

**ЩОРІЧНИЙ ВСЕУКРАЇНСЬКИЙ КОНКУРС
«КРАЩИЙ ДЕРЖАВНИЙ СЛУЖБОВЕЦЬ»**

ТВОРЧА РОБОТА УЧАСНИКА ТРЕТЬОГО ТУРУ
ЩОРІЧНОГО ВСЕУКРАЇНСЬКОГО КОНКУРСУ
«КРАЩИЙ ДЕРЖАВНИЙ СЛУЖБОВЕЦЬ»
НА ТЕМУ:
«ПРИЧИНИ ВИНИКНЕННЯ ТА МЕХАНІЗМИ
ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ»

Кирушок Діани Анатоліївни
Березнівська районна державна
адміністрація Рівненської
області
Головний спеціаліст
юридичного відділу апарату
районної державної
адміністрації

дата виконання

підпис

2018 рік

Мета і завдання

Метою даної роботи є виявлення нових тенденцій та закономірностей причин виникнення корупції в системі суспільних відносин та дослідження механізму протидії проявам корупції.

Для досягнення зазначеної мети були постановлені такі завдання:

- проаналізувати стан наукових напрацювань у сфері виникнення та запобігання корупції, а також виявити основні детермінанти та чинники прояву феномену корупції;
- здійснити аналіз корупційних правовідносин та виявити передумови, чинники й визначити механізми запобігання корупції.

Актуальність теми

Згідно з даними рейтингу світового Індексу сприйняття корупції (CPI) за 2017 рік Україна посіла 130 місце (із 180 країн). Це на 1 бал більше та на 1 позицію вище, ніж минулого року (29 балів, 131 місце зі 176 країн). Але в динаміці результати минулого року нижчі (1 бал проти 2) ніж у 2016 році.

До цього часу корупція в нашій країні справедливо сприймається суспільством як складне соціальне явище, невід'ємна частина нашого повсякденного життя, що негативно впливає на всі аспекти політичного і соціально-економічного розвитку держави, загрожує демократії і правам людини, завдає шкоди національній безпеці. На сьогодні в Україні питання попередження, виникнення і протидії корупції залишаються одним із найактуальніших, оскільки дане явище чинить реальну загрозу національній безпеці країни. Дієва боротьба з цим явищем як ніколи потрібна сьогодні. Вирішити цю проблему можливо тільки реалізувавши комплекс антикорупційних заходів, які необхідно послідовно здійснювати. Такий комплекс заходів повинен бути спрямований у першу чергу на виявлення причин корупційних ризиків, що можуть сприяти виникненню корупційної поведінки та визначення основних механізмів протидії корупції.

I. ПРИЧИНИ ВИНИКНЕННЯ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

Розпочати варто зі звернення до етимології самого слова «корупція». Дослідники виділяють кілька варіантів походження терміну «корупція». Одні вважають, що він походить від сполучення латинських слів «congrei» (кілька учасників зобов'язальних відносин з приводу одного предмета) і «gimpege» (ламати, пошкоджувати, порушувати, скасовувати). В результаті утворився самостійний термін «congrimpege», який передбачає участь у діяльності кількох осіб, метою яких є «гальмування» нормального ходу судового процесу або процесу управління справами суспільства. Також цей термін пов'язують з латинським словом, але вже дещо іншим - «corruptio», яке тлумачиться як «підкуп, продажність громадських і політичних діячів, посадових осіб». [11]

Аналіз вживання терміна «корупція» в юридичній літературі засвідчує, що вченими висловлюється надзвичайно широке розмаїття думок щодо розуміння суті цього явища.

Більш деталізовану класифікацію підходів до визначення корупції пропонує у своїй монографії «Курс сучасної української кримінології» А. П. Закалюк, який виокремлює чотири основні варіанти розуміння її предмета: 1) діяння або сукупність діянь певних уповноважених осіб; 2) діяльність у сфері здійснення влади, владних або інших публічних повноважень; 3) система стосунків за схемою: підкуп – продажність – задоволення потреб; 4) суспільне явище деформації, розкладання влади, публічних інституцій [4, с.185].

Стаття 1 Закону України "Про запобігання корупції" дає визначення поняття «корупція», а саме корупція - використання особою, зазначеною у частині першій статті 3 цього Закону, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе

чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у частині першій статті 3 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей.[1]

В науковій літературі та дослідженнях науковців можна знайти різноманітні підходи до класифікації причин та умов виникнення корупції.

За змістом виділяються такі групи безпосередніх причин та умов розвитку корупції:

- політичні (замкнутість системи управління, її повільний розвиток, відсутність системи виховання моральних якостей, відсутність державної ініціативи щодо створення незалежних недержавних структур для зростання активності населення у боротьбі з корупцією);
- економічні (несприятливий режим діяльності підприємств, відсутність прозорості багатьох економічних процесів і т.д.);
- правові (низький рівень відповідальності за корупційні діяння, не цілеспрямованість правоохоронних органів щодо виконання правових вимог у виявленні корупційних діянь, викритті винних у їх вчиненні);
- організаційно-управлінські (відсутність чіткої регламентації діяльності посадових осіб, поширеність у кадровій політиці випадків заміщення посад через знайомство);
- соціально-психологічні (нерозвиненість громадянської свідомості, професійна та моральна деформація частини керівників, що виявляється у поблажливому ставленні до корупції) та ін. [9]

Окремі дослідники вважають, що феноменом української корупції є тягар історичної спадковості у вигляді радянської ментальності і витоки корупції потрібно шукати з початку від набуття незалежності. Якщо спробувати систематизувати виникнення та розростання корупції в українському організмі, то можна виокремити два ключових фактори, по-перше, об'єднання бізнесу та влади, по-друге, суспільно-психологічний.[15]

Побережний В. В. виділяє такі причини виникнення корупції в системі органів державної влади:

1. зрощування державного апарату з підприємницьких та комерційними структурами, формування їхніх ділових відносин поза межами правового поля;
2. ставлення громадськості до існування корупції та сприяння її розвитку;
3. складність урядової структури бюрократичних процедур;
4. лобіювання прийняття та зміни нормативно - правових актів;
5. відсутність належного механізму здійснення ротації кадрів;
6. низький рівень оплати праці та надання соціальних послуг.[12]

Окрім вищезазначених причин виникнення корупції, деякі дослідники також виділяють:

1) причини, властиві для усіх чи майже усіх країн перехідного типу:

- відсутність тривалий час політичної та економічної стратегії формування нового суспільного ладу, недооцінка ролі державного регулювання у здійсненні цих перетворень, зокрема щодо діяльності управлінського апарату. За таких умов корупція використовується як спосіб ведення політичних і економічних справ в державі.

2) причини, пов'язані з прорахунками у проведенні суспільних перетворень безпосередньо в Україні:

- декларативність багатьох реформаторських намірів та рішень влади; обмеженість, зволікання та непослідовність у проведенні реформ щодо демократизації управління суспільством, діяльності державного апарату, дерегуляції та лібералізації економіки, підтримки підприємництва. І як наслідок
- випередження законодавця, вміле використання його прорахунків, активне попередження небажаних правових рішень через лобіювання своїх кримінальних інтересів у парламенті дозволяє організованій злочинності створювати нові форми корупційних схем;

- криміналізація економічних та інших соціальних відносин внаслідок недосконалої грошової та податкової політики, що спричиняє тінізацію економіки, гальмує розвиток цивілізованого підприємництва;

- пасивність правоохоронних та інших державних органів щодо притягнення винних у корупційних вчинках та інших незаконних операціях до відповідальності, що, крім інших негативних наслідків, стає для чиновництва стимулом безкарного вчинення корупційних діянь, призводить до моральної деформації, поширення корисливої мотивації службової діяльності;

- поширеність у суспільстві думки про корумпованість влади, припустимість, ефективність та невідворотність корупційних зв'язків і діянь, про небажання влади боротися з ними і навіть потурання їм, що призводить до зворотного впливу на формування у населення готовності та звички до використання корупційних відносин.[5]

На підставі вищевикладеного, враховуючи політичну ситуацію, яка склалася в Україні сьогодні, можна виокремити такі основні передумови, що сприяють виникненню та поширенню корупції:

1. Не досконала система соціального забезпечення зі створення гідних умов оплати праці, з урахуванням займаної посади та наявності відповідної кваліфікації.

2. Низький рівень правосвідомості населення, незнання або нерозуміння населенням законів, що дозволяє посадовим особам перешкоджати здійсненню бюрократичних процедур

3. Недовіра громадян до влади та низький рівень престижності державної служби.

4. Закони та підзаконні акти, що дозволяють неоднозначно тлумачити їх зміст.

5. Професійна некомпетентність посадових осіб.

10. Низька активність громадян щодо участі у здійсненні контролю над діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

II МЕХАНІЗМИ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

Визначенню механізму боротьби з корупцією об'єктивно має передувати усвідомлення загального поняття «механізм». У науковій і енциклопедичній літературі його визначають по-різному. Зокрема, в Українській радянській енциклопедії зазначається, що механізм (від грецького – знаряддя, пристрій) – це 1) пристрій (сукупність рухомо-зв'язаних між собою ланок), що передає або перетворює (відтворює) рух; 2) сукупність проміжних станів або процесів будь-яких явищ. С. С. Алексєєв визначає механізм, як внутрішню будову, систему чого-небудь, сукупність станів і процесів, з яких складається певне фізичне, хімічне та інше явище.[12]

Сама боротьба з корупцією це діяльність превентивного чи репресивного характеру, що ґрунтується на праві і ведеться відповідними компетентними інституціями, а також комплекс заходів, засобів, що необхідні для створення умов із недопущення здійснення корупційних дій з боку суб'єктів правовідносин та спрямовані на відновлення прав, що порушенні протиправними корупційними діями, а також на притягнення до відповідальності особи, що вчинила корупційні дії. Головну роль в цьому процесі повинна відігравати профілактика – усунення та нейтралізація причин, обставин, факторів, які детермінують корупцію, проведення відповідної правовиховної роботи щодо підвищення рівня правової культури населення. Діяльність із запобігання корупції характеризується втіленням нормативних приписів про боротьбу з корупцією у систему правовідносин, у суспільне та державне життя. Вона вимагає вироблення антикорупційної політики (антикорупційної стратегії), втілення в життя різноманітних державних програм, які б поліпшували б ситуацію в тій чи іншій сфері, та відповідної діяльності держави позитивного характеру.

Отже, можна констатувати, що механізм протидії корупції – це динамічна, взаємоузгоджена та взаємопов'язана система встановлених

законодавством України правових форм, засобів і заходів правового характеру, за допомогою яких відповідними інституціями здійснюються превентивні заходи в сфері запобігання корупції і забезпечуються у відповідності до визначених державою стандарти роботи органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, інших суб'єктів правовідносин.

Державно-правовий механізм протидії корупції характеризує М.І. Мельник. Зокрема, вчений формулює поняття запобігання корупції, яка, на його думку, є “безпосереднім виразом антикорупційної політики”, що визначає ідеологію і стратегію антикорупційних заходів; визначає мету та завдання антикорупційної політики, основні напрями протидії корупції в Україні, об'єкт протидії корупції та суб'єктів її протидії, принципи протидії корупції, заходи протидії корупції. [6, с.233-258]

М. Ю. Бездольний відносить до елементів державно-правових механізму запобігання та протидії корупції наступні складові: 1) мету та завдання протидії корупції; 2) принципи протидії корупції; 3) суб'єктів корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією; 4) об'єкти на рівні протидії корупції; 5) органи протидії корупції; 6) заходи та засоби протидії корупції; 7) напрями протидії корупції; 8) систему забезпечення протидії корупції.[14]

Враховуючи вищезазначене, можна виокремити дві головні інституційні складові механізму запобігання корупції:

1. Нормативна складова – сукупність норм чинного законодавства, які спрямовані створювати належні юридичні можливості і за допомогою яких здійснюється закріплення загальних, формально визначених правил поведінки, що покликані забезпечити запобігання виникненню корупції, єдиний порядок та стабільність регулювання суспільних відносин у цій сфері.

2. Інституційна складова – система відповідних органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших інститутів держави та інституцій громадянського суспільства, які наділенні повноваженнями у сфері запобігання корупції.

Нормативна складова

Основним антикорупційним нормативно-правовим актом в Україні є Закон України «Про запобігання корупції». До актів, що утворюють основу антикорупційного законодавства України, належать: Конституція України; Конвенція ООН проти корупції (ратифікована Законом України від 18 жовтня 2006 року № 251-V); Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією (ратифікована Законом України від 16 березня 2005 року № 2476-IV); Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією (ратифікована Законом України від 18 жовтня 2006 року № 252-V); Закон України від 19.11.12 №3207-VI "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення, Закон України від 14.10.2014 № 1699-VII «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки» та інші.

До елементів державно-правового механізму протидії корупції необхідно віднести заходи та засоби, що законодавчо передбачені з метою запобігання корупції. Зокрема, окремі розділи Закону України «Про запобігання корупції» (далі – Закону) присвячено регламентації попереджувальних (профілактичних) заходів протидії корупції розділами Закону встановлено обмеження (заборони), а саме: обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища (ст. 22 Закону), обмеження щодо одержання подарунків (ст. 23 Закону), обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 25 Закону), обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування (ст. 26 Закону), обмеження спільної роботи близьких осіб (ст. 27 Закону), запобігання одержанню неправомірної вигоди або подарунка та поводження з ними (ст. 24 Закону), заходи спрямовані на попередження та врегулювання конфлікту інтересів (ст. 28-36 Закону), вимоги до поведінки осіб, а саме дотримання Правил етичної поведінки (розділ VI Закону). [1]

Головним важелем нормативної складової механізму запобігання корупції є здійснення фінансового контролю, а саме: подання декларацій осіб,

уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, контролю за поданням та проведення перевірки зазначеної декларацій.

Закон також визначає інші механізми запобігання і протидії корупції, зокрема: 1) заборона на одержання пільг, послуг і майна органами державної влади та місцевого самоврядування; 2) антикорупційна експертиза нормативно-правових актів; 3) спеціальна перевірка стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття особливо відповідального, а також посад з підвищеним корупційним ризиком; 3) вимоги щодо прозорості та доступу до інформації.[1]

Інституційна складова

Одним із важливих кроків підвищення ефективності здійснення заходів щодо запобігання корупції стало запровадження обов'язковості утворення у органах державної влади, місцевого самоврядування та установах, підприємствах, організаціях, що належать до їх сфери управління підрозділів або уведення посади уповноваженої особи, функціонування яких передбачене чинним антикорупційним законодавством.[13]

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:

- 1) суб'єкти із загальними повноваженнями;
- 2) суб'єкти зі спеціальними повноваженнями;
- 3) суб'єкти з повноваженнями учасника антикорупційних заходів.

1 група суб'єктів, які здійснюють заходи щодо запобігання і протидії корупції, включає суб'єкти із загальними повноваженнями, не створені спеціально для безпосередньої боротьби з корупцією, проте уповноважені протидіяти корупції: Президент України – у межах своїх повноважень він затверджує загальнонаціональні програми, концепції тощо; Верховна Рада України – єдиний орган законодавчої влади в Україні; Кабінет Міністрів України – як вищий орган у системі органів виконавчої влади (прикладом нормативної координаційної діяльності Уряду є встановлення та зміна

структурних підрозділів органів виконавчої влади, зокрема й підрозділів, діяльність яких спрямована на запобігання і протидію корупції); Генеральний прокурор України в частині реалізації свого конституційного статусу.

2 групу суб'єктів зі спеціальними повноваженнями складають спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції, визначені Законом України «Про запобігання корупції», які здійснюють заходи щодо запобігання і протидії їй, безпосередньо виявляють, припиняють або розслідують корупційні правопорушення чи пов'язані з ними: органи прокуратури; органи Національної поліції України; Національне антикорупційне бюро України; Національне агентство з питань запобігання корупції.

3 група складається з суб'єктів, які мають право лише брати участь у запобіганні та протидії 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: 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, їх структурних підрозділів; громадяни, об'єднання громадян (за їх згодою).

Отже, механізми правового регулювання запобігання корупції – це сукупність юридичних засобів (засобів впливу), за допомогою яких забезпечують реалізацію антикорупційної політики держави. Законодавством України у сфері запобігання корупції встановлено низку положень, що за змістом є обмеженнями, обов'язками та вимогами до поведінки суб'єктів, на яких поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції». Усі ці інструменти становлять комплекс антикорупційних механізмів, які запобігають вчиненню корупційних і пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень вимог зазначеного Закону.

Висновки

Корупція є суттєвою загрозою для верховенства права, демократії, прав людини, рівності й соціальної справедливості, перешкоджає економічному розвитку і створює небезпеку для стабільності демократичних інституцій та моральних основ суспільства. Кожна держава застосовує в рамках своїх інституціональних правових систем кодекси або стандарти поведінки для правильного, добросовісного й належного виконання державними службовцями своїх функцій. Протидія корупції, розробка і впровадження в державне управління антикорупційних програм нерозривно пов'язані з підвищенням правової, політичної, національної свідомості громадян України.

Отже, механізми правового регулювання запобігання корупції – це сукупність юридичних засобів (засобів впливу), за допомогою яких забезпечують реалізацію антикорупційної політики держави. Законодавством України у сфері запобігання корупції встановлено низку положень, що за змістом є обмеженнями, обов'язками та вимогами до поведінки суб'єктів, на яких поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції». Усі ці інструменти становлять комплекс антикорупційних механізмів, які запобігають вчиненню корупційних і пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень вимог зазначеного Закону.

Шляхи удосконалення механізмів запобігання корупції в органах місцевої влади в Україні, до яких можна віднести наступні: виховання нетерпимості до корупційних проявів; гарантування участі громадських формувань у підготовці й ухваленні управлінських рішень; запровадження широкої інформаційної відкритості та прозорості діяльності органів публічної влади; формування високопрофесійного кадрового потенціалу на основі фахових якостей людини, дотримання етичного кодексу та концепції "належного врядування"; проведення комплексного аудиту посадових повноважень і компетенції державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування й запровадження технологічних карт посадовців з вилученням повноважень з ознаками корупційних ризиків та чітким переліком процедур їх діяльності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Закон України «Про запобігання корупції» Відомості Верховної Ради України від 14.10.2014 № 1700-VII.
2. Закон України "Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014—2017 роки" Відомості Верховної Ради України від 14.10.2014 № 1699-VII.
3. Науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання корупції» / Наук. ред. Хавронюк М.І. – К.: Ваіте, 2018. – 472 с.
4. Закалюк А. П. Курс сучасної української кримінології: теорія і практика : А. П. Закалюк. – Київ : Ін Юре, 2007.
5. Калмиков О. О., Д. В. Сінченко, О. О. Сорока, М. І. Хавронюк, Г. Л. за заг. ред. М. І. Хавронюка. Запобігання корупції: методичні рекомендації для місцевих активістів –К. : ФОП Москаленко О.М., 2017. – 242 с.
6. Мельник М. І. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії : монографія / М. І. Мельник. – К. :Атіка, 2001. – 304 с.
7. Мельник М. І. Кримінологічні та кримінально-правові проблеми протидії корупції: дис. доктора юрид. наук: 12.00.08. - Київ, 2002. – 424 с.
8. Прохоренко О. Я. Корупція по-українськи (сутність, стан, проблеми): монографія / О. Я. Про-хоренко. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – 456 с.
9. Бутенко В. І. Природа і причини корупції в Україні Перспективи розвитку та протидії корупції [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.ji-magazine.lviv.ua/ji-junior/N32-1/butenko.htm>
10. Індекс корупції CPI (2017 - дані дослідження неурядової міжнародної організації Transparency International Україна [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://ti-ukraine.org/research/index-korupsiyi-cpi-2017/>
11. Онищенко Л.А., Патентування як механізм лобізму при прийнятті державних управлінських рішень [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://academy.gov.ua/ej/ej11/txts/10oladur.pdf>

12. Побережний В. В. Сутність та причини корупції в системі органів державної влади [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10pvvodv.pdf>
13. Тіньков А.Л. Запобігання і протидія політичній корупції в системі державного управління України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: file:///C:/Users/org2/Downloads/apdy_2012_1_48.pdf
14. Бездольний М. Ю. Державно-правовий механізм протидії корупції [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [file:///C:/Users/org2/Downloads/FP_index.htm_2009_2_8%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/org2/Downloads/FP_index.htm_2009_2_8%20(1).pdf)
15. Баранецька О., Кримінальне право та кримінологія [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <file:///C:/Users/org2/Downloads/124-240-1-SM.pdf>