забезпечення інформаційної відкритості в суспільстві щодо стану корупції та результативності антикорупційних заходів; 4) організація просвітницької роботи з населенням та окремими соціальними групами; 5) сприяння підвищенню рівня життя населення як найбільш результативний механізм подолання корупції.

8. Досвід протидії корупції в окремих європейських країнах вказує на доцільність запровадження максимальної відкритості для громадського контролю дій та процедур влади, зокрема у таких корупційно вразливих галузях, як державні закупівлі, що особливо актуально на регіональному та локальному рівнях.

Обґрунтовано доцільність використання досвіду Польщі у вдосконаленні механізмів публічно-правової протидії корупції в органах публічного адміністрування регіональним розвитком, зокрема в частині реалізації «Громадського договору» – програми співпраці з неурядовими організаціями, в межах якої інформують громадськість про основні рішення, прийняті ними, та розглядають громадські ініціативи щодо вирішення проблем місцевого та регіонального значення; запровадження Антикорупційної громадянської картки з поданою у доступній формі інформацією про нормативні приписи щодо протидії корупції, алгоритму дій у випадку вимагання хабара тощо.

9. Сформульовано низку пропозицій та рекомендацій, спрямованих на удосконалення публічно-правового механізму протидії корупції в умовах регіонального розвитку, в тому числі шляхом: 1) забезпечення високого рівня поінформованості приватних осіб щодо діяльності органу влади; 2) створення умов повноцінного доступу до органу місцевого самоврядування, в тому числі і до послуг, які надає орган місцевого самоврядування; 3) встановлення обґрунтованих та розумних термінів обслуговування приватних осіб, тобто надання відповідей на звернення та виконання інших завдань; 4) забезпечення належного внутрішнього контролю та ефективності службових розслідувань, адже контрольно-ревізійні підрозділи органів влади повністю залежать від керівника органу; 5) спрощення процедури надання адміністративних послуг,

надання яких почасти ускладнюється суперечливістю правового регулювання; 6) прозорість надання адміністративних послуг; 7) встановлення та дотримання правил поведінки з приватними особами, виходячи з принципів поваги до особи, рівності, професійного підходу до вирішення проблеми, з якою звернулася приватна особа.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Абдиев К. М. Понятие коррупции и система уголовно-правовых средств борьбы с ней : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / Академия МВД РФ. М., 1995. 21 с.
2. Александров В. И. Формирование структуры противодействия коррупции в России. Вопросы государственного и муниципального управления. 2011. № 2. С. 39–52
3. Алфьоров С. М. Недоліки та переваги визначення корупції у новому антикорупційному законі: аналіз поняття. Форум права. 2011. № 2. С. 15–19 : URL : <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-2/11acmzap.pdf>
4. Альтернативний звіт з оцінки ефективності державної антикорупційної політики / Р. Г. Рябошапка, О. С. Хмара, А. В. Кухарук, М. І. Хавронюк, О. В. Калітенко; За заг. ред. А. В. Волошиної. К., 2015. 268 с.
5. Альтернативний звіт з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики / [М. І. Хавронюк, І. Б. Коліушко, В. П. Тимощук та ін.]; за заг. ред. М. І. Хавронюка. К., 2017. 445 с.
6. Аналітичний звіт про виконання Антикорупційної стратегії на 2014-2017 роки та Державної програми щодо реалізації засад Антикорупційної стратегії [станом на 01 серпня 2017 року] / Національне агентство із запобігання корупції : URL: <https://nazk.gov.ua>
7. Аналітичний звіт щодо корупційних ризиків у сферах надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності публічної адміністрації в Україні. URL : <http://www.minjust.gov.ua/0/21894>
8. Андрианов В. Д. Бюрократия, коррупция и эффективность государственного управления: история и современность / В. Д. Андрианов. М. : Волтерс Клувер, 2011. 288 с.
9. Б'янкомарія Фонтана. Витоки давньої традиції. Кур'єр ЮНЕСКО (корупція). 1996. С. 8–9.



10. Бакуменко В. Д., Кравченко С. О. Методологія системних досліджень в державному управлінні: Навчальний посібник / Бакуменко В. Д., Кравченко С. О. К. : ВПЦ АМУ, 2011. 116 с.

11. Банчук О. Запобігання і протидія корупції в органах місцевого самоврядування. Практичний посібник / [Банчук Олександр]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». К. : ТОВ «Софія-А». 2012. 88 с.

12. Баталов О. А., Засадко В. В. Забезпечення сталого розвитку міст як складова соціально-економічної модернізації регіонів України : Аналітична записка / О. А. Баталов, В. В. Засадко. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1611/>

13. Беззуб І. Антикорупційна політика в Україні / І. Беззуб // Центр досліджень соціальних комунікацій . URL: [http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1260:antikoruptionsijna-politika-v-ukrajini&catid=8&Itemid=350](http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1260:antikoruptionsijna-politika-v-ukrajini&catid=8&Itemid=350)

14. Береза О. Д. Становлення та особливості інституційної основи антикорупційної політики України. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2014. № 4. С. 116–122.

15. Бельська Т. Корупція як фактор негативного впливу на взаємовідносини органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства / Т. Бельська // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Д. 2009. №1. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-01\(1\)/Belska.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-01(1)/Belska.pdf)

16. Біла О. Участь України в міжнародному співробітництві у сфері запобігання та протидії корупції URL: [https://minjust.gov.ua/m/str\\_35749](https://minjust.gov.ua/m/str_35749)

17. Божок Г. Д. Історичні витоки корупції. URL: [http://www.big-lib.com/book/64\\_Aktyalni\\_problemi\\_zapobigannya\\_ta\\_protidii\\_korypcii\\_i\\_ohoroni\\_pra\\_va\\_vlasnosti/6888\\_Vojok\\_G\\_D\\_ISTORICHNI\\_VITOKI\\_KORYPCII\\_](http://www.big-lib.com/book/64_Aktyalni_problemi_zapobigannya_ta_protidii_korypcii_i_ohoroni_pra_va_vlasnosti/6888_Vojok_G_D_ISTORICHNI_VITOKI_KORYPCII_)

18. Борзенков Г. Н. Уголовно-правовые меры борьбы с коррупцией. Вестн. Моск. ун-та. Серия 11. Право. 1993. № 11. С. 29–30.

19. Боротьба з корупцією у сфері державних послуг : Хроніка реформ у Грузії [Текст]. Міжнародний банк реконструкції та розвитку / Міжнародна асоціація розвитку Світовий банк. Вашингтон, 2012. 132 с.

20. Бортошек М. Римское право. Определения. Понятия. Термины. М. : Политиздат, 1989. 448 с.

21. Валюшко І.В. "Щодо протидії корупції в системі державного управління регіональним розвитком". Аналітична записка URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/regionalniy-rozvitok/schodo-protidii-korupcii-v-sistemi-derzhavnogo-upravlinnya>

22. Валюшко І. В. Антикорупційна політика: концептуальні підходи / І. В. Валюшко // Стратегічні пріоритети, №4 (29), 2013, С. 101–105

23. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел]. К. : ВТФ Перун, 2003. 1440 с.

24. Визначення корупційних ризиків та запобігання їм у діяльності органів ДПС України: проблеми теорії та практики : монографія / В. В. Лисенко, П. І. Заруба, С. І. Федчук, О. С. Задорожний, О. М. Москаленко; Держ. податк. адмін. України, Нац. ун-т ДПС України, Нац. акад. прав. наук України, НДІ фін. права. К. : Алерта, 2010. 222 с.

25. Висновок Центру політико-правових реформ на проект Закону України «Про Антикорупційну стратегію на 2018–2020 роки» / М. І. Хавронюк, Д. О. Калмиков, О. О. Сорока. URL: <http://pravo.org.ua/ua/news/20872350-visnovok-tsentru-politiko-pravovih-reform-na-proekt-zakonu-ukrayini-pro-antikoruptionsynu-strategiyu-na-20182020-roki>

26. Волошина А. В. Корупція – виклики для України: за матеріалами шостого «Київського діалогу» 28-30 жовтня 2010 року «Корупція в політиці, економіці та управлінні – стратегії громадського суспільства та світової спільноти щодо її подолання». Кіровоград, 2011. 79 с.

27. Гвоздецький В. Д. Корупція – як соціальне, психологічне і моральне явище. Юридична наука : Науковий журнал. 2012. № 3. С. 161–167.

28. Гладких В. И. Коррупция в России: генезис, детерминанты и пути преодоления. Российский следователь. 2001. № 3. С.31.

29. Гончарук Г.О. Реалізація заходів подолання та попередження корупції в органах державної влади URL: [https://minjust.gov.ua/m/str\\_6678](https://minjust.gov.ua/m/str_6678)

30. Грицак Я. Корупція: короткі історичні нотатки. Критика, липень 2012 року.

31. Гройсман В. Децентралізація влади. Реформа місцевого самоврядування влади. URL: <http://minregion.gov.ua/attachments/content-attachments/3023/.pdf>

32. Грузія обігнала країни ЄС у боротьбі з корупцією, – дослідження. ЛІГАБізнесінформ : Информационное агентство [www.liga.net](http://www.liga.net) URL: [http://news.liga.net/ua/news/world/692885-gruz\\_ya\\_ob\\_gnala\\_kra\\_ni\\_vrosoyuzu\\_v\\_bor\\_otb\\_z\\_korupts\\_yu.html](http://news.liga.net/ua/news/world/692885-gruz_ya_ob_gnala_kra_ni_vrosoyuzu_v_bor_otb_z_korupts_yu.html)

33. Демський Е. Про деякі питання процедурного забезпечення заходів запобігання й протидії корупції. Віче. 2012. № 4 С. 11–14. URL: <http://www.viche.info/journal/2981/>

34. Денисов С. А. Опыт Соединенных Штатов Америки в борьбе с коррупцией URL: <http://chinovnik.uara.ru/modern/article.php?id=509>.

35. Державна програма щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015-2017 роки URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/ru/265-2015-p>

36. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети : Монографія / за ред. З. С. Варналія. К. : НІСД, 2007. 820 с.

37. Державне управління регіональним розвитком України: монографія / за заг. ред. В. Є. Воротіна, Я. А. Жаліла. К. : НІСД, 2010. 288 с.

38. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право [Текст] / В. Б. Авер'янов [та ін.] ; заг. ред. В. Б. Авер'янов ; НАН України, Інститут держави і права ім. В.М.Корецького. К. : Юстиніан, 2007. 288 с.

39. Децентралізація влади. URL: <http://decentralization.gov.ua/>

40. Договори і постанови прав і свобод військових між Ясновельможним Його Милості паном Пилипом Орликом, новообраним гетьманом Війська

Запорізького, і між генеральними особами, полковниками і тим же Військом Запорізьким з повною згодою з обох сторін. Затверджені при вільному обранні формальною присягою від того ж Ясновельможного Гетьмана. Підтверджені 5 квітня 1710 року від Різдва Христового. URL: <http://static.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1710.html>

41. «Дорожня карта» для безвізового режиму. BBC Ukrainian – Українська – 20 травня 2010 року. URL: [http://www.bbc.com/ukrainian/ukraine/2010/05/100520\\_ukr\\_visa\\_voropaev\\_is.shtml](http://www.bbc.com/ukrainian/ukraine/2010/05/100520_ukr_visa_voropaev_is.shtml)

42. Дорожня карта реформ для Верховної Ради VIII скликання / Реанімаційний пакет реформ. URL: <http://www.rpr.org.ua/ua/achievement/roadmap-of-reforms>

43. Дюжев В. Д. Нормативно-правове регулювання запобігання та протидії корупції в Україні : навчальний посібник / Д. В. Дюжев; Донецька обласна державна адміністрація, Донецький обласний центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій. – Донецьк: [Донецький обласний центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій], 2012. 82 с.

44. Економічний розвиток у розрізі регіонів України (за підсумками 2017 року) / Міністерство економічного розвитку і торгівлі України // Соціально-економічний розвиток регіонів. URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/Download?id=b64ede9e-b339-4b4d-b45a-5ac3a669be75>

45. Експертний висновок щодо конфлікту інтересів обраних осіб та корупції: національне законодавство, європейська практика, пропозиції : технічний документ. С. 6. URL: <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/projects/upac/technical%20papers/UA/344-UPAC-TP-Conflict-Interest-ALI-June2008-Ukr.pdf>

46. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. К. : НАДУ, 2010. 820 с.

47. Енциклопедія державного управління [Текст] : у 8 т. / наук.ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.] ; Національна академія державного управління при Президентіві України. К. : НАДУ, 2011. Т. 8 : Публічне врядування / наук.ред. кол. : В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співголова) [та ін.] ; Львівський регіональний інститут державного управління Національна академія державного управління при Президентіві України. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. 630 с.

48. Європейська регіональна політика: натхнення для країн, що не входять до ЄС? : Застосування принципів та обмін досвідом / Ред. Рафаель Гуле, Генеральний директорат Європейської комісії з питань регіональної політики. Європейський Союз, Бельгія. 2009. 16 с.

49. Європейська хартія місцевого самоврядування, м. Страсбург, 15 жовтня 1985 р. [Офіційний переклад] / Рада Європи // Офіційний вісник України від 03.04.2015, 2015 р., № 24, / № 39, 2013, ст. 1418 /, стор. 450, стаття 718, код акту 67165/2013.

50. Європейські принципи державного управління [Текст] / пер. О. Ю. Куленкова ; Українська академія держ. управління при Президентіві України, Центр досліджень адміністративної реформи. К. : Видавництво УАДУ, 2000. 52 с.

51. Жан-Жак Детьє. Корупція в станах СНГ-7 / Жан-Жак Детьє; Всемирный банк. – Стаття підготовлена для Конференції по Ініціативі СНГ-7, проводимой в Люцерне 20-22 январа 2003 г. 2003. 38 с.

52. Забезпечення сталого розвитку міст як складова соціально-економічної модернізації регіонів України. Аналітична записка URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/regionalniy-rozvitok/zabezpechennya-stalogo-rozvitku-mist-yak-skladova-socialno>

53. Закалюк А. П. Запобігання злочинності / А. П. Закалюк II Юридична енциклопедія : у 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемчушенко (голова редкол.) та ін. К. : Укр. енцикл., 1998. Т. 2. С. 513–514.

54. Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції». Науково-практичний коментар / За заг. ред В. В. Коваленка. К. : «Видавничий дім «Скіф», 2012. 512 с.

55. Запобігання та протидія проявам корупції (для працівників органів державної влади та місцевого самоврядування I–VII категорії посад) [Текст] : [посіб.] / Братель С. Г., Василевич В. В., Золотарьова Н. І. та ін. К. : Нац. акад. внутр. справ, 2012. 376 с.

56. Засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1699-18/page>

57. Захід лякає корупція та бюрократія в «джунглях» українського бізнесу. URL : <http://www.transparentukraine.org/?p=8235>

58. Звіт про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції у 2013 році [Електронний ресурс] / Міністерство юстиції України. – Квітень 2014 рік. – Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/file/36531>

59. Зміни до Конституції: що чекає на ЖКГ URL: <http://law.jkg-portal.com.ua/ua/publication/one/-zmni-do-konstitucji-shho-chekaje-na-zhkg--43539>

60. Історія державної служби в Україні : у 5 т. / [О. Г. Аркуша, О. В. Бойко, Є. І. Бородін та ін. ; відп. ред. Т. В. Мотренко, В. А. Смолій ; редкол.: С. В. Кульчицький (кер. авт. кол.) та ін.] ; Голов. упр. держ. служби України, Ін-т історії НАН України. К. : Ніка-Центр, 2009. Т. 1. 544 с.

61. Калетнік Г. М. Державне регулювання економіки : Навчальний посібник / Г. М. Калетнік, А. Г. Мазур, О. Г. Кубай. К. : «Хай-Тек Прес», 2011. 428 с.

62. Капінос М. С. Трансформація механізмів державного управління на регіональному рівні в сучасних умовах : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / М. С. Капінос; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. К., 2011. 20 с.

63. Карпець С. Л. Світовий досвід управління регіональним розвитком. Вісник Житомирського державного технологічного університету. № 2(44). 2008. С. 252–259.

64. Кирпичников А. И. Взятка и коррупция в России / А. И. Кирпичников. Санкт-Петербург : Альфа, 1997. 350 с.

65. Ключевский В. О. Русская история: полный курс лекцій / В. О. Ключевский. Минск, 2000. Кн. 2. 177 с.

66. Ковбасюк, Ю. Антикорупційна політика державних органів влади України. Віче : Теоретичний і громадсько-політичний журнал. 2010. № 17. С. 19–22.

67. Кодекс о местном самоуправлении : Закон Грузии №1958-Пс от 05.02.2014 // ЮЛПП Законодательный вестник Грузии URL: [https://matsne.gov.ge/index.php?option=com\\_idmssearch&view=docView&id=2244429&Itemid=0&lang=ru](https://matsne.gov.ge/index.php?option=com_idmssearch&view=docView&id=2244429&Itemid=0&lang=ru)

68. Козак В. І. Політика держави в контексті адміністративної реформи. Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Управління. 2012. Вип. 1. С. 239–243.

69. Козак В. І. Стан корупції в Україні та адміністративна реформа як механізм протидії їй. Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Управління. 2013. Вип. 2. С. 263–273.

70. Козак В. І. Засоби врегулювання питань протидії корупції в системі державного управління. Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Управління. 2013. Вип. 3. С. 253–264.

71. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції, від 31.10.2003. Верховна Рада України : офіційний сайт. URL: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_c16](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_c16)

72. Коновалов В. Генезис феномена «корупція» в адміністративно-правовій доктрині Російської Федерації. Вісник Львівського університету : Серія юридична. 2013. Випуск 58. С. 144–151

73. Кононенко К. А., Черненко Т. В. Корупція в освітній галузі: загрози стратегічному розвитку українського суспільства / Кононенко К. А., Черненко Т. В. Стратегічні пріоритети, №1 (30), 2014, С. 123-128.

74. Конституція України : офіц.. текст: [прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р.. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>

75. Концепція правових засад протидії корупції в Україні URL: <http://vybor.ua/documents/zakonotvorchestvo/8.html>

76. Коротич О. Б. Державне управління регіональним розвитком країни: теоретико-методологічні засади. Державне будівництво. 2010. № 1. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu\\_2010\\_1\\_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2010_1_4)

77. Корупція в Україні. Національне дослідження стану корупції у сфері регуляторної політики: отримання документів дозвільного характеру на будівництво та операції з землею. Звіт зі результатами соціологічного дослідження [Текст]. Київ, 2008-2009. 28 с.

78. Корупція: теоретико-методологічні засади дослідження / керівник авт. кол. доц. І. О. Ревак. Львів : ЛьвДУВС, 2011. 220 с.

79. Костенко Б. О. Національна антикорупційна стратегія та її інституційне забезпечення : навч.-метод. матеріали / Б. О. Костенко, Л. М. Хотієва, М. І. Вакулік. К. : НАДУ, 2013. 68 с.

80. Костенко В. Історико-правове дослідження розвитку корупційних дій у владі та суспільстві URL: <http://veche.kiev.ua/journal/3125/>

81. Костенко В. Історико-правове дослідження розвитку корупційних дій у владі та суспільстві. Віче. 2012. № 10. С. 18–20.

82. Костенко Н. И. Коррупция как проблема национальной безопасности. Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы. М., 2001. 221 с.

83. Кохан Г. В. Явище політичної корупції: теоретико-методологічний аналіз : монографія. К. : НІСД, 2013. 232 с.

84. Куракин А. В. Административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы (история и современность). Государство и право. 2002. № 9. С. 35–48.



85. Лавренюк Ю. Ф. Пріоритетні напрями антикорупційної політики України. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Державне управління. 2014. Вип. 1. С. 35-37.

86. Лазор О. Д. Публічна служба в Україні: Нормативно-правове регулювання [Текст]: навч. посіб. / О.Д. Лазор, О.Я. Лазор. К.: Дакор, КНТ, 2006. 528 с.

87. Лебединська О. Державне регулювання розвитку регіону: проблеми та перспективи. Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України. 2010. № 3. С. 151–156.

88. Лунеев В.В. География организованной преступности и коррупции в России (1997–1999 гг.). Организованная преступность и коррупция: исследования, обзоры, информация. Социально-правовой альманах. Екатеринбург : ИИТЦ «Зерцало-Урал», 2000. Вып. 3 С. 5–15.

89. Мазур І. Корупція як інститут тіньової економіки / І. Мазур // Економіка і право. 2005. № 8. С. 34–38

90. Малиновський В. Словник термінів і понять з державного управління [Текст] / В. Малиновський. 2-ге вид. К.: ЦСІРДС, 2005. 254 с.

91. Мельник М. І. Корупція : проблема визначення сутності і поняття. Вісник Академії правових наук України. 1998. № 2. С. 12–16.

92. Мельник М. І. Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії). Монографія. К. : Юридична думка, 2004. 400 с.

93. Мельник М. І. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії: монографія. К.: Атіка, 2001. 304 с.

94. Мельник М. І. Кримінологічні та кримінально-правові проблеми протидії корупції [Текст] : автореф. дис. ... д. юрид. наук : 12.00.08 / Микола Іванович Мельник ; Національна академія внутрішніх справ України. К., 2002. 31 с.

95. Мельник Н. Понятие коррупции. Коррупция и борьба с ней. М. : Российская криминологическая ассоциация, 2000. С. 201–221.

96. Мельничук А., Остапенко П. Децентралізація влади: реформа №1 [аналітичні записки]. К. : ЦОП «Глобус» ФОП Кравченко Я.О. 2016. 35 с.
97. Міжнародний досвід протидії корупції URL: <https://www.bibliofond.ru/view.aspx?id=798608>
98. Методичні матеріали з питань вивчення законодавства щодо запобігання та протидії проявам корупції URL: <http://ua.convdocs.org/docs/index-3875.html>
99. Міжнародні правові акти та законодавство окремих країн про корупцію / Упоряд. М. І. Камлик. К. : Школяр, 1999. 478 с.
100. Многоликая коррупция : Выявление уязвимых мест на уровне секторов экономики и государственного управления / Под ред. Эдгардо Кмпоса, Санджая Прадхана; Пер. с англ. М. : Альпина Паблишерз, 2010. 551 с.
101. Молдован В. В. Конституційне право: навчальний посібник / В. В. Молдован, В. Ф. Мелашенко. К., 1996. 617 с.
102. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування (станом на 12 лютого 2018 року). URL: <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2018/02/Monitoring-Detsentraliz-2018.12.02.pdf>
103. Науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання корупції» / Наук. ред. Хавронюк М. І. К. : Ваіте, 2018. 472 с.
104. Настюк В. Я. Сутність і причини корупційних проявів в Україні. Питання боротьби зі злочинністю. 2014. Вип. 27. С. 182–191.
105. Невмержицький Є. В. Корупція як соціально-політичний феномен : автореф. дис. ... доктора політ. наук : 23.00.02 / Євген Васильович Невмержицький ; Інститут політичних і етно-національних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. К., 2009. 35 с.
106. Невмержицький Є. В. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії: монографія / Є. В. Невмержицький. К. : КНТ, 2008. 368 с.
107. Нелезенко Н. П. Концептуальні рішення запобігання корупції в процесі формування програм інноваційного розвитку України. Науковий вісник

Академії муніципального управління. Серія : Управління. 2013. Вип. 4. С. 304–311.

108. Нижник В.М. Економічна дипломатія та економічна безпека України Навчальний посібник. Хмельницький: ХНУ, 2007. 299 с.

109. Новиков О. В. Социально-правовые подходы к современному пониманию категории «коррупция». Право.ua. - 2014. № 1. С. 144-151. URL: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/pravo\\_2014\\_1\\_26.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/pravo_2014_1_26.pdf)

110. Новиков О. В. Противодействие коррупции в условиях децентрализации управления региональным развитием Украины. Научно-методический журнал «Право и политика». Киргизская Республика: ISSN 1694-6308 : №3 2014. 61 с.

111. Новіков О. В. Соціально-економічні засади протидії корупції в сфері державного регулювання регіональним розвитком у країнах ЄС. Науковий вісник академії муніципального управління : збірник наукових праць: Серія «Управління». К. : Вид-во АМУ, випуск 1, 2014. 432 с.

112. Новіков О. В. Окремі аспекти реформування правового забезпечення протидії корупції у сфері державного управління України. Електронне фахове видання з державного управління «Державне управління: теорія і практика» 2014/1 URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej19/zmist.html>

113. Новіков О. В. Реформування органів місцевого самоврядування та протидія корупції в Україні. Збірник наукових праць Одеського регіонального інституту державного управління : збірник наукових праць : Вид-во ОРІДУ НАДУ, випуск 4(60), 2014. 126 с.

114. Новіков О. В. Сучасний стан протидії корупції в системі публічного управління. Реформування публічного управління: теорія, практика, міжнародний досвід : всеукраїнська науково-практична конференція (31.10.2014, м. Одеса) ; ОРІДУ НАДУ, 2014. 397 с.

115. Новіков О. В. Окремі аспекти реформування правового забезпечення протидії корупції у сфері державного управління України. Електронне фахове

видання з державного управління «Державне управління: теорія і практика» 2014/1. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej19/zmist.html>

116. О борьбе с коррупцией : Закон Республики Беларусь от 20 июля 2006 г., № 165-з. URL: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=h10600165>

117. О несовместимости интересов и коррупции на публичной службе : Закон Грузии № 982 от 17.10.1997. URL: <http://transparency.az/transpfiles/9az.pdf>

118. Онишко О. В. Оперативна система протидії корупції як складова правового механізму її попередження і подолання. Науковий вісник Національного університету державної податкової служби України (економіка, право). 2014. № 2. С. 35–41.

119. Оновлення влади та антикорупційна реформа [назва з екрана] / Національна Рада Реформ. URL: <http://www.reforms.in.ua/ua/reforms/onovlennya-vladi-ta-antikorupciyna-reforma>

120. Основна проблема в Україні – корупція та непрозора приватизація. URL : [http://ukr.lb.ua/news/2012/06/07/155057\\_nalogovaya\\_nagruzka\\_seychas\\_samaya.html](http://ukr.lb.ua/news/2012/06/07/155057_nalogovaya_nagruzka_seychas_samaya.html)

121. Основи регіонального управління в Україні : підручник // авт.-упоряд. : В. М. Вакуленко, М. К. Орлатий, В. С. Куйбіда та ін.; за заг. ред. В.М. Вакуленка, М. К. Орлатого. К. : НАДУ, 2012. 576 с.

122. Основы противодействия коррупции: Учебное пособие / Под редакцией И. И. Рогова, К. А. Мами, С. Ф. Бычковой. Алматы : ОФ «Транспаренси Казахстан», ОФППИ «Интерлигал» в Казахстане, 2004. 328 с.

123. Панченко П. М. Да не дрогнет рука... Практические советы тем, кто дает и берет «взятки». Книга для людей деловых и просто думающих. Н. Новгород: НОМОС, 1995. 415 с.

124. Петрашко С. Я. Боротьба з корупцією: міжнародний вимір та національна практика / С. Я. Петрашко. К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2014. 232 с.

125. Петренко П.Д. Конвенція ООН проти корупції: правовий базис запобігання та протидії корупції в Україні URL: <http://old.minjust.gov.ua/21048>

126. Підбережник Н. П. Антикоруційна політика в країнах західної Європи: досвід для України. Ефективність державного управління. 2013. Вип. 37. С. 123–132. URL: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/efdu\\_2013\\_37\\_18.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/efdu_2013_37_18.pdf)

127. Підбережник Н. Управлінські механізми запобігання та протидії корупції в країнах ЄС: досвід Польщі. Ефективність державного управління : Збірник наукових праць. 2013. Вип. 36. С. 158–165.

128. План дій по боротьбі з корупцією для Азербайджану, Вірменії, Грузії, Російської Федерації, Таджикистану та України [10 вересня 2003 року, Стамбул, Туреччина] : URL: [http://crimcor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article;jsessionid=67DBB5688E73449D3C58796269A96301?art\\_id=47581&cat\\_id=46352](http://crimcor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article;jsessionid=67DBB5688E73449D3C58796269A96301?art_id=47581&cat_id=46352)

129. Плющ Л. Гласність і період після гласності. Кур'єр ЮНЕСКО (корупція). 1996. С. 30–32.

130. Побережний В. В. Механізм обмеження корупційних дій державного службовця. Університетські наукові записки : часопис Хмельницького університету управління та права. 2011. № 3 (39). С. 424–428.

131. Подопрыгора А. А. Основы Римского гражданского права. К. : Вентури, 1995. С.29-30.

132. Політики і практики запобігання конфлікту інтересів у дев'яти країнах ЄС. Порівняльний огляд. (2006)1 С. 11. URL: <http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/42618438.pdf>

133. Помощь ЕС Грузии: Региональная программа развития 2015-2017 гг. [Название с экрана] // EU Neighbourhood Info Center, 18.12.2014 URL: <http://www.enpi-info.eu/eastportal/news/latest/39507/Помощь-ЕС-Грузии:-Региональная-программа-развития-2015-2017-гг.>

134. Попченко Т. П. Розвиток державно-управлінських механізмів протидії виникненню корупції у сфері охорони здоров'я в Україні [Текст] : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізми держ. упр.» / Т. П. Попченко ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. К., 2010. 20 с.

135. Правовые и организационные формы и методы борьбы с коррупцией в системе государственной службы URL: [https://knowledge.allbest.ru/law/3c0a65625a2bc68b4d43b89521306d27\\_2.html](https://knowledge.allbest.ru/law/3c0a65625a2bc68b4d43b89521306d27_2.html)
136. Пресняков І. Зусилля України у боротьбі з корупцією: поточний стан URL: <https://europewb.org.ua/wp-content/uploads/2013/07/Counteraction-corruption.pdf>
137. Проходження держ. кордонів по міжн.(прикордонним) рікам. URL: [https://studopedia.su/17\\_109998\\_prohodzhennya-derzh-kordoniv-po-mizhnprikoronnimrikam.html](https://studopedia.su/17_109998_prohodzhennya-derzh-kordoniv-po-mizhnprikoronnimrikam.html)
138. Прийнятність грузинського антикорупційного досвіду для України: дайджест круглого столу [Тест]. К, 2010. 44 с.
139. Про боротьбу з корупцією : Закон України від 05.10.1995, № 356/95-ВР. Голос України від 16.11.1995.
140. Про Антикорупційну програму Київської обласної державної адміністрації на 2017 рік : розпорядження голови Київської обласної державної адміністрації від 08 листопада 2017 року № 563. URL: [http://koda.gov.ua/wp-content/uploads/2017/03/94\\_2017.doc](http://koda.gov.ua/wp-content/uploads/2017/03/94_2017.doc)
141. Про визнання такими, що втратили чинність, деяких законів України щодо запобігання та протидії корупції : Закон України від 05.01.2011. Відомості Верховної Ради України. 2009. № 45. Ст. 692
142. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення : Закон України від 11.06.2009 № 1508-VI. Відомості Верховної Ради України. 2009. № 46. Ст. 699
143. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг : Закон України від 10.12.2015 № 888-VIII. Відомості Верховної Ради. 2016. № 3. Ст. 30.
144. Про Державне бюро розслідувань : Закон України від 12.11.2015 № 794-VIII. Відомості Верховної Ради України 2016, № 6 від 05.02.2016, ст. 55.

145. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015. Відомості Верховної Ради України 2016, № 4 від 22.01.2016, ст. 43.

146. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. Офіційний вісник України. 2011. №10. Ст.446.

147. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014. Голос України від 25.10.2014, № 206/

148. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки : Закон України від 14.10.2014 // Голос України від 25.10.2014, № 206.

149. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05.02.2015 № 156-VIII. Відомості Верховної Ради. 2015. № 13. Ст. 90.

150. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 01.04.2011. Голос України від 15.06.2011, № 107.

151. Про засади запобігання та протидії корупції : Закон України від 11.06.2009 р., № 1506–VI. ВВР України 2009. № 45. Ст. 691.

152. Про затвердження Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011-2015 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.11.2011, № 1240 // Урядовий кур'єр від 21.12.2011, № 238.

153. Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.04.2015 № 265. Урядовий кур'єр, 13.05.2015, № 83.

154. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 № 385. Урядовий кур'єр, 03.09.2014, № 160.

155. Про затвердження Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади, рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 02 грудня 2016 року № 126. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1718-16>

156. Про затвердження плану заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» у 2015 році : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 4.03.2015 № 213-р : URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/213-2015>

157. Про затвердження Плану заходів щодо запобігання і протидії корупції в апараті Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України на 2015 рік: Наказ Мінрегіону від 31.01.2015 № 12 : URL: <http://www.minregion.gov.ua/attachments/content-attachments/4134/nakaz.pdf>

158. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України : за станом на 28.10.2015. Відомості Верховної Ради України : Офіц. вид. 1997. № 24, стаття 170.

159. Про місцеві державні адміністрації : Закон України : за станом на 01.09.2015. Офіц. вид. 1999. № 20, стаття 190.

160. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14.10.2014. Голос України від 25.10.2014, № 206.

161. Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних націй проти корупції : Закон України від 18.10.2006. Урядовий кур'єр від 08.11.2006, № 210.

162. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. Відомості Верховної Ради України 2015, № 2-3 від 16.01.2015, ст. 12.

163. Про публічні закупівлі : Закон України від 25.12.2015 № 922-VIII. Відомості Верховної Ради України 2016, № 9 від 26.02.2016, ст. 89.

164. Про ратифікацію Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією: Закон України від 16.03.2005 р., № 2476-IV. Урядовий кур'єр. 2005. 21 квітня.

165. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України 07.06.2001. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2001. № 33. ст. 175.

166. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17.06.2014 № 1508-VII. Відомості Верховної Ради (ВВР). 2014. № 34. ст. 1167.

167. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015. Урядовий кур'єр : Офіц. видан. 2015. № 6.



168. Про судоустрій та статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Голос України 2016. № 132-133 від 16.07.2016.

169. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. Урядовий кур'єр : Офіц. видан. 2014. № 67.

170. Про схвалення Програми щодо запобігання і протидії корупції в області на 2013 - 2015 роки : Розпорядження голови Житомирської обласної державної адміністрації від 09.11.2012 № 393. 20 с. URL: <http://zhitomir-region.gov.ua/law/1916.doc>

171. Про утворення Антикорупційної ради при Київському міському голові : Розпорядження Київського міського голови від 27.02.2015, № 96. URL: [https://kievcity.gov.ua/done\\_img/f/%D0%A0%D0%9A%D0%9C%D0%93-96-27022015.PDF](https://kievcity.gov.ua/done_img/f/%D0%A0%D0%9A%D0%9C%D0%93-96-27022015.PDF)

172. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : Законопроект № 2217а (доопрацьований) від 15.07.2015, внесений Президентом України Порошенком Петром Олексійовичем. Верховна Рада України : Офіційний веб-портал. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=55812&pf35401=351848>

173. Путин. Коррупция. Независимый экспертный доклад / Под ред. В. Милова, Б. Немцова, В. Рыжкова, О. Шориной. М., 2011. 40 с.

174. Пухкал О. Роль громадянського суспільства у протидії політичній корупції в Україні. Державне управління та місцеве самоврядування. 2013. Вип. 2. С. 80–86. URL: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/dums\\_2013\\_2\\_13.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/dums_2013_2_13.pdf)

175. Резолюція 34/169 Генеральної Асамблеї ООН «Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку» від 17.12.1979. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_282](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_282)

176. Резюме до Альтернативного звіту з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики / [М. І. Хавронюк, І. Б. Коліушко, В. П. Тимошук та ін.]; за заг. ред. М.І. Хавронюка. К.: ФОП Москаленко О. М., 2017. 60 с.

177. Решота В. Досвід державної політики із запобігання та протидії корупції в Грузії. Демократичне врядування : Науковий вісник. 2013. Вип. 11. URL: <http://www.lvivacademy.com/visnik11/fail/Reshota.pdf>

178. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо офіційного тлумачення термінів «район» та «район у місті», які застосовуються в пункті 29 частини першої статті 85, частині п'ятій статті 140 Конституції України, і поняття «організація управління районами в містах», яке вживається в частині п'ятій статті 140 Конституції України та в частині першій статті 11 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ», а також щодо офіційного тлумачення положень пункту 13 частини першої статті 92 Конституції України, пункту 41 частини першої статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» стосовно повноваження міських рад самостійно вирішувати питання утворення і ліквідації районів у місті (справа про адміністративно-територіальний устрій) від 13.07.2001 № 11-рп/2001. Офіційний вісник України : Офіц. видан. 2001. № 29. стор. 162, стаття 1327, код акту 19478/2001.

179. Рогульський С. С. Адміністративно-правові заходи боротьби з корупцією в Україні: фвтореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / С.С. Рогульський ; Київ. нац. ун-т ім. Т.Шевченка. К., 2005. 19 с.

180. Савченко А.В. Корупційні злочини (кримінально-правова характеристика) [текст] навч. посіб. / А. В. Савченко К. : «Центр учбової літератури», 2016. 168 с.

181. Сафронов А. Д. Организационно-правовые аспекты предупреждения коррупции среди сотрудников органов внутренних дел / А. Д. Сафронов. М., 1993. 47 с.

182. Сенаторов А. Как избавиться от коррупции? Япония сегодня. 2001. № 7. С. 9

183. Серьогін С. С. Механізми попередження та протидії корупції в органах публічної влади України: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. :

25.00.02 / С.С. Серьогін ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Харк. регіон. ін-т держ. упр. Х., 2010. 20 с.

184. Сінчук О. Конвенція ООН проти корупції: правовий базис запобігання та протидії корупції в Україні. Міністерство юстиції України : Офіційний веб-сайт. URL: <http://www.minjust.gov.ua/21048>

185. Словарь иностранных слов. М. : Политиздат, 1987. 570 с.

186. Словник української мови. К. : Наукова думка, 1977. Т. 8. 927 с.

187. Словничок юридичних термінів : Навч. посіб. / Уклад. В. П. Марчук. К. : МАУП, 2003. 128 с.

188. Слюсар, Андрій. Антикорупційний суд в Україні: передумови утворення та гарантії ефективності [назва з екрана] / Андрій Слюсар // Transparency International Ukraine. URL: <https://ti-ukraine.org/news/2175/>.

189. Соловйов В. М. Запобігання і протидія корупції в державному управлінні України : монографія / В. М. Соловйов. К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2012. 508 с.

190. Сопілко І. М., Армаш Н. О. Корупція в Україні як спадщина радянського державного управління. Наукові праці Національного авіаційного університету. Серія: Юридичний вісник «Повітряне і космічне право». 2018. № 2 (47) С. 89–94.

191. Соснін О. Про необхідність використання світового досвіду у боротьбі з корупцією у вітчизняній практиці. Віче. № 1. Січень 2014.

192. Соціально-економічний розвиток регіонів України січень-квітень 2013 року. Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. 20 с. URL: <http://www.me.gov.ua/file/link/209992/file/sla.pdf>

193. Спеціалізовані інституції з боротьби проти корупції: огляд моделей / ОЕСР 2007. URL: [www.oecd.org/corruption/acn/39972270.pdf](http://www.oecd.org/corruption/acn/39972270.pdf)

194. Стамбульський план дій з боротьби проти корупції для Азербайджану, Вірменії, Грузії, Казахстану, Киргизької Республіки, Російської Федерації, Таджикистану та України. [Україна. Узагальнення рекомендацій] URL: <http://www.oecd.org/countries/ukraine/43846543.pdf>

195. Стельмах О. Боротьба з корупцією: досвід Сінгапуру і Грузії URL: <http://ar25.org/article/borotba-zkorupciyeyu-dosvid-singapuru-i-gruziyi.html>
196. Стратегія сталого розвитку "Україна - 2020" URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/5/2015>
197. Суворин Э. В. Коррупция в постсоциалистических странах: сущность, особенности, стратегии противодействия (политический анализ) : автореф. дисс. ... канд. полит. наук : 23.00.02 / Эдуард Виталиевич Суворин. М., 2008. 27 с.
198. Тема 1. Поняття, причини, наслідки та правові основи запобігання корупції URL: [https://arm.naiiu.kiev.ua/books/atikorruption/lectures/lecture\\_1.html](https://arm.naiiu.kiev.ua/books/atikorruption/lectures/lecture_1.html)
199. Ткачук А. Децентралізація, що зміцнює державу: особливості місцевого самоврядування у Французькій Республіці Місцеве самоврядування. 1997. № 1–2. С. 84–89.
200. Токар-Остапенко О. В. Урегулювання конфлікту інтересів на державній службі: можливості застосування європейського досвіду в Україні : аналіт. доп. / О. В. Токар-Остапенко. К. : НІСД, 2013. 48 с.
201. Томас Вульф, Эмине Гюрген. Совершенствование управления и борьба с коррупцией в странах Балтии и СНГ : Роль МВФ [Перевод с англ.: Новицкий Ю. А.] / Томас Вульф, Эмине Гюрген, Международный Валютный Фонд. 2000. 220 с.
202. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом і його державами-членами, з іншої сторони. 236 с. URL: <http://comeuroint.rada.gov.ua/komevoint/doccatalog/document?id=56219>
203. Україна 2020 : Стратегія розвитку URL: [http://www.reforms.in.ua/Content/download/Strategy\\_2020updUA.pdf](http://www.reforms.in.ua/Content/download/Strategy_2020updUA.pdf)
204. Федорчак Х. Ю. Шляхи та форми удосконалення державної політики запобігання і протидії корупції в Україні: регіональний аспект. Ефективність державного управління. 2013. Вип. 37. С. 196–203.
205. Форми взаємодії держави та інститутів громадянського суспільства у протидії поширенню корупції в Україні : аналіт. зап. URL: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/juni08/06.htm>

206. Хомів О. В. Корупція в Україні та шляхи її подолання. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія економічна. 2018. Випуск 1. С.123-130.

207. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією : Рада Європи, конвенція від 04.11.1999. Офіційний вісник України від 15.03.2006, № 9. С. 252.

208. Чемерис І. В. Зарубіжний досвід протидії корупції в системі державного управління. Стратегічні пріоритети, № 3(12), 2009. С. 110–118.

209. Чубенко І. В. Генезис поняття корупції. Бюлетень Міністерства юстиції України. № 1. 2009. С. 113–118.

210. Шарий В. Європейський досвід реалізації державної політики органами місцевого самоврядування. Державне управління та місцеве самоврядування. 2012. Вип. 4 (15). С. 282–291.

211. Шевчук Б. Європейські принципи належного врядування та реформа системи органів виконавчої влади в Україні. Демократичне врядування : електрон. наук. фах. вид. / Львів. регіонал. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Л. : [б. в.], 2012. Вип. 9. URL: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeVr\\_2012\\_9\\_8.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeVr_2012_9_8.pdf)

212. Щегорцова В. М. Шляхи запобігання і протидії корупції в органах публічного управління України. Державне будівництво. 2012. № 2. URL: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeVu\\_2012\\_2\\_40.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeVu_2012_2_40.pdf).

213. Щодо протидії корупції в системі державного управління регіональним розвитком. Аналітична записка URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/regionalniy-rozvitok/schodo-protidii-korupcii-v-sistemi-derzhavnogo-upravlinnya>

214. Энциклопедический словарь / Под ред. И. Е. Андреевского, К. К. Арсеньева, Ф. Ф. Петрушевского; Изд. Ф. А. Брокгауз [Лейпциг], И. А. Ефрон [Санкт-Петербург]. СПб.: Семеновская Типо-Литография И. А. Ефрона, 1890-1907. Т. 1–41А [1-82], доп. 1-2А [1-4]. Т. 6.

215. Які повноваження отримають префекти та президент України згідно запропонованих змін до Конституції URL:

[https://lb.ua/blog/borys\\_kushniruk/309993\\_yaki\\_povnovazhennya\\_otrimayut\\_prefekti.html](https://lb.ua/blog/borys_kushniruk/309993_yaki_povnovazhennya_otrimayut_prefekti.html)

216. Яфонкін А. В. Протидія корупції: поняття, зміст та напрями. *Фінансове право : щокв. наук.-юрид. журн. Ірпінь*, 2009. № 3. С. 38–42.

217. Acemoglu, D., and Verdier, T., (2000). "The Choice Between Market Failures and corruption." *American Economic Review* 90: 194-211.

218. Arvind K. Jain. *Models of Corruption* / Arvind K. Jain. Recent Economic Thought Series. Vol. 65. 1998. P. 13-34

219. *Corruption and Development. The Anti-Corruption Campaigns*. Edited by Sarah Bracking. Palgrave MacMillan, 2007. 310 p.

220. *Combating Corruption : The Finnish Experience*. Ministry for Foreign Affairs of Finland. Printed: Erweko Painotuote Oy, 2005. 20 p.

221. European Governance. A White Paper. 2001. <[http://ec.europa.eu/dgs/communication/pdf/comm-initiatives/2001-european-governance-white-paper-com2001\\_0428\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/communication/pdf/comm-initiatives/2001-european-governance-white-paper-com2001_0428_en.pdf)>

222. Gabriel, Mrs. Corruption crimes in relation to public procurement. Thematic Paper on Corruption. November 2012. <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201212/20121204ATT57266/20121204ATT57266EN.pdf>>

223. *Governance for sustainable human development: UNDP policy document / United Nations Development Programme*. 1997. January. URL: <http://magnet.undp.org/policy/default.htm>.

224. Groenendijk, N. A principal-agent model of corruption. *Crime, Law & Social Change*. Vol. 27. 05-1997. Issue 3-4. P. 207-229.

225. Karosanidze T. *National Anti-Corruption Strategy And Action Plan: Elaboration and Implementation* / Tamuna Karosanidze, TI-Georgia. URL: <http://www.legislationline.org/search/runSearch/1/key/Karosanidze/rows/10>

226. Leff N. H. *Economic Development through Bureaucratic Corruption* / N. H. Leff // *American Behavioral Scientist*. 1964. Vol. 8. P. 8–14

227. Luna, F., and Perrone, A. (2002). *Agent-based Methods in Economics and Finance: Simulations in Swarm*, Kluwer Academic Publishers.

228. Mauro, P. (1997). *The Effects of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure: A Cross-Country Analysis*. *Corruption and the Global Economy*. Washington D.C, Institute for International Economics: 83–107.

229. Max Carr-Howard. *Global Models of Anticorruption Laws and the Often Overlooked Dangers of the Books and Records Provisions* / Max Carr-Howard; Dentons [Presentation, 19 slides] May 20, 2014. URL: <http://www.slideshare.net/DentonsGlobal/max-carr-howard-global-models-of-anti-corruption-2>

230. *Modelling Corruption in a Cobb-Douglas Production Function Framework* / Moe Farida, Fredoun Ahmadi-Esfahani and others URL: <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/10400/1/cp07fa01.pdf>

231. Murphy, K. M., Schleifer, A., and Vishny R.W., (1993). *Why Rent Seeking So Costly to Growth.*– *American Economic Review*: 409-414.

232. Novikov Oleg. *Soziale und rechtliche Ansätze zur modernen Verständnis von der Kategorie "Korruption"* (Соціально-правові підходи до сучасного розуміння категорії «корупція») // WISSENSCHAFT EUROPA International Magazin / № 4, November-December 2013. 5 с. URL: [http://store.wissenschaft-europa-magazin.de/No\\_4-2013\\_Journal.pdf](http://store.wissenschaft-europa-magazin.de/No_4-2013_Journal.pdf)

233. Obywatelska karta antykorupcyjna URL: <http://antykorpucja.gov.pl/portal/ak/16/90>

234. OECD (2013), "Prevention of corruption in Eastern Europe and Central Asia", in OECD, *Anti-corruption Reforms in Eastern Europe and Central Asia: Progress and Challenges, 2009-2013*, OECD Publishing. URL: [http://www.oecd-ilibrary.org/governance/anti-corruption-reforms-in-eastern-europe-and-central-asia/prevention-of-corruption-in-eastern-europe-and-central-asia\\_9789264201903-7-en](http://www.oecd-ilibrary.org/governance/anti-corruption-reforms-in-eastern-europe-and-central-asia/prevention-of-corruption-in-eastern-europe-and-central-asia_9789264201903-7-en)

235. *Preventing Corruption in Public Administration: Citizen Engagement for Improved Transparency and Accountability* : Report of the expert group meeting 25-28 June 2012. United Nations, New York, 2012. 91 p.

236. Report From The Commission To The Council And The European Parliament : Eu Anti-Corruption Report / European Commission. Brussels, 3.2.2014  
URL: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr\\_2014\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf)

237. Republic of Belarus : Corruption Vulnerability Scan / World Bank. May 23, 2007. 35 p. URL: <http://documents.vsemirnyjbank.org/curated/ru/2007/05/16375755/republic-belarus-corruption-vulnerability-scan>

238. Road Map for technical assistance in the field of Anti-Corruption [Greece] : October 1, 2012 URL: [http://ec.europa.eu/about/taskforce-greece/pdf/roadmap\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/about/taskforce-greece/pdf/roadmap_en.pdf)

239. Schneider, F. (1997). Empirical Results for the size of the Shadow economy of Western European countries over time. Working Paper 9710, Institute fur Volkswirtschaftslehre, Linz University.

240. Situngkir, H. (2003). «The Dynamics of Corruption in Indonesia: Artificial Society Approach». Journal of Social Complexity 1(3).

241. The Criminal Code of Finland (39/1889, amendments up to 927/2012 included), [Unofficial Translation] / Ministry of Justice, Finland. Access: <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1889/en18890039.pdf>

242. The Istanbul Anti-Corruption Action Plan : Progress and Challenges / OECD. OECD Publications, 2008. 96 p. URL: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/42740427.pdf>

243. The law of Turkmenistan from March 1, 2014 «About counteraction of corruption». Neutral Turkmenistan, No. 63, 11 of March, 2014.



## ДОДАТКИ

### Додаток А

#### СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ ТА ВІДОМОСТІ ПРО АПРОБАЦІЮ РЕЗУЛЬТАТІВ ДИСЕРТАЦІЇ

*Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:*

1. Новіков О. В. Світовий досвід функціонування спеціалізованих антикорупційних органів та шляхи його запозичення для України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2015. Випуск 33. Ч. 2. Т. 3. С. 150-154.

2. Новіков О. В. Вплив реформи місцевого самоврядування на систему публічно-правової протидії корупції в умовах регіонального розвитку України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2016. Випуск 40. Т. 4. С. 199-203.

3. Новіков О. В. Протидія корупції в умовах формування багаторівневого територіального публічного управління в Україні: теоретико-методологічний аспект. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. Випуск 1. Том 4. С. 129-133.

4. Новиков О.В. Противодействие коррупции в условиях децентрализации публичного управления региональным развитием Украины. *Право и политика*. 2018. № 2. С. 74-79.

5. Новиков О.В. Публично-правовое измерение современного понимания категории «коррупция». *Право и Закон*. 2019. № 1. С. 84-89.

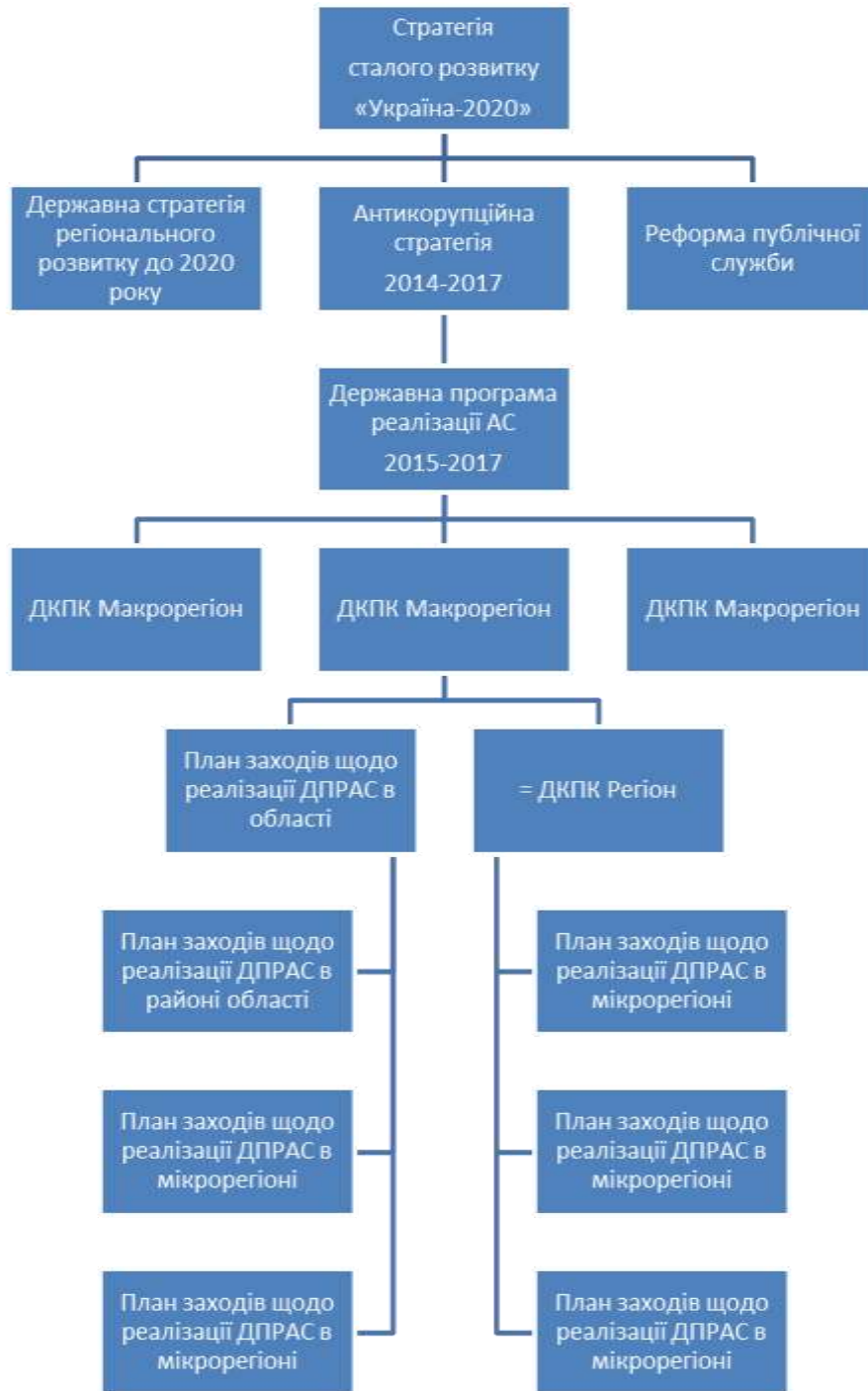
*Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:*

1. Новіков О. В. Вплив децентралізації публічного управління регіональним розвитком України на стан корупції та наслідки її поширення. *Актуальні проблеми реформування системи законодавства України: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Запоріжжя, 27-28 січня 2017*

р.). Запоріжжя: Запорізька міська громадська організація «Істина», 2017. С. 101-105. (очна участь).

2. Новіков О. В. Сучасний стан протидії корупції в системі публічного управління. *Юридична наука: виклики і сьогодення: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, Україна, 8-9 червня 2018 р.)*. Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2018. С. 93-97. (заочна участь).

Рис. 1. Графічне зображення Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020»



Найменування завдання	Найменування заходу	Строк виконання	Відповідальні за виконання
1. Підготовка пропозицій до нової антикорупційної стратегії	1) проведення дослідження кількісних та якісних показників корупції в Україні, стану виконання Закону України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» та державної програми з її реалізації на регіональному рівні	березень 2019 р.	—“—
	2) участь у розробці проекту нової антикорупційної стратегії на основі результатів аналізу корупційних ризиків та стану виконання чинної стратегії на регіональному рівні; проведення широкого громадського обговорення проекту, забезпечити проведення його громадської експертизи	квітень 2019 р.	Органи НАЗК
2. Створення інституційного механізму формування та моніторингу реалізації державної антикорупційної політики на регіональному рівні	1) розробка заходів щодо формування територіальних представництв НАЗК	квітень 2019 р.	
	а) забезпечення умов проведення конкурсу на заміщення посад в територіальних органах НАЗК	—“—	Органи виконавчої влади регіону
	б) забезпечення доступу громадськості до процесу формування територіальних структурних підрозділів НАЗК	травень 2019 р.	—“—
	в) сприяння у створенні належних умов для забезпечення роботи територіальних структурних підрозділів НАЗК	—“—	
	г) забезпечення даними для створення офіційного веб-сайту НАЗК щодо його територіальних структурних підрозділів	серпень 2019 р.	—“—
	д) забезпечення організації проведення тренінгів для працівників територіальних структурних підрозділів Агентства (тривалістю не менш як два-три дні)	серпень — жовтень 2019 р.	Органи НАЗК, Нацдержслужби
	е) утворення громадських рад при територіальних структурних підрозділах НАЗК	серпень 2019 р.	Органи виконавчої влади регіону
	є) сприяння розробленню та затвердженню комунікаційної регіональної стратегії діяльності НАЗК	жовтень 2019 р.	—“—
	2) забезпечення реалізації НАЗК усього комплексу функцій у сфері регіональної антикорупційної політики:		
	а) сприяння у забезпеченні високого кадрового потенціалу територіальних структурних підрозділів НАЗК, здатних виконувати на належному рівні свої завдання	протягом 2019 року	НАЗК
б) підвищення ефективності роботи уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції,	грудень 2019 р.	НАЗК виконавчої влади регіону	

Найменування завдання	Найменування заходу	Строк виконання	Відповідальні за виконання
	в) забезпечення ефективної реалізації Закону України «Про запобігання корупції» на регіональному рівні	2019 рік	НАЗК органи виконавчої влади регіону
3. Отримання достовірної інформації щодо кількісних та якісних показників корупції	1) забезпечення організації щоквартальних досліджень стану корупції відповідно до загальнонаціональної методики оцінки рівня корупції, затвердженої Кабінетом Міністрів України	Щокварталу	—“—
	2) забезпечення проведення досліджень або замовлення (відповідно до результатів відкритого відбору) проведення досліджень з проблем, пов'язаних із корупційними проявами у сферах, найбільш вражених корупцією	щороку з урахуванням планів роботи	—“—
4. Створення механізму захисту осіб, які надають допомогу у протидії корупції	Забезпечити можливості для повідомлення про корупцію через спеціальні телефонні лінії, веб-сайти та засоби електронного зв'язку	січень 2018 р.	органи виконавчої влади регіону
5. Удосконалення системи фінансового контролю	Забезпечити якісної можливості для подання декларацій у електронному вигляді на сайті НАЗК	2018-2020 рр.	органи виконавчої влади регіону
	Забезпечити проведення тренінгів, консультацій та надання методичних рекомендацій щодо подання декларацій в електронному вигляді	2018-2019 рр.	органи виконавчої влади регіону
6. Запобігання вчиненню корупційних правопорушень під час здійснення адміністративних процедур	Забезпечити максимальну прозорість у діяльності центрів надання адміністративних послуг з метою усунення передумов для корупційних правопорушень	2018-2019 рр.	органи виконавчої влади регіону
7. Усунення передумов для корупційних правопорушень під час здійснення державних закупівель на регіональному рівні	Профілактична, методична та практична робота щодо недопущення або усунення конфлікту інтересів у сфері державних закупівель	2018-2019 рр.	органи виконавчої влади регіону
8. Задіяння механізмів дотримання етичних стандартів уповноваженими особами	Забезпечення неухильного дотримання загальних правил поведінки службовців, затверджених НАЗК	2016-2017 рр.	Органи виконавчої влади регіону
9. Запровадження нових форм співпраці з громадськістю у формуванні та моніторингу реалізації державної антикорупційної політики на регіональному рівні	1) затвердження спільного з громадськістю регіону меморандуму щодо принципів партнерства у сфері антикорупційної політики та забезпечення його виконання	жовтень – грудень 2019 р.	Органи НАЗК
	2) Проведення семінарів та забезпечення методичною літературою щодо проведення громадської експертизи розпорядчих актів органів виконавчої влади регіону	2018-2019 рр.	органи виконавчої влади регіону

**Акти впровадження результатів дослідження**

**НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ  
ІНСТИТУТ  
ПУБЛІЧНОГО ПРАВА**

вул. Г. Кірпи, 2а, м. Київ, 03035  
Тел. 228-10-31  
E-mail: sipl@i.ua  
www.sipl.com.ua



**SCIENTIFIC INSTITUTE  
OF PUBLIC LAW**

2a Kyrpu Str., Kyiv, 03035  
Tel. 228-10-31  
E-mail: sipl@i.ua  
www.sipl.com.ua

22.06.2019 № 3/1/1-298

На № \_\_\_\_\_ від \_\_\_\_\_

**ДОВІДКА**

**про використання результатів дисертації Новікова Олега Володимировича  
на тему «Публічно-правове забезпечення протидії корупції в умовах  
регіонального розвитку»**

Повідомляємо спеціалізованій вченій раді, що результати дисертації Новікова Олега Володимировича на тему «Публічно-правове забезпечення протидії корупції в умовах регіонального розвитку» стосуються проблем застосування публічно-правових засобів протидії корупції в умовах регіонального розвитку. Результати дисертації використовуються Інститутом під час досліджень в межах НДР «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації №0115U005495).

Директор Інституту



Галуцько В.В.

ЗАТВЕРДЖУЮ

Перший заступник директора  
Науково-дослідного інституту  
публічного права,  
кандидат історичних наук, доцент

*М. М. Мекерів*  
«22» травня 2019 р.



## А К Т

**впровадження результатів дисертацій здобувача наукового ступеня кандидата юридичних наук Новікова Олега Володимировича на тему «Публічно-правове забезпечення протидії корупції в умовах регіонального розвитку» у науково-дослідну діяльність Науково-дослідного інституту публічного права**

Комісія у складі: заступника директора з наукової роботи Науково-дослідного інституту публічного права, кандидата юридичних наук, доцента Сороки Л.В., завідувача відділу науково-правових експертиз та законопроектних робіт, кандидата юридичних наук Куркової К.М., склала цей акт про те, що матеріали дисертації Новікова Олега Володимировича на тему «Публічно-правове забезпечення протидії корупції в умовах регіонального розвитку» (на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право) мають необхідний теоретичний, методологічний рівень і практичну значимість та використовуються у науково-дослідній роботі наукових відділів Науково-дослідного інституту публічного права як основа для подальших досліджень щодо публічно-правового забезпечення протидії корупції в умовах регіонального розвитку і використовуються Інститутом в межах реалізації теми науково-дослідницької роботи Науково-дослідного інституту публічного права «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0115U005495).

Використання результатів дисертації сприятиме активізації та підвищенню ефективності наукової діяльності наукових працівників наукових відділів Науково-дослідного інституту публічного права.

## ВИСНОВОК

Результати дисертаційного дослідження Новікова Олега Володимировича на тему «Публічно-правове забезпечення протидії корупції в умовах регіонального розвитку» на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук вважати впровадженими в науково-дослідну діяльність Науково-дослідного інституту публічного права під час проведення загальнотеоретичних і галузевих досліджень, спрямованих на вирішення теоретико-методологічних проблем науки адміністративного права.

Заступник директора  
з наукової роботи  
Науково-дослідного інституту  
публічного права,  
кандидат юридичних наук, доцент

Л.В. Сорока

Завідувач відділу  
науково-правових експертиз та законопроектних робіт,  
Науково-дослідного інституту публічного права  
кандидат юридичних наук

К. М. Куркова



**ЗАТВЕРДЖУЮ**

Ректор  
Дніпропетровського державного  
університету внутрішніх справ  
полковник поліції



**А.Є. Фоменко**

«\_\_» \_\_\_\_\_ 2019

**АКТ**

«29» травня 2019 року

м. Дніпро

№ \_\_

**про впровадження у навчальний процес Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ основних результатів дисертації Новікова Олега Володимировича на тему «Публічно-правове забезпечення протидії корупції в умовах регіонального розвитку» на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право**

Комісія у складі: Юнін О.С. (голова) – доктор юридичних наук, професор, директор Навчально-наукового інституту післядипломної освіти та заочного навчання; Миронюк Р.В. – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності; Логвиненко Б.О. – доктор юридичних наук, доцент, завідувач кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності,

уклала цей акт про те, що основні результати наукового дослідження Новікова Олега Володимировича на тему «Публічно-правове забезпечення протидії корупції в умовах регіонального розвитку» використовуються у навчальному процесі Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, зокрема, при підготовці навчально-методичних комплексів та викладанні навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Публічне адміністрування», «Адміністративна відповідальність».

**Голова комісії:**

**О.С. Юнін**

**Члени комісії:**

**Р.В. Миронюк**

**Б.О. Логвиненко**