

ХМЕЛЬНИЦЬКА ОБЛАСНА РАДА
ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ПРАВА
ІМЕНІ ЛЕОНІДА ЮЗЬКОВА
ФАКУЛЬТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ЕКОНОМІКИ
Кафедра публічного управління та адміністрування

МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

на тему: *«Дослідження функціонування Хмельницької обласної прокуратури
в механізмі публічно-правової протидії корупції»*

Виконала: студентка магістратури за
спеціальністю
281 Публічне управління та
адміністрування
Савалик Марина Сергіївна

Керівник: к.е.н., доцент, доцент
кафедри публічного
управління та
адміністрування
Ваганова Л.В.

Рецензент:

АНОТАЦІЯ

Савалик М.С. Дослідження функціонування Хмельницької обласної прокуратури в механізмі публічно-правової протидії корупції. - Рукопис.

Дослідження на здобуття освітньо-кваліфікаційного рівня “магістр” за спеціальністю 281 Публічне управління та адміністрування – Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, Хмельницький, 2021.

У результаті проведення дослідження надані пропозиції щодо запобігання корупційних діянь та оптимізації діяльності Хмельницької обласної прокуратури в механізмі протидії корупції.

У вступі визначено актуальність обраної теми магістерської роботи, об’єкт, предмет, мета та задачі майбутніх досліджень.

У першому розділі розглянуто сутність та передумови виникнення корупції, з’ясовано соціально-політичну складову корупції як явища, досліджено нормативно-правове забезпечення протидії корупції в Україні. Визначено поняття механізму публічно-правової протидії корупції, його основні принципи, елементи та суб’єкти.

У другому розділі розглянуто суб’єкт механізму публічно-правової протидії корупції – Хмельницьку обласну прокуратуру: нормативні основи діяльності та основні показники діяльності в протидії корупції, розглянуто міжнародний досвід запобігання та протидії корупції.

У третьому розділі визначено напрями запобігання корупції, шляхи вдосконалення механізму протидії корупції, надані рекомендації щодо використання міжнародного досвіду запобігання та протидії корупції в площині Хмельницької обласної прокуратури.

У висновку зазначені основні результати виконаного дослідження і надані конкретні пропозиції щодо реалізації завдань магістерської роботи.

Ключові слова: механізм публічно-правової протидії корупції, корупція, міжнародні стандарти, протидія корупції, публічно-правове забезпечення, суб’єкти протидії корупції.

ANOTATION

Savalyk M.S. *Research of the functioning of the Khmelnytsky regional prosecutor's office in the mechanism of public-law counteraction to corruption.* - Manuscript.

Research on obtaining the educational qualification level "Master" in the specialty 281 Public Organization and Administration - Khmelnytsky University of Management and Law named after Leonid Yuzkov, Khmelnytsky, 2021.

As a result of the study, proposals were made to prevent corruption and optimize the activities of the Khmelnytsky Regional Prosecutor's Office in the anti-corruption mechanism. The introduction identifies the relevance of the chosen topic of the master's thesis, the object, subject, purpose and objectives of future research.

The first section considers the essence and preconditions for the emergence of corruption, clarifies the socio-political component of corruption as a phenomenon, examines the legal framework for combating corruption in Ukraine. The concept of the mechanism of public law counteraction to corruption, its basic principles, elements and subjects are defined.

The second section considers the subject of the mechanism of public law anti-corruption - Khmelnytsky Regional Prosecutor's Office: regulatory framework and key performance indicators in anti-corruption, international experience in preventing and combating corruption.

The third section identifies areas for preventing corruption, ways to improve the anti-corruption mechanism, provides recommendations for the use of international experience in preventing and combating corruption in the Khmelnytsky Regional Prosecutor's Office.

In conclusion, the main results of the study are presented and specific proposals for the implementation of the tasks of the master's thesis.

Keywords: anti-corruption mechanism of public law, corruption, international standards, anti-corruption, public law support, anti-corruption actors.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	7
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ МЕХАНІЗМУ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ.....	11
1.1. Сутність поняття корупція та її публічно-правова протидія.....	11
1.2. Механізми протидії корупції.....	16
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ ВІТЧИЗНЯНОГО ТА ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ.....	21
2.1. Нормативні основи та аналіз діяльності Хмельницької обласної прокуратури в протидії корупції.....	21
2.2. Міжнародний досвід запобігання та протидії корупції як вектор формування національної антикорупційної політики в Україні.....	28
РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ ПОПЕРЕДЖЕННЯ КОРУПЦІЙНИХ ДІЯНЬ ТА ОПТИМІЗАЦІЯ МЕХАНІЗМУ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ ХМЕЛЬНИЦЬКОЇ ОБЛАСНОЇ ПРОКУРАТУРИ.....	41
3.1. Напрями запобігання корупції.....	41
3.2. Імплементация міжнародного досвіду запобігання та протидії корупції на рівні Хмельницької обласної прокуратури.....	49
ВИСНОВКИ.....	58
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	61

ВСТУП

Є кілька підстав вважати проблему боротьби з корупцією (особливо на державній службі) однією з найважливіших для сучасної України.

Однією з причин є забезпечення міжнародного престижу як однієї з потенційно важливих країн для Європейського Союзу. Саме корупція значною мірою завдає шкоди національним інтересам України, її міжнародному іміджу, не дозволяє створити рівні умови гри з Радою Європи та Парламентською асамблеєю Ради Європи у сфері захисту прав людини.

Низька ефективність результатів боротьби з корупцією в Україні призводить до зростання загрози національній безпеці, що ставить перед державою завдання поглибленого дослідження феномену корупції, вивчення змісту, причин та умов розширення, соціально-політичного простору репродукування.

Корупція створює серйозну загрозу для верховенства права, демократії та прав людини, підриває соціальну справедливість, гальмує економічний розвиток і ставить під загрозу належне функціонування ринкової економіки.

Вона безсоромно підриває демократичний етос, інститути демократії, верховенство права та фундаментальні цінності конституційного проекту, що зароджується, заохочує неналежне урядування та громадське шахрайство, а також ставить під загрозу здатність держави поважати, захищати, сприяти та забезпечувати виконання всіх прав.

Прикро констатувати, але, за даними Transparency International, Україна посідає 120 місце зі 180 країн з 32 балами в Індексі сприйняття корупції (Додаток А). При цьому найбільш латентним з точки зору корупції є місцеве середовище, де формуються первинні прояви корупції в регулюванні суспільних відносин, які служать основою для подальшого розвитку корупції на загальнодержавному рівні.

Успіх реалізації принципів децентралізації та боротьби з корупцією взаємопов'язані та взаємозалежні.

Саме тому вдосконалення механізмів протидії цьому негативному явищу у сфері державного управління є надзвичайно важливим, закликає до запровадження державних антикорупційних механізмів на місцевому рівні, наближення національних антикорупційних практик до міжнародних норм і стандартів; підвищення ролі участі громадськості в антикорупційних заходах.

Різною мірою українські дослідники В.Є. Боднар, , М.І.Мельник, В.О.Навроцький, С.О.Омельченко, О.О. Онищук, О. Пищуліна, Ю.П. Мірошник, Т.Є.Дунаєва, О.Г.Кальман, С.М.Климова, І.В.КоруляС.О.Павленко, Д.І.Нікіфорчук, М.І.Хавронюк, А.О. Мельник, В.М. Соловйов, С.С. Мірошниченко присвятили свої публікації проблематиці протидії корупції на етапі формування правової держави в Україні.

Вплив корупції на імідж України у світі відображено також у працях В. П. Гусєвої та І. М. Дралука. Зокрема, окремі питання вдосконалення антикорупційного законодавства в Україні знайшли відображення в працях В.Ю. Зачарченко, Г.В.Заброд, О.М. Костенко, І. В. Коруля.

Враховуючи значний науковий внесок цих науковців у розробку даної теми, зазначаємо, що на сьогоднішній день досліджень у сфері боротьби з корупцією у формуванні громадянського суспільства та верховенства права в Україні недостатньо. Теоретично не розроблено залишилися декілька ключових питань, пов'язаних із впровадженням ефективних методів боротьби з корупцією.

Мета роботи ґрунтується на аналізі чинного законодавства та узагальненні практики його застосування з метою визначення теоретичних засад, механізму та особливостей державного забезпечення боротьби з корупцією в Україні та на цій основі розробки пропозицій щодо його вдосконалення. .

Ця мета визначає вирішення наступних завдань:

1. Виокремити характерні ознаки корупції як об'єкта публічно-правової протидії цьому явищу.
2. Визначити нормативні засади боротьби з корупцією.
3. Визначити заходи державного регулювання, від яких залежить ефективність протидії корупції.

4. Дослідити та враховувати досвід провідних європейських країн щодо організації публічно-правової протидії корупції.
5. Окреслити основні форми участі громадськості у здійсненні антикорупційних заходів.
6. Вивчення зарубіжного досвіду громадської підтримки в протидії корупції та можливостей його адаптації для України.
7. Сформулювати низку пропозицій та рекомендацій, спрямованих на вдосконалення державного механізму протидії корупції.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що утворюються у сфері протидії корупції.

Предметом дослідження є публічно-правове забезпечення протидії корупції в діяльності Хмельницької обласної прокуратури та України в цілому.

Методологічною основою даного дослідження є сукупність загальнофілософських, загальнонаукових і спеціально-наукових методів пізнання, використання яких визначається об'єктом і предметом дослідження, що забезпечує достовірні наукові результати та всебічне висвітлення досліджуваної проблеми.

Нормативною основою роботи є Конституція України, законодавчі акти України, міжнародні договори, постанови Верховної Ради України, акти Президента та Кабінету Міністрів України, нормативно-правові акти центральних органи виконавчої влади.

Теоретичною основою дослідження є наукові роботи вітчизняних та зарубіжних вчених, філософів, економістів, наукові конференції та інші наукові заходи, які містять положення щодо публічно-правового забезпечення протидії корупції в умовах регіонального розвитку.

Наукова новизна роботи – отримання нових теоретико-правових результатів, що вирішують проблеми запобігання та боротьби з корупцією в Україні; дослідження першопричин виникнення корупції як соціального явища, аналіз боротьби з корупцією Хмельницькою обласною прокуратурою та як наслідок пошуку нових дієвих механізмів успішного подолання корупції.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ МЕХАНІЗМУ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

1.1. Сутність поняття корупція та її публічно-правова протидія

Запобігання та мінімізація корупції в країні є одним із найскладніших завдань, що стоять перед Україною на шляху економічної, політичної та культурної інтеграції в Європейське Співтовариство. Перехідний етап розвитку суспільства і держави, відсутність цілісної системи державного управління, ефективного антикорупційного законодавства, а також громадського контролю забезпечили проникнення корупції в усі сфери суспільного життя.

Для успішної боротьби з корупцією необхідний комплексний підхід до вирішення цієї проблеми, вивчення та впровадження позитивного досвіду щодо запобігання корупції, а також ґрунтовне теоретичне дослідження цього явища. Тільки свідоме здійснення антикорупційних заходів, чітке розуміння природи корупції як об'єкта, на який спрямована та чи інша дія, може принести бажаний результат.

Перш ніж переходити до механізмів протидії корупції, необхідно визначити межі поняття корупції як об'єкта протидії. Тільки в цьому випадку ми зможемо говорити про свідомий і комплексний підхід до вибору напрямів, шляхів і методів впливу на рівень корупції в регіональному управлінні, визначити основні принципи та функції антикорупційного управління. [12]

Оскільки явище корупції є міжнародною проблемою, то критично необхідним 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 .

У вітчизняному законодавстві визначення корупції подається 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.

У науково-практичному коментарі до Закону України «Про запобігання корупції», в якому аналізується зміст терміну корупція, автори виділили три форми корупції, а також ознаки та об'єкти кожної з виявлених форм.

Відповідно першою формою корупції є використання службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Особливістю цієї форми корупції є неправомірна вигода як мета діяння. [1]

Другою формою корупції є прийняття неправомірної переваги або її обіцянка чи пропозиція собі чи іншим. Ця форма корупції характеризується такою ознакою, як незаконний прибуток (вигода) як об'єкт (якщо вона прийнята) або мета (якщо це обіцянка чи пропозиція). Суб'єктом є також особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Третьою формою корупції є обіцянка або пропозиція чи неправомірна вигода особі, на яку покладено виконання функцій державного управління чи самоврядування або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам. Ознакою цієї форми корупції є те, що неправомірна вигода є засобом схилення до протиправного використання службових повноважень або пов'язаних з ними можливостей.

Дослідники проблеми корупції зазначають, що особливістю цього явища в Україні є наявність домінуючих факторів не лише матеріально-економічного, а й ідеологічного, морального характеру, загальної та правової культури. Заповненню ідеологічного вакууму всюдозволеністю, свавіллям та іншими

моральними помилками сприяла відсутність стійкої ідеології у період переходу до ринкових відносин.

До основних ознак корупції відносять:

- наявність розпорядчих повноважень у однієї зі сторін корупційних відносин;
- метою корупційних дій є отримання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб;
- двосторонній характер відносин між учасниками корупційних відносин (корупційні дії обох сторін – і тієї, що просить/отримує, і тієї, яка обіцяє/пропонує неправомірну вигоду);
- можливість надання неправомірної вигоди третій стороні, визначеній посадовою особою.

Аналіз останніх досліджень корупції в різних її аспектах і проявах, дає підстави говорити про наявність суттєвих відмінностей між різними проявами корупції.

Залежно від обраних критеріїв можна говорити про певні види корупції. До прикладу, за типом суспільних відносин, на яких ґрунтується корупція, у фаховій літературі говорять про такі види корупції, як політична, економічна, соціальна, соціокультурна тощо.

За ступенем суспільної небезпеки можна говорити про корупцію, яка переслідується як кримінальне правопорушення, як адміністративне правопорушення, як соціально ненормальна поведінка.

За сферою розповсюдження можна виділити 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, на яких покладено виконання функцій органів державного управління або органів місцевого самоврядування; корупція, вчинена особами, що прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій державного управління або органів місцевого самоврядування; корупція, вчинена

посадовими особами юридичних осіб приватного права; корупція, вчинена працівниками юридичних осіб; корупція, скоєна фізичними особами.

За масштабами поширення корупцію можна поділити на корупцію персонального рівня, локального рівня, регіонального рівня, національного та транснаціонального рівнів.

За ступенем маніфестації розрізняють приховану корупцію, непрямую корупцію, та явну корупцію.

Корупція має різні форми прояву, до яких належать хабарництво, здирництво, кумівство, протегування, розкрадання державних фондів, незаконна витрата надходжень, зловживання владою тощо. [2]

Після з'ясування змісту, ознак та видів корупції, можна переходити до поняття протидії та запобігання корупції. Під словом «протидія» розуміється комплекс заходів впливу на корупцію, включаючи вплив на соціальні передумови корупції, причини та умови виникнення корупції, діяльність правоохоронних органів щодо виявлення, розслідування таких діянь, притягнення до відповідальності осіб, винних у їх вчиненні.

Протидіяти означає спрямовувати дію проти когось або чогось, діяти всупереч комусь, чомусь; спрямовуватися проти іншої дії. При цьому означення 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. Так як, публічно-правова протидія корупції є виразом антикорупційної політики держави, то ефективність протидії корупції визначається багатьма факторами об'єктивного та суб'єктивного характеру, серед яких: наявність у держави політичної волі щодо протидії корупції; вибір антикорупційних напрямів; наявність сильної незалежної судової влади та компетентних правоохоронних органів; стан антикорупційного законодавства; стан економіки; ступінь корумпованості тощо.

У науковій літературі протидію корупції розуміють у більш вузькому та широкому значенні.

Так, А. Яфонкін зазначає, що у вузькому розумінні протидія корупції – це система політичних, ідеологічних, правових, організаційно-управлінських, соціально-психологічних та інших заходів, спрямованих на зниження рівня корупції, зміну характеру корупційних проявів, обмеження взаємодії корупції та інших соціальних явищ і процесів, підвищення ризику для винних у корупційних правопорушеннях, нейтралізації та ліквідації корупційних факторів, виявлення, припинення та розслідування проявів корупції, притягнення винних у скоєнні корупційних правопорушень осіб до юридичної відповідальності, відновлення законних прав та інтересів фізичних та юридичних осіб, усунення наслідків корупційних діянь.

Для досягнення цієї мети необхідно створити умови для соціального престижу та вигідності правомірної поведінки державних службовців та мінімізувати можливості зловживання владою чи службовим становищем.

У ширшому розумінні протидія корупції – це будь-яка легітимна діяльність, яка зменшує простір для таких дій, зокрема шляхом забезпечення верховенства права, реалізації інших принципів права, розвитку демократичного суспільства та утвердження правової держави.

Державна антикорупційна система – це сукупність суб'єктів регулювання, об'єктів впливу та процесів взаємодії між ними, в основі яких покладені принципи, правила, нормативно-правові норми, що сприяють зниженню обсягів нелегальної економіки, нанесеної шкоди державним фінансовим інтересам, захисту прав та фінансової стійкості економічних суб'єктів, довірі до національної економіки зі сторони міжнародних інституцій.

Основним завданням запобігання корупції є створення системи соціальних зв'язків, за якої істотно (до мінімуму) зменшується ймовірність виникнення ситуацій корумпування суспільних відносин.

Запобігання корупції відбувається двома основними способами: шляхом сприяння законній (некорупційній) поведінці; запобігання корупційним діям внаслідок встановлених обмежень, вимог, відповідальності та інших негативних наслідків.

Ефективність антикорупційної діяльності залежить від наукового розуміння соціально-правової природи корупції, соціальних припущень корупції, причин та умов виникнення корупції, правильного визначення основних корупційних процесів, закономірностей їх розвитку та від адекватності обраних засобів протидії корупції.

У науковій літературі в рамках антикорупційної діяльності держави є дві частини: перша стосується створення та впровадження механізмів зменшення корупції, її впливу на соціальні процеси в короткостроковому періоді; друга — становить постійно діючу функцію публічного управління.

Основним завданням запобігання корупції є створення сприятливих умов для сумлінного та законного виконання державними службовцями службових обов'язків та несприятливих умов для зловживання ними. В результаті створюється система, яка забезпечує ефективні стимули до законної поведінки та суттєво обмежує можливості державних службовців зловживати владою в корисливих та інших особистих чи корпоративних інтересах. Це робить корупційну поведінку соціально невігідною.

1.2. Механізми протидії корупції

Корупція є «корозійним» явищем, тому необхідно розробити відповідні механізми протидії їй.

Перш за все, визначимо, що ж таке «механізм протидії корупції» - це система цілеспрямованих дій посадових осіб, службовців правоохоронних структур та представників громадянського суспільства, що мають на меті забезпечення конституційних прав і свобод людини та закріплення демократичних цінностей, виховання неприйнятності населенням корупційних проявів, попередження та подальше покарання за корупцію у державно-владних відносинах.

Слід зазначити, що базовою основою розробки механізму протидії корупції є антикорупційна стратегія України як документ, що визначає антикорупційну політику України.

Розглянемо більш детально класифікацію механізмів протидії корупції в органах публічної влади:

- суспільно-громадянський, який має на меті забезпечення активної участі громадськості в протидії корупції. Основними суб'єктами цього механізму мають бути ЗМІ, громадські організації, територіальні громади та небайдужі громадяни;

- етичнопсихологічний – зміни суспільної свідомості, ментальні зміни, коли громадськість буде засуджувати корупцію, а не виправдовувати такі дії. Суб'єкти: Міністерство освіти, Міністерство культури, організації громадянського суспільства;

- інституційно-управлінський – зниження ризику корупції в органах влади за рахунок покращення управління. Головні суб'єкти: Президент України, ВРУ, КМУ, Центральні органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування;

- соціальноекономічний - забезпечення сталого, стабільного економічного розвитку та соціальної складової життя в країні. Суб'єктами виступають ВРУ, КМУ, Міністерство економіки, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування;

- публічно-правовий – розкриття суб'єктів корупції та засудження їх протиправних дій. Основними суб'єктами цього механізму будуть Верховна Рада України, політичні партії, НАБУ, МВС, прокуратура, судова гілка влади та органи місцевого самоврядування.

Серед суб'єктів, яких держава уповноважує вживати заходи із запобігання і протидії корупції та щодо яких вона окреслює загальні напрями здійснення їхніх повноважень, можна виділити три групи (табл.1.2.1.).

Табл.1.2.1. Суб'єкти у сфері запобігання та протидії корупції

Суб'єкти у сфері запобігання та протидії корупції			
Класифікація груп	суб'єкти із загальними повноваженнями	суб'єкти зі спеціальними повноваженнями	суб'єкти з повноваженнями учасника антикорупційних заходів
Призначення	здійснюють заходи щодо запобігання і протидії корупції,	спеціально уповноважені суб'єкти у сфері	суб'єкти, які мають право лише брати участь у запобіганні та протидії

	включає суб'єкти із загальними повноваженнями, не створені спеціально для безпосередньої боротьби з корупцією, проте уповноважені протидіяти корупції	протидії корупції, визначені ЗУ «Про запобігання корупції», які здійснюють заходи щодо запобігання і протидії їй, безпосередньо виявляють, припиняють або розслідують корупційні правопорушення чи пов'язані з ними	корупції. Однак у певних випадках вони мають право здійснювати заходи щодо припинення корупційних правопорушень, сприяти відновленню порушених прав чи інтересів держави, фізичних і юридичних осіб, брати участь в інформаційному й науково – дослідному забезпеченні проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції, залучатися до таких заходів
Органи	Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Генеральний прокурор України	органи прокуратури, органи Національної поліції України, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції	державні органи, органи влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від підпорядкованості та форми власності, їхні посадові та службові особи, посадові та службові особи юридичних осіб публічного права.

Джерело: складено автором

Таку проблему, як корупція, необхідно систематично вирішувати за допомогою комплексного механізму боротьби з нею. Відповідно, в протистоянні даного згубному явищу, необхідно об'єднати всі складові державного управління, державні інституції.

Можна виділити три стратегічні напрямки Антикорупційної політики:

- стратегія суспільного усвідомлення – вільний доступ до ЗМІ, аналіз ситуації та вдосконалення подальшої стратегії за результатами моніторингу;
- стратегія попередження – залучення суспільства до антикорупційної діяльності, зменшення державного втручання бізнес, прийняття кодексів етики для посадових осіб;
- стратегія відплати – має на меті підвищення ефективності виявлення корупції, підвищення рівня професіоналізму кадрів силових структур та доступність правової допомоги для кожного громадянина.

Це означає, що динамічна сторона комплексу антикорупційних механізмів знаходить своє вираження в інституціональному механізмі і досягти ефективної реалізації антикорупційних заходів як на муніципальному, так і на національному рівні можливо лише за умови правової статичності та динаміки в цьому напрямку. Загальною метою державного антикорупційного механізму має бути повне викорінення корупції з усіх сфер українського суспільства.

Загалом теоретики виділяють два основні рівні інституційного механізму протидії корупції: публічно-муніципальний, на цьому рівні розглядається сутність здійснення антикорупційної діяльності місцевими органами влади, іншими муніципальними установами та інститутами суспільного рівня.

Другий рівень це - публічно-державний, який у свою чергу розглядає діяльність органів державної влади наділених антикорупційною компетенцією, а також інститути громадянського суспільства загальнодержавного рівня.

Для того, щоб визначити, які саме інструменти антикорупційної протидії корупції потрібно використовувати, слід з'ясувати причини виникнення. Багато науковців вважають, що причиною є недосконалість політичних інститутів, які повинні обмежувати владу всередині і зовні. На рівень корупції впливає нестабільна політична ситуація в країні, недосконалість законів, які можна по різному трактувати, наявні прогалини, населення не розуміє важливості нормативно-правових актів, що дозволяє посадовцям зловживати та ускладнювати бюрократичні процедури.

Звісно, проблема корупції полягає і в некомпетентності чиновників, що причетні до політичного перетягування, кумівства, у свою чергу низька активність громадян, байдужість, переважає над тими громадянами які намагаються контролювати діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування. Визначення чітких передумов прогресування корупції має вплинути на вибір курсу державної стратегії у боротьбі з цим явищем .

Е. Молдаван виділяє такі механізми забезпечення реалізації концептуальних заходів на практичному рівні:

Політичний механізм – полягає у формуванні чіткої антикорупційної політики, об'єднанні в спільній діяльності усіх політичних сил для досягнення основної мети - подолання корупції;

Економічний механізм – означає урахування витрат на фінансування заходів Конвенції, отримання коштів від іноземних організацій;

Кадровий механізм – базується на залученні спеціалістів, використанні інструментів з психології, соціології, а також різноманітних PR-технологій для реалізації антикорупційних заходів.

Таким чином, корупція це складне, багатогранне та системне соціальне явище. І саме її складність, неоднозначність і системність вимагають від держави адекватного механізму контрреагування. Антикорупційна концепція та поняття протидії корупції є безпосереднім вираженням антикорупційної політики, яка визначає ідеологію та стратегію антикорупційних заходів; визначає мету та завдання антикорупційної політики, основні напрями боротьби з корупцією в Україні, об'єкт протидії корупції та її суб'єкти, принципи боротьби з корупцією, антикорупційні заходи.

Вчені, що займаються аналізом існуючих зараз в Україні механізмів протидії корупційним проявам, акцентують увагу на необхідності запозичення міжнародного досвіду боротьби з цією проблемою. Окрім кримінально-адміністративних заходів, вони пропонують покласти обов'язок повного відшкодування майнової та моральної шкоди, збитків внаслідок вчиненого корупційного злочину.

РОЗДІЛ 2

АНАЛІЗ ВІТЧИЗНЯНОГО ТА ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

2.1. Нормативні основи та аналіз діяльності Хмельницької обласної прокуратури в протидії корупції

Протидія корупції - це система заходів політичного, правового, організаційно-управлінського, ідеологічного та соціально-психологічного характеру.

О.Ю. Бусол у своїй дисертації використовує термін "протидія" як загальніший, хоча справедливо вважає, що "термін "боротьба з корупцією" повинен використовуватися при проведенні активної правоохоронної діяльності.

У цьому контексті варто відмітити діяльність спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції – органів прокуратури, Національної поліції України, Національного антикорупційного бюро України, Національного агентства з питань запобігання корупції (таблиця. 2.1.1.).

Вивчаючи склад цих суб'єктів, необхідно зосередитись на узагальнювальному моменті - спеціальному уповноваженні (спеціальному правовому статусі), тобто на специфіці правового статусу державних органів, що беруть участь у протидії корупції.

Згідно з чинним законодавством України, на такі органи покладається виконання певних специфічних завдань та може бути встановлений особливий порядок їх створення, реорганізації, контролю і підзвітності, а також призначення і звільнення їх керівників тощо.

Це означає, що такі державні органи мають або, принаймні, повинні мати інший статус, чим інші державні органи.

В той же час, особливий статус цих органів повинен визначати специфіку завдань, які вони повинні виконувати у рамках компетенції, визначеної законом України, незалежно від інших органів державної влади.

Табл. 2.1.1. Спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції.

Назва	Органи прокуратури	Національна поліція України (НПУ)	Національне антикорупційне бюро України (НАБУ)	Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК)
Кримінальні провадження	-злочини, вчинені високо посадовцями та правоохоронцями -військові злочини	Всі інші	-корупційні злочини високо посадовців, суддів, прокурорів -якщо суб'єкт і не їх, але сума забаря велика	Не повноважні на здійснення слідства
Адмін. корупція	1.Приймає участь у судових провадженнях за протоколами про правопорушення, пов'язаними з корупцією 2.Вносить подання про усунення причин і умов, що сприяли порушенням антикорупційного законодавства	1.Складає протоколи про правопорушення, пов'язані з корупцією. 2.Вносить подання про усунення причин і умов, що сприяли порушенням антикорупційного законодавства.	Вносить подання про усунення причин і умов, що сприяли порушенням антикорупційного законодавства	1.Веде реєстр корупціонерів 2.Складає протоколи про правопорушення, пов'язані з корупцією. 3.Вносить подання 4.Здійснює контроль за фінансуванням партій тощо

Джерело: створено автором

Корупція в теперішніх умовах стала явищем, яке паралізує спроби комплексного реформування системи державного управління та не дає Україні адаптуватися до провідних світових шаблонів у сфері боротьби з корупцією. Саме розробка ефективних механізмів боротьби з корупцією є ключовим важелем до соціально-економічного зростання держави, зміцнення громадянського потенціалу та повноцінного розвитку всіх державних інституцій. Хмельницька обласна прокуратура є одним із елементів великої системи і відіграє важливу роль у цій боротьбі.

Розглянемо детальніше нормативні основи діяльності Хмельницької обласної прокуратури.

За конституційним статусом (ст. 131-1 розділу VII «Правосуддя») прокуратура здійснює:

- 1) підтримання публічного обвинувачення в суді;

2) організацію та процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення інших питань під час злочинної діяльності, як це передбачено законом, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку;

3) представництво інтересів держави в суді у виняткових випадках і в порядку встановленому законом.

Може скластися враження, що віднесення прокуратури до системи спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції не відповідає правовому положенню та основному призначенню цього державного органу, а проблемні питання, які супроводжують антикорупційну функцію виходять за межі функціональних напрямів діяльності прокурора, визначених Конституцією України.

Проте, якщо оцінити результати роботи прокуратури в цьому напрямі, а також деталізувати правові і організаційні основи діяльності прокуратури як структури з особливим статусом у сфері протидії корупції, то можна зробити інші висновки. Ефективність реформи прокуратури в умовах тотального зростання правового нігілізму і корупції безпосередньо визначає перспективи зміцнення верховенства права і законності, стає засадничим чинником позитивної динаміки соціальних процесів.

Нормативно-правовою основою діяльності прокуратури Хмельницької області у сфері протидії корупції є Закони України : "Про прокуратуру" від 14.10.2014, "Про запобігання корупції", "Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю" від 30.06.1993; Кримінально-процесуальний кодекс України, Кодекс України про адміністративні правопорушення. Накази Генерального прокурора України: «Про організацію діяльності органів прокуратури у сфері запобігання і протидії корупції» від 25.06.2013 №10гн, «Про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції» від 16.01.2013 № 1/1гн, «Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні» від 19.12.2012 № 4гн тощо.

Досліджуючи питання, щодо шляхів вирішення проблем, що присутні на сьогодні в Україні, наголосимо на необхідності суттєвого реформування прокуратури, щоб вона стала дійсно дієвим важелем забезпечення лідерства закону в державі.

У такий спосіб, реформа органів прокуратури спрямована не тільки на удосконалення антикорупційної діяльності, а й на попередження та протидію корупційним проявам у самій системі прокуратури. Вона реалізовує запобігання корупції шляхом проведення функцій процесуального керівництва перед судовим слідством та підтримки державного обвинувачення, представницької діяльності за межами кримінальної відповідальності, координацію дій правоохоронних органів у сфері протидії кримінальній корупції. Окремі елементи боротьби з демонстрацією корупції наявні також у здійсненні наглядової функції за виконанням судових рішень у кримінальних справах і використанні інакших примусових заходів, що лімітують особисту свободу громадян.

Важливу роль у боротьбі з корупцією органів прокуратури відіграє координація діяльності правоохоронних органів. Ця функція зазнала суттєвих змін у процесі реформування прокуратури.

Так, відповідно до ст. 10 Закону України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 року Генеральний прокурор України та підпорядковані йому прокурори координували діяльність правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю та корупцією з метою підвищення ефективності протидії злочинності й корупції. Це означає, що законодавець вважав корупцію окремим об'єктом координаційної діяльності разом із злочинною діяльністю, відповідно, координаційні повноваження поширювалися і на частину, яка стосується адміністративних корупційних правопорушень. Щодо ч. 2 ст. 25 нового Закону України «Про прокуратуру», то в цій статті корупція є об'єктом координаційної діяльності виключно в її злочинних формах.

Отже, законодавець виключив із координаційної компетенції прокуратури ті суб'єкти, які діють поза межами кримінального переслідування: Національне

агентство з питань запобігання корупції, Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики тощо. Фактично це може призвести до дисбалансу в антикорупційній системі та непослідовності в діяльності окремих антикорупційних інституцій через погіршення правопорядку в країні.

Варто згадати про проблему нагляду за діяльністю Державної слідчої служби, створення якої передбачено Законом України «Про Державне бюро розслідувань» від 12 листопада 2015 року. Аналіз ст. 5 цього Закону свідчить, що цей орган також має повноваження щодо розслідування корупційних злочинів у досудовому провадженні.

Зокрема, незрозумілою залишається позиція місцевих прокуратур та взаємозв'язок їх повноважень з управліннями в окремих районах (містах).

Разом з тим, на сучасному етапі прокуратура України стикається з кількома проблемами через незавершеність антикорупційної реформи та організаційні недоліки. На сьогодні відсутній галузевий наказ Генерального прокурора України, який регламентує діяльність місцевих прокуратур, відповідно, співвідношення компетенції місцевих прокуратур і їхніх територіальних відділів визначається наказами місцевих прокурорів.

На практиці це призводить до централізації повноважень місцевої прокуратури, що спричиняє значні організаційні труднощі, затримує прийняття процесуальних та адміністративних рішень, підвищує корупційні ризики в роботі органів прокуратури, спричиняє додаткові матеріально-технічні витрати тощо.

Таким чином, прокурорська діяльність у сфері боротьби з корупцією в Україні на сучасному етапі знаходиться на стадії реформування, що зумовлено необхідністю адаптації національної правоохоронної системи до європейських стандартів. Для відповідності провідним світовим антикорупційним моделям прийнято комплекс нормативно-правових актів, які запроваджують принципово нові принципи роботи прокуратури.

Цим було скасовано функцію нагляду за додержанням закону та трансформовано функцію представництва інтересів громадян і держави в судах,

запроваджено прокурорське самоврядування та звужено координуючу роль прокурора в боротьбі з корупцією.

Прокуратура нашої країни продовжує стикатися з низкою проблем, таких як необхідність сплати судового збору, недосконалий механізм співпраці з іншими антикорупційними суб'єктами: Національним антикорупційним бюро України, Державним бюро розслідувань, Національним агентством з питань запобігання корупції тощо. Вказане зумовлює необхідність подальшого вдосконалення нормативного регулювання діяльності прокуратури й підвищення ефективності боротьби з корупцією.

Нормативне закріплення та систематичне вдосконалення правових та організаційних засад, які забезпечували би уповільнення темпів зростання корупції, виявлення та припинення її проявів, поновлення законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, що постраждали внаслідок корупційних діянь, усунення їх наслідків є основною метою механізму протидії корупції Хмельницької обласної прокуратури.

Впродовж 2018-2020 років корупція постійно входила в ТОП-3 найгостріших питань для України, поряд із кризою на Донбасі та станом охорони здоров'я. Оцінка ефективності боротьби з корупцією значною мірою залежить від рівня обізнаності громадян. [4]

Відповідно, для оцінки рівня поінформованості населення Хмельницької області було проведено анкетування (44 особи), 35 осіб з міста Хмельницького та 9 з інших населених пунктів області.

Загалом українці визнають, що корупція є суттєвою проблемою. При цьому зізнаються, що не дуже знайомі з роботою органів, які традиційно належать до антикорупційної інфраструктури.

Станом на грудень 2020 року – корупція на вершині існуючих проблем у Хмельницькій області (38,6%), потім вартість та якість медичних послуг (29,5%), 27,3% обрали інші проблеми, екологічні проблеми обрали 4,6% респондентів. Нижче приведена діаграма із співвідношення серйозності існуючих проблем в Хмельницькій області (рис.2.1.1.).

Яка проблема в Хмельницькій області найсерйозніша?

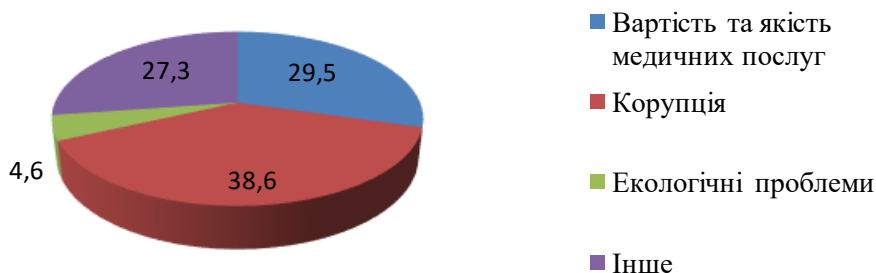


Рис.2.1.1. Діаграма з результатом опитування респондентів про наявні проблеми Хмельницької області, що потребують вирішення.

Респондентів запитали, наскільки добре вони поінформовані про корупцію. Зокрема, що таке корупція, який її рівень, про антикорупційні інституції та їх ефективність. Більшості респондентів важко визначити корупцію та її прояви. Більше половини (51,9%) населення зізнаються, що «не повністю або лише поверхово сприймають явище корупції». Найбільші плями – це антикорупційна інфраструктура та результати її роботи. 79,5% нічого про це не знають (рис. 2.1.2.).

Чи знаєте Ви, які державні органи протидіють корупції?

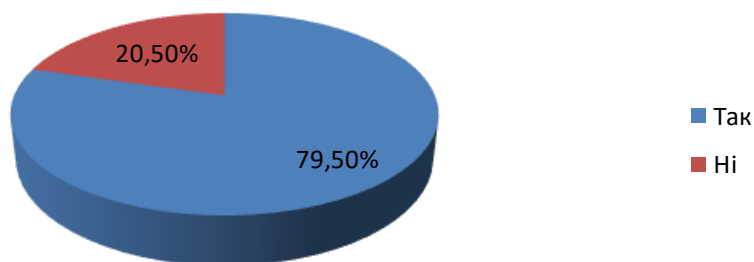


Рис.2.1.2. Результат опитування проінформованості населення про суб'єкти протидії корупції.

Експерти визначили найбільш корумповані сфери в Західних областях України, які подані в Додатку Б.

Найчастіше корупцію населення приписує тим установам, з якими рідко контактує – митниця, суди, Верховна Рада, прокуратура – і лише на п'ятому місці – медичні заклади, з якими люди мають більше досвіду взаємодії. Для мешканців Хмельницької області загалом «найбільше корупції» – у судах (47,7%), у діяльності правоохоронних органів (27,3%), в митній та податкофій сфері (25%) (рис.2.1.3.).

Яка сфера діяльності, на Вашу думку, потребує найбільшого впливу в протидії корупції?

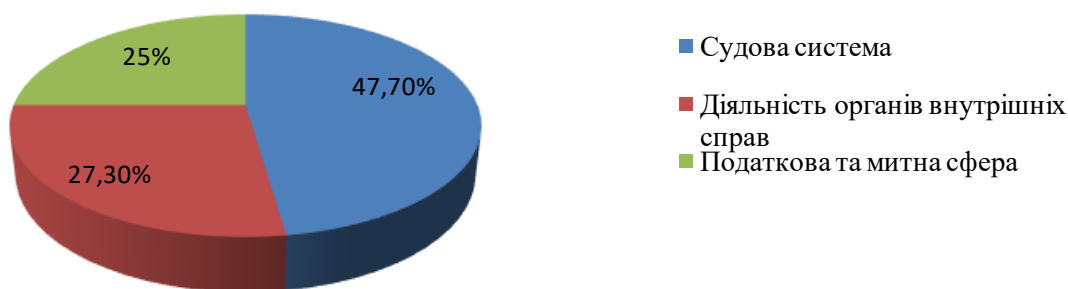


Рис.2.1.3. Результат опитування, щодо найбільш корумпованої сфери діяльності в Хмельницькій області.

Прокуратура Хмельницької області у координації з іншими органами влади та правоохоронними органами веде активну роботу по боротьбі з корупцією.

Відповідно до статистичних звітів за 2018-2020 роки депутати та голови місцевих рад, посадові особи ГУ ПФУ в області, працівники комунальних підприємств Хмельницької міської ради, юристи, посадовці органів державної влади та контролю, банків, підприємств, установ та організацій були викриті у вчиненні корупційних правопорушень. Розслідувано низку актуальних проваджень у пріоритетних напрямках діяльності, особливо в бюджетній, кредитно-фінансовій сферах, з питань земельних відносин тощо.

У 2020 році за результатами досудового розслідування кримінальних проваджень за фактами вчинення корупційних злочинів Хмельницькою обласною прокуратурою та місцевими прокуратурами до суду направлено 57 обвинувальних актів, для порівняння у 2019 році було розпочато 47

кримінальних проваджень про вчинення корупційних злочинів, а у 2018 року слідчими органами до ЄРДР внесено відомості про 56 кримінальних правопорушень про вчинення корупційних злочинів, у яких особам повідомлено про підозру (рис.2.1.4).

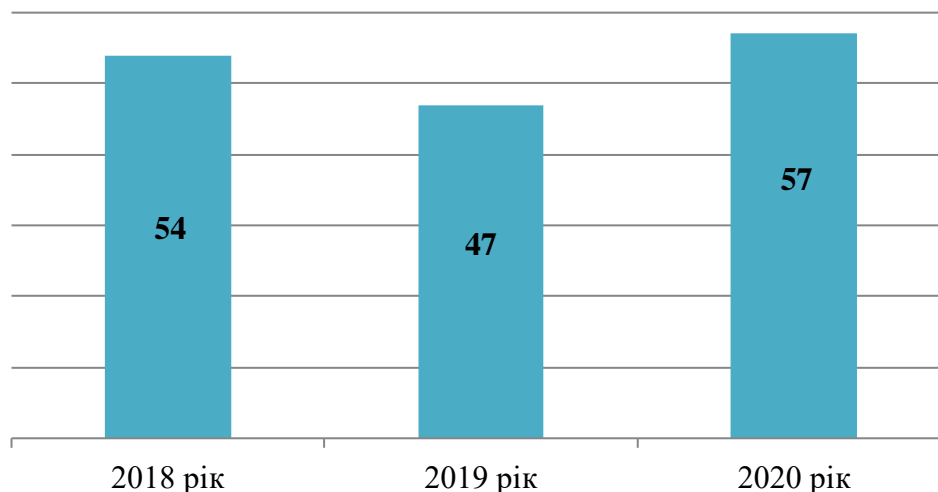


Рис.2.1.4. Кількість кримінальних проваджень за фактами вчинення корупційних злочинів відкритих Хмельницькою обласною прокуратурою у 2018-2020 рр.

Зокрема, викрито працівників поліції, патрульних, адвокатів, керівництво виправної колонії, посадових осіб Державної міграційної служби України, управління з охорони праці, облдержадміністрації, голів сільських (селищних) рад, керівників навчального закладу та комунальних підприємств, працівників банку та інших у вчиненні корупційних правопорушень.

До прикладу, органи СБУ в області задокументували, що керівник виправної колонії та його заступник шантажували та отримали неправомірну вигоду у розмірі 3 тис. доларів за позитивне рішення про дострокове звільнення з місць позбавлення волі.

Також викрито 2 працівники ГУНП за вимагання та одержання неправомірної вигоди на суму 14 тис. грн. за ненадання матеріалів до слідчих підрозділів поліції для притягнення до кримінальної відповідальності.

На незаконному привласненні та розтраті комунального майна викрито колишнього керівника одного з комунальних підприємств Хмельницької

обласної ради, який упродовж 2013-2016 років здійснив ряд незаконних операцій із транспортними засобами підприємства, які звернув на власну користь та на користь третіх осіб, заподіявши матеріальної шкоди територіальній громаді.

Начальник одного з відділів Управління Державної міграційної служби України в Хмельницькій області вимагав та отримав неправомірну вигоду у розмірі 1 200 доларів США та 8 000 грн. за вплив на представників Державної міграційної служби України щодо прискорення прийняття ними рішення щодо видачі паспортів громадян України для виїзду за кордон (біометричні паспорти).

Викриті також державні службовці, які також вимагали неправомірну вигоду при виконанні судових рішень про стягнення аліментів.

Прокуратурою Хмельницької області разом з іншими антикорупційними органами проводилась робота з викриття корупційних правопорушень спрямована не лише на виявлення випадків одержання неправомірної вигоди, а й на фіксування фактів її надання.

Виявлено осіб, які намагалися уникнути кримінальної чи адміністративної відповідальності за вчинені правопорушення шляхом пропозиції, обіцянки та надання неправомірної вигоди.

Наприклад, 2 факти передачі неправомірної вигоди працівникам поліції для ухилення від відповідальності за вчинене адміністративне правопорушення, передбачене ст. 164-16 КУпАП за здійснення забороненої господарської діяльності.

Крім того, було викрито 3 факти передачі неправомірної вигоди поліції для уникнення відповідальності за адміністративне правопорушення за ст. 130 КУпАП, а саме за керування транспортними засобами особами, що знаходяться у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння.

Також прокуратура Хмельницької області виявила корупцію в банківській сфері.

Обвинувальний акт за ч. 2 ст. 366, ч. 2 ст. 364-1 КК України скеровано до суду, щодо адвоката, який у 2012 році як юрисконсульт в одній із банківських

установ умисно підготував за дорученням керівника банку завідомо підроблений офіційний документ - лист із проханням зняти заборону на реальне відчуження нерухомого майна, який підписав, завірив печаткою та нотаріально.

На підставі цього листа приватний нотаріус вилучив відповідні записи з державних реєстрів. Внаслідок таких незаконних дій працівника банку чотирьохкімнатна квартира у м. Хмельницькому вартістю близько 1 млн. грн., яка перебувала в іпотеці банку для забезпечення виконання місцевою мешканкою та її чоловіком грошових зобов'язань за отриманими ними кредитами в розмірі понад 183 тис. доларів США, була відчужена власниками на користь третіх осіб. Отриманими від реалізації майна грошовими коштами боржники розпорядилися на власний розсуд, а не для погашення заборгованості по кредитних зобов'язаннях. Як наслідок, через позбавлення банківської установи можливості звернути стягнення на предмет іпотеки, інтересам юридичної особи спричинено тяжкі наслідки.

Також продовжується системна робота по боротьбі з адміністративними корупційними злочинами.

З метою з'ясування причин та умов, що сприяли невиконанню вимог Закону України «Про запобігання корупції», органами прокуратури внесено 135 подань в органи влади та місцевого самоврядування, за результатами розгляду яких вжито заходів до усунення порушень вимог цього Закону та до дисциплінарної відповідальності притягнуто 42 посадових особи, 4 з яких звільнено із займаних посад.

Більша половина з всіх розпочатих кримінальних проваджень за фактами вимагання і одержання посадовцями неправомірної вигоди (51 %) та 49 % – пов'язані із заволодінням майном шляхом зловживання службовим становищем.

Протягом 2020 року Нацполіцією області підготовлено 362 протоколи про вчинення адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією.

За результатами оцінки судом протоколів за участю прокуратури у 265 справах осіб визнано винними у вчиненні таких правопорушень та накладено

адміністративні стягнення у вигляді штрафу. Відповідно до ст. 65 Закону України «Про запобігання корупції» прокурорами подано 14 клопотань, за результатами яких притягнуто до відповідальності 6 осіб, з яких 1 звільнено.

Запобігання та протидія корупції та корупційним злочинам є одним із пріоритетних завдань держави.

Відповідно, зазначимо, що у 2020 році була затверджена Державна програма реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2020-2024 роки.

У ній визначено першочергові дії для боротьби з цим явищем: створення державного механізму захисту тих, хто надає допомогу у запобіганні та протидії корупції.

Тому, можна сказати, що дієвий антикорупційний механізм для Хмельницької обласної прокуратури, передбачає розробку та впровадження заходів щодо запобігання, виявлення та припинення корупційних злочинів, ліквідації їх наслідків та притягнення винних до відповідальності.

Відповідна система таких заходів має базуватися на принципах законності, гласності, невідворотності покарання за корупційні правопорушення, відновлення порушених прав, відшкодування громадянам, їх об'єднанням, державі збитків, завданих корупцією. Ці заходи необхідно вважати невід'ємною частиною реформи державного управління.

2.2. Міжнародний досвід запобігання та протидії корупції як вектор формування національної антикорупційної політики в Україні

Особливий інтерес для України становить досвід країн світу щодо запобігання та протидії корупції з урахуванням особливостей їхньої системи державного управління. Така розробка може бути використана в практиці роботи Хмельницької обласної прокуратури, а також при створенні нормативно-правових актів, спрямованих на зменшення впливу корупції в державному управлінні.

Створення правильної корпоративної культури чесності та відкритості в державних і приватних організаціях створить та сприятиме прозорій

підзвітності, яка дасть змогу вивести шахрайство та хабарництво з тіні. Тому антикорупційні органи та законодавство потребують відповідного контролю та реформування.

Однак науковці попереджають, що Україна не може просто копіювати антикорупційні методи та заходи, які застосовуються в інших країнах, де органи державної влади та посадові особи мають детальні регламенти та чітко визначені обов'язки щодо їх реалізації. У цих країнах боротьба з хабарництвом здійснюється за допомогою жорстких санкцій, які мають сенс, оскільки хабарництво штовхає чиновника на порушення чітко визначених стандартів. Закони, які приймаються в нашій державі, демонструють дива винахідливості, щоб ви не обтяжували себе необхідністю їх дотримуватися.

Досить цікавим є досвід Китайської Народної Республіки, в якій окрім найжорсткіших заходів боротьби з корупцією застосовуються й превентивні заходи.

Центральний комітет Комуністичної партії Китаю, наприклад, забороняє дітям і родичам працівників на керівних посадах займатися бізнесом і навіть працювати радниками в цій сфері. Цей захід покликаний зменшити корупцію на найвищих рівнях влади.

Але, розглядаючи китайську корупцію, важливо визнати, що це явище належить до так званої «азіатської моделі» корупції, яка є поширеним і соціально прийнятним культурним та економічним явищем, пов'язаним з функціонуванням держави.

В Японії, як і в багатьох країнах, одним із найважливіших напрямків боротьби з корупцією є кадрова політика. Японське законодавство робить особливий акцент на заборонах для політиків, урядових і муніципальних посадовців. Вони стосуються низки заходів, які політично нейтралізують японського чиновника стосовно приватного бізнесу під час його служби та після його відставки.

Державне управління орієнтоване на державну службу. При цьому японським чиновникам гарантується гідна заробітна плата, а також законодавець приділяє значну увагу етичній поведінці політиків і чиновників.

Світовий досвід запобігання та протидії корупції дозволяє узагальнити найбільш характерні тенденції та механізми, адаптація яких могла б бути корисною та ефективною для України.

Для нашої країни тут можуть бути такі пріоритети:

- розповсюдження просвітницьких заходів щодо антикорупційних діянь та їх наслідків, просування у напрямку підвищення обізнаності громадськості та популяризації неприйняття громадськістю корупції як дуже негативного явища через реалізацію різноманітних антикорупційних освітніх програм і проектів;

- підвищення ролі громадських організацій у антикорупційній діяльності, їх ефективна інтеграція до складу наглядових та дорадчих рад усіх органів державної влади та спеціалізованих антикорупційних установ, надання можливостей для громадських організацій;

- приділяти більше уваги превентивним і заохочувальним заходам протидії корупції, ніж репресивним (підвищуючи професіоналізм та ефективність роботи співробітників антикорупційних структур, створювати умови для невідворотності покарання всіх корупціонерів, незалежно від їх приналежності до певних політичних партій, влади, еліти тощо);

- більше залучення інтернет-платформ та вдосконалення інтерактивних сайтів для швидкого реагування на скарги громадян про корупцію (з одночасним запровадженням юридичної відповідальності за невжиття невідкладних заходів щодо врахування таких повідомлень правоохоронними органами).

У разі широкого поширення корупції заходи щодо усунення її причин є першочерговими лише у боротьбі з конкретними проявами. Крім того, у правових системах деяких розвинених країн термін «боротьба» законодавчо не вживається, оскільки в законодавстві закріплені принципи «попередження» таких правопорушень.

Одним із елементів формування та впровадження ефективної антикорупційної системи має стати чітке співробітництво між країнами світу, зокрема їх правоохоронними органами, спільна участь у заходах, ініційованих ООН, Радою Європи, Інтерполом, Міжнародним валютним фондом. , Світовим Банком та іншими міжнародними організаціями.

Практика закордонних правоохоронних органів свідчить, що вдосконалення нормативно-правового забезпечення передбачає наявність ефективної антикорупційної системи як на національному, так і на міжнародному рівнях і є однією з головних умов успішного подолання цієї проблеми.

Досвід країн у боротьбі з корупційними правопорушеннями дозволяє отримати уявлення про основи передової національної антикорупційної стратегії, розробка якої є важливою сьогодні в Україні.

Відповідно, нам необхідно виробити цілісну державну політику в боротьбі з корупцією, яка б передбачала комплекс державних, політичних, економічних, соціально-правових заходів.

Важливо також створити реальні антикорупційні органи, які б не залежали від усіх органів і забезпечували якісний та безперервний моніторинг діяльності державних органів усіх рівнів, а також незалежне функціонування судової влади за зразком правоохоронних систем Італії. , США, Великобританії чи Франції.

Ще у 2003 році Організація Об'єднаних Націй прийняла Конвенцію проти корупції шляхом об'єднання міжнародного досвіду. У ній детально визначаються дії, які вважаються корупційними, та вносяться конкретні пропозиції щодо боротьби з корупцією в країнах-членах ООН. А оскільки в 2006 році її ратифікувала Верховна Рада України, то ми змушені посилатися на її стандарти та дотримуватися таких основних положень:

- удосконалення та прозорість діяльності кадрової політики в органах державної влади;
- запровадження Кодексів поведінки для державних службовців, які б передбачали заохочення їх невідкупності, та сприяння свідомості та

доброчесності;

- удосконалення прозорої та зрозумілої системи у сфері державних закупівель та бюджету;

- встановлення належної регулярної державної звітності про стан на принципах прозорості та об'єктивності;

- удосконалення поточних стандартів бухгалтерського обліку та аудиту в приватному секторі;

- ефективний розвиток інститутів громадянського суспільства тощо.

Динамічне формування антикорупційної політики України базується на принципах, проголошених ООН і Радою Європи, а також з урахуванням передового досвіду європейських країн.

Україна підписала та ратифікувала Кримінальну конвенцію Ради Європи про боротьбу з корупцією ще в 1999 році, Цивільну конвенцію Ради Європи про боротьбу з корупцією теж у 1999 році та Конвенцію ООН проти корупції у 2003 році.

У межах досліджуваної теми необхідно також указати на важливі антикорупційні закони, включаючи Конвенцію Організації економічного розвитку про боротьбу з хабарництвом іноземних посадових осіб у міжнародних ділових операціях, Конвенцію ООН проти корупції та антикорупційне законодавство деяких країн.

Боротьба з корупцією та її запобігання вже багато років є предметом дискусій на міжнародних наукових конференціях з експертами Ради Європи, що підкреслює необхідність комплексного підходу до вдосконалення антикорупційного законодавства.

Антикорупційна стратегія, яка має бути спрямована на запобігання корупційним проявам, веде за собою визначення ґрунтовного цільового призначення антикорупційного українського законодавства.

У більшості європейських країн проводяться ефективні реформи державного управління для створення належних умов для запобігання корупції.[5]

У Швеції в XIX столітті був затверджений комплекс антикорупційних заходів, що робить її зачинателем у цьому питанні. Важливий акцент був зроблений на формуванні морально-етичних норм для посадових осіб, які на той час мінімізували випадки хабарництва. Цьому сприяло створення незалежної судової влади, а також передбачались виключні права держави та ініційована прозорість державного управління. Важливу роль відіграла громадська думка, яка різко засуджувала всіх, хто чинив корупцію, і навіть змушувала їх піти у відставку. Інколи йшлося про тих, щодо кого є тільки підозра в корупційних діяннях. Після багатьох років реформ Швеція має зразкову репутацію країни з найнижчим рівнем корупції.

Антикорупційне законодавство США є системним. Воно також складається із законів, що регулюють лобювання, банківську діяльність, фондову біржу та інші види діяльності.

Хоча це не гарантує повної ліквідації корупції, проте її рівень у США значно нижчий, ніж в інших країнах. Боротьбі з корупцією сприяє і те, що США не мають імунітету для чиновників. Будь-яка посадова особа, включаючи президента, конгресменів і сенаторів, може бути притягнута до відповідальності, хоча й в особливий спосіб (після відсторонення від посади).

У Нідерландах діє трирівнева система боротьби з корупцією. Більшість випадків корупції розглядаються державними організаціями та установами, такими як в'язниці, державні збори, міністерство оборони тощо, самі (у межах своїх організацій).

Для цих цілей уряди мають власні відділи внутрішніх справ або служби внутрішньої безпеки. Організації зазвичай карають винних шляхом зміщення з посади, компенсації за порушення або звільнення.

Враховуючи тривалий євроінтеграційний процес українського законодавства, важливо звернутися до Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, в якій сторони домовилися про співпрацю у боротьбі та запобіганні злочинній та незаконній організованій чи іншій діяльності. Така

співпраця спрямована на подолання таких проблем, як корупція в приватному та державному секторах.

Антикорупційна політика Європейського Союзу базується на таких складових, як політична воля, дотримання чинних міжнародних договорів та інших документів, чітке та взаємопов'язане антикорупційне законодавство, ефективне функціонування всіх інституцій, відповідальних за дотримання антикорупційних стандартів, і чітка та прозора система прийняття на роботу, заробітна плата, прозорість та підзвітність органів державної влади, чіткі та зрозумілі правила фінансового контролю, наявність реєстру корупціонерів, поширена практика конфіскації активів корупціонерів.

Зрозуміло, що це не 100% інструменти успіху в боротьбі з хабарництвом та корупцією загалом, але цей перелік яскраво свідчить про те, що в Україні є можливість суттєвого вдосконалення системи боротьби та запобігання таким негативним протиправним діям. Крім того, особливе занепокоєння викликає ще один фактор – корупційність законів.

Досвідчені дослідники показують, що нерозвиненість системи покарань за корупцію є основною причиною її масштабного поширення в багатьох країнах. Тому, не треба забувати, що рівень корупції часто залежить від жорстокості покарання: «невідворотність покарання і боязнь чиновника, що він може бути покараний, значно важливіше самого факту жорстокості».

Варто розглянути можливість створення «експертних рад» – спеціалізованих структур, які дозволяють оцінювати соціально-економічні, фінансові та інші проекти з точки зору їх впливу на розвиток та зростання рівня корупції. Хоча є припущення, що поява різних правозастосовних, саморегулюючих та інноваційних гібридних механізмів у боротьбі з корупцією є достатнім, але це не так.

Проте ключове значення полягає в тому, що, хоча ці механізми допомагають своєчасно реагувати, вони все одно виходять з ладу, що призводить до незавершених кримінальних справ або не доведених до кримінальної відповідальності винних осіб, іноді навіть у випадках, коли воля

до виконання закону в правоохоронних органах досить висока.

Наразі антикорупційні заходи здійснюються як урядами окремих країн, так і різними міжнародними, громадськими та неурядовими організаціями. Тому у світовій спільноті поступово формуються глобальні антикорупційні угоди та практики.

Багато країн запровадили в практику державної політики широкий спектр заходів із протидії корупції, які заслуговують пильної уваги та вивчення.

Предмет корупції та хабарництва потребує чіткого правового визначення, оскільки ця проблема викликає певні труднощі на практиці та в дискусіях у юридичній літературі через нечіткі формулювання та вкрай нечіткі характеристики.

На нашу думку, необхідно вдосконалити кримінальне законодавство, яке регулює відповідальність за хабарництво, щоб зробити боротьбу з ним більш ефективною. Окрім того, потребує ретельного вивчення досвід західноєвропейських країн у боротьбі з корупцією, особливо в частині, що стосується наближення національного законодавства до міжнародно-правових актів у боротьбі з корупцією та хабарництвом.

Одним із найважливіших заходів ефективної боротьби з корупцією є відповідний набір правових норм, що забороняють форми помилок, які завдають шкоди державі та громадянам.

Важливо розуміти, що такий комплекс має включати не лише законодавчі заборони, а й певні заходи, які мають запобігти корупції та спрямовані на обмеження та зменшення самих причин корупції.

При цьому проблема боротьби з корупцією стосується не лише правильного покарання за корупцію, але й спрямовується на боротьбу з першопричинами та зменшенням сприятливих умов для корупції.

Організаційно-правовою основою боротьби з хабарництвом і корупцією повинні бути такі елементи:

- наявність політичної волі відносно антикорупційних заходів;

- відповідність існуючим міжнародним нормативним документам;
- наявність та вдосконалення чіткого та взаємопов'язаного антикорупційного законодавства;
- належне та ефективне функціонування всіх інституцій, відповідальних за дотримання антикорупційних стандартів;
- прозорість та підзвітність органів державної влади;
- чіткі та зрозумілі правила фінансового контролю тощо.

Зрозуміло, що це не 100% інструменти для успіху в боротьбі з хабарництвом та корупцією загалом, але цей перелік яскраво свідчить, що в Україні є місце для суттєвого вдосконалення системи боротьби та запобігання таким негативним протиправним діям. Не варто забувати, що універсальних засобів боротьби з хабарництвом та корупцією не існує.

Необхідно вибрати свій шлях, який влада має будувати сама на основі місцевих законів, менталітету, традицій тощо.

Необхідно шукати національний шлях боротьби з корупцією, враховуючи зарубіжний досвід. Досвід східних країн навряд чи буде ефективним для України через закриту та жорстку ієрархію підпорядкування.

Важливим аспектом, який слід брати до уваги в усіх країнах, є розвиток громадянської свідомості, що сприяє зміні сприйняття та зміцненню зв'язків у боротьбі з корупцією, розширення прав і можливостей через підвищення обізнаності та пильності, що веде до підвищення прозорості та підзвітності в державних установах при наданні послуг.

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ ПОПЕРЕДЖЕННЯ КОРУПЦІЙНИХ ДІЯНЬ ТА ОПТИМІЗАЦІЯ МЕХАНІЗМУ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ ХМЕЛЬНИЦЬКОЇ ОБЛАСНОЇ ПРОКУРАТУРИ

3.1. Напрями запобігання корупції

Можна сказати, що найефективнішою ланкою в механізмі протидії корупції є саме її попередження. Конституційний Суд поставив «підніжку» антикорупційним інституціям: скасував відповідальність за неправдиве декларування та анулював їхні успіхи у збиранні компрометуючої інформації про державних діячів. Так чи інакше, але далеко не вперше, впливові, забезпечені фінансовим і медійним ресурсом корупціонери уникають справедливого покарання. Тому антикорупційним активістам варто згадати закон Ньютона про те, що сила дії дорівнює силі протидії, і піти іншим шляхом.

Наприклад, об'єднавши зусилля у запобіганні корупції, де можна швидше досягти бажаного результату, а саме покращити економічний добробут нації.

Попередити вчинення корупційного правопорушення можливо:

по-перше, забезпеченням високого рівня поінформованості громадян щодо діяльності Хмельницької обласної прокуратури;

по-друге, створенням умов повного доступу до даного органу влади, в тому числі і до послуг, які надає Хмельницька обласна прокуратура;

по-третє, встановлення розумних термінів обслуговування осіб, тобто надання відповідей на звернення та виконання інших завдань;

по-четверте, забезпечення належного внутрішнього контролю та ефективності службових розслідувань, оскільки контрольно-ревізійні підрозділи установ повністю залежать від органу управління;

по-п'яте, спрощення процедури надання адміністративних послуг, надання яких частково ускладнене нормативною невідповідністю;

по-шосте, прозорість в наданні адміністративних послуг;

по-сьоме, встановлення та дотримання правил поведінки з приватними особами, заснованих на принципах поваги до особи, рівноправності,

професійного підходу до вирішення проблеми, з якою звернулась особа.

У сучасних дослідженнях сутності і причин корупційних проявів в Україні вбачають доцільним виділити кілька напрямків стратегії протидії корупції, що представлені на рис. 3.1.1.

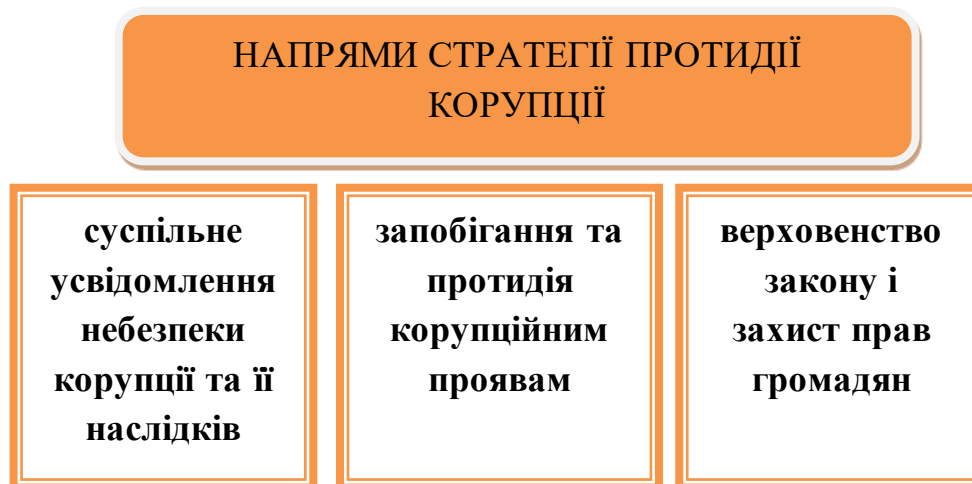


Рис.3.1.1. Напрями стратегії протидії корупції

Джерело: складено автором

Безлад, невпорядкованість, законодавче «решето» чи, навпаки, накопичення колізійного законодавства є сприятливим ґрунтом для активації корупційних схем.

Цікавими для власних роздумів та аналізу є обіцянки кандидатів в президенти у передвиборчих програмах, стосовно подолання корупції у різних сферах, що подані в Додатку В.

Тому, запроваджуючи ефективне управління в окремих сферах, ми автоматично зменшуємо корупцію, припиняємо «годувати» старих та народжуємо нових корупціонерів. Адже корупція та неефективне управління, як курка та яйце, є взаємним наслідком і причиною.

Виділимо основні напрямки запобігання корупції (рис.3.1.2.):

1. Забезпечення прозорості дій, проваджень і результатів діяльності уряду.

У цьому напрямку вже багато чого досягнуто: прозорі закупівлі, реєстр декларацій, витрати розпорядників державних коштів, публічні звіти Рахункової палати і Держаудитслужби.

Однак потрібно щоб ще більше інформації ставало публічною та структурованою.

Як приклад: засідання земельної комісії місцевої ради відкрите, а поіменного голосування немає. Комунальне підприємство оприлюднює надходження від сезонної торгівлі, але однією цифрою.

Замість повних текстів контрольних звітів органи влади та місцевого самоврядування публікують «причесані» висновки внутрішніх аудитів. Земельний кадастр номінально відкритий, але ви не знайдете землю за адресою чи назвою компанії, яка там базується, якщо у вас немає її кадастрового номера.

Проекти рішень для голосування надаються депутатам (народним та місцевим радам) в останню хвилину А в відкритості влади нас також мають переконувати рішення місцевих рад, які наразі не можна знайти за ключовими словами у полі пошуку.

2. Максимальне залучення громадян та бізнесу через організацію доступних інструментів участі.

Наприклад, з великим успіхом проходить мала приватизація у формі відкритих аукціонів. Але потенційному інвестору не так просто знайти потрібний об'єкт через відсутність єдиного класифікатора. Навіть інформація про самі об'єкти часто умисно чи несвідомо не містить важливої для прийняття рішення інформації: стан землі під будівлею, якісні фото, що залишає місце для сумнівів та обмежує кількість потенційних претендентів. Публіка часто може бути деструктивною, тому влада хоче уникнути непотрібного спілкування.

Однак хороші рішення потребують часу та залучення всіх стейкхолдерів, яких вони стосуватимуться. Це можливо лише за умови використання якісних процедур попередньої консультації замість турбо-режиму та залучення найкращих спеціалістів.

Крім того, подолання корупції та наш прогрес як країни прямо пропорційні суспільній активності.



Рис.3.1.2. Напрями запобігання корупції

Джерело: складено автором

3. Інвентаризація, облік, упорядкування державного і муніципального майна, землі та ресурсів.

Станом на вересень 2020 року, державні установи зареєстрували лише 49% нерухомого майна, яке їм належить (за інформацією Фонду держмайна України). Відповідно, це означає, що решта активів має серйозні ризики його неправомірного відчуження, продажу або неофіційного використання. Те ж саме стосується і незареєстрованої землі. Багато заходів не вживаються навмисно, нібито через брак коштів, хоча саме факт їх невиконання створює можливості для розкрадання цих коштів.

Наприклад, в Україні відсутній кадастр нерухомості, який містить відомості про параметри існуючих будівель, їх оціночну вартість та точне розташування в просторі (на землі) і був інтегрований з реєстром речових прав на майно. Інвентаризація пам'яток культури не проводиться навмисно та не згадуються їх охоронні території, на яких заборонено будівництво.

Муніципалітети також свідомо не вказують межі захисних смуг вздовж водоєм, щоб нанести їх пізніше, вже з урахуванням забудов. Тож замість порядку ми маємо багато неузгоджених інформаційних систем. Аудит країни, що би не мав на увазі Президент, коли анонсував його, полягає в тому, щоб включити інвентаризацію та реєстрацію прав держави та органів місцевого самоврядування на належні їм ресурси.

4. Автоматизація і електронізація державних послуг, ліцензій, дозволів.

Зовнішнє незалежне оцінювання стало великим кроком вперед у протидії корупції, яку ми мали раніше під час вступу до вищих навчальних закладів. Напевно, тому багато фахівців зараз замислюються над його помилками та «стресами» для дітей.

На мою думку, все, що лише можливо має бути переведено в електронний формат за жорсткими алгоритмами: робота митниці, податкової, видача всіх дозволів і ліцензій, експертизи та атестації, проведення іспитів та сертифікацій, виплата соціальних допомог за державний кошт тощо.

Водночас варто зазначити, що електронна подача документів супроводжується людським прийняттям рішення. Тому, часто після подачі документів в ЦНАП, «вирішувати існуючі питання» йдуть, скажімо, до департаменту містобудування та архітектури.

Впровадженню електронних сервісів і послуг мають передувати впорядкування процедур надання таких послуг, їх реінжиніринг, аналіз логіки прийняття рішень.

5. Деретуляція та ліквідація прогалін у законодавстві.

Корупція часто «вбудовується» в законодавство, що робить її легітимною. Недосконале законодавство призводить до неефективного управління та примножує його помилки. Зміни в поправках призводять до того, що такі правові норми просто неможливо виконувати і на них більше не звертають уваги. А це — страшно. Діючи напівлегальним шляхом, особливо малі та середні підприємства, з самого початку стають порушниками. І тому вони бачать хабарі як найшвидший крок до вирішення проблем.

Деякі функції держави слід передати саморегульованим організаціям, попередньо створивши засади для їх якісного очищення та саморегулювання. Зараза на етапі врегулювання перебуває видобуток бурштину, діяльність казино та гральних закладів. Сфера поховань також значною мірою не врегульована, тому корупція тут межує з бандитизмом.

Роль держави в безпосередньому управлінні економікою має бути зменшена. А сама держава має сприяти прозорій приватизації допоміжних та неприбуткових активів. При цьому вона повинна прагматично зберігати прибуткові активи.

6. Запровадження ефективного та дієвого державного контролю.

Сьогодні предмет контролю державних інституцій є надто розширеним, і держава явно не керує цією функцією. Коли тече з усіх щілин, вже не знаєш, яку дірку залатати. А латати потрібно найбільші дірки, тобто визначати пріоритети та створити дієві ризик-орієнтовані системи державного контролю. Це убезпечить невиправданий тиск на бізнес-середовище, спрямовуючи зусилля органів контролю не лише на виявлення порушень, а й на їх запобігання. Водночас до розробки таких систем має бути залучена професійна спільнота.

7. Якісна державна служба, забезпечення належної заробітної плати на посадах з високим корупційним ризиком.

У кожній більш-менш великій компанії виявляються та розвиваються таланти, впроваджуються якісні програми створення кадрових резервів. Хіба такі програми не потрібні на державному рівні, особливо враховуючи офіційно визнаний кадровий дефіцит?

Однією з найбільших помилок нинішньої влади є кадрова політика, яка не базується на публічному аналізі показників ефективності діяльності та досягнень чиновників, а здійснюється шляхом прийняття непрозорих, неконкурентних призначень.

Що стосується заробітної плати, то тут ми кидаємося з однієї крайності в іншу. Ми готові платити голові Укрзалізниці 100 тисяч доларів на місяць і, звісно, не вистачає 7 тисяч гривень інспектору Держконтролю, 10 тисяч митнику

чи 25 тисяч міському голові. Величезні гонорари для членів наглядових рад, які не відповідають за прийняті рішення, і відносно невеликі гонорари для міністрів, які контролюють весь сектор.

Звичайно, висока заробітна плата не є запорукою доброчесності – судді Конституційного Суду, нещодавній приклад, отримують 300 тисяч гривень на місяць, але це, на жаль, не заважає їм приймати рішення, які суперечать інтересам держави.

Але низька зарплата гарантовано включає програму виживання, спрямовуючи інтелект держслужбовців на створення схем «компенсації» низьких зарплат. І знову ж таки, у нас немає хорошого державного управління. Необхідність покарання за корупцію або злочини, пов'язані з корупцією, розвиток нетерпимості до корупції, а також реформування судів і правоохоронних органів є іншими важливими завданнями антикорупційної політики.

Більшість із зазначених корупційних проблем знайшли своє вирішення у планах антикорупційних заходів, які були підготовлені представниками кількох професійних організацій та надані Кабінету Міністрів України. Якщо державно-громадська співпраця буде ефективною, країна подолає значну частину масштабних корупційних схем і заощадить мільярди гривень.

Важливим чинником удосконалення механізмів публічно-правової протидії корупції в контексті регіонального розвитку в Україні є розробка та реалізація ефективної державної антикорупційної політики, яка б забезпечувалась не оновленим, а принципово новим антикорупційним законодавством. європейським стандартом.

Вирішальним є поєднання процесів децентралізації та системної державної антикорупційної політики. Як слушно зазначає О.Онишко, модель організації державної антикорупційної системи, що передбачає виокремлення окремих операційних підсистем у загальній системі, створює передумови для оволодіння не лише задекларованими вище конкретними завданнями та механізмами, а й нижня структура. Крім того, така система дозволяє без втрати часу краще

врахувати додаткові, часто бюрократичні погодження та вжити необхідних заходів для забезпечення їх належної якості та ефективності.

Тому така децентралізація функцій і повноважень також сприятиме створенню більш тісних взаємозв'язків інтересів і завдань окремих адміністративно-територіальних, відомчих структур та суб'єктів, що, як відомо, є окремою проблемою.

Серед інших інструментів боротьби з корупцією в адміністративних реформах є ефективне кадрове забезпечення та очищення державної служби від корупціонерів.

Водночас необхідно реформувати систему громадської боротьби з корупцією в контексті регіонального розвитку, надати більше повноважень місцевим громадам, які в свою чергу мають створити відповідальне та ефективне місцеве самоврядування.

Проте нерівномірний регіональний розвиток України створює низку небезпек, оскільки дефіцит місцевого бюджету, позбавлений дотацій з державного бюджету України, надасть місцевій громаді менше можливостей, більше викликів, а до процесів децентралізації потрібно підходити обережно та поступово.

Проте запровадження децентралізації в управлінні має супроводжуватися вирішенням найгостріших проблем у виконанні місцевих бюджетів. Підписуючи угоду про асоціацію з ЄС, Україна бере на себе конкретні зобов'язання щодо приведення свого національного антикорупційного законодавства у відповідність із законодавством ЄС.

Договірні сторони цієї Угоди зобов'язуються співпрацювати в боротьбі зі злочинністю, зокрема така співпраця буде зосереджена на боротьбі з корупцією як у приватному, так і в державному секторах.

У цьому плані не менш важливим для України є досвід європейських країн щодо реформування системи взаємовідносин центральної та регіональної влади, побудови ефективною системи місцевого самоврядування.

3.2. Імплементация міжнародного досвіду запобігання та протидії корупції на рівні Хмельницької обласної прокуратури

Проведений аналіз зарубіжного досвіду організації та діяльності суб'єктів протидії корупції в органах прокуратури, особливо країн із подібною правовою системою, дозволив оцінити потенційні ризики та ефективність впровадження окремих правових механізмів у сфері боротьби з корупцією.

Організація та діяльність суб'єктів протидії корупції в органах прокуратури різних держав світу значно відрізняється. У першу чергу це залежить від особливостей історичного, ментального, економічного та культурного розвитку кожної з держав. Проте існують загальні підходи, які допомагають знизити рівень корумпованості в прокурорських органах.

Одним із найяскравіших прикладів зарубіжного досвіду організації та діяльності протидії корупції в органах прокуратури можна вважати досвід Республіки Польща. Він видається особливо цінним для нас, оскільки дана країна, поряд з іншими країнами колишнього соціалістичного табору, мала подібні до українських початкові умови державних перетворень та вже сьогодні показує високі результати у сфері запобігання та протидії корупції, зокрема і в правоохоронних органах.

В основу антикорупційної політики Польщі було покладено міжнародні нормативно-правові стандарти, до яких польський уряд намагався наблизити національне законодавство. Слід звернути увагу, що чітка та дієва антикорупційна політика Польщі була розроблена не миттєво, цьому передували тривалий та складний процес.

Так, Законом Польщі «Про прокуратуру» від 28 січня 2016 р. визначено, що одним із заступників Генерального прокурора є заступник Генерального прокурора з питань організованої злочинності та корупції, § 2 Art. 19 даного закону визначає одним із відомств Прокуратури Крайової Департамент з питань боротьби з організованою злочинністю та корупцією, до компетенції якого віднесено справи про переслідування організованої злочинності,

найбільш серйозної корупційної злочинності та терористичних злочинів, а також зовнішні відділи Департаменту з питань боротьби з організованою злочинністю та корупцією Крайової Прокуратури створюються і при регіональних прокуратурах. Тобто організація боротьби з проявами корупції в органах прокуратури ускладнюється їх безпосередньою участю в антикорупційній діяльності держави.

Наразі в Україні створено окремий прокурорський орган для боротьби з корупцією – Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру (далі – САП), яка є елементом системи прокуратури України. САП України включає центральний апарат та територіальні відділення, тобто доволі широкий штат працівників. Із вищенаведеного вбачається уподібнення структури органів прокуратури України та Польщі.

Проте, якщо в прокуратурі Польщі створено окремий структурний підрозділ, який займається найбільш серйозними корупційними злочинами, то в Україні – практично окремий орган, який здійснює нагляд за розслідуванням всіх корупційних злочинів Національним антикорупційним бюро України (далі – НАБУ) та підтримує державне обвинувачення в суді під час розгляду даної категорії справ. Як і в прокуратурі Польщі, керівник САП України є заступником Генерального прокурора.

Вважаємо цікавим та корисним для використання досвід Польщі щодо створення окремого підрозділу в прокуратурі, який займається найбільш серйозними корупційними злочинами.

Відтак пропонуємо замість САП забезпечити функціонування при Хмельницькій обласній прокуратурі та прокуратурах всіх інших областей окремих антикорупційних відділів, до компетенції яких віднести розслідування корупційних злочинів особливої складності. Керівником, який виступатиме куратором та організовуватиме їх діяльність, доречно визначити заступника Генерального прокурора з питань протидії корупції.

Більшість структур публічної адміністрації у Польщі (у т. ч. органи прокуратури) мають відділи контролю та скарг. Так, скарги громадян

розглядаються як надзвичайно важлива складова частина системи контролю за діяльністю органу з метою її покращення.

Ефективним механізмом запобігання корупції в різних державних структурах Польщі є оптимізація адміністративної структури поряд із прийняттям значної кількості законів та підзаконних нормативно-правових актів, що підвищує ефективність діяльності відповідних структур; спрощеність багатьох процедур фактично позбавили чиновників інструментів вимагання хабарів.

Вважаємо, що основою зрушень у сфері боротьби з корупцією у більшості прогресивних країн, в т. ч. і в Польщі, є зміна філософії функціонування державних структур, хоча не слід упускати і мотиваційні чинники, зокрема достатню матеріальну винагороду за їх діяльність.

Заслуговує особливої уваги досвід створення робочої групи при Економічному комітеті Ради Міністрів із підготовки звіту щодо основних джерел (чинників) поширення корупції та плану дій із метою її ліквідації, до складу якої увійшли міністри основних відомств і представники урядових інституцій, експерти Світового Банку, Інституту громадських справ при програмі «Проти корупції».

Вважаємо за доцільне створення подібного тимчасового органу із залученням міжнародних експертів, завданням якого буде аналіз сучасного стану корумпованості в Хмельницькій області в розрізі різноманітних сфер суспільного та державного життя з відповідними рекомендаціями щодо удосконалення існуючого механізму боротьби з корупцією.

Рекомендації даної групи повинні обов'язково враховуватися органами державної влади та Національним агентством з питань запобігання корупції в Україні у формуванні антикорупційної стратегії та внесенні відповідних змін в національне законодавство.

Цікавим досвідом у сфері протидії корупції в органах прокуратури можна вважати відповідний досвід Федеративної Республіки Німеччина.

Так, порівняно з іншими європейськими країнами, боротьба з проявами

корупції у ФРН характеризується такими особливостями:

1) відсутність єдиної політики з протидії корупції, що зумовлено федеральною політичною системою;

2) відсутність єдиного спеціалізованого антикорупційного органу.

Визначальну роль у системі органів, які функціонують у сфері запобігання та протидії корупції у ФРН, займають органи прокуратури. Прокуратура у ФРН входить до системи органів юстиції, тобто виконавчої влади (міністерства юстиції).

Оскільки у ФРН не створено окремого державного органу у сфері запобігання та протидії корупції, спеціалізована прокуратура займає особливе місце в сфері антикорупційної діяльності, а тому її діяльність чітко окреслена законодавчими нормами. Привертає увагу децентралізація органів прокуратури, їх автономність за територіальною належністю.

Цікаво, що на рівні закону в Німеччині визначається тільки загальна організація діяльності прокуратури, тоді як безпосередньо діяльність кожної прокуратури регулюється окремими положеннями, прийнятими міністерствами юстиції земель. Така особливість нормативного визначення діяльності органів прокуратури обумовлена федеративним устроєм держави.

Україна є унітарною республікою, а тому такий спосіб нормативно-правового регулювання є неможливим для нашої правової системи. Проте корисним для запозичення є ступінь незалежності органів прокуратури, що цікаво було б використати у діяльності Хмельницької обласної прокуратури.

Так, прокурор Німеччини може бути відсторонений від посади виключно за рішенням адміністративного суду, це говорить про його особливий статус. Також особливістю повноважень прокуратури Німеччини є можливість закривати справи у зв'язку з їх незначущістю, що спрощує окремі правові процеси та дозволяє зменшити завантаженість прокурорів та скеровувати їх потенціал на важливі справи.

Водночас варто звернути увагу, що справи закриваються не без відповідальності порушника, а із застосуванням певних правових санкцій

(штрафів, громадських чи виправних робіт), для призначення яких прокурор наділений широкими повноваженнями.

Такий досвід доволі цікавим та можливим для використання.

Проте за сучасних реалій його впровадження в прокуратурі може створити окрему площину для корупційних схем у закритті кримінальних проваджень органами прокуратури. Тому сьогодні, за такого рівня корумпованості в Україні, небезпечно розширювати повноваження прокурорів.

Досвід ФРН щодо організації та діяльності суб'єктів протидії корупції є досить цінним та, водночас, неоднозначним. Оскільки єдиним антикорупційним органом виступає прокуратура, виникає питання боротьби з корупцією в органах прокуратури та конфлікту інтересів. Хоча позитивний досвід ФРН у сфері боротьби з корупцією відзначається на міжнародному рівні, вважаємо недоцільним впровадження для української правової системи децентралізації антикорупційних органів з чітким розмежуванням території їх повноважень та відповідною автономією.

На нашу думку, цікавим для запозичення є досвід, відповідно до якого прокурор може бути відсторонений від посади виключно за рішенням суду. Пропонуємо вилучити із Закону України «Про прокуратуру» ч. 5 ст. 4б у частині повноважень Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів відсторонювати прокурорів від виконання обов'язків на час дисциплінарного провадження, замінивши його положенням, що надає таку можливість виключно у порядку звернення до суду з адміністративним позовом до прокурора щодо його відсторонення від посади, який повинен розглядатися у спрощеному порядку.

Франція була першою європейською країною, яка заснувала інститут прокуратури, а тому її досвід організації та діяльності суб'єктів протидії корупції в даному інституті можна вважати доволі цікавим та корисним.

Прокуратура у Франції належить до виконавчої гілки влади і підпорядковується міністерству юстиції. Організація і функції прокуратури, процесуальний статус прокурора регламентований КПК Франції, кодексом

судової організації й ордонансом № 58-1270.

Для боротьби з корупцією у Франції в 1993 р., разом із прийняттям Закону № 93-122 від 29 січня 1993 р. «Про запобігання корупції та прозорості економічного життя та громадських процедур», було створено Центральну службу з боротьби з корупцією.

Так, Центральна служба з боротьби з корупцією виконує такі функції: централізація інформації, необхідної для попередження та виявлення фактів активної та пасивної корупції, зловживання службовим становищем як із боку державних службовців, так і приватних осіб, хабарництва, дій із корисливих мотивів.

Також дана служба активно співпрацює з судово-слідчими органами у разі їх звернень про надання інформації щодо фактів правопорушень, а також із Прокуратурою республіки, інформуючи її щодо проведення розслідування. З огляду на коло повноважень Центральної служби з боротьби з корупцією Франції, вона є швидше консультативним органом, тоді як розслідування корупційних злочинів провадиться правоохоронними органами.

Незважаючи на те, що існує окрема інституція з запобігання та протидії корупції, вона підпорядковується міністерству юстиції, надає інформування та загальне сприяння правоохоронним органам щодо корупційних правопорушень, ризиків їх прояву.

Проте, як показує антикорупційний досвід Франції, чіткість у розмежуванні повноважень, нормативна визначеність статусу даних органів, а також посилений громадський контроль за їх діяльністю забезпечують їх прозоре функціонування, відтак сприяють викоріненню корупції.

В Україні, на відміну від Франції, органи прокуратури існують незалежно від міністерства юстиції та інших гілок влади, що теоретично повинно бути великою перевагою у процесі боротьби з корупцією. Проте в європейських дослідженнях рівня корумпованості в державному секторі Україна посідає передові місця, що свідчить про невідповідність теорії і практики.

Аналізуючи сучасний стан боротьби з корупцією в Республіці Сінгапур, можемо стверджувати, що це є взірцевим показником до запозичення.

Нині Сінгапур – жорстка авторитарна держава, що посідає лідируючі місця у світових рейтингах за відсутністю корупції, економічною свободою та рівнем розвитку.

Складником роботи на високий результат є традиції постійної підготовки та підвищення кваліфікації службовців. Кожен чиновник зобов'язаний проходити як мінімум 100 годин навчання на рік, у тому числі з проблематики антикорупційної політики держави.

Вище державне керівництво, насамперед міністри, здобули солідну університетську освіту, вони цілком самодостатні люди, щоб не вдаватися до протиправних методів забезпечення свого матеріального благополуччя. Влада зробила все для того, щоб забезпечити високий рівень довіри до себе з боку громадян.

Наприклад, за допомогою реального електронного уряду тяганина в державних установах Сінгапуру була зведена до мінімуму. Запити в міністерства і відомства сінгапурці надсилають в електронному форматі. Суди працюють чітко і швидко.

Є, наприклад, Суд малих скарг (“Small Claims Court”), який займається справами туристів, якщо їх раптом обдурили під час купівлі. Засідання суду призначають вже на наступний день. Немає ніякої тяганини та, відповідно, зникає привід давати хабар за прискорення процесу.

У Сінгапурі авторитарні методи працюють багато в чому завдяки щирому бажанню політичного керівництва протистояти корупції. Воно веде підкреслено скромний спосіб життя. Кожен засуджений у скоєнні корумпованих дій карається, незважаючи на розміри банківських рахунків і положення в суспільстві. В іншому випадку боротьба з корупцією – тільки видимість.

Хотілось би, щоб і в Хмельницькій обласній прокуратурі та інших органах влади сформувався щире бажання протидіяти корупції, але чи здатна

на це нинішня українська влада?

Табл.3.2.1. Пропозиції для впровадження в Хмельницькій обласній прокуратурі міжнародного досвіду протидії корупції

Країна	Пропозиція для впровадження в Хмельницькій обласній прокуратурі	Прогнозований результат впровадження
Польща	<ul style="list-style-type: none"> ○ пропонуємо замість САП забезпечити функціонування при Хмельницькій обласній прокуратурі окремого антикорупційного відділу, до компетенції якого віднести розслідування корупційних злочинів особливої складності; ○ оптимізація адміністративної структури поряд із прийняттям значної кількості законів та підзаконних нормативно-правових актів ○ створення тимчасового органу із залученням міжнародних експертів, завданням якого буде аналіз сучасного стану корумпованості в Хмельницькій області в розрізі різноманітних сфер суспільного та державного життя з відповідними рекомендаціями щодо удосконалення існуючого механізму боротьби з корупцією 	підвищення ефективності діяльності відповідних структур; спрощеність багатьох процедур як результат, позбавлення чиновників інструментів вимагання хабарів
Німеччина	<ul style="list-style-type: none"> ○ цікавим для запозичення є досвід, відповідно до якого прокурор може бути відсторонений від посади виключно за рішенням суду. 	підвищення ступеню незалежності органів прокуратури та довіри
Франція	<ul style="list-style-type: none"> ○ розмежування повноважень, нормативна визначеність статусу даних органів, а також посилений громадський контроль за їх діяльністю 	прозоре функціонування сприяє викоріненню корупції
Сінгапур	<ul style="list-style-type: none"> ○ традиції постійної підготовки та підвищення кваліфікації службовців ○ впровадження електронного уряду, запити в міністерства і відомства надсилати в електронному форматі 	високий рівень довіри до себе з боку громадян, суди працюють чітко і швидко, немає ніякої тяганини та, відповідно, зникає привід давати хабар за прискорення процесу

Джерело: складено автором

На основі викладеного вище можна зробити висновок, що вивчення міжнародного досвіду дає можливість проаналізувати та вдосконалити

вітчизняне законодавство.

Відповідно, підсумуємо досвід країн, який був би корисний для впровадження в Хмельницькій обласній прокуратурі (табл.3.2.1.).

Адже Україна, як досить корумпована держава, має низку негативних аспектів антикорупційного законодавства та механізму його реалізації, що ускладнює сам процес запобігання корупції.

ВИСНОВКИ

Нами було проведено наукове дослідження щодо вивчення питання проблеми корупції та суб'єктів її запобігання, адже дане питання є відкритим, має свої проблеми та потребує подальшого вирішення.

На підставі проведеної наукової роботи було сформульовано викладені нижче висновки, які пропонуються для наукового обговорення та впровадження в практичну діяльність.

Антикорупційні проблеми мають тривалий історичний процес виникнення та становлення. Однією з головних передумов запровадження корупції є дисбаланс у соціальних явищах: корупція спочатку була прийнятним вітчизняним явищем, згодом, на ранніх етапах боротьби з корупцією, переважало моральне засудження подібних дій, а законодавча база відставала.

Еволюціонуючи, корупція від окремих проявів у вигляді хабарництва, перетворилася на складне, системне, багатогранне явище як у локальному та і у глобальному масштабі.

Виходячи з поставлених завдань, під час проведення дослідження було визначено нормативні засади боротьби з корупцією, визначено заходи державного регулювання, від яких залежить ефективність протидії корупції.

Правовою основою запобігання корупції є система державних законодавчих і нормативно-правових актів, які визначають соціальну та правову необхідність комплексу передбачених законом заходів, їх правові, організаційні та тактичні основи, гарантують законність їх застосування.

Правовою основою запобігання корупції в сучасній Україні є: Конституція України, Кримінальний кодекс України, Закони України «Про запобігання корупції», «Про Національне антикорупційне бюро», «Про очищення влади», «Про Вищий антикорупційний суд» та багато інших.

Доведено, що антикорупційне законодавство є досить розвиненим, але не достатньо ефективним та потребує вдосконалення шляхом радикальних змін.

Так як в Україні відбулося інституціональне оформлення антикорупційної стратегії, в ході чого, виходячи зі змісту антикорупційної діяльності, функціонального призначення та кола повноважень створено

окремі групи суб'єктів щодо запобігання та протидії корупції. Функціонування одного із таких суб'єктів протидії корупції було досліджено в роботі.

Під час написання цієї роботи ми дійшли висновку, що важливий не кількісний показник діяльності державних суб'єктів у боротьбі з корупцією, а якість, системність та ефективність їх діяльності в антикорупційній політиці держави.

Досліджено та враховано досвід провідних європейських країн щодо організації публічно-правової протидії корупції.

Спрямованість державної антикорупційної політики за кордоном є високоефективною, оскільки базується на принципах, серед яких є політична воля вищого керівництва у боротьбі з корупцією, гласність державного управління, незалежність антикорупційних органів.

Досвід Данії та Швеції чітко демонструє, що для ефективної боротьби з корупцією важливі два фактори:

- спроможність держави забезпечити державним службовцям гідну заробітню плату;
- доступ громадськості до інформації про державне управління.

Досвід Сінгапуру також може бути корисним для України, а саме його антикорупційна політика, яка спрямована на попередження та виключення умов виникнення корупції.

Доречно також врахувати досвід Японії щодо застосування принципу метократії (призначатися на посади повинні особи, які є найталановитішими незалежно від їх соціального статусу).

Подолання корупції можливе лише за умови системного підходу до боротьби з нею з урахуванням вітчизняного та зарубіжного досвіду у цій сфері, а також рішучість та політична воля держави подолати корупцію.

Для досягнення цілей антикорупційної політики, варто вжити низку заходів, основними з яких є:

- запобігання корупційним правопорушенням;
- забезпечення незалежності судової системи та суб'єктів запобігання

корупції;

- формування в суспільстві нетерпимого ставлення до корупції;

-сприяння реалізації прав громадян і організацій на доступ до інформації про факти корупції, а також їх вільне висвітлення в ЗМІ.

Реалізація цих заходів сприятиме формуванню ефективної антикорупційної політики, яка забезпечуватиме прозорість та відкритість державної влади, підтримуватиме формування довіри населення до влади та нетерпимості до будь-яких проявів корупції.

Тому, слід констатувати, що сьогодні національне антикорупційне законодавство є об'ємним, але неефективним, беручи до уваги рівень корупції в державі. В Україні також існує низка антикорупційних органів та підрозділів, але їхня діяльність малоефективна та потребує подальшого вдосконалення.

Вважаємо за доцільне в подальшому розвивати законодавство України, враховувати та імплементувати міжнародний досвід боротьби з корупцією та впроваджувати заходи, спрямовані на покращення рівня корупції та системну боротьбу з цим явищем.

Це питання є відкритим і має стати предметом подальших досліджень науковців.

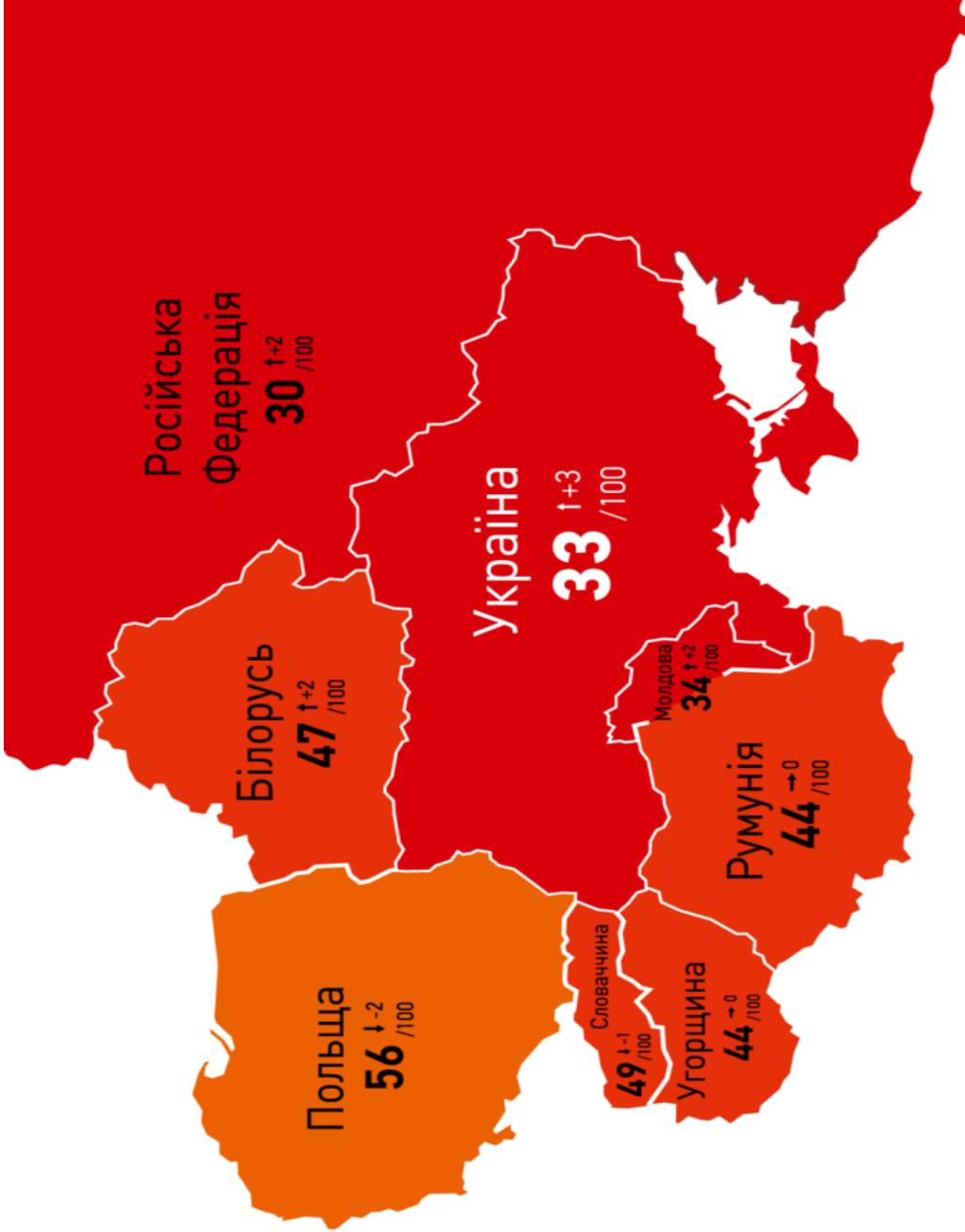
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. 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
2. Корупція: теоретико-методологічні засади дослідження / керівник авт. кол. доц. І. О. Ревак. Львів : ЛьвДУВС, 2011. 220 с.
 3. Костенко В. Історико-правове дослідження розвитку корупційних дій у владі та суспільстві URL: <http://veche.kiev.ua/journal/3125/>
 4. Мазур І. Корупція як інститут тіньової економіки / І. Мазур // Економіка і право. 2005. № 8. С. 34–38
 5. Міжнародні правові акти та законодавство окремих країн про корупцію / Упоряд. М. І. Камлик. К. : Школяр, 1999. 478 с.
 6. Науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання корупції» / Наук. ред. Хавронюк М. І. К. : Ваіте, 2018. 472 с.
 7. 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.
 8. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014. Голос України від 25.10.2014, № 206/
 9. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 01.04.2011. Голос України від 15.06.2011, № 107.
 10. Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних націй проти корупції : Закон України від 18.10.2006. Урядовий кур'єр від 08.11.2006, № 210.
 11. 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
 12. Чубенко І. В. Генезис поняття корупції. Бюлетень Міністерства юстиції України. № 1. 2009. С. 113–118.

ДОДАТКИ

Додаток А



Додаток Б

КОРУПЦІЯ В ЗАХІДНІЙ УКРАЇНІ: ТОП-5 СХЕМ

Експерти визначили найбільш корумповані сфери в західних областях України



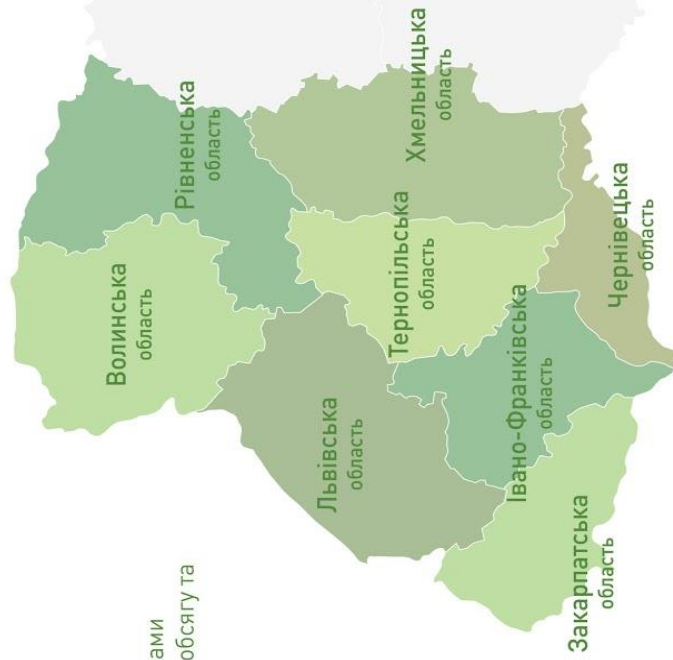
ШКОЛИ

Змова з постачальниками харчування про зміну обсягу та якості продуктів



ПРИРОДНІ РЕСУРСИ

Незаконний видобуток бурштину



КОМУНАЛЬНІ ПІДПРИЄМСТВА

Зловживання на закупівлях комунальних робіт



МЕДИЦИНА

Незаконні благодійні внески лікарям



ЗАКУПІВЛІ

Зловживання на державних тендерах



Детальніше в дослідженні "100 корупційних схем в регіонах України"



КОАЛІЦІЯ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ



РАЗОМ ПРОТИ КОРУПЦІЇ



АНТИКОРУПЦІЙНИЙ ШТАБ



MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF DENMARK

Danida



Проект впроваджується Антикорупційним Штабом у рамках проєкту ПРООН "Громадянське суспільство задля розвитку демократії та прав людини в Україні", що реалізовується за фінансової підтримки Міністерства закордонних справ Данії. Думки, висновки чи рекомендації належать авторам чи упорядникам видання та не обов'язково відображають погляди Міністерства закордонних справ Данії. Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй чи інших агентств ООН.

- Ліквідація корупції в економіці, знищення корупційних схем
- Ліквідація корупції в органах влади, судах та правоохоронних органах
- Ліквідація корупції в оборонній сфері
- Ліквідація корупції в медицині та освіті
- Ліквідація корупції законодавчими механізмами, посилення кримінальної та ін. відповідальності
- Інші способи боротьби з корупцією

