

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
ЛЬВІВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

ЗАЯЦЬ БОГДАНА РОМАНІВНА

УДК 342.951:351.82

ДИСЕРТАЦІЯ

**РОЛЬ ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА У ПРОЦЕСІ
ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА
ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ:
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ ВИМІР**

081 Право

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії

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

_____ **Б. Р. Заяць**

Науковий керівник: **Кісіль Зоряна Романівна**, доктор юридичних наук, професор, академік академії наук вищої освіти України, Заслужений діяч науки і техніки України

Львів - 2021

АНОТАЦІЯ

Заяць Б. Р. Роль інститутів громадянського суспільства у процесі запобігання корупції в органах державної влади та органах місцевого самоврядування України: адміністративно-правовий вимір. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук (доктора філософії) за спеціальністю 081 – Право. – Львівський державний університет внутрішніх справ, Львів, 2021.

У дисертації здійснено системний аналіз ролі інститутів громадянського суспільства у процесі запобігання корупції в органах державної влади та органах місцевого самоврядування України шляхом системного вирішення ряду доктринальних теоретико-правових та конкретних практично-прикладних задач.

Внаслідок проведеного узагальнення положень законодавства України, дослідження значного обсягу наукових розвідок, котрі предметно стосуються окремих аспектів проблематики, ідентифікованої в якості самостійних векторів наукового пошуку здійсненого здобувачем в межах даної кваліфікаційної роботи, встановлена фактична відсутність гомогенності нормативного та теоретико-методологічного кластерів відображення інституту інтеграції громадянського суспільства в континіум суб'єктів запобігання корупції.

Практично підтверджено, що ефективність здійснення заходів щодо нейтралізації корупційного фактору у діяльності публічного апарату перебуває у прямій залежності від ступеня проактивності інститутів громадянського суспільства щодо реалізації антикорупційних ініціатив, а відтак доведена необхідність системного дослідження форм та методів налаштування практичної взаємодії правоохоронних інститутів держави з соціальним середовищем у площині запобігання корупції.

Узагальнення наукових робіт вітчизняних теоретиків права практично продемонструвало існуючу загрозливу тенденцію ідентифікації антикорупційної діяльності в якості виключної прерогативи держави. У свою

чергу, абстрагування соціальних інститутів від здійснення заходів щодо нетривіальності корупційних викликів в сучасному соціально-правовому просторі свідчить про недостатню увагу, яка приділяється науковцями даному питанню, що, корелюючи з міриадами недоліків національного законодавства, забезпечує подальшу експоненту експансію проявів корупції у всіх сферах соціальної комунікації.

Обґрунтовано, що інтенсифікації участі інститутів громадянського суспільства у площині заходів щодо запобігання корупції істотним чином сприятимуть наступні заходи:

- детальна нормативна регламентація статусу, повноважень та форм поточного функціонування громадських антикорупційних організацій;
- удосконалення окремих приписів національного законодавства, які стосуються проблеми запобігання корупції чи синалагматичних правових інститутів, які, у тій чи іншій мірі, визначають методичку антикорупційної діяльності;
- перегляд існуючої моделі місцевого самоврядування, що передбачатиме ефективніший процес використання плебіциту як форми безпосереднього народовладдя та слугуватиме запорукою мобілізації суб'єктів приватного права у призмі подолання викликів, які постають перед національною правовою системою;
- підвищення транспарентності публічного управління на всіх рівнях функціонування державного апарату та органів місцевого самоврядування в Україні;
- імплементація передового та апробованого досвіду іноземних держав у сфері антикорупційної діяльності в усталену практику національного правозастосування.

Доцільність детального опрацювання проблеми асиміляції інститутів громадянського суспільства в призмі суб'єктів запобігання корупції обґрунтована рядом факторів, ключовими серед яких є низька дієвість сучасної

методики протидії корупційним правопорушенням, засвідчена перманентним зростанням кількості корупційних деліктів та значний антикорупційний потенціал соціального середовища, повноцінна реалізація котрого неможлива без актуалізації національної правової системи.

Розглянуто ключові перешкоди на шляху ефективного залучення громадянського суспільства у сферу запобігання корупції та запропоновано ефективні засоби щодо їх усунення, включно з пропозиціями щодо удосконалення національного законодавства, а саме:

1) запропоновано прийняття постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового положення про громадські ради антикорупційного контролю», змістом якої будуть визначені основні питання організаційно-правового, процесуального та процедурного функціонування антикорупційних інститутів громадянського суспільства та форми їх взаємодії органами публічної влади;

2) з огляду на виявлення відсутності нормативної фіксації алгоритму перевірки результативності управлінської діяльності кандидатів на заміщення посад публічної служби, у ході їх перевірки громадськими інститутами антикорупційного типу, запропоновано ч. 1 ст. 25 Закону України «Про державну службу» доповнити п. 8 наступного змісту: «Перелік органів державної влади, у яких особа проходила державну службу з вказівкою на прийняті в межах функціональних обов'язків рішення, які виступали предметом судового перегляду та були скасовані»;

3) диспозиції ч. 1 та 2 ст. 172-4 КУпАП запропоновано доповнити приписом наступного змісту: «...а також збереження статусу бенефіціара від такої діяльності». Оскільки ключовим фактором виникнення конфлікту інтересів є не саме здійснення підприємницької діяльності як процесу, а власне одержання прибутку від такої діяльності, включення даного доповнення в згадану статтю дозволить нейтралізувати явище протиставлення службових та особистих корпоративних інтересів носія владних повноважень у ході його управлінської діяльності;

4) диспозицію частини 1 статті 172-6 КУпАП, в цілях відмежування корупційної складової фінансових правопорушень від загальних форм деліктності, необхідно доповнити її гіпотезою наступного змісту: «...вчинене з метою приховування істотної зміни у майновому стані декларанта». Наведена корекція дозволить істотно підвищити результативність її застосування саме у руслі запобігання корупції та створить запоруки для синергетичної інтеграції відомостей про безпідставне збагачення службовців, зібраних у ході громадських розслідувань у площину доказової бази у ході судового розгляду справи;

5) для чіткого відмежування корупційних кримінальних правопорушень від адміністративних деліктів корупційного типу, закріплених статтями 364 та 367 КК України та статтями 172-8, 172-7 КУпАП, запропоновано здійснити відступ від виключно матеріального цензу визначення заподіяної шкоди та інтегрувати критерій ступеня протиправного втручання в охоронювані законом права, свободи та законні інтереси, який у кожному конкретному провадженні визначатиметься суб'єктом досудового слідства та оцінюватиметься судом у ході відповідного провадження у справі.

Ключові слова: громадянське суспільство, інститут, запобігання корупції, правопорушення, імплементація.

SUMMARY

Zayats B. R. The Role of Civil Society Institutions in the Prevention of Corruption in Public and Municipal Bodies of Ukraine: Administrative-Legal Dimension. – Qualifying scientific research as the manuscript.

Dissertation for a Doctor of Philosophy degree in specialty 081 «Law». – Lviv State University of Internal Affairs, Lviv, 2021.

The dissertation deals with the complex analysis of the role of civil society institutions in the process of corruption prevention in public institutions of Ukraine with the help of empirical material, systematized in a number of doctrinal researches, specialized on relevant problems.

Due to the generalization of the current condition of the Ukrainian legislation combined with consolidation of a significant amount of scientific researches that are related substantially to certain aspects of the problem identified as independent vectors of the current dissertation, the actual lack of homogeneity of normative and social aspects of civil society anticorruption activity was indicated.

It is practically confirmed that the effectiveness of implementation of measures, specialized for neutralization of the corruption factor in the activities of the public institutions is directly dependent on the level of intensity of activities of civil society institutions in the implementation of anti-corruption initiatives, and therefore the need of systematic study of the forms and methods of setting up the practical interaction of civil institutions with law enforcement bodies has been underlined.

Generalization of the scientific researches, attached to the problem of dissertation, has practically demonstrated the existing threatening tendency to identify anti-corruption activity as the exclusive prerogative of the state institutions. In turn, the abstraction of social institutions from realization of their full anticorruption potential, in the modern socio-legal entity, demonstrates the lack of due attention paid by scientists to the current issue, that, correlating with the various deficiencies of national legislation, provides all necessary conditions for the further exponential expansion of the phenomenon of corruption.

It is substantiated that intensification of participation of civil society institutions in the field of corruption prevention will be significantly contributed with the help of the following measures:

- Detailed normative regulation of the status, powers and forms of activities of public anti-corruption organizations;
- Improvement of certain norms of national law that are related to the prevention of corruption or related legal phenomenon that, to varying degrees, determine the methodology of anti-corruption activities;
- Revision of the existing model of local self-government, especially in the terms of more efficient process of plebiscite usage as a form of direct democracy, and will serve as a trigger for the mobilization of private participants in the prism of counteraction with the challenges facing the national legal system;
- Increasing transparency of public administration at all levels of functioning of the state apparatus and local self-government bodies in Ukraine;
- Implementation of the best practices of foreign countries in the field of anti-corruption activities.

The necessity of identification of methodology of civil society institutions assimilation in the prism of the subjects of corruption prevention is substantiated by a number of factors, among which the most important are the low effectiveness of modern methods of counteracting corruption offenses, confirmed with the permanent increase of the number of corrupt law offences, significant anticorruption potential of civil society, related with the necessity of national legal system modernization.

Key factors that counteract the effective involvement of civil society in the area of anti-corruption activity were considered and effective remedies are proposed, including proposals for improvement of national legislation, namely:

1) The legalization of the resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On approval of the Model Regulations on Public Councils of Anti-Corruption Control” is proposed. Current legal act will consider different aspects of civil anticorruption institutions activities such as their organization, procedure of functioning and main powers, their cooperation with public authority bodies.

2) Taking into consideration the lack of regulatory identification of the algorithm for checking the effectiveness of management activities of candidates for the placement in public service positions, in the course of their review by public institutions of anti-corruption type, part 1 of Art. 25 of the Law of Ukraine “On Civil Service” proposed to be supplemented with item 8 of the following content: “List of public authorities, in which a person held civil service with an indication of the decisions taken within the functional duties, which were the subject of judicial review and were annulled”;

3) Dispositions h. 1 and 2 Art. 172-4 of the Code of Administrative Offenses is proposed to be supplemented with the following statement: "... as well as maintaining the status of the beneficiary from such activity". As a key factor in the emergence of a conflict of interest is not the mere conduction of business activity as a process, but the actual profit from such activity, the inclusion of this supplement in the said article will help to neutralize the phenomenon of opposition of the official and personal corporate interests of the state officers in the course of their official activities;

4) Paragraph 1 of Article 172-6 of the Code of Administrative Offenses, in order to distinguish the corruption component of financial offenses from general forms of administrative offenses, proposed to be supplemented by the hypothesis of the following content: "... made to conceal a material change in the property of the declarant." The above correction will significantly increase the effectiveness of its application precisely in the context of preventing corruption and will create a guarantee for the proper integration of information about the unjust enrichment of public officers collected during private investigations into the area of evidence in the course of judicial proceedings;

5) In order to clearly distinguish criminal corruption offenses from administrative torts of the corruption type, identified by Articles 364 and 367 of the Criminal Code of Ukraine and Articles 172-8, 172-7 of the Code of Administrative Offenses, it is proposed to derogate from the exclusively material qualification of determining the damage caused and to integrate the criterion of the degree of importance of social rights, liberties and legitimate interests that were abused with the

illegal activities of the law-offender, to be determined in each particular case by the subject of the pre-trial investigation and assessed by the court in the course of the court hearings.

Keywords: civil society, institute, corruption prevention, offenses, implementation.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ,

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації

1. Заяць Б. Р. Історичний досвід щодо запобігання корупції за часів стародавнього світу та його значення для подолання корупції в Україні. *Правові горизонти*. 2019. Вип. 18 (31). С. 7–13.

2. Заяць Б. Р. Історіографія розвитку інституту правового регулювання залучення громадськості до заходів із запобігання корупції в органах державної влади та органах місцевого самоврядування. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. Вип. 3. Т. 1. С. 143–149.

3. Zayats B. R. The essence of fundamental concepts of disclosure of form-content characteristics of corruption in Ukraine. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2020. № 1 (4). P. 102–108.

4. Заяць Б. Р. Врахування міжнародного досвіду щодо залучення інститутів громадянського суспільства в антикорупційні процеси. *Університетські наукові записки*. 2019. № 3 (71). С. 322–330.

5. Заяць Б. Р. До питання вдосконалення механізмів залучення інститутів громадянського суспільства до процесу запобігання корупції в Україні. *Правові горизонти*. 2020. Вип. 22 (35). С. 22–29.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації

6. Заяць Б. Р. Світовий досвід у сфері протидії корупційному феномену у функціонуванні інститутів громадянського суспільства: матеріали Всеукр. наук. конф. здобувачів вищої освіти «Механізм функціонування громадянського суспільства (осінні читання)» (Львів, 22 листопада). Львів: ЛьвДУВС, 2019. С. 126–129.

7. Заяць Б. Р. Адміністративно-правові заходи протидії проявам деліквенції та корупціалізації в органах державної влади та органах місцевого самоврядування: матеріали Міжнар. наук.-прак. конф. «Актуальні проблеми законодавства України: пріоритетні напрями його вдосконалення» (Одеса, 11-12 жовтня). Одеса: Причорноморська фундація права, 2019. С. 25–28.

ЗМІСТ

АНОТАЦІЯ	2
SUMMARY	6
ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ	13
ВСТУП	14
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ РОЛІ ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА У ПРОЦЕСІ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ	23
1.1 Витоки та ключові запоруки розвитку інституту правового регулювання залучення громадськості до заходів із запобігання корупції в органах державної влади та органах місцевого самоврядування	23
1.2 Сучасний стан дослідження проблематики інтеграції інститутів громадянського суспільства у процес запобігання корупції в органах державної влади та органах місцевого самоврядування в Україні	39
1.3 Роль інститутів громадянського суспільства у здійсненні адміністративних заходів щодо запобігання корупції в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування в Україні	55
Висновки до розділу 1	72
РОЗДІЛ 2 АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УЧАСТІ ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В ПРОЦЕСІ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ	75
2.1 Нормативно-правове забезпечення та механізми участі інститутів громадянського суспільства в процесі запобігання корупції в органах державної влади та органах місцевого самоврядування	75
2.2 Інститут добросовісності суб'єктів адміністрування та його практичне забезпечення діяльністю інститутів громадянського суспільства	98
Висновки до розділу 2	118
РОЗДІЛ 3 ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ МЕХАНІЗМУ ЗАЛУЧЕННЯ ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ДО ПРОЦЕСУ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ	122
3.1 Аналіз практики зарубіжних країн щодо інтеграції інститутів	122

громадянського суспільства в адміністративно-правовий вимір запобігання корупції	
3.2 Пріоритетні напрямки подальшого удосконалення механізмів залучення інститутів громадянського суспільства до процесу запобігання корупції в Україні	141
3.3 Основні прогалини сучасного адміністративно-правового виміру регламентації механізмів залучення інститутів громадянського суспільства до процесу запобігання корупції в Україні та методи їх усунення через врахування міжнародного досвіду	152
Висновки до розділу 3	168
ВИСНОВКИ	172
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	180
ДОДАТКИ	197

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

ВРУ – Верховна Рада України;

КМУ – Кабінет Міністрів України;

КСУ – Конституційний суд України;

КУПАП – Кодекс України про адміністративні правопорушення;

ЄС – Європейський Союз;

КК України – Кримінальний кодекс України;

КПК України – Кримінальний процесуальний кодекс України

СБУ – Служба безпеки України;

н.м.д.г. – Неоподаткований мінімум доходів громадян

ЄДРСР – Єдиний державний реєстр судових рішень

ДБР – Державне бюро розслідувань

ст. – Стаття

ст.ст. – Статті

ВСТУП

Актуальність теми. Актуальність обраної тематики дисертаційної роботи базується на експонентному рості корупційної загрози для ефективного функціонування органів публічної влади та інститутів, які становлять собою осередок консолідації демократичних начал соціальної системи. Аксиоматичність консолідації зусиль державних правоохоронних органів та громадських інституцій у нейтралізації корупційних викликів, обумовлює необхідність детальної доктринальної регламентації методології, форм та змісту такої кооперації, як і потребує детального аналізу національної правової системи на предмет ідентифікації прогалин та казуїстичних факторів, існування котрих лише знижує ефективність запобігання корупційним правопорушенням у стратегічному сенсі.

З точки зору телеологічного призначення антикорупційної системи в стратегічному аспекті забезпечення функціонування державного механізму, саме на неї покладена ключова місія щодо превенції субституції первинного носія публічної влади, репрезентованої соціальними інтересами, на задоволення яких спрямоване функціонування владного апарату, індивідуальними чи корпоративними протиправними інтересами окремих суб'єктів, що пов'язано зі зловживанням наданими їм публічними повноваженнями.

Значна розмаїтість функцій, які потенційно можуть виконуватись інститутами громадянського суспільства в парадигмі антикорупційних інтенцій України, наряду з істотною складністю геополітичної ситуації, що об'єктивно склалась, формують пріоритетну необхідність розробки гармонійної, доктринально-узгодженої та, що найважливіше, дієвої методики інтеграції соціальних колегіальних структур у площину моніторингу, превенції та процесуального сприяння протидії корупційним правопорушенням різної правової природи.

Реорганізація системи органів, які наділені виключними повноваженнями у сфері запобігання корупції, вочевидь, не досягла очікуваних результатів, що, на нашу думку, істотним чином обумовлено відсутністю належним чином

сформованої практичної стратегії запобігання корупції, що призвело до зональності превентивного впливу та визначило подальшу незадовільність ступеня антикорупційного ефекту впроваджених нововведень.

Проведений у ході виконання задач дисертаційного дослідження аналіз національного законодавства, вітчизняної та закордонної спеціалізованої наукової літератури, продемонстрував істотну декларативність положень, які стосуються проблематики інтеріоризації громадських формувань у площину правоохоронної діяльності, особливо антикорупційного прямування. Очевидна доцільність повноцінного залучення соціальної підсистеми у призму вирішення задач резистенції варіативним формам деліктності, обумовлює необхідність структурованої та, що найважливіше, функціональної наукової роботи у даній сфері, оскільки розрізненість доктринальних концепцій з даного питання нівелює здатність використання наукових розвідок в якості базису для подальшого удосконалення національного антикорупційного законодавства.

Питанню теоретико-правової ідентифікації сутності та призначення інститутів громадянського суспільства у сучасній парадигмі процесів державотворення у певній мірі приділялась увага у працях: В. Авер'янова, С. Алексеева, В. Антонюк, О. Бандурки, М. Бліхар, Ю. Битяка, В. Богущького, В. Боднара, Н. Дідик, І. Дзвонарь, В. Іванцова, З. Кісіль, Л. Коваль, Ю. Назара, Ю. Тихомирова, І. Торуцького, Р. Свон, О. Хитри, О. Юніна.

У свою чергу, питання участі соціальних суб'єктів у процесах протидії проявам протиправної активності, в якості предмету наукового пошуку, визначалось у працях: О. Бандурки, Н. Добренської, А. Басвої, О. Батраченка, Д. Буньковського, Є. Безсмертного, Ю. Битяка, М. Кота, І. Голосніченка, М. Додіна, М. Кельмана, І. Криштальського, М. Криштановича, Р.-В. Кісіль, М. Мельника, О. Панової, В. Плішкіна.

Апробований досвід закордонних держав з питання інтеграції громадських організацій у сферу нейтралізації корупції досліджувався у наукових розвідках: М. Биргеу, О. Тюдівської, Т. Гаврилюка, О. Йоффе,

В. Заросила, П. Рабіновича,, Р. Крошоу, Г. Мошака, І. Кухарика, О. Передерія, М. Пихтіна.

Диверсифікованість результатів наукових розвідок вітчизняних теоретиків права у площині обраного здобувачем предмету дисертаційного дослідження є настільки значною, що, у деяких аспектах, являється протиставленням не лише методологічних, але й семантико-термінологічних, функціональних та телеологічних базисів досліджуваного феномену. Таким чином, значна актуальність кваліфікаційної роботи, апріорі, обумовлюється доцільністю комплексного та узгодженого формування цілісного теоретичного підґрунтя для подальшого практичного втілення якісних інновацій у національну правову систему та практику її застосування.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Наукове дослідження виконане відповідно до Законів України «Про запобігання корупції», «Про громадські об'єднання», «Про державну службу», «Про засади державної антикорупційної політики в Україні», розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.11.2017 р. № 1023 «Стратегія розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ України на період до 2020 року». Наукова робота виконана відповідно до теми державної реєстрації Львівського державного університету внутрішніх справ «Проблеми публічного управління у сфері правоохоронної діяльності» (Державний реєстраційний номер № 0116U007167).

Мета і завдання дослідження. *Мета* дослідження полягає у ідентифікації адміністративного-правового виміру ролі інститутів громадянського суспільства у процесі запобігання корупції в органах державної влади та органах місцевого самоврядування України.

Досягнення поставленої мети обумовило потребу вирішення наступних завдань:

– визначити витоки та ключові запоруки розвитку інституту правового регулювання залучення громадськості до заходів із запобігання корупції в органах державної влади та органах місцевого самоврядування;

- дослідити сучасний стан дослідження проблематики інтеграції інститутів громадянського суспільства у процес запобігання корупції в органах державної влади та органах місцевого самоврядування в Україні;
- ідентифікувати роль інститутів громадянського суспільства у здійсненні адміністративних заходів щодо запобігання корупції в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування в Україні;
- з'ясувати стан нормативно-правового забезпечення та механізм участі інститутів громадянського суспільства в процесі запобігання корупції в органах державної влади та органах місцевого самоврядування;
- визначити інститут доброчесності суб'єктів адміністрування та його практичне забезпечення діяльністю інститутів громадянського суспільства;
- дослідити світовий досвід запобігання та протидії корупції в органах місцевої влади, окреслити концептуальні напрямки адаптації його в Україні;
- конкретизувати та розкрити зміст пріоритетних напрямків подальшого удосконалення механізмів залучення інститутів громадянського суспільства до процесу запобігання корупції в Україні;
- систематизувати основні прогалини сучасного адміністративно-правового виміру регламентації механізмів залучення інститутів громадянського суспільства до процесу запобігання корупції в Україні та методи їх усунення через врахування міжнародного досвіду

Об'єкт дослідження – суспільно-правові відносини, які виникають у сфері запобігання корупції в органах державної влади та органах місцевого самоврядування України

Предмет дослідження – роль інститутів громадянського суспільства у процесі запобігання корупції в органах державної влади та органах місцевого самоврядування України в адміністративно-правовому вимірі.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертаційної роботи є система принципів, методів і прийомів наукового пізнання. Їх застосування визначається комплексним підходом, що дає можливість здійснити системний

аналіз ролі інститутів громадянського суспільства у запобіганні корупції в органах державної влади та місцевого самоврядування України (розділи 1, 2, 3).

Структуризацію мети дисертації, а саме визначення ролі інститутів громадянського суспільства у запобіганні корупції в органах державної влади та місцевого самоврядування України, було здійснено шляхом застосування дедуктивного методу наукового пізнання, за допомогою якого комплексну проблему розподілено на ряд субструктурних компонент, що полегшило досягнення загальної мети наукового пошуку та підвищило його результативність (розділи 1, 2, 3).

Системний аналіз підлягав застосуванню для формування цілісного уявлення про стан наукової операціоналізації предмету дисертаційного дослідження у вітчизняній науковій літературі та окремих закордонних наукових розвідках, а також в цілях комплексного моніторингу синалагматичних за предметом правового регулювання нормативно-правових актів України на предмет виявлення правових колізій, аномій та прогалин права (розділи 1, 2, 3).

Компаративістсько-імплементаційний метод було застосовано в цілях ідентифікації ключових аспектів апробованого практикою успішного антикорупційного досвіду іноземних держав у призмі інтеграції інститутів громадянського суспільства у площину запобігання корупції управління (підрозділи 1.3, 2.1, 2.3, розділ 3).

Прогнозування, як метод наукового пізнання, використовувався у контексті компіляції фактів про реальний стан антикорупційної практики в Україні та корегованої екстраполяції виявлених закономірностей на часову перспективу для гіпотетичного визначення динаміки аналогічних інститутів у часовій перспективі (розділ 2, 3).

Статистичний метод було використано для посилення емпіричної складової дисертаційної роботи та підвищення її практично-прикладного значення у ході вирішення конкретних задач національної правової системи України за рахунок дослідження соціометричних показників окремих

феноменів та визначення закономірностей розвитку суспільних відносин, які входять до предмету даного наукового дослідження (розділ 2, 3).

Ретроспективний метод спрямовувався на консолідацію відомостей про стан суспільних відносин в межах визначеної сфери, зміст та форму окремих правових інститутів, практику правозастосування, які мали місце у минулому та виокремлення яких дозволяє сформулювати хронологічну глибину наукового пошуку (підрозділ 1.2, 2.1, 2.3).

Комплексне застосування наведеної парадигми методів наукового аналізу створили запоруку коректності висновків дисертаційного дослідження та забезпечили можливість практичного застосування рекомендацій, запропонованих здобувачем для вирішення задач щодо модернізації національної правової системи.

Інформаційну базу дисертації становлять наукові джерела, публікації вітчизняних та іноземних учених, матеріали конференцій, самітів, симпозіумів, дані Державної служби статистики України, довідкові та інформаційні видання, закони й інші нормативно-правові акти України, міжнародні договори України, ресурси Інтернету.

Емпіричну базу дослідження становлять статистичні дані, що стосуються теми дослідження, а також матеріали опитування, в процесі якого було проанкетовано 200 респондентів – працівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування у Львівській, Волинській, Рівненській та Івано-Франківській областях.

Наукова новизна отриманих результатів обумовлена тим, що:

уперше:

подано авторське визначення понять:

– під категорією «громадянське суспільство» пропонується розуміти певний стан суспільних відносин в державі, при якому законодавчо гарантується існування та відбувається практичне функціонування системи сформованих у приватноправовому порядку інститутів, їх об'єднань, фізичних

осіб та організацій недержавного типу, програмною ціллю яких виступає задоволення соціальних потреб, виникнення котрих обумовлене законодавчою легалізацією ключових соціальних цінностей, прав та свобод членів суспільства при неухильному сприянні публічного апарату їх діяльності.

– «доброчесність» визначено як встановлений, на основі комплексного аналізу якісних та кількісних індикаторів юридичного, морально-етичного, психологічного та соціального типів, висновок про відповідність кандидата вимогам, які висуваються соціальним середовищем до особи, яка здійснюватиме управлінські процеси на відповідній посаді та залишають поза раціональним сумнівом сатисфакцію суспільства результатами діяльності особи, яка успішно пройшла таку перевірку.

– запропоновано й обґрунтовано концептуальні поняття, які репрезентують комплекс наукових знань, що дають цілісне і систематизоване уявлення про сутність і соціальну природу корупції як явища, а також роль інститутів громадянського суспільства у процес запобігання корупції в органах державної влади та органах місцевого самоврядування в Україні;

– наведено системний аналіз змісту, критеріїв та алгоритму визначення категорії «доброчесність» кандидатів на заміщення посад, пов'язаних з публічним управлінням.

– визначено оптимальну модель організації поточної діяльності інститутів громадянського суспільства у контексті запобігання корупційним правопорушенням в Україні.

удосконалено:

– наукові підходи щодо необхідності вдосконалення законодавчого регулювання питань ідентифікації ролі інститутів громадянського суспільства у здійсненні адміністративних заходів щодо запобігання корупції в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування в Україні

– наукове обґрунтування стану та проблем розвитку вітчизняної нормативно-правового забезпечення механізму участі інститутів

громадянського суспільства в процесі запобігання корупції в органах державної влади та органах місцевого самоврядування

дістали подальший розвиток:

– результати узагальнення концептуальних аспектів операціоналізації історичних аспектів процесу участі соціальних інститутів у протидії корупції в органах державної влади та органах місцевого самоврядування у світовій правовій доктрині

– компаративістично-імплементаційні розвідки теоретиків адміністративного права у призмі визначення передового досвіду іноземних держав щодо питання підсилення ефективності антикорупційної діяльності через інтеграцію соціальних суб'єктів;

– наукові дослідження у сфері визначення ключових факторів стагнації національного законодавства України про адміністративну відповідальність та методи їх практичного вирішення.

Практичне значення отриманих результатів полягає у тому, що викладені в дисертації висновки, пропозиції та рекомендації можуть бути використані у:

– науково-дослідній сфері – як підґрунтя подальших напрацювань із проблемних питань ролі інститутів громадянського суспільства у процесі запобігання корупції в органах державної влади та органах місцевого самоврядування України

– правотворчості – у рамках удосконалення адміністративного законодавства щодо запобігання корупції в органах державної влади та місцевого самоврядування України (акт впровадження від 15.07.2020)

– науці адміністративного права України – у рамках подальшого дослідження ролі інститутів громадянського суспільства у запобіганні корупції в органах державної влади та органах місцевого самоврядування;

– освітньому процесі – під час викладання дисципліни «Адміністративне право», «Адміністративний процес», «Адміністративне судочинство (акт впровадження від 08.09.2020 № 35).

Особистий внесок здобувача. Дисертація є завершеною науковою роботою, у якій висвітлено проблематику дослідження ролі інститутів громадянського суспільства у запобіганні корупції в органах державної влади та органах місцевого самоврядування. Усі результати дослідження, теоретичні узагальнення та практичні висновки здобуті завдяки самостійній роботі автора. Розроблені теоретичні положення та практичні рекомендації можуть бути втілені при вдосконаленні адміністративного законодавства щодо запобігання корупції в органах державної влади та місцевого самоврядування України.

Апробація результатів дослідження. Основні положення, висновки й рекомендації дисертації оприлюднено на Всеукраїнській науковій конференції здобувачів вищої освіти «Механізм функціонування громадянського суспільства (осінні читання)» (м. Львів, 22 листопада 2019 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні проблеми законодавства України: пріоритетні напрями його вдосконалення» (м. Одеса, 11-12 жовтня 2019 р.).

Публікації. Результати дисертації висвітлено у п'яти публікаціях, із яких – чотири – у виданнях, які входять до переліку наукових фахових видань України, одна – у зарубіжному фаховому виданні (Словацька Республіка).

Структура дисертації. Дисертаційна робота складається з анотації українською та англійською мовами, вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел (166 найменувань на 17 сторінках), додатків. Загальний обсяг дисертації становить 210 сторінок, із них основний текст – 179 сторінок.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ РОЛІ ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА У ПРОЦЕСІ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

1.1 Витоки та ключові запоруки розвитку інституту правового регулювання залучення громадськості до заходів із запобігання корупції в органах державної влади та органах місцевого самоврядування

Постулативний принцип побудови механізму публічної влади та його репрезентативної форми – державного управління на засадах домінації соціального інтересу, властивий державним утворенням, які тяжіють до демократичних засад функціонування, апріорі знаходить своє підтвердження у констатації пріоритетної ролі соціального середовища у вибудовуванні архітектоніки політико-правових начал усіх без винятку інститутів політико-правової організації. Сучасній моделі державотворення України теж є притаманним позиціонування суспільства та його інститутів в якості ключового суб'єкта та пріоритетної цінності процесу стратегічного державного розвитку.

У відповідності до приписів ст. 5 Конституції України: «Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування» [1]. Дана правова норма констатує інтегративний характер соціального впливу громадських інститутів на перебіг процесів державної влади, обумовлюючи відтак можливість соціальної корекції тих чи інших публічних векторів.

Втім, доводиться визнати, що описаний алгоритм взаємодії державних та соціальних інститутів має обмежену ретроспективу, що обумовлюється прямопропорційною аберацією соціальної регулятивної участі в державному просторі внаслідок домінації авторитарних чи інших антидемократичних

тенденції державного розвитку. Таким чином, для ефективної ідентифікації сутності інституту участі громадянського суспільства в процесах запобігання корупції в органах публічної влади та муніципального управління, необхідним є проведення ретроспективно-періодичного аналізу ролі соціальних інститутів у різних за формами державного режиму типах державних утворень у їх історичній проекції.

Проблемі дослідження ретроспективи інтеграції соціальних інститутів в парадигму протидії корупційним феноменам приділена увага у низці наукових розвідок вітчизняних та зарубіжних науковців, серед яких доцільно виділити: Г. Генрі, Г. Бонгард-Левіна, Е. Подоляк-Богачек, З. Кісіль, Р.-В. Кісіль, А. Гайдука, С. Голмса, А. Чебуніна, І. Голосніченка, Е. Резвана та інших.

В цілях системного висвітлення описаного питання, узагальнюючи концептуальні аспекти операціоналізації історичних аспектів процесу участі соціальних інститутів у протидії корупції у світовій правовій доктрині, доцільно виділити наступні періоди розвитку соціальної інтеракції в площину резистенції корупційним проявам:

А) Античний період (від VIII ст. до н. е до VI ст. н. е.).

Античному періоду розвитку соціальних інститутів як у окремих сферах соціальної інтеракції, так і в загальному, була притаманна істотна стратифікованість та сегрегація соціального середовища, що обумовлювало повну концентрацію соціальних свобод, а відтак і соціальних ініціатив, в межах вузького континууму привілейованих осіб. Цензами ідентифікації приналежності до числа «повноправних» громадян, апріорі, виступали майновий стан, соціальне походження, посадовий статус, відтак йтись про рівноправність чи інститутивний характер залучення членів суспільства в процеси функціонування публічних утворень не може.

З огляду на дану модель соціальної організації, привілейовані члени суспільства одночасно виступали і ключовими учасниками публічно-правових процесів, в межах яких і локалізувались корупційні прояви, що зводить

нанівець участь інститутів суспільства у процесі превенції корупційних деліктів як явищу.

Водночас, як відзначає Грей Джон Генрі: «Навіть найнезначніші спроби населення вплинути на безмежне свавілля чиновників зіштовхувались з рішучою та безжальною реакцією держави. ... відтак замість покращення соціального стану та підвищення соціальних стандартів через зменшення обсягу зловживань та розкрадань, ініціатори суспільного опору ставали жертвами державних репресій» [2, с. 48-49].

Наведена практика резистенції соціальним антикорупційним ініціативам в Стародавньому Китаї, є непоодиноким прикладом та радше прерогативою вказаного періоду, про що свідчить доктринальне дослідження правової моделі Стародавньої Індії, проведене Г. Бонгард-Левіним: «Ведична модель класової організації суспільства в Стародавній Індії стала основою для розквіту корупції як системного явища. Оскільки лише заможні сім'ї могли дозволити собі оплатити освіту своїх дітей, відтак лише з числа заможних громадян і формувалася кістка державних органів. Кругова порука, а подекуди і повний імунітет місцевих керівників створював запоруку повної соціальної терпимості до проявів корупції. Процес відсторонення суспільних мас від протидії посадовим зловживанням посилювався також відсутністю засобів для дієвого інформування центральної влади про дійсний стан соціальних процесів в окремих провінціях, що породжувало зневіру та фатумно-філософський погляд громадян на проблему корупції в цілому» [3, с. 72].

Проблемі неспроможності соціального середовища ефективно протидіяти проявам корупції в Месопотамії присвятив спеціалізоване дослідження А. Артем'єв, який відзначав: «... монарх, будучи законодавцем і вищим суддею, призначав усіх вищих сановників. У деяких населених пунктах існувала республіканська форма правління. Даний механізм, якщо і залишав місце сваволі, то повинен був укладати його в надзорські рамки. Однак цього не сталося з наступних причин: 1) поділ суспільства на класи з доступом до державного апарату лише «гідних» громадян; 2) кліматичні і географічні умови,

в яких існувала така держава, опосередковували собою важкодоступність більшості населених пунктів, фактично відірваних від постійного впливу центральної влади; 3) всевладдя чиновників на підвідомчій їм території; 4) примітивний характер, заснований на годуванні державного механізму перерозподілу благ з їх консолідацією виключно в розпорядженні правлячої верхівки» [4, с. 103-104].

Історія політико-правових процесів Стародавнього Єгипту підтверджує окреслену на прикладі попередніх античних держав модель за якої суспільство як в силу стратифікованості, так і внаслідок недемократичної моделі управління, яка властива публічному механізму, де-факто позбавлена можливості здійснювати хоча б віддалено співмірні з ефективними превентивні заходи запобігання корупційним деліктам представників державної влади. Як відзначає В. Томсінов у власному монографічному дослідженні: «... розквіт корупції в Стародавньому Єгипті припав на період правління фараона Птолемея XII Авлета, прихід до влади якого супроводжувався військовим диктатом Риму. ...посади жерців та розпорядників купувалися, широко застосовувався інститут публічної індульгенції з можливістю звільнення від відповідальності за злочин при сплаті фіксованого розміру винагороди, частка податків та зборів, які справлялись на місцях на усталених засадах залишалась в якості винагороди для носіїв влади, доступ до суду забезпечувався внесенням фінансової застави тощо. Повне безправ'я населення посилювалось відсутністю інституту приватної власності для рядових громадян, що робило неможливим будь-який опір свавіллю чиновників» [5, с. 280].

Резюмуючи стан ефективності участі соціальних інститутів у процесі запобігання корупції в межах Античного періоду державотворення, приходимо до висновку про наявність прямої залежності інтенсивності соціальної антикорупційної інтеракції від рівня забезпечення принаймні базових демократичних засад державного управління. Авторитарний та тоталітарні режими, властиві описаному періоду державотворення, сформували тенденцію за якої опір корупційним проявам розцінювався як боротьба з державним

устроєм, а ініціатор антикорупційних заходів ставав ціллю державних репресій, що формувало феномен терпимості корупції з боку соціальних інститутів.

Б) Період Середньовіччя та «Нового часу» (до середини 19 століття).

Синхронізація вказаних періодів та їх синалагматичне дослідження обумовлюється, на думку автора, однотипністю концепції ініціації соціальних процесів в більшості політико-правових режимів державного типу з дотриманням ключової ролі релігійної компоненти у формуванні соціального світогляду. Відсутність розвиненої системи законодавства, поруч з недостатнім розвитком публічного механізму, зумовлював незадовільний рівень регулятивних процесів в соціальному середовищі, а відтак детермінував необхідність інтеграції релігійних організацій у процес поточного управління. Вказана риса визначає істотний інтерес здобувача саме до вказаного періоду, позаяк в межах даного етапу розвитку політико-правової організації зароджується механізм залучення соціальних інститутів в процес запобігання корупційним проявам.

Як слушно відзначає Ю. Жданов: «...середньовічні форми корупції, як предмет спеціального дослідження не викликають істотного інтересу, натомість механізми соціальної резистенції її проявам досі належним чином не оцінені сучасною правовою доктриною, хоча і містять істотні засади для удосконалення існуючої антикорупційної системи.... Бездіяльність державних службовців, які не були зацікавлені у викритті зловживань, з огляду на кругову поруку, з часом продукувала новий механізм соціального реагування на корупційні прояви – церковні сановники, користуючись можливістю безпосередньої взаємодії з вищими посадовими особами територіальних одиниць, виступали в якості «голосу народу», що дозволяло оминати бюрократичні перепони та структурувати інформацію про корупційну активність для подальшого її дослідження» [6, с. 15-16].

Таким чином простежуються витoki механізму соціального реагування на корупцію з використанням альтернативного публічному алгоритму виявлення, фіксації та припинення корупційних факторів. Слід також зазначити, що в

науковій періодиці вказується про існування документальних канонічних джерел, які детально описували процедуру звернення громадян до сановників за захистом від публічного (у т.ч. корупційного) свавілля. Російський дослідник А. Кірпічніков з цього приводу відзначає: «... канонем Лютеранського Церковного Синоду 1052 року, ще до фактичного проведення схизми релігійних течій, в частині декретів до усіх єпархій по «мирським» питанням, вказувалось про обов'язок щомісячного проведення зустрічей вищих сановників з уповноваженими від громади для вирішення общинних (побутових) проблем. При цьому чітко вказувалось про обов'язок звернення до бургомістра чи іншого уповноваженого урядника в разі інформування про дії представників держави, які можуть порочити гідне ім'я правителя... відтак, з огляду на поширеність зловживань державних службовців, очевидним є факт того, що змістом більшості з таких повідомлень охоплювались відомості про корупційні прояви на місцях» [7, с. 17].

Враховуючи вище зазначене виснуємо, що власне у цьому періоді закладено первинні витoki документального закріплення соціального алгоритму запобігання корупції. Безумовно, що численні факти повідомлень про корупційні епізоди за участю представників локальних органів влади не могло залишитись поза увагою вищих посадових осіб державного апарату, відтак саме з канонічного підґрунтя розпочинає свій розвиток публічна нормативно-правова складова антикорупційної діяльності у різних державах цього періоду [8, с.12].

Окремої уваги заслуговує регламентація участі соціальних інститутів у протидії корупції в практиці Російської імперії. Споконвічність проблеми розкрадань та зловживань російських чиновників від рядового писаря до генерал-губернатора та міністра обумовлювала необхідність невідкладного регламентування комплексу антикорупційних заходів у вигляді спеціальних нормативних актів Імперії.

Як відзначається у спеціальних дослідженнях, витoki правової регламентації антикорупційних заходів в Російській імперії сягають 15 століття

та асоціюються з політикою Івана III. Імператором в 1474 році було видано декрет щодо неухильного та беззастережного звільнення службовця, якого було викрито у зловживанні владою у корисливих цілях. Незважаючи на відсутність практичних результатів на виконання приписів царя, все ж слід відзначити певну новелу вказаного акту в частині активізації соціального середовища у сфері протидії корупційним проявам: «Усякий, хто знаючи про злочинство, казнокрадство, підроблення державних документів, як і про інші злочини проти статусу представника Імператора, змовчав та не повідомив про такі обставини, підлягає тому ж покаранню, як і той, хто вчинив такий злочин» [9], – відзначає Г. Федущак-Паславська у своєму дослідженні історичних джерел антикорупційної діяльності на теренах середньовічної Європи.

Механізм імперативного, частково репресивного залучення приватних суб'єктів до боротьби з корупційним феноменом, дав свої плоди – як відзначає М. Мельник: «Політика Івана III призвела до нечуваного резонансу – за менш ніж один 1475 рік під варту було взято понад 17 тисяч службовців з терен усєї імперії. Серед обвинувачених опинились навіть троє генерал-губернаторів та один міністр. Масштаби корупції вражали, втім, усвідомлюючи ризик повного обезкровлення державного апарату, імператором було ухвалено тимчасове призупинення практичного виконання декрету...» [10, с. 72].

Таким чином, навіть незначне зрушення державного режиму в напрямку демократизації публічного управління створює передумови для істотного посилення антикорупційної ролі суспільних інститутів, навіть в умовах нерозвиненого громадянського суспільства, що вкотре підтверджує висунену нами концепцію взаємозв'язку публічного режиму та рівня соціальної резистенції корупції.

Подальша практика залучення соціального середовища у процес запобігання корупції в Російській імперії набула нових форм та рівня інтенсивності в період царювання Івана IV (Грозного). Первинна лібералізація державного режиму, удавана інноваційність політичної стратегії нового правителя лише маскувала перехід до абсолютизму та тотальної централізації

владних повноважень в руках монарха, що відобразилось на усій вертикалі соціального життя.

Реструктуризація державного апарату, запроваджена Іваном IV, передбачала введення низки нових ланок публічного контролю на місцях (регентські намісники, прокурори та уповноважені), виведення з загальної вертикальної субординації котрих передбачало превенцію адміністративного впливу на процес прийняття управлінських рішень, що, з врахуванням широких контрольних та репресивних повноважень, було покликано становити базис викорінення корупції в державі. Ключовою особливістю даного нововведення слід визнати новий механізм формування вказаних посад. Призначення на вказані посади здійснював виключно цар, при цьому посади регентських намісників та прокурорів могли обіймати виключно особи з практичним досвідом, посади ж уповноважених формувались шляхом проведення місцевого плебісциту, у ході якого територіальні громади висували кандидатури на вказану посаду з числа осіб, які постійно проживають у відповідній адміністративно-територіальній одиниці та користуються загальним авторитетом громади.

Професор О. Шевченко відзначає ще одну цікаву деталь механізму змішаного державно-соціального контролю за діяльністю місцевих посадових осіб: «Призначення на посаду місцевого урядника за часів царя Івана Грозного не гарантувало жодного імунітету чи недоторканості таких осіб. Підтвердженням цьому слугують положення глави IV-V «Стоглава», котрі визначають волю царя розглядати «чолобитні» громад про розгляд государем безчинств та негідності слуг його. ..., а у разі підтвердження інформації про злочини слуг государя, судити їх постановлено судом царським» [11, с. 83]. Доцільно також відзначити той факт, що регламентуючий документ та водночас звід правил релігійно-світського життя в державі, – «Стоглав» (1551 рік), був прийнятий спільно вищими релігійними сановниками та царем, що, з огляду на симбіотичний тип державного правління (відсутність секуляризації політичних та релігійних компонент в діяльності держави), хоча і є

закономірним процесом, обумовленим посиленням соціальної перцепції декларованих норм, все ж свідчить про істотний внесок недержавних (громадських) інститутів у розвиток антикорупційної моделі. Оскільки релігійні установи беззастережно відносяться до інститутів суспільства, слугуючи прототипом організації громадянського суспільства в державному просторі, приходимо до висновку, що окрім установчої функції соціального середовища у площині запобігання корупції, простежується також і нормативна форма соціальної антикорупційної інтеракції.

Відтак саме у період з 1551 року в Російській імперії було започатковано розвиток установчої та частково нормотворчої ролі соціальних інститутів у запобіганні корупційним проявам.

Заслужує на увагу також запровадження інституту народних присяжних, які залучались до процесу розгляду справ про злочини проти держави та государя (категорія, яка охоплювала службові злочини усіх типових форм: мздоїмство, зловживання владою, підроблення офіційних документів тощо). Інституту народних присяжних відводилась роль колегіального суб'єкта, який здійснював підготовку узагальнених висновків за результатами участі у дослідженні доказів по справі з подальшим скеруванням таких на розгляд царя. Однак, зважаючи на общинно-самоврядний процес формування складу колегії народних присяжних, даний інститут слід визнати в якості первинної інституційної форми залучення суспільства в процес запобігання корупції в державному апараті.

Узагальнюючи риси досліджуваного періоду розвитку процесів інтеграції інститутів суспільства у площину запобігання корупції, доцільно відзначити низку положень:

- 1) незважаючи на недосконалість та обмежений характер сфери нормативно-правового регулювання ключових елементів політико-правового життя держави, суспільство, реалізуючи компенсаційну функцію здатне генерувати альтернативні публічним механізми протидії негативним феноменам, у тому числі корупційного характеру;

2) інтенсивність соціальної участі у превенції корупційним проявам перебуває у оберненопропорційній залежності від нормативного рамкування повноважень соціальних інститутів;

3) саме локальний рівень ідентифікації корупційних ризиків та деліктів являється ключовим за інтенсивністю та продуктивністю, а відтак, при належному провадженні, становить основну складову усієї антикорупційної системи в державі.

Г) Сучасний період.

Істотна увага в контексті дослідження ролі соціальних інститутів в парадигмі протидії проявам корупції науковцями приділяється саме сучасному періоду, що може бути обґрунтовано доступністю та широким арсеналом документальних джерел, значною періодикою деталізації практичного виміру застосування нормативних актів у практиці держав вказаного періоду тощо.

Ключового значення у дослідженні тематики даного підрозділу, на думку здобувача, набули праці таких науковців як О. Кузнецова [12], П. Кабанова [14], В. Сухонос [13], О. Ткаченко [91;142], С. Шишкарьова [16].

Для ідентифікації хронологічних рамок досліджуваного періоду розвитку інституту участі громадянського суспільства у запобіганні корупційним проявам, умовним орієнтиром початку даного етапу слугуватимуть події 1918 року (революційні події на території колишньої Російської імперії).

Як відзначає О. Кузнецова: «... до подій жовтневої революції 1918 року, процес кооперації громадянського суспільства та правоохоронної системи царської Росії зводився виключно до повідомлень про окремі епізоди протиправної поведінки у формі заяв чи скарг. Реформація державного режиму обумовила повну реструктуризацію не лише державної вертикалі, але й соціальної архітектури. Чітке розмежування суспільства на класи, диктат пролетаріату та класова боротьба диктувала нову візію і правоохоронної/судової діяльності. Показовою є теза В. І. Леніна (Ульянова) про те, що судам, перш за все, слід ставити підсудному запитання про його класову приналежність, а вже потім досліджувати винуватість у тому чи

іншому протиправному діянні. На зламі політичних епох активізація суспільних інститутів у поточних функціях держави є неминучою, відтак і проблема подолання корупції теж не стала винятком з даного правила...» [12, с. 42].

Слід погодитись з дослідником в частині твердження про кристалізацію нової концепції сприйняття суспільством власної участі у політико-правових процесах. Зміна соціальної ієрархії призвела до інтеграції у правлячу верхівку соціального кластеру пролетаріату, відтак ті верстви населення, які в дореволюційний час займали в суспільстві домінуючі позиції перетворились у об'єкт соціальних репресій, у тому числі у контексті інкримінування представникам царського режиму варіативних форм злочинної, у тому числі корупційної діяльності.

Цікавою є пропозиція В. Сухоноса [13, с. 18-19] щодо розмежування усієї моделі судочинства післяреволюційної Росії на дві процедурні компоненти: судовий розгляд та судову констатацію. Вказане розмежування автором запропоноване для акцентуації уваги на повній відмінності у тих підходах, які використовувались у ході здійснення судочинства щодо вихідців з пролетарського класу та колишньої еліти, позаяк саме класова ознака виступала домінуючим критерієм для констатації факту винуватості у вчиненні злочину, беззастережно щодо інших обставин справи.

На нашу думку, ключового значення для висвітлення проблематики даного елементу предмету дисертаційного дослідження, набуває досвід післяреволюційної Росії саме у зв'язку з можливістю ідентифікації не лише позитивної площини соціальної інтеграції у сферу запобігання корупції, але й потенційного девіантного виміру такої інтеграції, при якій соціальні інститути у значній мірі здатні викривляти усталений алгоритм процесуальної діяльності публічних установ, надаючи такій діяльності відтінку соціальної дискримінації та правового нігілізму.

Уособленням політико-правових реалій комуністичного періоду, безумовно слід визнати владу рад, які наділялись практично необмеженими

повноваженнями, особливо у період аномії центрального апарату державного управління.

Персональний склад рад народних комісарів, а в подальшому – рад народних уповноважених, формувався з населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць, що дозволяє прийти до висновку про можливість позиціонування таких виборних органів в якості інститутів самоврядування населення, а відтак організаційної форми соціалістичного суспільства. Таким чином, функціонування таких рад може бути розцінено, наряду з іншими формами організації суспільства, в якості самостійного алгоритму інтеграції соціальних інститутів у площину корекції публічного управління в державі. Всупереч усталеному в правовій доктрині вузькому трактуванню повноважень рад народних комісарів з обмеженням їх ролі виключно організаційними функціями [14, с. 251; 15, с. 82], автор поділяє концепцію, запропоновану професором С. Шишкарьовим [16, с. 47-52], згідно якої ради здійснювали установчі, контрольні-наглядові, фінансові, а, у певний період також і судові, правоохоронні функції.

Як слушно зазначає С. Шишкарьов: «... відсутність реформованого судового апарату, при різкому збільшенні облікового значення загально-кримінологічної деліктності, а особливо злочинів, пов'язаних з розкраданням соціалістичного майна, підробленням офіційних документів, численними зловживаннями владними повноваженнями серед новосформованих представників нового режиму, у своєму симбіозі призводили до паралічу правоохоронної діяльності. Необхідність пошуку варіантів вирішення описаної ситуації і слугувала тим ключовим фактором, завдячуючи якому ради комісарів було наділено практично універсальними повноваженнями, включно з можливістю здійснення квазісудочинства» [16, с. 47-52].

Аналіз причин інтегративного характеру повноважень, якими наділялись ради народних комісарів, проведений автором, дає підстави стверджувати, що окрім факторів, наведених у дослідженні С. Шишкарьова, ключовою детермінантою даного процесу виступало стратегічне завдання щодо

децентралізації влади та автономізації окремих громад у здійсненні самоврядування універсального типу. Таким чином, первинні концепції соціалізму, базуючись на повному запереченні державного апарату, властивого імперіалістичному ладу країн капіталізму, пропагували відмову від традиційного, у сучасному розумінні, концепту «орган державної влади». Відтак прогнозована участь інститутів суспільства у вирішенні усіх поточних питань, у тому числі правоохоронного та судового характеру мала бути абсолютною, відводячи лише питання нормотворчої діяльності до виключної прерогативи центральних інститутів державної влади.

Декретом Всеросійського Центрального Виконавчого Комітету від 14 листопада 1917 року «Про робочий контроль» [17] до компетенції рад комісарів встановлювались процесуальні засади віднесення розгляду справ про правопорушення, а саме: розмір шкоди не перевищував 10 крб., обвинувачений не належав до числа службових осіб царського періоду.

Процедурно, механізм здійснення судових та правоохоронних функцій радами (далі – «муніципальне судочинство») зводився до колегіального заслуховування виступу головуючого на засіданні, пояснень особи, яка обвинувачувалась у вчиненні відповідного правопорушення, внесення пропозицій представником трудового колективу (у разі перебування обвинуваченого у трудових відносинах на момент такого розгляду) та публічного обговорення обставин справи, необхідних заходів соціального та правового впливу на порушника. Завершальним етапом муніципального судочинства виступало складення рішення ради та його подальша передача за підвідомчістю (у разі внесення рекомендації щодо засудження правопорушника).

Слід відзначити, що більшість муніципальних процесів завершались пропозицією ради щодо пробації правопорушника чи внесенням клопотанням до правоохоронних органів узгодженого з радою клопотання трудового колективу щодо передачі деліквента на поруки трудового колективу з

застосуванням заходів громадського впливу як альтернативи накладення відповідного стягнення.

У дисертаційному дослідженні А. Гайдука наводиться витяг з кримінологічного обліку стану застосування кримінально-правових заходів впливу щодо осіб, які обвинувачувались у вчиненні злочинів, пов'язаних з використанням службового становища, злочинів проти інтересів соціалістичної держави, розкрадань, службового підроблення (які становлять основну частку корупційних деліктів) за період з 1919-1923 роки за даними по Азовській, Волинській, Київській, Подільській та Полтавській губерніях. При цьому автор відзначає, що лише 11,4% від загальної кількості корупційних правопорушень розглядались судами, решта – перебувала у провадженні муніципальних органів. За результатами муніципальних проваджень по корупційним правопорушенням 62,3 % обвинувачених піддавались заходам громадського впливу (громадський осуд, випробувальні періоди пробації в трудовому колективі, публічне вибачення, залучення до виконання суспільно-корисних робіт на певний період), близько 17% обвинувачених було виправдано та визнано такими, що не вчинили інкримінованих діянь, близько 3% проваджень закривались з процесуальних причин (смерть обвинуваченого, зникнення особи, щодо якої було призначено муніципальний розгляд тощо), таким чином менш як 18% муніципальних слухань по корупційним правопорушенням завершувались внесенням пропозиції відповідної ради до прокуратури чи слідчих департаментів щодо застосування заходів юридичного примусу до особи, яка обвинувачувалась у вчиненні корупційного правопорушення [18, с. 43-49].

Наведені дані свідчать про згубну динаміку – надмірна лояльність процедури розгляду справ муніципальними інститутами, водночас з формальним алгоритмом дослідження доказів по справі створювала практичну можливість безкарного вчинення правопорушень, які за своєю суттю становили істотну суспільну небезпеку, призводячи до діаметрально-протилежного від очікуваного результату: замість зменшення процесуального навантаження на

державний апарат та підвищення превентивної ролі соціальних інститутів на свідомість населення відповідних територіальних одиниць простежувалось різке зростання загальної кількості корупційних деліктів, формування соціальної терпимості до корупційних проявів у соціальній свідомості.

На думку автора, наведені показники практично демонструють неготовність соціальних інститутів ранньої радянської доби навіть до частково автономного функціонування в якості самостійного суб'єкта антикорупційної діяльності.

Резюмуючи проведений аналіз історичних витоків та ключових запорук розвитку інституту правового регулювання залучення громадськості до заходів із запобігання корупції приходимо до низки висновків:

1) концепція соціальної інтеграції в алгоритм антикорупційних процесів своїми витокami сягає раннього періоду розвитку державності;

2) притаманна античному періоду тоталітарність державного управління, посилена сакралізацією інституту правителя та його оточення, обумовлювала вкрай низький рівень ефективності заходів громадського впливу на корупційні прояви, здійснення яких обумовлювало радше застосування репресивних заходів щодо ініціаторів антикорупційних проваджень, аніж практичні міри реагування на інформацію про відповідні делікти;

3) симбіоз державного апарату та релігійних інститутів, властивий середньовіччю, детермінував підвищення практичної ефективності соціального впливу на публічні процеси. безпосередній оперативний контакт духовенства з населенням на місцях дозволяв консолідувати інформацію про численні зловживання представників публічного апарату, мінімізувати бюрократичні перепони щодо отримання інформації про корупційні діяння адміністративним центром, а відтак і підвищити ефективність реагування на них. В межах даного періоду було практично підтверджено неефективність імперативного алгоритму залучення соціального середовища до протидії проявам корупції, апробацією чого слід вважати досвід державної моделі в російській імперії кінця XVI ст.;

4) повноцінного розвитку інститут соціального впливу на корупційні фактори набув у першій половині XX століття, що знайшло свій прояв у функціонуванні спеціальних муніципальних інститутів – рад народних комісарів та уповноважених, введенні інституту народних присяжних у функціонування судових установ, а також через істотне розширення повноважень муніципальних органів у

5) сфері здійснення первинних правоохоронних функцій. Якісна характеристика наведеного періоду соціальної інтеракції у антикорупційну діяльність свідчить про низьку ефективність наведених процесів, що, водночас зі складною політико-правовою ситуацією, обумовлюється відсутністю чітких процесуальних регуляторів здійснення муніципальних антикорупційних проваджень, формальним підходом до вирішення справ, віднесених до відома локальних органів, низьким професійним рівнем персонального складу відповідних установ.

1.2 Сучасний стан дослідження проблематики інтеграції інститутів громадянського суспільства у процес запобігання корупції в органах державної влади та органах місцевого самоврядування в Україні

Продиктована проголошенням незалежності України демократизація механізму здійснення публічної влади та місцевого самоврядування, водночас з лібералізацією національного законодавства, сформували об'єктивне середовища для планомірного розвитку інститутів громадянського суспільства, істотний вплив яких простежується у всіх без винятку сферах суспільного життя держави.

Глобальна тенденція щодо соціалізації державної влади, забезпечення транспарентності публічного управління, розширення сфер соціального контролю та нагляду сформували необхідність широкого доктринального опрацювання питання інтеграції інститутів громадянського суспільства у різноманітні сфери соціального буття. З огляду на істотність проблематики ефективного провадження правоохоронної діяльності у сучасній моделі державотворення, саме у цій сфері простежується максимальна маніфестація практичної ефективності кооперації публічного сектору та громадянського суспільства. Питання ж участі громадських інститутів в протидії корупції було і залишається домінантною проблемою усіх без винятку сучасних держав, що обумовлює істотну увагу, яка приділена цьому процесу у вітчизняній та зарубіжній науковій літературі.

Серед значного числа наукових розвідок, присвячених окресленому питанню, з огляду на системність та прикладне значення окремих з них, в якості доктринального базису дослідження у даному підрозділі дисертації використовувались праці наступних науковців: В. Андріанов [138], М. Бліхар [19], В. Гладких [162], О. Кабанов [14; 67;], М. Мельник [10; 45; 133], Є. Невмержицький [39; 127], П. Панченко [137], О. Прохоренко [57; 110; 154], С.

Стеценко [142], Н. Сараєв [150], О. Хитри [20, 21], Р. Шегабудінов [140], Б. Якимюк [52].

Зважаючи на істотну розмаїтість підходів та поглядів на проблему участі інститутів громадянського суспільства у запобіганні корупції, необхідним заходом, на нашу думку є послідовна та системна ідентифікація ключових категорій, які будуть слугувати термінологічним та понятійним базисом подальшого дослідження.

Зокрема, на думку С. Барматової: «... громадянське суспільство являє собою високий рівень стану соціальної системи, що навіть у країнах розвинених демократій не є раз і назавжди досягнутим станом. Процес його формування завжди динамічний і потребує громадських зусиль для підтримки та відтворення у нових формах. Організація громадянського суспільства у державах з розвинутою демократією забезпечується: наданням якісних та економічно ефективних соціальних послуг, які ані держава, ані комерційні організації не можуть забезпечити самостійно, шляхом вироблення інноваційних підходів до забезпечення таких послуг; поширення благодійництва та надання адресної й оперативної допомоги; участю громадян в ухваленні рішень і, як результат, забезпечення більшої ефективності цих рішень з огляду на врахування інтересів різних соціальних груп; здійсненням громадського контролю за владою та ефективною боротьбою з корупцією» [22, с. 27].

У свою чергу професор П. Гураль при визначенні суті громадянського суспільства відзначає: «... індикаторами громадянського суспільства, слід визначити конкретні форми взаємодії між державними та недержавними інститутами, а саме: консультації з громадськістю; участь у спільно створених органах; створення спільних робочих груп; доступ до публічної інформації (інформаційні запити); звернення до органів державної влади; проведення громадських експертиз; участь в громадських слуханнях; участь у реалізації політики через конкурси соціальних проектів [23, с. 15].

Як вбачається зі змісту наведених наукових досліджень, науковцями проводиться експлікація ознак, наявність яких свідчить про існування в державі громадянського суспільства, при цьому самого визначення даної категорії не наводиться, що ускладнює розуміння та подальшу операціоналізацію даної категорії через призму її впливу на інші правові феномени.

На думку автора, категорію громадянське суспільство доцільно визначити як певний стан суспільних відносин в державі, при якому законодавчо гарантується існування та відбувається практичне функціонування системи сформованих у приватноправовому порядку інститутів, їх об'єднань, фізичних осіб та організацій недержавного типу, програмною ціллю яких виступає задоволення соціальних потреб, виникнення котрих обумовлене законодавчою легалізацією ключових соціальних цінностей, прав та свобод членів суспільства при неухильному сприянні публічного апарату їх діяльності.

Полівалентністю характеризується також стан висвітлення у правовій доктрині конкретного континіуму індикаторів громадянського суспільства, який є універсальним набором факторів, котрі, незалежно від конкретного типу політичного режиму дозволяють ідентифікувати достатній рівень сформованості даного соціального феномену та його готовності до автономного функціонування в соціальному середовищі.

Для прикладу, на думку Н. Нижник та Г. Ситник «... ключовим індикатором функціонування громадянського суспільства у структурі певної держави є маніфестація та захист права приватної власності» [24, с. 138-139].

У свою чергу В. Мельниченко відзначає: «... свідченням існування громадянського суспільства є досягнення стану, коли будуть подолані неупорядковані відносини між: індивідом і суспільством, індивідом і державою, суспільством і державою» [25, с. 34].

На думку професора В. Шинкарука громадянське суспільство існує за умови дотримання наступних засад: «... усі члени суспільства рівні перед законом; усі члени суспільства мають рівні можливості для реалізації своїх цілей; кожен член суспільства має право вибору при вирішенні будь-яких

питань, що стосуються його особисто; чим більшої кількості індивідів стосується рішення, тим менше воно залежить від дій окремої особи; рішення загальної компетенції приймаються за участю всіх сторін; рішення про делегування влади приймаються з найбільшою демократичністю» [26, с. 54-55].

Істотна розрізненість поглядів науковців на змістовну компоненту індикаторів громадянського суспільства в державі свідчать про відсутність чіткого сприйняття ролі даного соціального феномену, що унеможлиблює подальше прикладене застосування наведених теоретичних положень без їх ретельної систематизації та раціоналізації. На думку автора, факторами, які дозволяють констатувати достатній рівень розвитку громадянського суспільства в державі, а відтак і його здатність істотно впливати на деліквентні процеси в соціальному середовищі слід вважати:

А) законодавчі гарантії правового статусу учасників суспільних відносин (широкий спектр прав, свобод та законних інтересів, які не лише закріплюються, але й практично дотримуються в соціально-правовому просторі держави; достатній рівень нормативної фіксації порядку заснування громадських формувань усіх типів; мінімізація реєстраційно-погоджувальних процедур, пов'язаних з набуттям статусу громадської організації чи суб'єкта приватного права іншої організаційно-правової форми, відмінної від державної установи; інтеграція у галузеве законодавство положень, що стосуються участі недержавних суб'єктів у здійсненні прямого чи опосередкованого впливу на процеси управлінського характеру);

Б) визначення процесуальних аспектів реалізації правосуб'єктності інститутів громадянського суспільства (легалізація процедури участі інститутів громадянського суспільства у соціальних процесах, яка б передбачала відсутність дозвільного механізму реалізації програмних цілей таких інститутів; наявність дієвого каналу зв'язку з органами публічної влади для поточного узгодження заходів соціального спрямування);

В) реальність засобів захисту правового статусу інститутів суспільства (існування практичного механізму захисту порушених прав та законних

інтересів інститутів громадянського суспільства, у тому числі внаслідок неправомірних дій чи бездіяльності державних органів, їх посадових чи службових осіб; відсутність механізмів, які б дозволяли державі самовільно нівелювати охоронювані законом права та законні інтереси суб'єктів приватного права без належної та справедливої сатисфакції);

Г) транспарентність публічного управління (регламентація доступу до публічної інформації та дотримання режиму оперативного реагування на запити про надання такої інформації, адресовані органам публічної влади інститутами громадянського суспільства; забезпечення активної участі суспільства у здійсненні установчих, погоджувальних, інформаційно-аналітичних та консультативних заходів; усталена практика спільного проведення інспекційних заходів в органах публічної влади за участю представників інститутів громадянського суспільства) [27, с.144].

Щодо іманентного інституційного складу громадянського суспільства у науковій літературі теж відсутня єдність поглядів. М. Сосновський до складу громадянського суспільства відносить: «...систему недержавних суб'єктів та суспільних відносин між ними щодо реалізації та захисту основних соціальних інтересів, як компенсація недостатньої ефективності публічного управління» [28, с. 138].

У дослідженні Ч. Вайза громадянське суспільство пропонується розглядати як «...структуру самоорганізованих груп, що утворюють найважливішу ознаку громадянського суспільства як реально діючу систему неурядових організацій. Останні є неприбутковими, покликані надавати соціальні послуги або представляти конкретні інтереси у суспільстві» [29, с. 59].

Цікавою є концепція розкриття змісту громадянського суспільства, запропонована Л. Томашем.: «... громадянське суспільство, в сучасних умовах не можна розглядати виключно через призму механічної множини окремих суб'єктів. Істинним його змістом слід вважати комплекс соціальних економічних, політичних, інформаційних та духовних підсистем, які у своїй

єдності репрезентують основне призначення громадянського суспільства – автономне забезпечення соціальних інтересів та гармонійний розвиток соціального простору» [30, с. 369].

Узагальнивши наукові дослідження, присвячені даній проблематиці, вважаємо, що змістовно громадянське суспільство становить собою симбіоз трьох вимірів соціальної організації:

А) інституційний (охоплює суб'єктну складову даного інституту: міжнародні неурядові організації та їх підрозділи, громадські організації, громадські об'єднання, недержавні організації, незалежно від обраної форми господарювання, фізичні особи та їх об'єднання без визначеної організаційно-правової форми, соціальні фонди та місії);

Б) аксіологічний (включає систему соціальних цінностей, пропагування та захист яких виступає ключовою метою громадянського суспільства: особиста свобода, демократизм державної влади, свобода об'єднань, диверсифікація та гарантування усіх форм власності, свобода слова, відсутність цензури, відкритість публічного управління, належний рівень соціального забезпечення, законність функціонування правоохоронної системи тощо);

В) процедурний (процеси комунікації, планування та кооперації інституційних елементів, спрямовані на функціонування громадянського суспільства на засадах належного забезпечення аксіологічного виміру в соціальному просторі).

Консолідація сутнісної та інституційної призм відображення громадянського суспільства, де-факто є недостатньою для функціонального застосування сформованих умовиводів у контексті ідентифікації механізмів та форм участі даної соціальної формації у впливі на конкретні девіативні феномени. Цілісність операціоналізації отриманих результатів дослідження можлива лише у разі визначення телеологічної сутності громадянського суспільства, тобто розкриття його місця в соціальній системі та ключового призначення у співставленні з альтернативними підсистемами суспільної ієрархії.

У цьому контексті заслуговує на увагу концепція, запропонована Л. Томашем, відповідно до якої: «... у реальному житті спостерігаємо три діалектично суперечливі варіанти взаємовідносин громадянського суспільства і держави: 1) громадянське суспільство придушується державою, як наслідок, виникає тоталітарний режим; 2) існує хитка рівновага між громадянським суспільством і державою, при якій виникають авторитарні режими різного ступеня жорсткості; 3) держава виконує волю громадянського суспільства, діє у межах права як правова держава» [31, с. 108].

Пряма залежність між формою державного режиму та громадянським суспільством свідчить про необхідність визначення останнього одночасно в якості продукту, генерованого станом суспільних відносин у державі, обумовлених якісними показниками методики публічного управління, а також в якості засобу корекції державного устрою. Хоча виникнення громадянського суспільства в умовах тоталітарного режиму і ставиться під раціональний сумнів, все ж, світова практика засвідчує непоодинокі випадки, коли окремі соціальні групи, здійснюючи тривалий та систематичний вплив на певні сфери соціального життя сприяли істотній перебудові політико-правових візій усього державного режиму, що свідчить про доречність позиціонування громадянського суспільства в якості інструменту корекції та когеренції системи відносин держава-суспільство. Відтак виникнення громадянського суспільства – процес, який подекуди протиставляється антидемократичним публічним тенденціям, становлячи форму маніфестації соціальної опозиції державній сваволі чи окремим деструктивним проявам публічної локалізації, серед яких значне місце безумовно належить феномену корупції.

З функціональної точки зору призначення громадянського суспільства детально досліджена у праці Т. Гарасиміва, який серед іншого відзначає: «... діяльність громадянського суспільства реалізується у таких напрямках: 1) забезпечення функцій контролю установчої влади над правомірністю дій органів державної влади; 2) стимулювання громадянської активності; 3) досягнення дієвого консенсусу між інститутами державної влади та

широкими колами громадськості; 4) створення сприятливої соціально-психологічної атмосфери як у суспільстві загалом, так і в його окремих структурах; 5) репрезентація інтересів усіх громадян і на місцевому, і на загальнодержавному рівні; 6) контроль за розподілом привілеїв у суспільстві» [32, с. 8-9].

Консолідація доктринального виміру відображення властивостей, структури та функціонального призначення громадянського суспільства дає підстави для наступних висновків:

1) абстрактність ідентифікації сутності громадянського суспільства у спеціалізованих наукових дослідженнях призводять до розмитості окреслення його призначення та ролі у діяльності сучасного публічного механізму;

2) інваріантність визначення функціонального виміру діяльності інститутів громадянського суспільства в межах парадигми протиставлення-кооперації з державним апаратом підкреслюють актуальність та незавершеність процесу розвитку соціальної перцепції досліджуваного соціального феномену, що є свідченням його триваючого розвитку;

3) системне розуміння, а відтак і прикладне відображення впливу інститутів громадянського суспільства на епісоціальні феномени публічної локалізації виникнення, ключовим з яких є явище корупції, напряду залежить від належного розкриття формо-змістовних кожного з наведених об'єктів дослідження у їх синергетичному взаємозв'язку та протиставленні.

Системний підхід до дослідження участі громадянського суспільства у запобіганні корупції в органах державної влади та місцевого самоврядування дещо ускладняються також тим, що більшість дослідників концентрують методологічні засоби ідентифікації саме на функціях громадянського суспільства, проектуючи таким чином потенційні форми участі його інститутів у протидії низки деліквентних проявів, при цьому не здійснюючи комплексного з'ясування глибинного змісту та суб'єкт-об'єктних властивостей корупції, що обумовлює формальний характер результатів таких наукових розвідок у призмі їх практичного значення.

Зокрема, І. Танас щодо участі громадянського суспільства у запобіганні корупції окреслює лише загальні вектори такої діяльності та частково визначає соціальні інститути, які беруть участь у антикорупційній діяльності, при цьому обмежуючись визначенням корупції в якості одного з негативних соціальних явищ: «... корупція – це одне із явищ, які здатні породжувати кризові стани у різних галузях суспільного та соціального розвитку кожної держави, насамперед це стосується політики, економіки, державного управління, а також є однією із ключових передумов існування організованої злочинності. ... Інститути громадянського суспільства, до яких належать, насамперед, незалежні засоби масової інформації, відіграють важливу роль у виявленні і висвітленні випадків корупції, покарання за корупційні діяння, інформуючи громадськість про наслідки корупції. Висвітлення засобами масової інформації проявів корупції має загально-превентивне значення, а також безпосередньо впливає на застосування антикорупційних правових норм до конкретних посадових осіб. Участь засобів масової інформації у виявленні фактів корупції потребує ефективного вирішення на законодавчому рівні двох проблем: отримання об'єктивної інформації та її поширення» [33, с. 159-160].

Абстрактність ідентифікації сутності корупції як об'єкта превентивної діяльності громадянського суспільства простежується також і у науковому дослідженні, проведеному Л. Ільчуком: «... важливо наголосити, що корупція виникає і поширюється в політичній, економічній, соціальній сферах суспільства шляхом деформації нормативно визначених форм, методів та механізмів державно-управлінської діяльності, при цьому переважна більшість наслідків корупційних правопорушень призводить до фрагментації державної політики, негативно впливає на стан захищеності прав і свобод людини. Таким чином, громадянське суспільство, одним зі своїх основних напрямків діяльності повинно позиціонувати протидію проявам корупції в суспільстві» [34, с. 94].

Непоодинокими є випадки констатації дослідниками участі громадянського суспільства у процесі запобігання корупції без жодного розкриття змісту та форм прояву корупційного феномену, наслідком чого

виступає обмеження практичних пропозицій, наведених у таких дослідженнях виключно окресленням можливих напрямків інтеграції суспільства у дану сферу соціальної активності.

Прикладом наведеної концепції проведення наукової розвідки у досліджуваному питанні може слугувати наукова праця Н. Підбережник, яка відзначає: «... незважаючи на те, що національне законодавство України передбачає участь інститутів громадянського суспільства в реалізації державної антикорупційної політики та наголошує на важливості здійснення громадського контролю за діяльністю державних службовців, корумпований стан системи правосуддя та правоохоронних органів, системи державного управління загалом позбавляє громадян реальних ефективних державно-управлінських механізмів участі у боротьбі з корупцією. Євроінтеграційні прагнення України та зростання уваги до неї з боку Єврокомісії у питанні боротьби з корупцією в рамках імплементації Угоди про асоціацію та лібералізації візового режиму вимагає активізації процесу залучення громадян до боротьби з корупцією. Тож для подолання суспільного скептицизму щодо громадських ініціатив у вирішенні проблеми корупції повинна посилитись роль неурядових організацій як інститутів громадянського суспільства, а дієвим механізмом їх участі у процедурах прийняття управлінських рішень як важливої передумови протидії корупції повинна стати взаємодія з органами державної влади в цьому питанні» [35, с. 134].

В цілях забезпечення високого рівня практичної значущості результатів дисертаційного дослідження, необхідним є наведення комплексного та логічно-впорядкованого розкриття змісту феномену корупції, який автором розглядається через призму галузево-деліквентного підходу, що передбачає консолідацію усіх складів правопорушень, які містять кваліфікаційні елементи складу корупційного правопорушення, а саме:

А) суб'єктивні ознаки (суб'єкт та суб'єктивна сторона корупційного правопорушення).

В якості суб'єкта корупційного правопорушення можуть виступати фізичні особи, які в силу зайняття посади чи у зв'язку з видачею акту делегування повноважень, на постійній чи тимчасовій основі наділяються повноваженнями організаційно-розпорядчого чи адміністративно-господарського характеру у сфері здійснення державної чи муніципального управління та забезпечуються фінансуванням з відповідного бюджетного фонду асигнувань. До вказаних суб'єктів Законом України «Про запобігання корупції» [36] (далі – Закон) за своїм статусом прирівнюються також особи, які надають публічні функції без перебування на посаді державної служби чи служби в органах місцевого самоврядування (аудитори, нотаріуси, приватні виконавці, оцінювачі, а також експерти, арбітражні керуючі, незалежні посередники, члени трудового арбітражу, третейські судді під час виконання ними цих функцій, інші особи, визначені законом), представники громадських об'єднань, недержавних організацій, які входять до складу конкурсних чи кваліфікаційних комісій, утворених відповідно до законодавства про державну службу та службу в органах місцевого самоврядування тощо.

Одночасно ст.3 Закону до числа осіб, які підпадають під вплив антикорупційного законодавства, віднесено фізичних осіб, які отримують кошти чи майно у межах відповідних програм безповоротної допомоги в рамках реалізації антикорупційної політики в Україні, здійснюють діяльність щодо імплементації європейських антикорупційних заходів на території України, входять до складу керівних органів громадських об'єднань, які провадять антикорупційну діяльність.

Слід наголосити, на тому, що суб'єктний склад корупційних правопорушень не може бути обмежено виключно посадовими та службовими особами, на яких поширюється дія законодавства про запобігання корупції, оскільки надання неправомірної вигоди, її пропозиція чи обіцянка носієві владних повноважень теж становлять собою склад корупційного правопорушення, що з огляду на ініціюючий ефект таких дій в контексті загальнодержавного процесу експансії корупційних проявів, дозволяє

констатувати значну суспільну небезпеку таких дій для охоронюваних законом інститутів.

Суб'єктивна сторона корупційних правопорушень характеризується виключно формою прямого умислу.

Б) ознаки об'єкту корупційного правопорушення (об'єкт злочинного посягання – сфера суспільних відносин, на належний перебіг яких посягає корупційне правопорушення).

Ключовою ідентифікаційною ознакою корупційних правопорушень виступає сфера їх виникнення, яка опосередкована системою суспільних відносин, спрямованих на забезпечення правомірного та якісного здійснення публічного, муніципального управління, дотримання режиму законності при наданні публічних послуг приватноправовими суб'єктами, які провадять незалежну діяльність, ефективної реалізації контрольно-наглядових функцій тощо. Правопорушення, лише у тій мірі може ідентифікуватись в якості корупційного, у якій воно посягає на законний порядок здійснення організаційно-розпорядчих та адміністративно-господарських функцій при кваліфікації обов'язкових ознак об'єктивної сторони відповідного правопорушення.

В) ознаки об'єктивної сторони (протиправна дія чи бездіяльність, наслідки корупційного правопорушення та причинно-наслідковий зв'язок між ними).

Формою вчинення корупційного правопорушення може виступати дія чи бездіяльність суб'єкта, на якого поширюється дія законодавства про запобігання корупції, спрямована на використання наданих йому повноважень чи впливу в цілях досягнення протиправного ефекту. При цьому, незважаючи на хибну концепцію, яка відстоюється окремими дослідниками [37, с. 170; 38, с. 34; 39, с. 42-45], діяння носія управлінських повноважень може бути формально правомірним, однак становить собою синалагматичний юридичний факт, спрямований на досягнення протиправного наслідку: отримання неправомірної вигоди для себе чи третіх осіб. Таким чином, для ідентифікації корупційного

правопорушення необхідним є встановлення не лише діяльнісної складової правопорушення, але й мети відповідного діяння – отримання чи надання неправомірної вигоди, мотиву – корисливого спонукання до вчинення відповідного діяння тощо.

Наслідками корупційного правопорушення слід вважати негативні зміни у механізмі здійснення публічного управління, зниження авторитету публічної служби чи інституту надання публічних послуг в суспільстві, необхідність проведення регресу виконання управлінських актів, які перебувають у причинно-наслідковому зв'язку з дією чи бездіяльністю корупційного спрямування.

Ідентифікація наведених ознак дозволяє чітко відокремити корупційні правопорушення від схожих за юридичними чи фактичними ознаками складів деліктної поведінки, які в силу низки причин не слід кваліфікувати в якості компоненти явища корупції. Враховуючи наведене, доцільно визначити які з наведених у правовій доктрині концепцій розкриття змісту корупції є виправданими та заслуговують на ознаку ліквідності у правозастосуванні, а які такими ознаками не наділені.

Значною частиною представників наукової спільноти у сфері права відстоюється міжгалузевий характер корупції як явища, що знаходить свій прояв у декількох концепціях репрезентації даного феномену:

А) кримінально-правова концепція.

Прихильниками даної концепції сприйняття корупції відстоюється позиція при якій змістом даного явища охоплюються лише кримінально-протиправні діяння суб'єктів, на яких поширюється дія законодавства про запобігання корупції, при цьому альтернативні за галузевою ознакою склади правопорушень, які хоча і містять ознаки корупціогенезу, все ж не відносяться до складу даного явища.

Зокрема, на думку А. Гурова: «... корупція – форма протиправної поведінки посадових осіб, яка передбачає постійний зв'язок посадових осіб з організованими злочинними угрупованнями» [40, с. 59].

У свою чергу, О. Кальман вказує на те, що: «... корупція є формою злочинної діяльності, спрямовану на легалізацію грошей, отриманих злочинним шляхом, сприяння ОЗУ, засвідчуючи зрощення державного апарату з злочинним світом...» [41, с. 189].

На нашу думку, хоча кримінально-правова компонента дійсно становить базову форму прояву корупції як явища, все ж не вичерпує його зміст, відтак корупційні злочини – лише частина юридичної форми виміру корупції в сучасному суспільстві.

Б) інтегративно-правова концепція.

Апологетами даної концепції вказується на необхідність ідентифікації корупції через множину кримінально-правових, адміністративно-деліктних, дисциплінарних та цивільно-правових фактів, які містять ознаки протиправної поведінки учасників суспільних відносин, та обумовлюються фактом неправомірної вигоди публічного учасника у складі таких правовідносин [42, с. 72-75; 43, с. 272; 44, с. 13-17].

На думку здобувача, наведена концепція є лише частково коректною, оскільки самостійного існування в якості корупційного правопорушення такі юридичні форми як цивільна та дисциплінарно-правова набуватись не можуть через відсутність у складі відповідних галузей національного законодавства складів правопорушень, які б відповідали за своїм змістом корупційному діянню. Таким чином цивільно-правова та дисциплінарна компоненти корупції хоча і можуть входити до форм факультативного реагування на корупційно-протиправну поведінку носіїв владних повноважень, все ж ідентифікуються лише в міру існування відповідного кримінально-правового чи адміністративно-деліктного провадження, що позбавляє їх статусу самостійності та ставить під раціональний сумнів аргументи прихильників інтегративної концепції.

В) загально-соціальна концепція.

Зміст даної концепції базується на твердженні про доречність віднесення до складу феномену корупції не лише правових, але й інших соціальних форм її маніфестації: морально-психологічних, соціально-правових, соціумних тощо.

Зокрема М. Мельник з цього приводу відзначає: «... корупція – не просто соціальне, але й психологічне та моральне явище. Адже вона не існує поза людьми, їх поведінки, діяльності. Корупція – це спосіб мислення, який обумовлює спосіб життя» [45, с. 11].

М. Серьогін, стверджує, що «... корупція, як широко відоме соціальне явище, бере початок із зародження державності й відображає суперечність між недостатністю ресурсів до задоволення власних потреб і прагненням деяких посадових осіб використати власне становище з метою більш повного задоволення особистих потреб та потреб найближчого оточення.» [46, с. 3].

Автором відстоюється твердження про недоречність інтеграції усього спектру соціальних явищ у зміст явища корупції, оскільки це обумовить розмиття його меж, а відтак позбавить цілісного уявлення про практичні методи протидії його проявам. Вважаємо що у наведених вище дослідженнях не проведено розмежування двох категорій: зміст корупції та фактори корупціогенезу. Корупція як соціальне явище наділена відповідними детермінантами, до числа яких можна відносити і морально-психологічні і економічні, соціумні фактори, втім зовнішнього виразу дане явище набуває саме у правових формах, обмежених складами адміністративних та кримінальних правопорушень, на запобігання яким і зорієнтована антикорупційна система.

На нашу думку, повністю виправданою є звужена модель інтегративно-правової концепції розкриття змісту корупції як правового явища, в межах методології та інструментарію якої проявами корупції слід вважати систему адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією (глава 13-А Кодексу України про адміністративні правопорушення [47] далі – КУпАП) та корупційні кримінальні правопорушення (злочини), склади яких закріплені ст.ст. 364 (Зловживання владою або службовим становищем), 364-1 (Зловживання

повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми), 365 (Перевищення влади або службових повноважень працівником правоохоронного органу), 365-2 (Зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги), 366 (Службове підроблення), 366-1 (Декларування недостовірної інформації), 368 (Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою), 368-3 (Підкуп службової особи юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми), 368-4 (Підкуп особи, яка надає публічні послуги), 369 (Пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі), 369-2 (Зловживання впливом), 369-3 (Протиправний вплив на результати офіційних спортивних змагань), 370 (Провокація підкупу) Кримінального кодексу України [48] (далі – КК України).

Наведений перелік корупційних кримінальних правопорушень не є вичерпним, оскільки окремі склади правопорушень можуть набувати значення корупційних з огляду на їх вчинення у взаємозв'язку зі складами злочинів, передбачених статтями 368, 368-3, 368-4, 369 КК України, котрі надають вчиненому діянню ознаки корупційності за таким критерієм суб'єктивної сторони як корисливий мотив.

Таким чином, аналіз сучасного стану дослідження проблеми інтеграції інститутів громадянського суспільства у сферу запобігання корупції засвідчує низький рівень практично-прикладної значущості проведених наукових розвідок, що може бути обумовлено відсутністю комплексності та несистемному підході до дослідження властивостей кожного з феноменів: громадянського суспільства та корупції. На нашу думку, лишень симбіотичне з'ясування сутності, формо-змістовних, телеологічних та функціональних властивостей кожного з цих двох феноменів дозволяє досягнути належного рівня якості наукової операціоналізації, а відтак і практичного значення отриманих результатів в призмі організації якісної моделі запобігання корупції у діяльності громадянського суспільства.

1.3 Роль інститутів громадянського суспільства у здійсненні адміністративних заходів щодо запобігання корупції в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування в Україні

Розбудова соціально зорієнтованої держави, яка функціонує на засадах демократії та верховенства права де-факто неможлива без організованого залучення інститутів громадянського суспільства у стратегію та практику публічних управлінських процесів. В цілях гармонійного функціонування публічної та соціальної підсистем у єдиній моделі державного управління, беззастережно від сфери реалізації управлінських функцій, необхідним є визначення предмету, мети та алгоритму кооперації інститутів громадянського суспільства та установ державного управління.

Національне законодавство України досить поверхнево визначає засади такої кооперації, виокремлюючи лише партикулярні аспекти участі інститутів громадянського суспільства у публічних процесах, закріплюючи, здебільшого абстрактні норми, які носять характер принципів, а відтак лише фрагментарно окреслюючи реальну систему повноважень даного соціального інституту в сучасних умовах соціального життя.

Зокрема, Конституцією України визначенню повноважень інститутів громадянського суспільства не надано належної уваги, при цьому Основним законом встановлено лише право громадян на об'єднання, свободу слова та мирні зібрання, доступ до інформації, що свідчить про відсутність закріплення практичних індикаторів функціонального статусу даних інститутів.

Для формування загального обрисів функцій соціальних інститутів в діяльності держави та суспільства, у ст.21 Закону України «Про громадські об'єднання» наведено права громадських об'єднань:

«1) вільно поширювати інформацію про свою діяльність, пропагувати свою мету (цілі);

2) звертатися у порядку, визначеному законом, до органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб з пропозиціями (зауваженнями), заявами (клопотаннями), скаргами;

3) одержувати у порядку, визначеному законом, публічну інформацію, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації;

4) брати участь у порядку, визначеному законодавством, у розробленні проектів нормативно-правових актів, що видаються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування і стосуються сфери діяльності громадського об'єднання та важливих питань державного і суспільного життя;

5) проводити мирні зібрання;

6) здійснювати інші права, не заборонені законом.

2. Громадське об'єднання зі статусом юридичної особи має право:

1) бути учасником цивільно-правових відносин, набувати майнові і немайнові права відповідно до законодавства;

2) здійснювати відповідно до закону підприємницьку діяльність безпосередньо, якщо це передбачено статутом громадського об'єднання, або через створені в порядку, передбаченому законом, юридичні особи (товариства, підприємства), якщо така діяльність відповідає меті (цілям) громадського об'єднання та сприяє її досягненню. Відомості про здійснення підприємницької діяльності громадським об'єднанням включаються до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань;

3) засновувати з метою досягнення своєї статутної мети (цілей) засоби масової інформації;

4) брати участь у здійсненні державної регуляторної політики відповідно до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»;

5) брати участь у порядку, визначеному законодавством, у роботі консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, що утворюються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування для проведення консультацій з громадськими об'єднаннями та підготовки рекомендацій з питань, що стосуються сфери їхньої діяльності» [49].

Таким чином, з точки зору законодавця соціальна роль інститутів громадянського суспільства обмежується такими векторами діяльності: реалізація програмних цілей, консультації державних та муніципальних інститутів, здійснення погодження окремих призначень в межах штатів відповідних публічних установ.

Водночас у ст. 22 цього ж Закону щодо питання засад взаємодії громадських об'єднань з органами державної влади та місцевого самоврядування лише вказано на недопустимість втручання публічних органів у діяльність таких об'єднань та можливість залучення представників громадських організацій до процесу формування персонального складу державних та муніципальних органів, проведення консультацій щодо проектів нормативно-правових актів, які стосуються правового статусу громадських об'єднань.

З огляду на те, що профільним нормативно-правовим актом, який визначає засади функціонування інститутів громадянського суспільства в Україні недостатньо визначено функції даної компоненти соціального механізму, а іншими нормативно-правовими актами бланкетно дублюються наведені положення, вважаємо за необхідне систематизувати функції громадянського суспільства, які, останнє, реалізовує в умовах взаємодії з публічними суб'єктами:

1) установча (створення як громадських інститутів загального типу, так і спеціалізованих об'єднань, спілок, програмними цілями яких охоплюється вирішення низки питань, з яких взаємодія суспільства та держави є вкрай

бажаною; діяльність погоджувальних рад, громадських комісій щодо відбору кандидатів на публічну службу);

2) консультативна (дорадча участь у підготовці та подальшому обговоренні проектів нормативно-правових актів; надання додаткової інформації інститутам публічного управління з питань розвитку відповідних територіальних одиниць);

3) контрольна-наглядова (моніторинг ефективності діяльності публічних інститутів та вжиття необхідних заходів реагування у разі виявлення порушень);

4) інформаційна (дослідження публічної інформації; аналіз звітності інститутів публічного управління щодо стану реалізації програм розвитку тощо);

5) координуюча (сприяння інститутам публічної влади у вирішенні питань щодо налагодження транснаціональної, міжгалузевої та інших форм взаємодії для ефективного виконання функціональних повноважень такими інститутами).

Наведені функції, з огляду на їх загальний характер повинні бути деталізовані, в контексті участі громадянського суспільства саме у запобіганні корупції, шляхом їх проекції через призму завдань антикорупційного законодавства та однойменної державної політики. У вирішенні цього питання ключового значення набуває міжнародна конвенційна практика, яка слугує наріжним каменем для систематизації ролі інститутів громадянського суспільства у запобіганні корупції в публічному апараті.

У відповідності до положень ст. 13 Конвенції ООН «Проти корупції»: «Кожна держава-учасниця повинна вживати належних заходів для сприяння активній участі громадянського суспільства у запобіганні корупції й боротьбі з нею та для поглиблення розуміння суспільством факту існування, причин і небезпек корупції:

— залучення населення до процесів прийняття рішень та посилення прозорості їх прийняття;

— забезпечення ефективного доступу населення до інформації та проведення заходів щодо інформування населення;

— повага, заохочення та захист свободи пошуку, отримання, опублікування та поширення інформації про корупцію» [50].

Хоча проблема корупції і становить істотний фактор занепокоєння міжнародного співтовариства, наявні політико-правові засоби, надані міжнародним урядовим організаціям, не дозволяють формально закріпити імперативні приписи, які б зобов'язували держав-учасниць до спрямованого застосування чи видозміни внутрішніх регуляторних актів, або ж практики їх застосування, наслідком чого є закріплення у даній конвенції виключно рекомендаційних заходів інформаційного та організаційного типів.

Більш детального трактування методики налаштування взаємодії між громадянським суспільством та державним апаратом набуло саме у положеннях Стамбульського плану дій з боротьби проти корупції, змістом третього принципу якого охоплено питання підтримки та забезпечення активної участі інститутів громадянського суспільства у заходах з запобігання корупції, через застосування наступних форм діяльності:

- «ініціювання на різних рівнях кампаній щодо підвищення поінформованості суспільства та проведення освітніх програм, що стосуються негативних наслідків корупції;

- залучення неурядових організацій до моніторингу діяльності державного сектору, забезпечення наявності в цих організаціях необхідних методів і навичок для запобігання корупції;

- розширення співробітництва між урядовими структурами, неурядовими організаціями, приватним сектором, професійними організаціями, незалежними науково-аналітичними центрами в питаннях протидії корупції;

- затвердження положень, що будуть гарантувати неурядовим організаціям необхідні права для ефективної участі в боротьбі з корупцією;

- забезпечення доступу громадськості до інформації, що має відношення до сфери протидії корупції» [51].

Хоча «Стамбульський план дій» і носить рекомендаційно-стратегічний характер, доводиться констатувати вагомий вклад його положень саме у розуміння стратегії інтеграції громадянського суспільства у площину антикорупційної практики в державі. Так, окрім традиційних для міжнародної конвенційної практики інформаційно-аналітичних акцентів на можливі форми соціально-публічної кооперації з питання запобігання корупції, даним актом запропоновано застосування механізму участі неурядових організації саме у процесі моніторингу ефективності діяльності державних установ. Даний факт свідчить про констатацію переосмислення міжнародною спільнотою ролі громадянського суспільства у запобіганні корупції як явищу, що проявляється у відступі від закріплення за інститутами суспільства виключно ролі пасивного учасника антикорупційної стратегії, відводячи останнім роль суб'єкта контрольного-наглядового впливу на якість управлінських процесів в державі.

Дослідженню впливу громадянського суспільства на протидію корупції в Україні хоча і приділялась значна увага у вітчизняній правовій науці, все ж якість таких наукових розвідок у сенсі практично-прикладного значення їх результатів для розробки цілісної стратегії інтеграції соціальних інститутів у практику антикорупційної діяльності залишається незадовільною.

На думку автора, заслуговує на увагу дослідження Б. Якимюка, у якому зроблено ефективну спробу систематизації антикорупційних функцій громадських організацій в соціально-правовому просторі України. Зокрема автор відзначає: «... як свідчить міжнародний досвід, представники громадянського суспільства, головним чином громадські організації, можуть в контексті запобігання та протидії корупції підтримувати співпрацю з владою й суспільством у такі основні способи: 1) сприяти підвищенню антикорупційної освіченості й зростанню усвідомлення небезпеки та негативних наслідків корупції у громадян; 2) діяти в якості каталізаторів і посередників, відіграючи «мостобудівну» роль у налагодженні й підтримці двосторонньої співпраці між зацікавленими сторонами; 3) виступати в якості експертів із антикорупційних питань, формуючи окремі групи, необхідні для посилення впливу на державні

процеси антикорупційного характеру; 4) проводити різноманітні дослідження й формувати пропозиції до удосконалення державної політики в сфері протидії корупції; 5) здійснювати моніторинг реалізації національної антикорупційної стратегії та державних програм запобігання корупції» [52, с. 162].

Виправданий відступ від усталеної моделі позиціонування громадянського суспільства в якості пасивного учасника антикорупційних процесів, здійснений у дослідженні Б. Якимюка, водночас з безсистемним аналізом даного питання у правовій літературі, зумовлює необхідність детальної експлікації змістового наповнення кожної з визначених дисертантом антикорупційного значення функцій громадянського суспільства у сучасній моделі функціонування держави з відображенням практичних форм маніфестації даних функцій у конкретних політико-правових заходах, які провадяться чи можуть бути інтегровані у національну правову систему.

Антикорупційний вимір установчої функції громадянського суспільства у національній правовій системі України знаходить свій прояв у наступних формах:

А) заснування спеціалізованих громадських об'єднань, програмними цілями яких виступає моніторинг корупційної активності в органах публічного управління, консолідація відомостей про корупційні правопорушення та вжиття заходів щодо забезпечення необхідного правового реагування на прояви корупції.

Участь громадських організацій у реалізації антикорупційної політики в державному механізмі набуває все більшого значення у багатьох державах. В якості прикладу окресленої динаміки може слугувати розвиток Transparency International – всесвітньої неурядової організації, заснованої в 1993 році в ФРН в якості «...громадського об'єднання небайдужих учасників суспільства, які зацікавлені в забезпеченні верховенства права у всіх питаннях суспільного життя та відчують внутрішню нетерпимість до будь-яких проявів корупції, навіть у найдрібніших побутових її формах» [53]. Динамічний розвиток національного антикорупційного громадського об'єднання в міжнародну

організацію з представництвом у понад 140 країнах світу, дослідження якої диктують умови для окреслення стратегії політичного поступу як окремих держав, так і міжнародного співтовариства в цілому, підкреслює есенційність установчої ролі інститутів громадянського суспільства у запобіганні корупції в державному та муніципальному апаратах.

На думку здобувача, в контексті дослідження даної форми установчих антикорупційних повноважень інститутів громадянського суспільства простежується цікава особливість, яка функціонально відмежовує соціально-інституційну антикорупційну систему від її публічного аналога: кількість громадських організацій, які спеціалізуються на запобіганні корупції прямопропорційно впливає на рівень інтенсивності загальної антикорупційної діяльності з соціальним локусом ініціації; у свою чергу диференціація однотипних повноважень у сфері запобігання корупції експонентно знижує результативність такої діяльності при кожному збільшенні кількості публічних антикорупційних інститутів.

З наведеної закономірності вбачається за необхідне погодитись з професором Т. Козловим, який наголошує: «... у сучасному соціально-політичному середовищі роль держави повинна зосереджуватись у двох площинах: вирішення фінансово-бюджетних питань та реалізація заходів з підтримання правопорядку, у тому числі у формі застосування державного примусу. ... Суспільство та генеровані ним інститути підтвердили свою здатність до автономного, і, що найважливіше, вкрай-якісного здійснення інформаційно-аналітичної діяльності, у тому числі, спрямованої на виявлення, консолідацію відомостей та припинення різних форм протиправної поведінки, у тому числі і корупційного типу» [54, с. 87-88]. Соціальні інститути не повинні заміщувати собою органи публічної влади, втім покликані слугувати в якості допоміжного суб'єкта, здатного знизити загальне навантаження на такі органи, що вкотре вказує на практичне значення та життєву необхідність формування соціальних інститутів, програмні цілі яких зосереджені у сфері антикорупційної діяльності;

Б) формування постійно-діючих інститутів при відповідних органах державної влади та місцевого самоврядування, до повноважень яких належить перевірка претендентів на заміщення вакантних посад публічної служби та надання відповідних рекомендацій щодо подальшого розгляду кандидатури претендента.

Національним законодавством України передбачена процедура конкурсного відбору на заміщення посад в органах державної влади та місцевого самоврядування, окрім посад, призначення на які відбувається в адміністративному порядку. Механізм конкурсного відбору охоплює низку стадій, спрямованих на визначення кваліфікаційних, морально-психологічних, соціально-правових характеристик та компетентностей претендента, водночас з якими визначенню підлягає відповідність вимозі щодо доброчесності вказаної особи.

У відповідності до положень п. 5 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про державну службу»: Доброчесність – «... спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмова державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень» [55]. Встановлення даного критерію є досить складним та не може обмежуватись виключно формальною оцінкою претендента на заміщення вакантної посади. Для встановлення доброчесності кандидата на посаду здійснюється аналіз наступних соціометричних параметрів, пов'язаних з його особою:

- наявність фактів в біографії кандидата, які компрометують його ділову репутацію;
- побічна причетність до епізодів злочинної діяльності;
- наявність майнових активів, правомірність набуття яких знаходиться в межах раціонального сумніву;
- наявність підстав для застосування положень національного законодавства про люстрацію;
- негативне соціальне реноме кандидата.

Дослідження вказаних фактів потребує комплексного, подекуди міжгалузевого підходу, а також проведення скрупульозного дослідження, що, в силу недосконалості процедури конкурсного відбору, відсутності алгоритму проведення такої перевірки, важкодоступності даного типу інформації, залишається осторонь уваги публічних установ, які здійснюють відбір кандидатів. Здійснення компенсаторної функції щодо усунення наведеної правової прогалини покладається саме на інститути громадянського суспільства, які можуть набувати форм кваліфікаційних рад, консультативних комісій, громадських комісій, які діють на постійній основі при відповідних центральних органах публічної влади (здебільшого тих, які здійснюють правоохоронні функції), їх територіальних управліннях. Функціональним призначенням наведених органів виступає одночасне відсіювання осіб, які не відповідають вимогам щодо доброчесності, а також превенція потенційних проявів корупції при проведенні професійного відбору штатним персоналом відповідного владного інституту.

В) делегування членів громадських організацій та асоціацій для їх участі у процесі формування суб'єктного складу інститутів публічної влади.

Конвенційна практика міжнародного співтовариства закріплює тенденцію щодо застосування комбінованого варіанту формування структури, а відтак і персонального складу органів державної влади в державах-підписантах. Непоодинокими випадками є інтеграція у структуру органів державної влади колегіально-обраних представників територіальних громад, профільних громадських організацій, соціальних об'єднань іншого типу, у тому числі зі створення відповідних підрозділів, здебільшого наділених контрольно-наглядовими повноваженнями.

На відміну від моделі функціонування дорадчих органів, наділених повноваженнями щодо первинного відбору кандидатів на посади, інтеграція представників громадянського суспільства в структуру інститутів публічної влади дозволяє забезпечити поточний аналіз управлінської діяльності не обмежуючись при цьому виключно одним напрямком кадрової роботи владної

установи. Як відзначає з цього приводу С. Кононенко: «... ефективність антикорупційної діяльності громадянського суспільства досягатиме свого апогею включно у разі постійного моніторингу управлінських процесів в державному апараті. Дистанційне виконання даного завдання зводить нанівець його практичну дієвість...» [56, с.188].

Автором відстоюється необхідність запровадження механізму штатної інтеграції в структуру центральних органів державної влади, їх управлінь в обласних центрах та установ місцевого самоврядування в областях в якості самостійного підрозділу колегіальних комісій, формування складу яких відбуватиметься з числа представників профільних громадських організацій, задіяних у сфері виявлення та реагування на прояви корупції. Сферою відання вказаних підрозділів повинна охоплюватись нормо-проектна, договірна, тендерна та поточна управлінська діяльність установи, при якій акредитований вказаний підрозділ задля ідентифікації та реагування на корупційні ризики у наведених сферах діяльності публічної ланки управління.

Г) участь в організованих органами місцевого самоврядування пленарних заходах щодо колегіального міжінституційного відбору та подальшої рекомендації представників територіальних громад чи відповідних соціальних спільнот для їх призначення до складу постійно діючих комітетів консультативного типу при відповідних органах публічної влади;

Г) внесення пропозицій до вищих органів виконавчої влади чи парламенту щодо необхідності створення профільних антикорупційних інститутів публічного підпорядкування.

Змістом консультативної функції інститутів громадянського суспільства у процесі їх участі у провадженні антикорупційної діяльності охоплюються:

А) підготовка та подання на вимогу уповноважених суб'єктів нормотворчої діяльності проектів нормативних актів, спрямованих на запобігання корупції, у тому числі з питань загальної компетенції відповідних органів публічної влади в частині превенції корупційних ризиків, які можуть мати місце у таких нормативних актах;

Б) надання аргументованих роз'яснень чинного законодавства з питань запобігання корупції при складності однозначного виявлення корупційних факторів у фабулі ситуації, яка вноситься на розгляд громадського інституту;

В) поточне експертно-аналітичне сприяння публічним установам з питань, які потребують системного, в тому числі доктринального, тлумачення національного законодавства.

У проведеному дисертаційному дослідженні О. Прохоронко відзначаючи важливість консультативної роботи громадських організацій у запобіганні корупції відзначив: «... не ставлячи під сумнів компетентність державних та муніципальних службовців України, очевидним є той факт, що процес системного тлумачення законодавства виходить за межі типової моделі компетентностей, які властиві рядовому управлінцю та визначають його готовність до виконання службових повноважень. Складність, казуїстичність та множинність актів національного права, підсилені прогалинами правового регулювання, призводять до унеможливлення однозначного трактування правових приписів з використанням лише нормативного інструментарію. Заплутаність бюрократичних процедур – ключова запорука виникнення корупції, а відтак оперативне вирішення завдання щодо роз'яснення та методологічного обґрунтування того чи іншого варіанту вирішення управлінської задачі – запорука зниження корупціалізації управління в цілому. Таким чином експертно-аналітична та консультаційна діяльність громадських організацій, зважаючи на широкий спектр сфер спеціалізації таких організацій, є ключовим методом антикорупційної діяльності (в оперативному управлінському сенсі)» [57, с. 43-44].

Особливістю контрольно-наглядової діяльності, що здійснюється інститутами громадянського суспільства, у співставленні з публічним аналогом даного виду діяльності, виступає її перманентний характер, системність, неупередженість та оперативність проведення. Водночас, слід погодитись з думкою Ю. Мірошника: «... внутрішній та спеціальний контроль за діяльністю органів державної влади, який проводиться спеціалізованими підрозділами чи

органами, з огляду на їх іманентність по відношенню до державного апарату, навряд чи може претендувати на повну об'єктивність. Здебільшого виявлення порушень процедури управління, якщо і мають місце, то лише на низовому, базовому рівні, зважаючи на відомі причини, як-то кругова порука, непотизм, формальність перевірок. Сучасна модель державного механізму потребує заміщення архаїчних процесів періодичного формального аналізу ефективності управління більш дієвим засобом – постійним наглядом та контролем за діяльністю органів державної влади зі сторони суспільства. Виконавчим інструментом суспільства в завданні забезпечення ефективного та просоціального функціонування владного апарату є діяльність численних громадських організацій, які не обмежені регламентами чи бюрократичними механізмами у здійсненні контрольних-наглядових функцій» [58, с. 140-141].

На нашу думку, в контексті розкриття особливостей контрольних-наглядової функції інститутів громадянського суспільства як механізму запобігання корупції слід звернути увагу на ряд її додаткових особливостей, про які не йдеться у доктринальних розвідках, втім засвідчують досягнення високого рівня антикорупційної ефективності такої функції:

- проведення контрольних-наглядових заходів громадськими організаціями відбувається на добровільних та безоплатних засадах, що мінімізує навантаження на джерела бюджетних асигнувань;

- комплексність перевірки не обмежується рамками предмета інспектування, окресленого в відповідному рішенні-скеруванні, застосування якого властиве в контексті публічних перевірок, а відтак предметом перевірки виступають усі аспекти публічної діяльності інспектованого органу управління;

- здійснення заходів громадського контролю, здебільшого носить прихований (латентний) характер, що забезпечує максимальне наближення змісту управлінських процедур під час перевірки до їх типового значення у повсякденній практиці;

- громадські заходи контрольних-наглядового характеру можуть набувати значення «контрольного запиту» на надання адміністративних послуг, при

якому представник громадської організації виступає в якості одержувача відповідної адміністративної послуги, а інспектований орган державної влади в якості надавача такої послуги. Таким чином потенційні корупційні ризики, штучні бюрократичні перешкоди у належному забезпеченні процедури управління простежуються не лише документально, але й в динаміці, що дозволяє максимально повно задокументувати такі фактори для подальшого забезпечення реагування на них.

Іманентне наповнення інформаційної функції у провадженні антикорупційної діяльності інститутами громадянського суспільства включає ряд процесів та заходів, пов'язаних з операціоналізацією публічної інформації. Вітчизняні наукові дослідження лише формально вказують на окремі форми даної функції громадських інститутів, при цьому не систематизуючи їх комплексну архітектуру, що дисоціюється з завданням інтеграції результатів таких досліджень у призму практичного правозастосування.

Для прикладу, О. Шевчук, досліджуючи проблему запобігання корупції як форму активності громадянського суспільства в ФРН відзначала: «... широкий спектр правових можливостей, обумовлений існуванням демократичного режиму управління, у більшості зарубіжних держав, створює практичну можливість громадянських інститутів та окремих індивідів здійснювати інформаційний аналіз практики функціонування державних установ. Найефективнішим з системи інформаційних засобів аналізу публічного управління, безумовно є механізм публічного запиту на отримання інформації» [59, с 108].

У свою чергу професор М. Бедринець вказує на ще одну форму інформаційного впливу громадянського суспільства на корупційну ситуацію в публічному апараті: «... транспарентність, як ключова тенденція в політико-правовому просторі сучасного міжнародного співтовариства, імplementована в національну правову систему України у формі інституту публічної інформації та доступу до неї, обумовила істотне посилення ролі соціального середовища у контексті контролю за діяльністю владних установ. Оскільки публічна

інформація охоплює собою сфери управлінської практики органів влади, які характеризуються максимальним рівнем корупційних ризиків, відкритість такої інформації та обов'язковість її опублікування – дієвий самостійний механізм протидії корупції як явищу» [60, с. 226].

Таким чином, як вбачається з наведених наукових розвідок з проблематики інформаційної антикорупційної функції соціальних інститутів, дослідниками виокремлюються в якості домінантних дві форми прояву такої функції: інститут запиту на отримання публічної інформації та механізм дослідження публічної інформації, опублікування якої відбувається органами публічної влади в обов'язковому порядку.

На думку автора, експлікацію інформаційної функції як форми антикорупційної діяльності інститутів громадянського суспільства слід розглядати не лише у точковому (запити, аналіз публічної інформації), але й в загально-соціальному аспекті, при цьому до числа наведених форм прояву даної функції слід додатково долучити:

- підвищення правової свідомості та правової культури суспільства (організація та проведення спеціальних семінарів, практикумів, консультацій тощо, спрямованих на формування обізнаності громадян з нормами національного законодавства у частині взаємодії з інститутами публічного управління та превенції корупційних проявів у ході одержання адміністративних послуг);

- профілактичні та виховні заходи (комплекс інформаційних заходів, які проводяться переважно у навчальних закладах різних рівнів акредитації з особами, які здійснюють навчання у таких закладах та спрямовані на раннє формування психічної нетерпимості до усіх проявів корупції у суспільстві, а також надання здобувачам освіти базового багажу знань щодо належних заходів запобігання корупції на побутовому рівні);

- консультативні заходи (взаємодія з соціальним середовищем, спрямована на отримання інформації про прояви корупційної активності, причини та умови

виникнення корупційних правопорушень з метою подальшого аналізу такої інформації та її передачу для опрацювання в правоохоронні органи) [61].

З огляду на транснаціональний характер як проблеми корупції, так і системи соціальних інститутів, спрямованих на протидію її проявам, заслуговує на увагу координуюча антикорупційна функція інститутів громадянського суспільства, змістом якої охоплюються заходи налаштування ефективної та оперативної взаємодії між інститутами публічної влади, інститутами громадянського суспільства та міжнародними неурядовими організаціями спеціального типу.

Здобувач, розділяючи теорію «раціонального злочину» Г. Беккера [62, с. 182], (постулатом якої є визначення потенційної можливості вчинення особою злочину, у тому числі і корупційного, у разі когнітивного виявлення позитивного значення результату співставлення потенційної протиправної вигоди з потенційними негативними наслідками, пов'язаними з викриттям злочинної діяльності та втратою тих соціальних гарантій, які одержуються особою за займаною нею посадою чи наявним статусом в державному апараті), усвідомлюючи, що ключовим тригером корупціогенезу виступає саме висока латентність корупційних правопорушень, акцентує увагу на найважливішій формі прояву координуючої антикорупційної функції громадянського суспільства – інтеграція вітчизняного соціально-політичного простору у налагоджену та постійну взаємодію з міжнародними антикорупційними інститутами на основі тристоронніх договорів про співпрацю між такими організаціями та Україною. Вказаний захід дозволить одночасно досягнути декілька ключових параметрів підвищення ефективності антикорупційної діяльності в Україні:

1) залучення фахівців міжнародних неурядових організацій у сфері запобігання корупції до постійної взаємодії з вітчизняними інститутами громадянського суспільства;

2) підвищення прозорості національної системи управління та її гармонізація з міжнародними стандартами, зокрема, у частині спрощення бюрократичних процесів;

3) налагодження транснаціонального процесу виявлення та моніторингу корупційних активів, механізмів приховування корупційної діяльності, осіб, які причетні до корупційних правопорушень та підвищення оперативності заходів реагування, які вживаються в межах окремої правової системи.

З огляду на наведені фактори, приходимо до висновку про те, що інститути громадянського суспільства відіграють вкрай важливу роль у процесі запобігання корупції в діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, що підтверджується мультиаспектністю спеціальних функцій, які їм властиві у даній сфері. Дослідження доктринальних джерел та звітів міжнародних моніторингових організацій засвідчує необхідність подальшого удосконалення публічного механізму в напрямку його автономізації як складного процесу, ключовою запорукою чого є компенсаційна інтеграція соціальних установ у окремі вектори традиційної державної прерогативи, ключовою з яких і виступає запобігання корупції. В цих цілях подальше дослідження даного аспекту діяльності інститутів громадянського суспільства є запорукою розбудови високоефективного державного механізму нової генерації, що становить істотний виклик перед вітчизняною правовою наукою.

Висновки до розділу 1

Підсумовуючи результати теоретичного дослідження ролі інститутів громадянського суспільства у процесі запобігання корупції в органах державної влади та органах місцевого самоврядування України, ми дійшли таких висновків.

1. За результатами узагальнення концептуальних аспектів операціоналізації історичних аспектів процесу участі соціальних інститутів у протидії корупції у світовій правовій доктрині, виділено наступні періоди розвитку соціальної інтеракції в площину резистенції корупційним проявам:

- а) античний період (від VIII ст. до н. е до VI ст. н. е.).
- б) період Середньовіччя та «Нового часу» (до середини 19 століття).
- г) сучасний період.

2. Обґрунтовано, що категорію громадянське суспільство доцільно визначити як певний стан суспільних відносин в державі, при якому законодавчо гарантується існування та відбувається практичне функціонування системи сформованих у приватноправовому порядку інститутів, їх об'єднань, фізичних осіб та організацій недержавного типу, програмною ціллю яких виступає задоволення соціальних потреб, виникнення котрих обумовлене законодавчою легалізацією ключових соціальних цінностей, прав та свобод членів суспільства при неухильному сприянні публічного апарату їх діяльності.

3. Визначено, що змістовно громадянське суспільство становить собою симбіоз трьох вимірів соціальної організації:

а) інституційний (охоплює суб'єктну складову даного інституту: міжнародні неурядові організації та їх підрозділи, громадські організації, громадські об'єднання, недержавні організації, незалежно від обраної форми господарювання, фізичні особи та їх об'єднання без визначеної організаційно-правової форми, соціальні фонди та місії);

б) аксіологічний (включає систему соціальних цінностей, пропагування та захист яких виступає ключовою метою громадянського суспільства: особиста свобода, демократизм державної влади, свобода об'єднань, диверсифікація та

гарантування усіх форм власності, свобода слова, відсутність цензури, відкритість публічного управління, належний рівень соціального забезпечення, законність функціонування правоохоронної системи тощо);

в) процедурний (процеси комунікації, планування та кооперації інституційних елементів, спрямовані на функціонування громадянського суспільства на засадах належного забезпечення аксіологічного виміру в соціальному просторі).

4. Консолідація доктринального виміру відображення властивостей, структури та функціонального призначення громадянського суспільства дозволила сформулювати низку висновків щодо стану предмету наукового дослідження:

1) абстрактність ідентифікації сутності громадянського суспільства у спеціалізованих наукових дослідженнях призводять до розмитості окреслення його призначення та ролі у діяльності сучасного публічного механізму;

2) інваріантність визначення функціонального виміру діяльності інститутів громадянського суспільства в межах парадигми протиставлення-кооперації з державним апаратом підкреслюють актуальність та незавершеність процесу розвитку соціальної перцепції досліджуваного соціального феномену, що є свідченням його триваючого розвитку;

3) системне розуміння, а відтак і прикладне відображення впливу інститутів громадянського суспільства на епісоціальні феномени публічної локалізації виникнення, ключовим з яких є явище корупції, напряму залежить від належного розкриття формо-змістовних кожного з наведених об'єктів дослідження у їх синергетичному взаємозв'язку та протиставленні.

5. Визначено функції громадянського суспільства у сучасному соціо-політичному просторі та наведено їх антикорупційне значення, а саме: установча; консультативна; контрольна-наглядова; інформаційна; координуюча;

6. Констатовано, що інститути громадянського суспільства відіграють вкрай важливу роль у процесі запобігання корупції в діяльності органів

державної влади та місцевого самоврядування, що підтверджується мультиаспектністю спеціальних функцій, які їм властиві у даній сфері. Дослідження доктринальних джерел та звітів міжнародних моніторингових організацій засвідчує необхідність подальшого удосконалення публічного механізму в напрямку його автономізації як складного процесу, ключовою запорукою чого є компенсаційна інтеграція соціальних установ у окремі вектори традиційної державної прерогативи, ключовою з яких і виступає запобігання корупції. В цих цілях подальше дослідження даного аспекту діяльності інститутів громадянського суспільства є запорукою розбудови високоефективного державного механізму нової генерації, що становить істотний виклик перед вітчизняною правовою наукою.

Основні наукові результати опубліковані в працях: [8; 27; 61].

РОЗДІЛ 2

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УЧАСТІ ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В ПРОЦЕСІ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

2.1 Нормативно-правове забезпечення та механізми участі інститутів громадянського суспільства в процесі запобігання корупції в органах державної влади та органах місцевого самоврядування

З огляду на істотну соціально-правову важливість проблеми налагодження ефективної моделі запобігання корупції в Україні, підсистема національного законодавства, предметом правового регулювання якої виступає антикорупційна діяльність, характеризується значною розмаїтістю нормативних актів різних як за формальними, так і за змістовними критеріями. Наведений фактор істотно ускладнює формування цілісного уявлення щодо дійсного алгоритму проведення антикорупційних заходів, а відтак, автором у контексті даного підрозділу дисертаційного дослідження пропонується структурувати репрезентацію нормативно-правового виміру участі інститутів громадянського суспільства в процесі запобігання корупції в органах державної влади та органах місцевого самоврядування з виділенням двох структурних компонент:

1) загально-правова компонента (універсальні, з точки зору інтегративного впливу на усю систему відносин у сфері запобігання корупції, правові акти та їх окремі положення, які набувають значення нормативно-правових актів загальнодержавного типу);

2) інституційна компонента (вторинні нормативні акти, які деталізують зміст бланкетних норм попередньої компоненти, а також програмні акти, положення, інструкції та регламенти, які видаються в межах та на виконання

приписів універсальних нормативно-правових актів у сфері запобігання корупції).

Необхідність наведеної структуризації була обумовлена істотною варіативністю підходів до ідентифікації системи національного антикорупційного законодавства, а відтак і до ідентифікації національної моделі нормативно-правового забезпечення діяльності інститутів громадянського суспільства у запобіганні корупції, які знайшли своє відображення у спеціалізованих наукових дослідженнях. Окресленій проблематиці приділена увага у наукових працях низки науковців, а саме: А. Алексеева [63], М. Бліхар [64], А. Долгова [65], О. Дульського [66], О. Кабанова [67], Є. Марича [68], Д. Мірошніченко [69], Ю. Назара [70], Е. Подоляк-Богачек [71].

Особливість процесу запобігання корупції, обумовлена її експансією на усі сфери суспільного життя, створює ефект розпорошування окремих антикорупційних норм між значним обсягом нормативних джерел, чим може бути пояснена відмінність у підходах науковців до окреслення чіткої системи норм антикорупційного типу. На нашу думку, загально-правову систему законодавства про участь інститутів громадянського суспільства у запобіганні корупції доцільно досліджувати з дотриманням ієрархічної послідовності з одночасною ідентифікацією спеціалізованих приписів вказаних актів, які визначають механізм реалізації антикорупційних заходів саме громадськими інститутами:

1) Конституція України.

Положеннями Основного закону, як попередньо відзначалось, лише окреслюються загальні вектори організації соціально-правових реалій функціонування держави та суспільства, відтак регламентація антикорупційної діяльності громадських інститутів у даному акті обмежена лише низкою приписів, а саме: ст.37, змістом якої визначено право на створення об'єднань громадян та їх функціонування; ст.38, яка ідентифікує право громадян на участь в управлінні державними справами (зокрема, і шляхом ідентифікації

корупційних правопорушень чи ризиків корупціогенезу); ст.40, у частині закріплення права на звернення громадян.

Слід відзначити, що наведена обмеженість засобів конституційної регламентації досліджуваного питання обумовлюється нормативним символізмом Конституції як джерела права, компенсаційний механізм деталізації правових приписів якої відбувається через нормотворчу та правозастосовну діяльність.

2) Кримінально-процесуальний кодекс України [72], регламентуючи порядок проведення досудових слідчих дій та заходів і судового розгляду кримінальних справ, встановлює низку правових механізмів за яких участь громадських інститутів забезпечує мінімізацію потенційних ризиків корупційного впливу на законність, об'єктивність та незаангажованість вирішення кримінального провадження, зокрема: п.20 ч.1 ст.7 закріплює принцип гласності і відкритості судового провадження та його повне фіксування технічними засобами; ст.214 встановлює механізм реєстрації повідомлень про кримінальні правопорушення («Слідчий, прокурор невідкладно, але не пізніше 24 годин після подання заяви, повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення або після самостійного виявлення ним з будь-якого джерела обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення, зобов'язаний внести відповідні відомості до Єдиного реєстру досудових розслідувань, розпочати розслідування та через 24 години з моменту внесення таких відомостей надати заявнику витяг з Єдиного реєстру досудових розслідувань» [72, ст. 32-33]).

Гласність судового розгляду кримінальних справ проявляється у безперешкодному доступі громадськості до зали судових засідань в цілях ознайомлення з перебігом розгляду справи, проміжними та підсумковими процесуальними рішеннями у справі, що дозволяє ідентифікувати, а відтак і знизити ймовірність виникнення упередженого чи необ'єктивного розгляду такої справи судом, встановити надмірну поблажливість позиції державного обвинувачення, яке здійснюється прокурором, а відтак у своїй сукупності

можуть вказувати на потенційний корупційний вплив на згаданих учасників провадження. Водночас чітке формулювання підстав для обмеження гласності судового розгляду превентує потенційне зловживання судом механізмом проведення закритого судового засідання. В якості винятків з принципу гласності визначені судові слухання в яких: «... обвинуваченим є неповнолітній; відбувається розгляд справи про злочин проти статевої свободи та статевої недоторканості особи; наявна необхідність запобігти розголошенню відомостей про особисте та сімейне життя чи обставин, які принижують гідність особи; у разі якщо здійснення провадження у відкритому судовому засіданні може призвести до розголошення таємниці, що охороняється законом; необхідності забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному провадженні» [72, ст. 5-6].

Водночас, скорочена процедура реєстрації інформації про кримінальне правопорушення є синалагматичною формою забезпечення реалізації описаної вище свободи участі у слуханні справи, у разі безпідставного порушення такої свободи представників громадянського суспільства чи виявлення фактів, які вказують на корупційну заангажованість публічних учасників провадження, законодавством передбачена можливість безперешкодного повідомлення про описані факти для їх подальшої перевірки правоохоронними органами. Наведений механізм реалізації кримінально-процесуальної правосуб'єктності інститутів громадянського суспільства стосується також випадків виявлення корупційних правопорушень у ході власної діяльності та взаємодії з інститутами публічного управління, що забезпечує найактивнішу форму інтеграції приватних суб'єктів у площину запобігання явищу корупції через ініціацію кримінального провадження за будь-якою відомою інформацією про вчинення корупційного делікту.

3) Кодекс України про адміністративні правопорушення [47] (далі – КУпАП).

У відповідності до приписів ст. 6 КУпАП «... органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, громадські організації, трудові колективи

розробляють і здійснюють заходи, спрямовані на запобігання адміністративним правопорушенням, виявлення й усунення причин та умов, які сприяють їх вчиненню, на виховання громадян у дусі високої свідомості і дисципліни, суворого додержання законів України» [47, ст. 8]. Законодавчо встановлена участь суб'єктів приватного права у процедурі запобігання та припинення адміністративних правопорушень, при відсутності нормативної фіксації методики здійснення такої діяльності, у контексті реалізації завдань даного підрозділу дисертаційного дослідження, породжує необхідність детального аналізу змісту адміністративної компоненти феномену корупції та конкретних форм маніфестації антикорупційної діяльності інститутів громадянського суспільства у призмі адміністративного правозастосування.

Адміністративно-деліктна компонента корупційних правопорушень охоплена диспозиціями статей Розділу 13-А КУпАП, при цьому найменування даного розділу «Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією» чітко вказує на вторинність даних складів корупційних деліктів по відношенню до кримінально-правової компоненти даного деструктивного соціального явища. Узагальнення формальних складів адміністративних правопорушень, які пов'язані з корупцією дозволяють стверджувати про наявність характерних кваліфікаційних рис, які відмежовують дану компоненту від альтернативних форм корупційної активності, а відтак впливають на механізм виявлення та запобігання даним правопорушенням, у тому числі шляхом спеціалізованої діяльності інститутів громадянського суспільства:

А) усі склади адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією носять формальний характер, тобто вважаються вчиненими з моменту вчинення діяння (дії чи бездіяльності) без необхідності настання суспільно-шкідливих наслідків для кваліфікації відповідного складу правопорушення;

Б) об'єктивна сторона даного виду правопорушень складається з діянь документального чи організаційного типу, що, в залежності від конкретного типу делікту, дозволяє виявити вказані склади правопорушень виключно

шляхом аналізу відомостей з публічних реєстрів чи актів відомчого (внутрішнього) документообігу;

В) домінантна композиція суб'єктного складу даного виду правопорушень охоплює виключно носія владних повноважень та не передбачає участі додаткових суб'єктів у реалізації об'єктивної сторони правопорушення.

Наведені риси адміністративних правопорушень, які пов'язані з корупцією істотно обмежують здатність інститутів громадянського суспільства ідентифікувати їх наявність в управлінській діяльності носіїв владних повноважень, що потребує детального аналізу прикладних форм виявлення та реагування соціального середовища на вказані прояви деліктної поведінки за кожним із складів даного типу правопорушень, передбачених КУпАП, щодо яких може здійснюватися ефективне реагування інститутами громадянського суспільства:

- ст. 172-4 «Порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності».

Інститути громадянського суспільства, в силу наданих чинним законодавством можливостей, здатні відстежувати порушення вимоги щодо поєднання службової чи адміністративної діяльності зі здійсненням іншої, окрім дозволених форм трудової діяльності, роботи, яка має на меті отримання прибутку, однак здійснення даної функції істотно обмежене, оскільки базується виключно на узагальненні відомостей, відображених у деклараціях суб'єктів, діяльність яких підлягає моніторингу. У разі виявлення у дохідній частині декларації уповноваженого суб'єкта інформації про наявність прибутку альтернативного за джерелом надходження від основної діяльності, суб'єкти приватного права, співставляючи інформацію з Єдиного державного реєстру підприємств, організацій та громадських формувань України з реєстраційним кодом платника, який вказаний у звітній декларації носія владних повноважень, здатні виявити склад правопорушення, передбаченого ст. 172-4 КУпАП. Втім, доводиться констатувати, що приховування такої інформації, а також

застосування інституту альтернативного кінцевого бенефіціара у процесі підприємницької діяльності фактично унеможлиблюють дану функцію соціального середовища.

На нашу думку, вирішенням даної проблеми слугувало б запровадження інституту контролю за прибутками та видатками осіб, на яких поширюється дія законодавства про запобігання корупції. Інтеграція відомостей з фінансових установ України у єдину систему даних, що відповідає міжнародним стандартам, надала б можливість не лише правоохоронним органам, але й громадським інститутам через механізм публічного запиту, одержувати відомості, на основі яких можна констатувати наявність ознак корупційного правопорушення у діях суб'єкта управління. Втім даний захід потребує втручання з боку законодавчої гілки влади у формі корекції національного законодавства.

•ст.172-5 «Порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків».

Включення даної статті у особливу частину КУпАП супроводжувалось істотним занепокоєнням з боку наукової спільноти України з огляду на відсутність чітких роз'яснень механізму її застосування. Так, зокрема, В. Трепак відзначав: «... незрозумілою є логіка законодавця, який закріплюючи банкетну норму з конкретною санкцією відтерміновує формальне закріплення змісту гіпотези цієї ж статті, що де-факто свідчить про її недовірливість до описаного моменту» [73, с. 31]. Однак, факт деталізації змісту даної норми законодавства про адміністративну відповідальність не зменшив інтенсивності наукових дискусій щодо доцільності існування даного припису, натомість надав ще більше підстав для критики заходів законодавця. Зокрема, А. Берлач відзначає: «... законодавчі межі допустимості дарунків, які одержуються представниками державних установ та місцевого самоврядування фактично створюють нішу для легалізації дрібної побутової корупції в Україні» [74, с. 176]. Схожу позицію відображено у дослідженні О. Лупало та А. Рокотянської: «... заборона щодо одержання службовою особою подарунку має

класифікуватися за ст.368 КК – за наявності всіх ознак складу злочину, передбаченого цією статтею КК (зокрема за відсутності малозначності діяння). Таким чином, отримання керівником подарунку на день народження від підлеглих може призвести до кримінальної відповідальності. Логіка законодавця щодо встановлення обмеженого розміру вартості такого дарунку певними рамками є незрозумілою, оскільки нівелює саму мету запобігання корупції як явищу» [75, с. 17].

Оминаючи наукову дискусію щодо доцільності такої норми права, відзначимо лише, що обмеження на одержання подарунків поширюються на випадки, коли обдарований наділений щодо дарувальника управлінськими повноваженнями (відносини влади та підпорядкування), або ж здійснює щодо нього евентуальну управлінську функцію (у т.ч. надає адміністративну послугу). Таким чином, виявлення даного складу правопорушення у діяльності інститутів громадянського суспільства можлива лише за повідомленнями осіб, які виступали дестинаторами адміністративної послуги, або у разі самостійної ініціації процедури дарування у ході здійснення уповноваженим суб'єктом управління процедури правозастосування щодо такого громадського інституту чи його представника.

•ст. 172-6 «Порушення вимог фінансового контролю».

Диспозицією даної статті охоплюються: неподання чи несвоєчасне подання інформації про майно, активи та фінансові зобов'язання, відкриття рахунка в іноземній фінансовій установі чи подання завідомо-неправдивої інформації у декларації (за умови, що розмір відхилення від достовірної інформації, у грошовому вираженні, не перевищує еквівалент від 100 до 250 прожиткових мінімумів для працездатних осіб). Протидія наведеній формі адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією інститутами громадянського суспільства може реалізовуватись шляхом аналізу термінів подачі та змісту декларацій, які висвітлюються особами, на яких поширюється дія законодавства про запобігання корупції на офіційному сайті НАЗК.

Потенційними індикаторами порушення вимог фінансового контролю можуть виступати:

А) розміщення декларації чи повідомлення про істотну зміну майнового стану з порушенням граничних строків, передбачених законодавством (щодо щорічної декларації – до 1 квітня року, що йде за звітним; щодо виправлення/уточнення даних у поданій декларації – впродовж 7 днів з дати подачі первинної декларації; щодо повідомлення про істотну зміну майнового стану – не пізніше 10 днів з дати настання відповідних змін; щодо декларації перед звільненням – не пізніше дня припинення трудових чи службових відносин; щодо декларації після звільнення – не пізніше 1 квітня року, що йде після року в якому відбулось звільнення);

Б) відсутність в декларації інформації про майнові активи чи зобов'язання, відомості які було відображено у деклараціях за попередні періоди. Вказана обставина може свідчити про свідоме приховування відомостей про реальний майновий стан декларанта, або ж про невнесення інформації про процедуру відчуження вказаного майнового чи фінансового об'єкта податкової звітності.

У кожному з наведених випадків, виявлення вказаних обставин однозначно свідчать про вчинення суб'єктом управління правопорушення, пов'язаного з корупцією, відтак, антикорупційна складова діяльності інститутів громадянського суспільства у контексті реагування на даний тип корупційного правопорушення полягає у пришвидшенні ідентифікації формальних ознак делікту уповноваженими правоохоронними органами (НАЗК чи НАБУ) на підставі проведеного у приватному порядку узагальнення даних з відкритого реєстру декларацій.

•ст. 172-7 «Порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів».

Конфлікт інтересів як правове явище простежується у разі здійснення уповноваженим суб'єктом управлінських функцій в межах управлінської ситуації, суб'єктивні чи об'єктивні складові якої можуть вплинути на

об'єктивність та неупередженість управлінського рішення через співставлення змісту такого рішення з особистими інтересами носія владних повноважень.

Передумовами виникнення конфлікту інтересів можуть виступати: призначення на посади, які перебувають у прямому підпорядкуванні носія владних повноважень, осіб, які є близькими родичами; здійснення управлінських заходів щодо суб'єктів приватного права, щодо яких у носія владних повноважень існує певний рівень афіліації (соціальної, фінансової, адміністративної).

Складність виявлення потенційного чи реального конфлікту інтересів полягає у необхідності комплексного дослідження різнопланових джерел даних з одночасною їх компіляцією у призмі здійснюваних управлінських функцій, що, здебільшого обумовлює низький рівень участі у вказаних процесах публічного сектору контролю, що, зокрема відображено у наведеній у офіційних звітах інфографіці [76]. Функціональною формою превенції соціальними інститутами даного прояву корупційних деліктів може виступати механізм узагальнення відомостей ЄДРПОУ (єдиного державного реєстру підприємств, організацій та громадських формувань) у їх співставленні з даними, розміщеними на сайті НАЗК з подальшим повідомленням про виявлені факти порушень законодавства. Втім, доводиться констатувати, що використання механізму приховування кінцевого бенефіціара господарюючих суб'єктів, як і відсутність доступу до усієї бази адміністративного документообігу суб'єкта управління у певних випадках зводить до мінімуму здатність інститутів громадянського суспільства виявити факт діяльності носія владних повноважень в умовах конфлікту інтересів, що потребує перегляду механізму транспарентності публічного документообігу в цілому, зі створенням реєстру актів управління для загального доступу.

4) Закон України «Про запобігання корупції» [36] (далі – Закон) у ст.21 визначає функціональну складову антикорупційної діяльності інститутів громадянського суспільства як на інституційному, так і на індивідуальному рівнях її здійснення. Узагальнюючи положення Закону, доводиться

констатувати істотне обмеження законодавцем ареалу повноважень суб'єктів приватного права у сфері запобігання корупції, консолідація яких можлива за наступними напрямками:

- інформаційно-комунікаційні повноваження (здійснювати моніторинг, виявлення, опрацювання інформації щодо корупційних правопорушень, а також причин та умов, які можуть сприяти їх вчиненню; використовувати механізм запиту на доступ до публічної інформації та надавати рекомендації, пропозиції для удосконалення діяльності органів публічної влади);

- організаційні повноваження (здійснення антикорупційної експертизи діючих нормативно-правових актів та їх проектів, результатами проведення якої можуть виступати пропозиції до органів публічної влади щодо удосконалення антикорупційної складової нормативно-правових актів; прийняття участі у парламентських слуханнях щодо питань запобігання корупції в Україні; здійснення наукових, соціологічних та іншого типу досліджень щодо підвищення ефективності запобігання корупції);

- соціально-превентивні повноваження (здійснювати інформування населення з питань, пов'язаних із запобіганням корупції);

- контрольні повноваження (заходи, спрямовані на визначення ефективності виконання законів щодо запобігання корупції).

Як вбачається з наведеного, актуальний стан сприйняття законодавцем антикорупційної ролі інститутів громадянського суспільства і досі залишається на рівні, аналогічному радянським реаліям. Тотальна відсутність посилення на установчі повноваження соціальних суб'єктів, обмеження контрольних повноважень виключно процесом пасивного нагляду за станом виконання нормативних актів, засвідчують відведення суспільству та його організаційним елементам ролі пасивного спостерігача за публічно-правовим алгоритмом запобігання корупції, що дисоціюється з усталеною світовою практикою.

Наведені дефекти Закону потребують невідкладного реагування з боку законодавчого органу в контексті істотного посилення функціонального ареалу антикорупційних повноважень соціальних суб'єктів на засадах врахування

пропозицій, які будуть детальніше відображені у наступних підрозділах дисертаційного дослідження.

5) Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки».

Вказаний акт, спільно з Законом України «Про запобігання корупції» становить нормативний «кістяк» національної антикорупційної системи. Положеннями досліджуваного акту повинні відображатись ключові проблеми актуального стану запобігання корупції в Україні та, з огляду на діагностовані недоліки, вказуватись концептуальні нормативні та організаційні заходи щодо удосконалення усього антикорупційного механізму. Натомість, як слушно відзначає Е. Подоляк-Богачек: «... формування чіткого плану дій щодо зміцнення процедури запобігання корупції усіма формами та засобами, які передбачені вітчизняним законодавством, що становило первинну мету «Антикорупційної стратегії», було замінено формальними гаслами декларативного типу, які де-факто дублювали положення уже діючих нормативних актів у сфері запобігання та протидії корупції. Стратегічний програмний документ не містить чітких та зрозумілих форм активізації антикорупційного потенціалу, відтак очікувати на його дієвий ефект не доводиться» [77, с. 387].

Змістовно «Антикорупційна стратегія», визначаючи роль інститутів громадянського суспільства у сфері запобігання корупції вказує на наступні напрямки їх оптимального залучення до участі у даному процесі:

- «залучення громадськості до формування, реалізації та моніторингу антикорупційної політики» [78];

- «щороку проводити із залученням громадськості дослідження щодо сприйняття корупції та довіри населення до органів, відповідальних за запобігання корупції, готовності населення брати участь у заходах щодо запобігання корупції, поширеності та видів моделей корупційної поведінки, корупціогенних ризиків у відповідних сферах» [78];

- «забезпечити імплементацію міжнародних стандартів співпраці влади та громадськості у прийнятті рішень у сфері антикорупційної політики та перейти до нових форм співпраці, таких як діалог та партнерство» [78];

- «спрощення доступу громадськості до інформації про заплановані державні закупівлі» [78];

- «посилення громадського контролю за ухваленням рішень виборними посадовими особами, зокрема через механізм попереднього громадського обговорення суспільно важливих рішень» [78].

Оминаючи доцільність вторинного відображення у стратегічному акті по запобіганню корупції декларативних форм взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами публічного управління, які вже і так закріплені в низці інших нормативних актів держави, звертаємо увагу на те, що жоден з даних напрямків залучення громадянського суспільства у процес запобіганню корупції не розкрито з функціональної точки зору. Таким чином, Антикорупційна стратегія, визначаючи проблеми, які є очевидними в актуальному стані розвитку національної системи публічного управління, жодним чином не вказує на шляхи вирішення таких проблем. На думку автора, актуальний виклад нормативного матеріалу у досліджуваному документі трансформує його в інформаційну довідку, позбавляючи його приписи ознак стратегічного планування та цілепокладання, які повинні бути йому властиві.

В цілях усунення вказаного недоліку Антикорупційної стратегії, до змісту аналогічного програмного документу на наступний період пропонується внести деталізовані форми практичного здійснення інститутами громадянського суспільства заходів з запобіганню корупції за наступними напрямками:

А) забезпечити скерування до НАБУ в цілях подальшої перевірки відомостей про невідповідність стану матеріального забезпечення суб'єктів управління рівню офіційного грошового утримання за рахунок відповідних бюджетів;

Б) нормативно закріпити процедуру участі громадських організацій, які мають досвід у сфері запобіганню корупції, у процедурі розробки проектів

нормативно-правових актів, якими визначаються засади антикорупційної діяльності;

В) забезпечити функціонування єдиного публічного реєстру управлінських актів для відстеження ефективності діяльності носіїв владних повноважень та виявлення потенційного конфлікту інтересів.

б) Інші нормативно-правові акти (Закони України «Про громадські об'єднання» [49], «Про звернення громадян» [79], «Про доступ до публічної інформації» [80]). З огляду на вже здійснену ідентифікацію ключових форм запобігання корупції інститутами громадянського суспільства, що закріплені у даних нормативно-правових актах, слід звернути увагу на фактор, який істотно знижує ефективність інформаційної складової таких заходів. Зокрема, ч.2 ст.21 Закону України «Про доступ до публічної інформації» встановлено: «У разі якщо задоволення запиту на інформацію передбачає виготовлення копій документів обсягом більш як 10 сторінок, запитувач зобов'язаний відшкодувати фактичні витрати на копіювання та друк» [80]. Норми оплати за надання послуг по копіюванню документів для надання відповіді на запит публічної інформації встановлено Постановою Кабінету Міністрів України № 740, від 13 липня 2011 р., при цьому розміри компенсації витрат на копіювання явно перевищують врівноважене середнє значення ринкової пропозиції, що слід вважати штучним фактором, який перешкоджає реалізації права інститутів суспільства вільно користуватись публічною інформацією.

На думку автора, фінансова вигода держави від запровадження даного нормативного припису є неспівмірною з тим негативним ефектом, якого зазнають ключові свободи суспільства у частині здатності до ефективного та повного аналізу відомостей, які становлять публічну інформацію. Практика взаємодії з публічними установами засвідчує використання даного обмеження по обсягу запитуваної інформації для фактичної відмови в наданні відомостей, які можуть становити інтерес для суб'єкта, який запитує таку інформацію. Скасування даного обмеження становить запоруку більш ефективного контролю за діяльністю публічних інститутів, а відтак і забезпечує зростання

ефективності залучення громадянського суспільства до процесу запобігання корупції.

Інституційна компонента нормативно-правового забезпечення участі інститутів громадянського суспільства у запобіганні корупції включає в себе апробовані досвідом функціонування окремих ланок публічного апарату, вузькогалузеві нормативні приписи, які регламентують створення локальних механізмів антикорупційної діяльності в межах відповідних публічних установ. На даний момент до складу органів державної влади, які безпосередньо зайняті в процесі реалізації вітчизняної антикорупційної політики в Україні, слід віднести: Національне агентство з питань запобігання корупції, Національне антикорупційне бюро України та Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, Спеціалізована антикорупційна прокуратура. Частково антикорупційні повноваження (в частині здійснення окремих процесуальних дій) притаманні Державному бюро розслідувань, Національна рада з питань антикорупційної політики є лишень консультативно-дорадчим органом при Президентові України. Очевидно, що функціональне навантаження на дані органи є вкрай високим, з огляду на велику кількість проваджень у справах, пов'язаних з корупцією, втім дані органи своєю діяльністю формують зовнішню компоненту запобігання корупції (інтерсоціальну). Натомість, ключова роль громадянського суспільства, в інституційному сенсі, полягає у сприянні наведеним інститутам публічної влади у запобіганні корупції у екзасоціальному вимірі, тобто безпосередньо у площині практичного функціонування антикорупційних інститутів. Таким чином, дослідження інституційної компоненти нормативно-правового забезпечення участі інститутів громадянського суспільства у запобіганні корупції полягає у визначенні форм та методів їх антикорупційної діяльності по відношенню до внутрішньої діяльності ланок публічного апарату. Домінантною серед таких форм є функціонування громадських рад при органах публічної влади.

Громадські ради – постійно діючі колегіальні органи, склад яких формується з представників громадськості у порядку та за процедурою, визначеною чинним законодавством, пріоритетним завданням яких є постійний нагляд за діяльністю інститутів, при яких ради акредитовані, виявлення факторів, які знижують ефективність такої діяльності, надання консультативних та експертно-аналітичних послуг, участь у відборі кандидатів на заміщення вакантних посад публічної служби тощо.

Незважаючи на те, що діяльність громадських рад, як форми реалізації участі інститутів громадянського суспільства у антикорупційній діяльності, є очевидно необхідним заходом, доводиться констатувати, що не у всіх ключових інститутах вітчизняної вертикалі управління такі ради створені та функціонують. Таким чином, інституційна ланка нормативно-правового забезпечення участі громадянського суспільства у запобіганні корупції, задля дотримання принципу системності дослідження проблематики підрозділу, включатиме дві компоненти: діяльність громадських рад при органах публічного управління та інші форми залучення громадськості до антикорупційної діяльності, не пов'язані зі створенням постійно-діючих колегіальних органів.

Функціонування громадських рад відбувається при наступних органах публічної влади:

- 1) Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – НАЗК).

Громадська рада при НАЗК складається з 15 осіб, відбір яких здійснюється за участі Кабінету Міністрів України на конкурсній основі. Процедура формування персонального складу Громадської ради при НАЗК регламентується Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку організації та проведення конкурсу з формування Громадської ради при Національному агентстві з питань запобігання корупції» № 140, від 25 березня 2015 року [81].

У відповідності до п.2 Постанови Кабінет Міністрів України приймає рішення про проведення конкурсу на включення представників громадських

організацій у склад Громадської ради, який включає наступні етапи: «Оприлюднення оголошення про проведення конкурсу; подання визначених цим Порядком документів громадськими об'єднаннями; формування списків осіб, уповноважених представляти громадські об'єднання, які беруть участь в установчих зборах (далі – делегати громадських об'єднань), та осіб, які пропонуються громадськими об'єднаннями для включення до складу Громадської ради при Національному агентстві з питань запобігання корупції (далі – кандидати до складу Громадської ради); проведення установчих зборів; оформлення протоколу за підсумками установчих зборів; затвердження складу Громадської ради при Національному агентстві з питань запобігання корупції (далі – Громадська рада)» [81].

На нашу думку, наведена послідовність заходів конкурсного відбору дисонує з раціональним алгоритмом, який би забезпечував легітимність вказаного процесу. Установчі збори як процес та форма прийняття управлінських чи штатно-організаційних рішень передбачає підтвердження статусу учасників таких зборів. Як вбачається з наведеного переліку стадій конкурсного відбору, до моменту проведення конкурсу, який фактично полягає у голосуванні делегатів громадських організацій за осіб, які являються кандидатами на включення до складу Громадської ради, фіксація учасників (делегатів) відбувається виключно у формі складання списку таких осіб та організацій, які їх делегували. При цьому у вказаній постанові відсутня будь-яка вказівка на формальну складову даного процесу – затвердження такого списку з метою надання йому офіційного значення. Вважаємо, що для превенції потенційних спорів щодо легітимності описаної процедури, а відтак і правомірності функціонування Громадської ради при НАЗК та її членів, необхідно внести доповнення до процедури проведення конкурсного відбору, доповнивши п.2 Постанови підпунктом 3-1) наступного змісту: «Затвердження списку делегатів та кандидатів до складу Громадської ради при Національному агентстві з питань запобігання корупції».

З цього приводу частково слушною є позиція, висвітлена у науковому дослідженні А. Кладченко: «... логіка зводиться до того, що спочатку оприлюднюється оголошення про проведення конкурсу до складу Громадської ради, потім громадські об'єднання подають своїх кандидатів з повним переліком необхідних документів, формування списків кандидатів, що відповідають умовам для участі у конкурсі, проведення рейтингового інтернет-голосування за кандидатів. Після затвердження складу Громадської ради, що повинен бути затверджений Кабінетом Міністрів України проводяться установчі збори вже новоствореною Громадською радою та оформлюється протокол за підсумками таких. Аналіз вищезазначених норм постанови вказують навпаки на те, що тільки після проведення установчих зборів та підсумками їх у вигляді протоколу, визначається склад Громадської ради» [82, с. 17]. При цьому дослідник плутає категорії «установчі збори» та «персональний склад ради», фактично їх ототожнюючи. Натомість установчі збори – перелік громадських організацій, які спеціалізуються у сфері запобігання корупції (їх делегати), та не повинні відповідати суб'єктному складу Громадської ради, яка формується, оскільки це самостійні та різні за правовою природою інституції.

Основними повноваженнями Громадської ради при НАЗК слід визначити наступні:

- а) аналіз поточної діяльності та звітів про виконання планів діяльності НАЗК;
- б) затвердження звітів з питань діяльності НАЗК за певний період;
- в) надання висновків постфактум проведення експертного дослідження проектів актів, які розробляються НАЗК на виконання наданої компетенції;
- г) делегована участь у робочих засіданнях колегії НАЗК.

Відсутність освітніх та кваліфікаційних цензів, які ставляться до кандидатів на участь у діяльності Громадської ради, при вказівці лише на три параметри: відсутність попередніх фактів притягнення кандидата до юридичної відповідальності за вчинення корупційного правопорушення; постійна участь у

складі громадської організації, профілем діяльності якої виступає запобігання корупції; стаж діяльності у складі відповідної громадської організації не менше двох років.

Викликає занепокоєння відсутність чіткої вказівки у національному законодавстві щодо практичних методів здійснення Громадською радою при НАЗК контрольних-наглядових повноважень, що свідчить про можливість заповнення даної правової прогалини лише положенням Громадської ради при НАЗК, опублікування якої на сайті НАЗК так і не було проведено. Вважаємо, що дана обставина слугує свідченням неналежного рівня нормативно-правового забезпечення діяльності Громадської ради при НАЗК, що, безумовно, знижує загальну ефективність практичної реалізації компетенції даного органу, а водночас мінімізує здатність адміністративного впливу на фактори корупціалізації, виявлені у поточній діяльності НАЗК.

2) Національне антикорупційне бюро України (далі – НАБУ).

Акредитований орган громадської участі у запобіганні корупції при НАБУ – Рада громадського контролю, складається з 15 осіб, персональний склад якої формується на конкурсних засадах у порядку, визначеному Указом Президента «Питання Ради громадського контролю при Національному антикорупційному бюро України» від 15.05.2015 року №272/2015 [83].

Цільовим призначенням даного органу, з огляду на положення п.1 даного Указу виступає: «... забезпечення прозорості та цивільного контролю за діяльністю Національного антикорупційного бюро України» [83]. В цих цілях Рада громадського контролю уповноважена на здійснення наступних заходів: контроль за діяльністю НАБУ; аналіз звітів та проектів актів НАБУ, проведення їх антикорупційної експертизи; участь у діяльності Дисциплінарної комісії НАБУ та провадження заходів з конкурсного відбору кандидатів на заміщення вакантних посад при формуванні персонального складу акредитованого органу; здійснює заходи по взаємодії з громадськістю у частині зміцнення антикорупційної спрямованості соціальної свідомості та популяризації іміджу НАБУ тощо.

Вважаємо за доцільне звернути увагу на те, що попри начебто повністю відкритий процес формування складу Ради громадського контролю (проведення Інтернет-голосування на офіційному сайті НАБУ), вимоги, які ставляться до кандидатів є недостатніми та носять негативний характер (являють собою виключно обмеження за певними цензами без встановлення кваліфікаційних вимог претендентів). Відсутність дієвого методу ідентифікації апробованого кандидатом досвіду реальної антикорупційної діяльності ставить під загрозу подальшу здатність кандидата провадити ефективний громадський контроль за діяльністю НАБУ, оскільки потребує відповідних навиків та досвіду.

На нашу думку, кваліфікаційні вимоги до кандидатів повинні передбачати наявність профільної освіти (юридичної чи економічної) та наявність досвіду правозахисної чи антикорупційної діяльності не менше двох років, що б обумовило здатність до практичного виконання функцій, які покладаються на даний інститут.

Закріплення за Радою громадського контролю при НАБУ координаційної функції щодо інших громадських організацій антикорупційного типу свідчить про створення системи адміністративного підпорядкування усієї системи громадських антикорупційних інститутів саме цій організації, що може призвести до нівелювання транспарентності та автономності їх функціонування, які є ключовими факторами забезпечення ефективності у діяльності громадських інститутів. На наше переконання, дану функцію Ради громадського контролю слід піддати перегляду у векторі обмеження здатності до тиску на самоврядні громадські інституції антикорупційного профілю, звузивши координаційну функцію до комунікаційно-інформаційного контексту, що відповідатиме сутності та цільовому призначенню досліджуваного інституту.

Також заслуговує на увагу правова аномія, яка утворилась через відсутність детальної регламентації процедури здійснення громадського контролю Радою, відсутності механізмів та меж доступу до внутрішнього документообігу акредитованої організації, способів виявлення порушень у

практичній діяльності співробітників НАБУ тощо. Наведені аргументи примушують ставити під раціональний сумнів ефективність діяльності Ради громадського контролю при НАБУ, даючи підстави ідентифікувати останню в якості формального рудименту загальної тенденції до соціалізації управління в державі.

3) Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів (далі – Національне агентство).

Інститутом громадського контролю за діяльністю Національного агентства виступає Громадська рада, процедура формування та загальні повноваження якої визначені Законом України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» [84] та постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку організації та проведення конкурсу з формування Громадської ради при Національному агентстві з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» від 21 лютого 2017 року № 86 [85].

Склад Громадської ради охоплює 9 осіб, обрання яких передбачає аналогічний наведеним попередньо процедурам механізм Інтернет-голосування.

При тотожності усіх організаційних факторів діяльності Громадської ради, на нашу думку слід наголосити на тих аспектах нормативно-правового забезпечення функціонування даного антикорупційного інституту громадянського суспільства, які якісно відрізняють його діяльність від тих інститутів, дослідження яких попередньо проводилось у даному підрозділі:

- встановлення вимоги щодо наявності щонайменше дворічного досвіду діяльності у складі спеціалізованих антикорупційних громадських інститутів;
- визначення процедури окреслення функціональних повноважень Громадської ради шляхом розробки та затвердження положення про

Громадську раду на першому пленарному засіданні новосформованого складу даного інституту;

- нормативна фіксація права доступу членів Громадської ради до документів органу при якому вона акредитована задля подальшого їх аналізу на предмет наявності корупційних ризиків.

Вказані фактори, на нашу думку, слід визначити індикаторами практичної здатності Громадської ради, як інституту громадянського суспільства, до здійснення ефективного моніторингу, виявлення та реагування на потенційні прояви та умови корупціогенезу в публічному апараті (очевидно лише на інституційному рівні), відтак формальне закріплення аналогічних повноважень та засад діяльності у статусі уже перелічених антикорупційних громадських інститутів дозволить забезпечити високий рівень дієвості соціальної компоненти механізму антикорупційної діяльності, а відтак створити передумови для кореляції національної правової системи з ключовими вимогами прогресивної міжнародної практики.

Інституційна складова нормативно-правового забезпечення участі інститутів громадянського суспільства, водночас з наведеною практикою формування спеціальних постійно-діючих органів, охоплює також і механізм партикулярного залучення громадськості до окремих процесів, які мають місце у ході здійснення відповідним інститутом публічної влади власних повноважень.

Змушені констатувати, що інтеграція інститутів громадянського суспільства у процес запобігання корупції в органах публічного управління, окрім наведеного вище переліку державних інституцій, не передбачає створення та подальшу системну діяльність колегіальних громадських антикорупційних центрів. В якості альтернативи наведеному виправданому підходу застосовується мало-функціональний алгоритм залучення громадськості до окремих процесів поточної діяльності органу публічного управління, здійснення якого ініціюється самим органом, що є невиправданим з огляду на цілі, які ставляться перед процесом антикорупційної діяльності.

Прикладом наведеної ситуації може слугувати формат антикорупційної взаємодії Кабінету Міністрів України з інститутами громадянського суспільства, який ідентифікований у п. 3 параграфа 42 Глави 3 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження регламенту Кабінету Міністрів України» від 18.07.2007 р. №950: «У разі проведення громадської антикорупційної експертизи розробник надає громадянам або об'єднанням громадян за їх зверненням проект акту з необхідними матеріалами, повідомляє про строки завершення його підготовки. Пропозиції, що надійшли в результаті проведення громадської антикорупційної експертизи, головний розробник розглядає під час опрацювання проекту» [85].

Аналогічний механізм проведення громадської антикорупційної експертизи визначений у положеннях про міністерства, які затверджуються на основі приписів Регламенту, при цьому слід відзначити, що проведення громадської антикорупційної експертизи проектів нормативних актів, які розробляються центральними органами виконавчої влади не визначено в якості обов'язкової процедури та є правом соціальних інститутів, які уповноважені ініціювати її проведення. В якості додаткових форм участі інститутів громадянського суспільства у процесі запобігання корупції в центральних органах виконавчої влади слід визначити механізми громадських слухань, запитів та доступ до публічної інформації, чого об'єктивно є недостатньо для практичного вирішення задачі з виявлення та нейтралізації корупційних ризиків у діяльності центральних органів виконавчої влади [61].

Приходимо до висновку про те, що громадська антикорупційна ініціатива обмежена не лише фактичними реаліями соціально-правового життя, але й законодавчими аспектами врегулювання питання залучення громадянського суспільства у процес антикорупційної діяльності. Таким чином, водночас із застосуванням досягнень правової доктрини у сфері розробки стратегії запобігання корупції, необхідним є одночасне вирішення такого завдання як науково-обґрунтована розробка системних змін до національного

законодавства, чому буде присвячена особлива увага у даному дисертаційному дослідженні.

2.2 Інститут доброчесності суб'єктів адміністрування та його практичне забезпечення діяльністю інститутів громадянського суспільства

Незважаючи на досить широкий спектр повноважень громадянського суспільства у сфері запобігання корупції в органах державної влади та місцевого самоврядування, апогей даної функції соціального середовища, безумовно простежується у контексті здійснення громадськими інститутами заходів щодо відбору кандидатів на заміщення посад публічної служби. Не зважаючи на комплекс соціометричних заходів, котрі застосовуються у контексті конкурсного відбору, проведення якого регламентується національним законодавством, заходи громадських інститутів щодо визначення відповідності кандидата вакантній посаді, хоча і не деталізовані на нормативному рівні, все ж продемонстрували істотну результативність, відіграючи роль бар'єра, який унеможлиблює інтеграцію у систему публічного управління осіб, які, з тих чи інших причин, не відповідають комплексному критерію «доброчесність».

З огляду на те, що актуальний стан нормативно-правового відображення механізму визначення доброчесності кандидата на заміщення посади публічної служби, як і критеріїв для такого визначення, залишаються на вкрай-низькому рівні, ключову роль у з'ясуванні змісту наведених категорій виконують положення вітчизняної правової доктрини та локальні положення, які розробляються окремими інститутами громадянського суспільства для чіткого окреслення методики їх функціонування у даній призмі.

Питанню структури та змісту механізму здійснення громадськими інститутами заходів, спрямованих на визначення доброчесності кандидатів на заміщення посад публічної служби, у тій чи іншій мірі, було приділено увагу у наукових дослідженнях ряду вітчизняних та закордонних науковців, серед яких слід відзначити наступних: А. Волошенко [86], Г. Богуш [87], М. Бліхар [89], О. Коровяк [89], Ю. Назара [90], О. Ткаченко [91], К. Сурков [92], Ю. Бисага, Д. Белов, І. Берназюк [93], А. Новак [94], В. Чемерис І. [95], Г. Кохан [96], В. Чумак [97].

Щодо визначення поняття «доброчесність», інформативним слід визнати підхід, застосований у праці А. Волошенка, який зазначає: «Реформування державного механізму, інспіроване транснаціональними прагненнями України, зумовило низку нововведень у національне законодавство. Істотний інтерес викликають новели, запроваджені Законом України «Про судоустрій і статус суддів», яким до кваліфікаційних вимог до кандидатів на заміщення посади судді відтепер встановлюються такі критерії як «доброчесність» та «компетентність». Обидва даних критерії є абсолютно абстрактними, оскільки не ідентифіковані законодавчо, а їх встановлення відбувається поза межами чіткого та усталеного нормативно-правового алгоритму. Компетентність кандидата можливо ідентифікувати за його здатністю до ефективного вирішення задач, які виникають у типовій для обраної посади професійній діяльності службовця, натомість зміст доброчесності є збірною категорією, переважно етичного типу. ...під доброчесністю пропонуємо розуміти постійну та непохитну свідому практику провадження повсякденної професійної діяльності у повній відповідності до вимог законодавства та при дотриманні морально-етичних норм, усталених у цивілізованому суспільстві» [86, с.10-11].

Наведена модель ідентифікації категорії «доброчесність» у її взаємозв'язку з етичними індикаторами, дозволяє констатувати абсолютну широту спектру цenzів та площин, через які проектується реноме кандидата на заміщення посади публічної служби, для встановлення його відповідності даному критерію. Така концепція унеможливорює чітку фіксацію факторів,

перевірка яких здійснюється у ході встановлення доброчесності кандидата, що, безумовно, тяжіє до двох наслідків:

а) Перевірці підлягають усі сфери соціального життя кандидата, відтак виявлення негативних відомостей будь-якого характеру буде свідчити про його невідповідність даному критерію відбору;

б) Відсутність регламентації засобів, способів та моделі перевірки кандидата на предмет його доброчесності створює передумови для оспорювання легітимності результатів такої перевірки, ставить під сумнів здатність таких результатів впливати на процес прийняття рішення щодо призначення особи на відповідну посаду.

У вітчизняній правовій науці було здійснено спроби щодо систематизації чітких індикаторів доброчесності для вирішення окресленої проблеми. Для прикладу, В. Федорович у проведеній спеціальній науковій розвідці, категорію «доброчесність» у роботі суддів: «Доброчесність – це необхідна морально-етична складова діяльності судді, яка визначає межу й спосіб його поведінки, що базується на принципах доброго ставлення до громадян і чесності в способі власного життя, виконанні своїх службових обов'язків та розпорядженні державними ресурсами» [98, с. 16].

Наведена спроба структурувати зміст категорії доброчесність дозволяє авторові екстрагувати наступні її компоненти:

- дотримання етичних норм у взаємодії з соціальними суб'єктами;
- виконання правил етичної поведінки у побуті;
- утримання від порушення вимог законодавства у будь-якому прояві;
- належне виконання функціональних обов'язків;
- відсутність у реноме кандидата фактів протиправного використання наданих йому повноважень у разі попереднього здійснення публічних функцій.

Хоча застосування механізму залучення громадських інститутів у процес професійного відбору кандидатів на заміщення вакантних посад публічної служби для України виступає новацією, у міжнародному досвіді даний процес є

усталеною та апробованою практикою, яка вже проявила свою результативність. Даний факт обумовлює закріплення у законодавстві окремих закордонних держав змісту та дефініції категорії «добročесність» саме в руслі надання останній значення правового інституту. Для прикладу у Кодексі правил відбору суддів в США добročесність визначено через консолідацію чітких критеріїв, а саме: «...чесність, моральну силу та професійну справедливість. Добročесність вимагає відчуття гідності, надійності та абсолютної щирості. Добročесний суддя є непохитно етичним» [99].

Аналізуючи дане положення у його симбіозі з приписами національного законодавства США, у частині позбавлення судді його статусу у разі вчинення правопорушення, незалежно від рівня суспільної небезпеки такого діяння, приходимо до висновку про те, що добročесність, про яку йдеться у законодавчих актах США констатується виключно шляхом відсутності у діях посадової особи девіантних проявів. Таким чином даний вектор ідентифікації добročесності стосується дотримання соціальних норм, захист яких не забезпечується законодавством.

Узагальнюючи наведені концепції трактування категорії «добročесність», приходимо до висновку про відсутність у правовій доктрині чітких критеріїв відмежування правової та морально-етичної компонент у складі даного соціального індикатора придатності кандидата до заміщення посади публічної служби, що породжує низку проблем у практичному застосуванні механізму соціального відбору кандидатів. На нашу думку, виявлення фактів протиправної поведінки слід позиціонувати в якості ключової компоненти у ході встановлення відповідності кандидата критерію добročесності, оскільки первинний кваліфікаційний відбір, який проводиться публічною адміністрацією, спрямований лише на ідентифікацію діючих судимостей за вчинення виключно кримінально-караних діянь. Приходимо до висновку, що навіть особа, яка систематично порушує вимоги законодавства, у адміністративно-правовому, дисциплінарному чи цивільно-правовому вимірах, однак немає судимості, цілком може бути обрана чи призначена на посаду,

пов'язану зі здійсненням публічного управління, що є неприпустимим для держави, яка діє на засадах законності.

Перевірка кандидата на предмет його доброчесності, якраз і виступає тим фактором превенції, який унеможливорює нехтування відомостями про факти альтернативної щодо кримінально-протиправної поведінки кандидата, відсіюючи тих претендентів, репутація яких може створити негативний імідж публічної служби загалом.

З'ясування методики здійснення інститутами громадянського суспільства перевірки доброчесності кандидатів на заміщення посад публічної служби неможливе без дослідження досвіду функціонування відповідних громадських організацій та їх підрозділів. Детальна регламентація алгоритму антикорупційної діяльності громадських організацій закріплена у програмних документах (статутах) таких організацій, серед яких доцільно виділити наступні:

1) Громадська організація «Всеукраїнський центр протидії корупції та сприяння правоохоронним органам «Антикорупційна ініціатива» (далі – ГО «Антикорупційна ініціатива»).

У відповідності до Статуту ГО «Антикорупційна ініціатива», основною метою її діяльності виступає: «...реалізація законних інтересів його членів у розробці та впровадженні на державному рівні національної антикорупційної політики шляхом залучення громадськості до участі у законотворчому процесі, встановленні громадського контролю за дотриманням Конституції та законів України посадовими особами державних органів, у тому числі правоохоронних органів, військових формувань, органів місцевого самоврядування, та судами, а також сприянні їх діяльності:

- в запобіганні та протидії корупційним правопорушенням;
- здійсненні незалежних наукових досліджень щодо природи й форм проявів корупції в Україні та вироблення на основі позитивного досвіду передових демократій світу пропозицій щодо створення дієвої системи запобігання і протидії корупції;

- під час формування та реалізації державної політики державних установ у сферах використання державних інформаційних ресурсів та інформації, в тому числі у частині захисту інформації» [100].

Методика перевірки доброчесності, як це впливає зі звітів ГО «Антикорупційна ініціатива», полягає у комплексному моніторингу наступних джерел відомостей про особу-кандидата на заміщення посади в органах публічної влади:

➤ Єдиний державний реєстр речових прав на нерухоме майно. Моніторингу в межах даного інформаційного ресурсу підлягають зареєстровані речові права на нерухомість для їх подальшого співставлення з інформацією, поданою у електронних деклараціях кандидата на заміщення посади публічної служби. Виявлення громадською організацією нерухомого майна, яке не було відображено в поданій декларації, свідчить про сумнівний характер походження даного майнового активу, що, наряду з очевидною вказівкою на недобросовісність кандидата, дає підстави для подальшої ініціації звернення у правоохоронні органи для перевірки у діях такого кандидата ознак правопорушення;

➤ Єдиний державний реєстр декларацій, розміщений на офіційному сайті НАЗК.

У відповідності до положень ч. 1 ст. 25 Закону України «Про державну службу» відзначено: «Особа, яка бажає взяти участь у конкурсі, разом з іншими документами подає в установленому порядку до конкурсної комісії декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (далі – декларація), за минулий рік» [55]. Моніторинг відомостей, які містяться у декларації стосується, насамперед, співставлення інформації про доходи кандидата з майновими активами, які ним накопичені впродовж певного періоду. У разі, якщо порівнювані показники не збігаються, дана обставина може слугувати підставою для сумнівів у законності джерел походження активів, а відтак слугувати ознакою не доброчесності кандидата на заміщення посади;

- Єдиний державний реєстр судових рішень.

Інформація з даного реєстру може свідчити про низку потенційних факторів, які можуть свідчити про порушення вимоги щодо доброчесності: наявність значного обсягу майнових спорів; притягнення особи до адміністративної відповідальності; відомості про кримінальні провадження, закриті з nereабілітуючих підстав тощо.

Хоча відомості, які містяться у Єдиному реєстрі судових рішень і підлягають знеособленню (персональні дані сторін замінюються надписами «Особа_1», «Інформація_1», «Адреса_1»), пошук по сервісу автоматично розподілених судових справ, які містяться на офіційному сайті судової адміністрації, дозволяє за номером провадження визначити зв'язок конкретного рішення суду з особою, щодо якої проводиться пошук інформації в реєстрі. Хоча наведені відомості про особу і не виступають в якості предмету перевірки у ході первинного відбору, який здійснюється адміністрацією органів публічної влади, все ж, встановлення абсолютної відсутності негативних аспектів в репутації кандидата – єдина запорука констатації його доброчесності, відтак даний аспект перевірки є вкрай необхідним та виправданим.

- Інформація з інших відкритих джерел.

Статутною документацією ГО «Антикорупційна ініціатива» та звітними даними даної організації не визначено які саме ресурси інформації підлягають аналізу у ході даного елементу встановлення доброчесності кандидата, втім шляхом системного аналізу та методом виключення можемо прийти до висновку, що йдеться про інформаційні ресурси (ЗМІ, Інтернет, архівні відомості, статистичні дані, стенограми засідань органів державної влади тощо).

У даному випадку мова може вестись виключно про встановлення морально-етичної відповідності кандидата, позаяк юридико-економічні та інші формальні компоненти офіційного статусу претендента підлягали опрацюванню в контексті дослідження уже наведених джерел інформації. На думку автора, у процесі такої перевірки встановлюються дані щодо позиції, яка

демонструвалася кандидатом під час здійснення ним публічних повноважень (якщо таке мало місце), досліджується інформація про приналежність до специфічних соціальних груп чи субкультур, політичних рухів чи соціальних угруповань, які характеризуються низьким рівнем соціальної, національної чи гендерної толерантності.

Слід відзначити, що спектр ресурсів для пошуку відомостей, на основі яких ідентифікується доброчесність кандидата на заміщення вакантної посади публічної служби, використання якого простежується у практиці діяльності ГО «Антикорупційна ініціатива» хоча і характеризується значною варіативністю, все ж не охоплює усіх можливих ресурсів для перевірки досліджуваного параметру.

Практика діяльності громадських організацій антикорупційного спрямування, аналіз якої відбуватиметься далі, розширює сферу пошуку даних про соціальне реноме кандидата, відтак, приходимо до висновку, що у площині громадської антикорупційної діяльності відсутня єдність підходів щодо вирішення питання про оптимізацію процесу перевірки доброчесності публічних службовців та кандидатів на посади публічного типу, що обумовлює низку позитивних та негативних наслідків:

А) Різні підходи до вирішення аналогічного завдання слугують запорукою конструктивного удосконалення алгоритму в цілому, оскільки такий стан речей дозволяє порівняти результативність кожного з апробованих підходів за їх кінцевими результатами у процесуальній динаміці;

Б) Відсутність усталеної методики перевірки кандидатів створює казус спірності конкретної методики та ставить під сумнів виправданість та допустимість втручання у ті чи інші сфери особистого життя кандидатів.

На наше глибоке переконання, хоча чинним законодавством передбачена самостійність громадських організацій щодо визначення змістової частини програмної документації (статуту, положення чи інструкції) у частині ідентифікації змісту чого чи іншого напрямку програмної діяльності, все ж закріплення дефініції та параметрів категорії «доброчесність» у національному

законодавстві України дозволило б уникнути значної кількості неузгодженостей, як і підсилити значення антикорупційної участі громадянського суспільства у розбудові ефективного публічного апарату.

2) Більш комплексно до висвітлення питання щодо порядку здійснення процедури перевірки доброчесності кандидатів на заміщення посад публічної служби підійшла Громадська організація «Стоп корупція» (далі – ГО «Стоп корупції»). В якості мети діяльності даної ГО у Статуті визначено: «...консолідація зусиль суб'єктів, які здійснюють заходи щодо запобігання і протидії корупції, забезпечення системного запобігання, виявлення та припинення корупційних правопорушень, поновлення законних прав та інтересів фізичних та юридичних осіб, усунення причин і наслідків вчинення корупційних діянь, співробітництво з громадськими та державними діячами з метою запобігання та протидії корупції, задоволення та захист законних соціальних, економічних, творчих та інших спільних інтересів своїх членів» [101].

На виконання поставленої перед даною організацією мети, водночас з іншими функціями громадського антикорупційного контролю, члени громадської організації, як вказано у розділі 3 Статуту, беруть участь у складі постійнодіючих та створюваних *ad hoc* колегіальних утвореннях, ціллю яких є надання висновків щодо відповідності кандидатів на заміщення посад публічної служби вимозі щодо «доброчесності».

Оскільки більшість форм перевірки, які використовуються даною громадською організацією, є аналогічними тим, що були попередньо наведені у практиці ГО «Антикорупційна ініціатива», задля уникнення тавтологічного дублювання положень, автором було виокремлено лише ті напрямки перевірки, які є додатковими, у порівнянні з наведеними, для їх подальшого детального аналізу:

➤ Визначення комерційних інтересів, пайової участі чи статусу бенефіціарного учасника суб'єктів підприємницької діяльності.

Алгоритм перевірки даного критерію передбачає встановлення родинних та близьких сімейних зв'язків в цілях подальшої перевірки потенційних латентних економічних чи корпоративних інтересів кандидата засобами Єдиного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, реєстру НАЗК та іншими доступними методами.

Непоодиноким практикою приховування реального майнового стану особи, яка здійснює діяльність з публічного управління чи претендує на заміщення відповідної публічної посади, в контексті якої ліквідні майнові активи, які де-факто використовуються представником влади, реєструються на осіб з найближчого соціального оточення, унеможлиблює констатацію достатності прямої перевірки лише відомостей про кандидата у відповідних ресурсах інформації. Індикаторами необхідності додаткового з'ясування реального майнового стану кандидата, на думку здобувача слід вважати:

а) значна кількість об'єктів чи наявність у декларації кандидата об'єкта з високою оціночною вартістю, використання яких здійснюється на засадах оренди, безоплатно чи на основі іншого права, відмінного від права власності;

б) фактичне користування майновими активами, які не задекларовані кандидатом у встановленому законом порядку;

в) невідповідність задекларованого кандидатом готівкового чи депонованого обсягу коштів його офіційним доходам за період службової діяльності.

Доводиться констатувати, що, з огляду на недосконалість приписів національного законодавства України у сферах запобігання корупції та здійснення банківської діяльності, використання усталеної світової практики в частині перевірки особистих банківських рахунків кандидата на заміщення посади у публічному апараті де-факто знівельоване. У відповідності до ст. 60 Закону України «Про банки і банківську діяльність» [102]: «Інформація щодо діяльності та фінансового стану клієнта, яка стала відомою банку у процесі обслуговування клієнта та взаємовідносин з ним чи третім особам при наданні послуг банку, є банківською таємницею». Водночас порядок доступу до

інформації, яка становить банківську таємницю визначено положеннями ст. 62 цього ж Закону та може провадитись за письмовою згодою самого клієнта, за рішенням суду чи правоохоронним органам на їх письмовий запит. Наведений механізм фактично унеможлиблює визначення реального фінансового стану кандидата, зводячи нанівець достовірність результатів визначення даного параметру у контексті перевірки доброчесності такої особи.

На нашу думку очевидною є невідкладна необхідність внесення змін у національне законодавство у частині встановлення обов'язку кандидата, одночасно з подачею пакету документів на участь у конкурсі на заміщення посади, пов'язаної зі здійсненням публічного управління, надавати згоду на розкриття фінансовими установами інформації про його фінансовий стан та стан рахунків. Запропоноване нововведення не суперечитиме вимозі законодавства щодо захисту відомостей, які становлять банківську таємницю та, водночас, слугуватиме дієвим інструментом для превенції вступу на публічну службу осіб, активи котрих були набуті у незаконний спосіб.

➤ Перевірка даних, розміщених у Єдиному реєстрі боржників.

Визначення відповідності кандидата критерію доброчесності не може бути проведена абстраговано від з'ясування рівня соціалізації останнього. Таким чином перевірка кандидата повинна охоплювати також його відповідність базовим вимогам суспільства у частині дотримання морально-етичних правил поведінки у соціальному побуті. Невиконання зобов'язань цивільно-правового, сімейного чи фінансового характеру, вочевидь дозволяє констатувати дисоціацію кандидата на заміщення посади з усталеними в суспільстві нормами конструктивної поведінки, відтак ставлячи під раціональний сумнів здатність такої особи здійснювати функції публічного управління у повній відповідності до приписів національного законодавства.

Перевірка інформації, консолідованої в Єдиному реєстрі боржників, ведення якого забезпечується Міністерством юстиції України, дозволяє виявити порушення кандидатом порядку виконання аліментних зобов'язань та наявність заборгованості фінансового (фіскального, санкційного) характеру перед

органами державної влади. Здобувачем відстоюється необхідність запровадження усталеної практики інтеграції даного виду перевірки кандидатів у процес визначення їх відповідності критерію доброчесності усіма без винятку інститутами громадського контролю, оскільки однією з ключових вимог до кандидата є неухильне виконання ним приписів законодавства та просоціальна орієнтованість світогляду, значення яких істотно нівелюється відомостями про ухилення від виконання офіційних зобов'язань.

Показовою в сенсі інтеграції громадянського суспільства у процедуру перевірки доброчесності кандидатів на заміщення посад державної служби є діяльність Громадської ради доброчесності. Хоча дана організація і функціонує виключно в межах судової системи України, методика перевірки доброчесності та індикатори, які використовуються у ході такої перевірки неодмінно заслуговують на увагу для їх імплементації у загальний алгоритм перевірки кандидатів на заміщення посад публічної служби в Україні.

Дослідження мети Громадської ради доброчесності, відображеної у Регламенті даної організації свідчить про її гомогенність з апробованою концепцією мети функціонування громадських організацій, аналіз яких провадився здобувачем у даному підрозділі дисертаційного дослідження. Зокрема, метою Громадської ради доброчесності, у відповідності до ч. 2 ст. 2 Регламенту виступає: «...сприяння Вищій кваліфікаційній комісії суддів України у встановленні відповідності судді (кандидата на посаду судді) критеріям професійної етики та доброчесності для цілей кваліфікаційного оцінювання шляхом надання інформації про них або висновків про невідповідність судді (кандидата на посаду судді) цим критеріям» [103]. Отже, наряду з абстрактною категорією «доброчесність», відповідність якій є запорукою подальшої інтеграції у інститут публічної влади, функціональною прерогативою даної організації є також акумуляція інформації про кандидатів, що дозволяє стверджувати про відсутність жодних обмежень у формуванні реноме претендента для подальшого представлення в якості висновку на розгляд адміністративної комісії.

Заслуговує на увагу також той факт, що діяльність Громадської ради доброчесності по перевірці кандидатів, на відміну від досліджених вище інститутів громадянського суспільства, носить структурований характер, оскільки підсумком такої діяльності виступає чіткий та документально оформлений висновок, який, де-факто, містить відповідь на запитання: «Чи відповідає кандидат, з огляду на його соціальну характеристику, посаді на заміщення якої претендує?». На нашу думку, ефективність антикорупційної участі будь-якого громадського інституту проявляється у його здатності вплинути на той чи інший процес, пов'язаний з корупціогенезом. Демонстрація громадської позиції, соціальний осуд та демонстративні лозунги, пропаговані в якості антикорупційної діяльності не досягають достатнього рівня ефективності, на противагу чому слід протиставити процесуально-оформлене та рішуче в адміністративно-правовому вимірі документальне заперечення проти призначення особи, дії котрої можуть містити ознаки корупційних деліктів, що властиве практиці досліджуваної організації.

Водночас, у напрямку вирішення проблеми щодо відсутності у національному законодавстві чітких критеріїв оціночної категорії «доброчесність» та методів визначення відповідності даній ознаці кандидатів на заміщення посад публічного управління, слід звернути увагу на програмний документ «Індикатори визначення невідповідності суддів (кандидатів на посаду судді) критеріям доброчесності та професійної етики», затверджені рішенням Громадської ради доброчесності від 11.01.2019 [104]. У контексті перевірки доброчесності кандидата, пропонується з'ясування його відповідності наступним параметрам, які становлять собою сфери ідентифікації доброчесності (в цілях превенції різночитань зафіксовані негативні фактори, які свідчать про невідповідність кожному з критеріїв):

➤ Незалежність. Невідповідність даному критерію констатується в наступних випадках: участь у процесах політичного протистояння (явна прихильність до певної політичної сили, що може проявлятися в ухвалюванні рішень на користь відповідної політичної партії/руху чи окремих її учасників);

представлення кандидата до державних нагород крім тих, призначення яких передбачено діяльністю судів загальної юрисдикції України; факти активної демонстрації антиукраїнської позиції у процесах «Революції гідності», анексії АРК чи військової експансії Російської Федерації; отримання невинуватених чи безпідставних преференцій майнового чи соціального характеру (набуття майнових активів за істотно заниженими цінами чи безоплатно, часті підвищення в займаних посадах, ранзі державної служби без очевидних для цього підстав); встановлення фактів використання адміністративного тиску з метою схилити відповідну службову особу до вчинення дій чи утримання від їх вчинення в інтересах кандидата.

При доречності кожного з наведених параметрів перевірки, залишається невирішеним запитання щодо доказів, які можуть вважатись достатніми при доведенні кожного з фактів, які свідчать про порушення вимоги щодо незалежності як компоненти доброчесності. Так, зокрема, застосування адміністративного тиску як факт порушення доброчесності повинно бути доведено або фактом службового розслідування, або ж вироком суду, що набрав законної сили, однак жодної деталізації цих обставин у рішеннях Громадської ради доброчесності не йдеться, що може слугувати підставою для оспорювання наданих нею висновків.

➤ Неупередженість (безсторонність). На думку автора, ключовою формою порушення даного індикатора доброчесності, серед інших, слід вважати відступ від принципу судової преюдиції. Преюдиційність судового рішення – це його відповідність попередній судовій практиці у справах, аналогічних за об'єктивними правовими ознаками та обставинами.

Неодноразово в науковій літературі відзначалось, що вітчизняній правовій системі не властиве застосування прецеденту як джерела права [105, с. 7-11; 106, с. 78], втім, незважаючи на слушність аргументів апологетів даної концепції у частині відмежування ознак Англосаксонської та Романо-Германської правових сімей, все ж, практичний розріз національного процесу правозастосування демонструє зворотну динаміку. Для прикладу, Л. Луць

відзначає: «Внаслідок системного тлумачення Конституції України та інших нормативно-правових актів Конституційний Суд України формулює правові позиції, які розкривають зміст законодавчої норми та мають офіційний характер, є обов'язковими до виконання. Оскільки правові позиції рішень Конституційного суду України застосовуються судами загальної юрисдикції, то це аналогічне застосуванню ними законодавчих актів і дозволяє віднести їх до «квазіпрецедентів» [107, 10-11]. Водночас, в якості аргументу на користь практики часткового прецедентного правозастосування, слід звернути увагу на покликання в рішеннях судів України різних інстанцій на практику касаційних судів та Верховного Суду України, що безумовно свідчить про практичне визнання суддями необхідності дотримання єдиної практики винесення рішень, тобто констатацію обов'язковості їх змісту у аналогічних справах, що є індикатором саме прецедентної системи.

Автор, відстоюючи концепцію судової преюдиції в Україні, наголошує на тому, що практика застосування різних підходів до вирішення аналогічних справ, тобто порушення принципу преюдиційності, неодмінно свідчить про певну заангажованість не лише представників суддівського корпусу, але й інших суб'єктів управління. Даний фактор неодмінно повинен враховуватись у контексті перевірки доброчесності кандидата.

Атрибутивними ознаками порушення вимоги щодо неупередженості суб'єкта управління також виступають: свідоме ухилення від прийняття управлінського рішення через механізми імітації тимчасової непрацездатності, виходу у відпустку; демонстрація прихильності чи застосування особливого підходу в управлінні в інтересах певного суб'єкта.

Здобувач звертає увагу на те, що ряд наведених форм порушення доброчесності практично неможливо задокументувати, що становить підставу для нівелювання контрольних заходів громадського впливу, ставлячи під раціональний сумнів результати аналізу доброчесності. Вважаємо, що в даному контексті слід звернути увагу на необхідність повної ревізії механізму забезпечення контролю у площині функціонування національної системи

органів публічного управління, оскільки покладання усього спектру контрольних функцій саме на інститути громадянського суспільства ставить під сумнів виправданість та ефективність існування публічного апарату як такого. Очевидно, дане питання потребує подальшого детального опрацювання, оскільки виходить за межі предмету дисертаційного дослідження та претендує на самостійну наукову розвідку у цій сфері.

➤ Чесність і непідкупність. Оскільки факт притягнення особи до юридичної відповідальності за вчинення корупційного правопорушення автоматично виключає можливість претендента на заміщення посади у сфері публічного управління, оскільки інформація про таку особу автоматично інтегрується у Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, доводиться констатувати, що типовими проявами невідповідності особи даному критерію доброчесності слід вважати:

- невиявлені НАЗК невідповідності у деклараціях кандидата за різні періоди,
- приховування чи повідомлення завідомо недостовірних відомостей у деклараціях;
- встановлення факту повідомлення неправдивих відомостей під час подачі документів на участь у конкурсі на заміщення посади.

Водночас, на думку А. Кладченко до типових форм невідповідності цензам чесності та непідкупності слід також відносити: «...прийняття суддею чи відповідальною посадовою особою рішення, яке в подальшому призвело до винесення Європейським судом з прав людини рішення, яким щодо України було констатовано порушення приписів Європейської конвенції та застосовано відповідні заходи сатисфакції» [107, с. 10].

На думку автора дане твердження є неконкретизованим та потребує перегляду, оскільки прийняття управлінського рішення, яке винесено у відповідності до національного законодавства України, як свідчить практика Європейського суду, в окремих випадках виступає предметом конструктивної критики даної судової організації. Дана ситуація обумовлюється істотною

дисоціацією вітчизняного законодавства, особливо у сфері процесуального виміру права, з оціночними критеріями, які використовуються у діяльності Суду. Таким чином, детермінантою позитивного висновку Суду про наявність порушення вимог Європейської конвенції у практиці правозастосування України, виступає недосконалість законодавства а не відступ від його норм конкретно посадовою особою. Таким чином, інтеграція даного цензу у процедуру перевірки доброчесності кандидата є виправданою лише у разі констатації Європейським судом факту порушення законодавства, яке відбулось з вини претендента на заміщення публічної посади.

➤ Дотримання етичних норм, рівність. Морально-етична складова діяльності суб'єкта владних повноважень складає вагомому запоруку ідентифікації валідності усієї системи публічного адміністрування. Носій владних повноважень, перш за все – компонента суспільства, відтак його здатність до емпатії, просоціальна спрямованість дій та рівень комунікації з соціальними суб'єктами повинен відповідати базовим запитам суспільства. Оскільки критерії для визначення вказаного цензу є абсолютно відносними, пропонуємо наступну змістовну організацію типових порушень даного цензу:

- неналежне виконання сімейних, батьківських обов'язків (невиконання чи порушення аліментних зобов'язань);
- втручання в діяльність журналістів (перешкоджання у реалізації права на фіксацію процесів управління без використання стаціонарних засобів відео-чи фотофіксації);
- порушення принципу гласності судових засідань (відмова у наданні доступу до відкритого судового засідання, видалення особи з судового засідання з формальних причин);
- зневажлива, некоректна комунікація з дестинаторами адміністративних послуг;
- використання оціночних тверджень, які дають підстави для сумніву в неупередженості суб'єкта управління.

➤ Якість управлінських рішень суб'єкта владних повноважень. Аналіз практики діяльності громадських інститутів, щодо проведення перевірки кандидатів на заміщення публічних посад, засвідчує, що такі заходи проводяться абстраговано від з'ясування ключового, як на нашу думку, показника – ефективності провадження управлінських заходів. Індикатором якості адміністративного продукту (управлінських рішень та актів) суб'єкта владних повноважень, вочевидь, виступає співвідношення загальної кількості прийнятих та скасованих, оскаржених рішень, а також визначення дисциплінарної відповідності досліджуваного суб'єкта вимогам публічної служби.

Оскільки ресурсу відкритих інформаційних джерел є об'єктивно недостатньо для проведення вказаного процесу перевірки кандидата (з огляду на процес зашифрування персональних даних у ЄРСП), очевидно є потреба здійснення інформаційного запиту у ті установи, в межах яких кандидат проходив державну чи муніципальну службу.

На даний момент у законодавстві відсутня вказівка на обов'язковість перевірки результативності управлінської діяльності, що потребує внесення змін у законодавство про державну службу. З огляду на вказане, пропонуємо ч. 1 ст. 25 Закону України «Про державну службу» доповнити п. 8 наступного змісту: «Перелік органів державної влади, у яких особа проходила державну службу з вказівкою на прийняті в межах функціональних обов'язків рішення, які виступали предметом судового перегляду та були скасовані». У свою чергу конкурсна комісія у взаємодії з інститутами громадянського суспільства здійснює перевірку наданих відомостей, що дозволить істотно підвищити якість управлінської діяльності при подальшому проходженні служби кандидатом, оскільки претенденти, якість управлінської діяльності яких є низькою автоматично будуть займати нижчі рейтингові позиції у порівнянні з більш кваліфікованими кандидатами.

Підсумовуючи результати проведеного дослідження, варто консолидувати здійснені умовиводи для надання їм характеру категорій.

Під поняттям доброчесності пропонуємо розуміти встановлений, на основі комплексного аналізу якісних та кількісних індикаторів юридичного, морально-етичного, психологічного та соціального типів, висновок про відповідність кандидата вимогам, які висуваються соціальним середовищем до особи, яка здійснюватиме управлінські процеси на відповідній посаді та залишають поза раціональним сумнівом сатисфакцію суспільства результатами діяльності особи, яка успішно пройшла таку перевірку.

Критеріями доброчесності пропонуємо вважати: незалежність, неупередженість, соціальну незаангажованість, непідкупність, дотримання етичних норм, старанність та паритетність у здійсненні управління, позитивний показник якості адміністративного продукту.

В цілях забезпечення єдиного підходу у практиці перевірки доброчесності кандидата на заміщення посади публічного управління, пропонуємо наступний алгоритм такої перевірки:

- 1) звернення з запитом у органи публічної влади, які вказані кандидатом у документах, поданих для підтвердження стажу управлінської діяльності, задля отримання інформації про кількісне співвідношення прийнятих / ухвалених / затверджених та скасованих / оскаржених / опротестованих актів управління;
- 2) скерування запиту про наявність у вищестоящих, по відношенню до тих, в яких проходив службу кандидат, інстанціях зареєстрованих скарг на дану особу, змісту таких скарг та результатів їх розгляду;
- 3) перевірка соціального реноме кандидата за вказаним місцем проживання та трудової діяльності;
- 4) перевірка відомостей, які містяться у декларації кандидата у співставленні з інформацією, яка міститься у Єдиному реєстрі декларацій, Єдиному державному реєстрі речових прав на нерухоме майно;
- 5) виявлення наявності інформації про кандидата у Єдиному реєстрі боржників;

б) перевірка наявності у ЄРСР відомостей про притягнення особи до адміністративної відповідальності чи закриття кримінального провадження з не реабілітуючих підстав.

В цілях забезпечення неухильного дотримання наведеного алгоритму та використання єдиного переліку критеріїв перевірки доброчесності кандидатів на заміщення посад, пов'язаних зі здійсненням публічного управління, пропонується їх затвердження шляхом прийняття постанови Кабінету Міністрів України з врахуванням громадських слухань та консультацій. На нашу думку, нормативна фіксація запропонованого здобувачем алгоритму та критеріїв перевірки дозволить істотно посилити роль громадських інститутів у процесі формування якісного кадрового апарату органів публічної влади та істотно зміцнити доказове значення висновків, які надаються відповідними громадськими організаціями у ході перевірки кандидатів [108].

Висновки до розділу 2

За результатами аналізу адміністративно-правового забезпечення участі інститутів громадянського суспільства в процесі запобігання корупції в Україні, ми дійшли таких висновків:

З'ясування структури нормативно-правового виміру участі інститутів громадянського суспільства в процесі запобігання корупції в органах державної влади та органах місцевого самоврядування проведено з виділенням двох структурних компонент:

1) загально-правова компонента (універсальні, з точки зору інтегративного впливу на усю систему відносин у сфері запобігання корупції, правові акти та їх окремі положення, які набувають значення нормативно-правових актів загальнодержавного типу);

2) інституційна компонента (вторинні нормативні акти, які деталізують зміст бланкетних норм попередньої компоненти, а також програмні акти, положення, інструкції та регламенти, які видаються в межах та на виконання приписів універсальних нормативно-правових актів у сфері запобігання корупції).

З метою зміцнення ролі інститутів громадянського суспільства у сфері запобігання корупції запропоновано інтеграцію у національне законодавство наступних механізмів:

а) скерування до НАБУ в цілях подальшої перевірки відомостей про невідповідність стану матеріального забезпечення суб'єктів управління рівню офіційного грошового утримання за рахунок відповідних бюджетів;

б) процедуру участі громадських організацій, які мають досвід у сфері запобігання корупції, у процедурі розробки проектів нормативно-правових актів, якими визначаються засади антикорупційної діяльності;

в) запровадження єдиного публічного реєстру управлінських актів для відстеження ефективності діяльності носіїв владних повноважень та виявлення потенційного конфлікту інтересів.

В якості істотного недоліку діючої системи залучення громадськості у процес запобігання корупції визначено відсутність практики інтеграції громадських рад чи інших постійнодіючих колегіальних громадських утворень у процес комплектування регіональних та локальних органів публічної влади.

Встановлено, що попри транспарентність процесу формування складу громадських рад при центральних органах влади, вимоги, які ставляться до кандидатів є недостатніми та носять негативний характер (являють собою виключно обмеження за певними цензами без встановлення кваліфікаційних вимог претендентів). Відсутність дієвого методу ідентифікації апробованого кандидатом досвіду реальної антикорупційної діяльності ставить під загрозу подальшу здатність кандидата провадити ефективний громадський контроль за потенційними корупційними ризиками, оскільки потребує відповідних навиків та досвіду.

Запропоновано встановити кваліфікаційні вимоги до кандидатів на участь у відборі до складу громадських рад, які б включали наявність профільної освіти (юридичної чи економічної) та наявність досвіду правозахисної чи антикорупційної діяльності не менше двох років, що б обумовило здатність до практичного виконання функцій, які покладаються на даний інститут.

У ході дослідження процедури перевірки доброчесності кандидатів на заміщення публічних посад, виявлена фактична відсутність чітких критеріїв встановлення правової та морально-етичної компонент у складі даного соціального індикатора придатності кандидата до заміщення посади публічної служби, що породжує низку проблем у практичному застосуванні механізму соціального відбору кандидатів.

Обґрунтовано, що дисоціація підходів та методів перевірки громадськими інститутами доброчесності кандидатів на заміщення публічних посад детермінує низку наслідків:

а) різні підходи до вирішення аналогічного завдання слугують запорукою конструктивного удосконалення алгоритму в цілому, оскільки такий стан речей

дозволяє порівняти результативність кожного з апробованих підходів за їх кінцевими результатами у процесуальній динаміці;

б) відсутність усталеної методики перевірки кандидатів створює казус спірності конкретної методики та ставить під сумнів виправданість та допустимість втручання у ті чи інші сфери особистого життя кандидатів.

З огляду на виявлення відсутності нормативної фіксації алгоритму перевірки результативності управлінської діяльності, запропоновано ч. 1 ст. 25 Закону України «Про державну службу» доповнити п. 8 наступного змісту: «Перелік органів державної влади, у яких особа проходила державну службу з вказівкою на прийняті в межах функціональних обов'язків рішення, які виступали предметом судового перегляду та були скасовані». Дане нововведення дозволить істотно підвищити якість управлінської діяльності при подальшому проходженні служби кандидатом, оскільки претенденти, якість управлінської діяльності яких є низькою автоматично будуть займати нижчі рейтингові позиції у порівнянні з більш кваліфікованими кандидатами.

Пропонуємо під доброчесністю вважати встановлений, на основі комплексного аналізу якісних та кількісних індикаторів юридичного, морально-етичного, психологічного та соціального типів, висновок про відповідність кандидата вимогам, які висуваються соціальним середовищем до особи, яка здійснюватиме управлінські процеси на відповідній посаді та залишають поза раціональним сумнівом сатисфакцію суспільства результатами діяльності особи, яка успішно пройшла таку перевірку.

Запропоновано до критеріїв доброчесності відносити: незалежність, неупередженість, соціальну незаангажованість, непідкупність, дотримання етичних норм, старанність та паритетність у здійсненні управління, позитивний показник якості адміністративних послуг та актів управління.

В цілях забезпечення єдиного підходу у практиці перевірки доброчесності кандидата на заміщення посади публічного управління, запропоновано наступний алгоритм такої перевірки:

1) звернення з запитом у органи публічної влади, які вказані кандидатом у документах, поданих для підтвердження стажу управлінської діяльності, задля отримання інформації про кількісне співвідношення прийнятих / ухвалених / затверджених та скасованих / оскаржених / опротестованих актів управління;

2) скерування запиту про наявність у вищестоящих, по відношенню до тих, в яких проходив службу кандидат, інстанціях зареєстрованих скарг на дану особу, змісту таких скарг та результатів їх розгляду;

3) перевірка соціального реноме кандидата за вказаним місцем проживання та трудової діяльності;

4) перевірка відомостей, які містяться у декларації кандидата у співставленні з інформацією, яка міститься у Єдиному реєстрі декларацій, Єдиному державному реєстрі речових прав на нерухоме майно;

5) виявлення наявності інформації про кандидата у Єдиному реєстрі боржників;

6) перевірка наявності у ЄРСР відомостей про притягнення особи до адміністративної відповідальності чи закриття кримінального провадження з nereабілітуючих підстав.

Основні наукові результати опубліковані в працях: [61; 108]

РОЗДІЛ 3

ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ МЕХАНІЗМУ ЗАЛУЧЕННЯ ІНСИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ДО ПРОЦЕСУ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

3.1 Аналіз практики зарубіжних країн щодо інтеграції інститутів громадянського суспільства в адміністративно-правовий вимір запобігання корупції

Глобалізаційні тенденції, властиві сучасному етапові розвитку світових політико-правових процесів, обумовлюють очевидну необхідність та вигідність врахування міжнародного досвіду у вирішенні конкретних стратегічних задач для подальшої імплементації апробованих та підтверджених ефективним застосуванням заходів та механізмів. Не становить собою винятку з наведеної закономірності також і питання запобігання корупції шляхом залучення інститутів громадянського суспільства.

Резюмуючи проведений аналіз наукової вибірки спеціальних досліджень у даній сфері, змушені відзначити, що відомості про методіку залучення громадянського суспільства у антикорупційну діяльність в іноземних державах, досить часто дослідниками обмежуються виключно констатацією факту та вказівкою на форму такої участі. Таким чином змістовна компонента, яка становить максимальну емпіричну цінність для процесу удосконалення національного виміру антикорупційної діяльності, залишається осторонь детального та комплексного аналізу науковців. Відтак, незважаючи на значну кількісну характеристику наукових вибірок у даній сфері, якісний, практично-прикладний показник результатів таких досліджень є вкрай низьким.

Окремим питанням дослідження досвіду іноземних держав у сфері залучення інститутів громадянського суспільства у процеси запобігання

корупції було приділено увагу у працях: М. Мельника [10; 45; 133], Є. Невмержицького [39;127], С. Кононенко [56], Т. Козлова [54], В. Уткіна [44], О. Шевчука [59], О. Прохоренка [57], Ю. Мірошника [58], О. Кабанова [14; 67], А. Долгова [65], Ю. Назара [109] та інших.

В цілях виконання завдань, поставлених перед здобувачем в межах предмету дисертаційного дослідження, було сформовано вибірку держав, які, за даними міжнародних аналітичних організацій, демонструють високі рівні ефективності антикорупційної діяльності, досягнення якого відбулось саме завдяки залученню інститутів громадянського суспільства у національну антикорупційну практику.

Дослідження досвіду Фінляндії засвідчує ефективність застосованих у цій державі конструктивних антикорупційних векторів активності, які гармонічно інтегрувались у національну правову систему та забезпечили практичну нейтралізацію корупції, а саме:

- 1) Надання повної автономії муніципалітетам.

На відміну від досвіду значного числа постсоціалістичних держав, в практиці яких громадянське суспільство асоціюється з відповідними соціальними організаціями, наділеними певним юридичним статусом, досвід Фінляндії демонструє, що ключовим репрезентатором громадянського суспільства слід вважати населення держави. Організаційною формою забезпечення участі громадян у суспільно-політичному житті держави являється діяльність муніципалітетів, які створюються у відповідності до адміністративно-територіального поділу, незалежно від чисельності населення у відповідній одиниці.

Як слушно відзначає О. Прохоренко: «...корупція існує лише у призмі здійснення державного управління. При відсутності бюрократичних передумов виникнення корупційних проявів є неможливим. Децентралізація влади та самоврядність громадських інститутів є найефективнішими засобами нейтралізації даного негативного соціального явища. ...Муніципальна система організації влади в Фінляндії є яскравим підтвердженням ефективності

зменшення інтенсивності державного втручання в окремі сфери суспільного розвитку, як запоруки викорінення корупційних правопорушень» [110, с. 393].

Локалізація автономії муніципальних утворень Фінляндії зосереджена у наступних сферах повноважень:

а) проведення відкритих конкурсів на заміщення посад, пов'язаних з управлінням на території відповідного муніципалітету;

б) самостійна організація та затвердження результатів тендерних процедур, спрямованих на забезпечення функціонування відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

в) автономний процес розпорядження ліквідними активами, які перебувають у віданні муніципальних органів;

г) вирішення питань стратегічного розвитку та плебісцитний порядок обрання оптимальних пропозицій щодо удосконалення соціальної інфраструктури.

Населення відповідного муніципалітету, самостійно формуючи склад органів управління, відчуває вищий рівень довіри до вказаних осіб, аніж при використанні адміністративної процедури призначення, властивої для формування адміністративного апарату у централізованих чи відносно-централізованих формах державного устрою. Соціальна підтримка влади посилюється також відсутністю будь-яких обмежень щодо внесення соціальної ініціативи на розгляд муніципальних відомств: від побутових питань до процедури відсторонення чи заміщення посадовця, який неналежно виконує покладені на нього повноваження.

Механізм проведення локального плебісциту в Фінляндії, як вказує Карл Фрідріх також істотно сприяє соціальній активності у прийнятті рішень з питань громадського життя, посилаючи регулятивну заінтересованість громадян: «Абсентеїзм (політична байдужість), властивий населенню багатьох держав сучасного світу, було зведено до мінімуму запровадженням інтерактивної системи громадянина Фінляндії (ІСГ). Реєстрація у даній системі відбувається при видачі паспорта, починаючи з 1997 року. Основними

сервісами ІСГ є автоматичний моніторинг та видача користувачеві інформації про питання, які виносяться на громадські слухання в межах території проживання особи, що передбачає можливість участі в плебісциті віддалено після авторизації. Водночас даною системою передбачається доступ до рішень локальних органів влади, наводяться відкриті звіти про стан фінансового наповнення місцевого бюджету. Де-факто громадянин має можливість в режимі реального часу відстежувати усі управлінські процеси, які, у тій чи іншій мірі, можуть вплинути на його законні інтереси» [111, с. 24]. Таким чином роль громадянського суспільства у здійсненні контролю за ефективністю публічного управління досягає максимального значення, унеможливаючи навіть незначні корупційні прояви.

2) Відносно-фіксована система оплати праці публічних службовців.

Переслідуючи мету створення державного апарату сервісного типу, ще у 1990 році Ендускунта (парламент) Фінляндії прийняв «Акт про визначення розмірів затрат на адміністрування» №113/1990 [111]. Даним документом визначаються повноваження центральних органів влади змінювати розмір щомісячного грошового забезпечення державних службовців на основі врахування якості виконуваних ними функцій. Хоча в даному акті не визначався механізм аналізу якісних показників управлінської діяльності, все ж, з огляду на функціональні можливості описаної Інтерактивної системи громадянина, приходимо до висновку про те, що до основних критеріїв такої оцінки слід віднести наявність/відсутність скарг на конкретну посадову особу, рейтингові показники, які формуються населенням відповідного муніципалітету та безпосередня оцінка якості роботи керівником особи.

На наше переконання, продемонстрований підхід до фінансового забезпечення публічної служби дозволив досягти ряду позитивних тенденцій, а саме:

а) підвищення мотивації службових осіб щодо належного виконання управлінських функцій з огляду на пряму залежність від цього рівня матеріального забезпечення;

б) підвищення якості взаємодії та толерантності службових осіб щодо одержувачів адміністративних послуг;

в) зацікавленість суб'єкта владних повноважень у налаштуванні конструктивного діалогу з відповідною територіальною громадою для підвищення рівня соціальної сатисфакції діяльністю органів публічної влади.

Водночас, безпосередня участь громадян у оцінці діяльності носіїв владних повноважень створює ефективний превентивний захід щодо потенційних корупційних ризиків, оскільки соціальне середовище відчуває особисту відповідальність за якісне комплектування владного апарату, що нівелює латентність притаманну корупційним деліктам та водночас підвищує оперативність реагування громадян на вказані дефекти управлінської діяльності.

3) Перегляд системи формування та розпорядження коштами державного та місцевих бюджетів.

Щодо корупційних правопорушень аксіоматичною є закономірність – кількість бюрократичних процесів у певній сфері управління прямопропорційно впливає на рівень ризику виникнення корупційних зловживань. Усталена практика розмежування дохідно-видаткової частини державного бюджету у більшості держав колишнього СНД передбачає ряд процесів передачі, розподілу та асигнування коштів, при яких доходи місцевих бюджетів перераховуються на єдиний бюджетний рахунок центрального фінансового органу, розподіляються за цільовими програмами, визначеними урядом і лише тоді скеровуються, у певній частині, на забезпечення місцевих видаткових потреб.

Наведений алгоритм фінансових процесів сповільнює процедуру реалізації програм локального розвитку, створює запоруки для маніпуляцій з коштами, формує стійке недофінансування місцевих бюджетних програм.

Цінним у контексті подолання корупційної складової у процесах використання бюджетних коштів є досвід Фінляндії щодо чіткого розмежування та відступу від аглютинації місцевих та державних бюджетних

ресурсів. Кожен муніципалітет наділений повною самостійністю щодо використання усієї прибуткової частини місцевого бюджету, при цьому обсяг інвестиційних асигнувань не може бути нижчим 25% від валового річного значення локальних доходів. Дотації та субвенції не використовуються, що спрощує процес контролю за ефективністю використання бюджетних коштів. Інвестиційна практика на локальному рівні зміцнює економіку держави, оскільки доходи місцевих бюджетів щорічно зростають без створення додаткового навантаження на державні фінансові ресурси.

З огляду на повну відкритість локальних бюджетних програм, участь мешканців муніципалітетів у прийнятті рішень щодо напрямків асигнування, а також через просту структуру наповнення бюджету, неправомірне використання коштів фактично унеможлиблюється, що виключає основну складову корупції як явища – зловживання владою в цілях особистого збагачення.

4) Забезпечення абсолютної транспарентності актів органів державної та муніципальної влади.

Можливість ефективного здійснення заходів громадського контролю за діяльністю органів публічної влади істотним чином залежить від можливості контролюючих інститутів здійснювати аналіз актів, які видаються підконтрольними суб'єктами на виконання наданих останнім офіційних повноважень.

Національне законодавство України містить лише обмежену опосередковану можливість щодо доступу до актів органів публічної влади, реалізація котрої відбувається в порядку запитів про надання інформації, або ж у контексті процесуального забезпечення провадження на підставі ухвали чи постанови суду. Очевидно що кожній з вказаних форм одержання інформації повинна передувати достеменно поінформованість громадського інституту щодо предмету запиту, його реквізитів та щодо ймовірної наявності у запитуваній інформації відомостей, які можуть свідчити про порушення вимог законодавства про запобігання корупції. Водночас, звертаємо увагу на

обмеженість обсягу інформації, яка безоплатно надається за відповідними запитами приватних суб'єктів, що, з огляду на неприбутковий характер діяльності громадських інститутів, ставить під раціональний сумнів можливість проведення повноцінної перевірки управлінської діяльності органів публічної влади [112].

Слід врахувати також той факт, що опрацювання значної кількості інформаційних запитів істотно знижує якість основної діяльності підконтрольного суб'єкта, з огляду на надмірне навантаження на службових осіб та необхідність дотримання бюрократичних процедур у ході надання відповідей на запити.

З огляду на наведені факти, доцільним є врахування досвіду Фінляндії, у практиці якої запроваджено повністю інтерактивну систему доступу громадських інститутів до усієї системи актів управління, які приймаються органами публічної влади. Дана система функціонує у формі персональних авторизованих форм доступу громадян до єдиної інформаційної бази, при цьому жодні реквізити чи відомості документа не підлягають шифруванню чи обмеженню доступу.

У сенсі ролі наведеної системи у забезпеченні ефективної участі інститутів громадянського суспільства у процесі запобігання корупції, то така набуває прояву у наступних факторах:

а) відсутність бюрократичних перепон у одержанні повних відомостей про акти управління та дестинаторів адміністративних послуг без приховування персональних даних (виключає можливість непотизму, зловживання владою у власних інтересах та інтересах близьких осіб, застосування різної управлінської практики у аналогічних питаннях);

б) відстеження якості надання адміністративних послуг (оперативність надання дозвільної документації, інформації про оскарження прийнятого рішення);

в) здатність громадських інститутів відстежувати рух коштів за відповідними програмами та здійснювати зведений аналіз ефективності бюджетного регулювання.

5) Відсутність спеціальної процедури розгляду справ про корупційні правопорушення, незалежно від посади чи офіційного статусу фігурантів справи.

У науковій літературі непоодинокими є твердження про виняткову необхідність виведення процедури запобігання корупції за межі загальної адміністративної вертикалі влади задля мінімізації потенційного адміністративного тиску на розслідування та прийняття рішення по справі. Зокрема, Л. Аркуша, досліджуючи прояви корупції в митних органах, відзначала: «Незначна кількість обвинувальних вироків, а відтак і недостатня превенція у сфері корупційної злочинності в відомчих системах державної влади, обумовлена, насамперед, відсутністю спеціальної судової установи та відокремленого слідчого підрозділу, який би не відчував тиску з боку високопосадовців, інтересам яких суперечить ефективне розслідування корупційних справ» [113, с. 186]. На час проведення цитованого дослідження у 2012 році, науковим співтовариством очікувалась істотна інтенсифікація антикорупційної діяльності, що пов'язувалось з інтеграцією спеціальних антикорупційних установ у систему органів публічної влади України. Доводиться констатувати, що створення спеціального антикорупційного суду, прокуратури та ряду інших установ, наділених винятковими повноваженнями щодо запобігання корупції, все ж не дало відчутного ефекту у нейтралізації корупції як явища.

Однак, наряду з апологетами спеціальної моделі антикорупційної діяльності, значна частина зарубіжного наукового співтовариства відзначає і негативні фактори такої концентрації антикорупційних заходів. Зокрема, М. Мак-Муллан відзначає: «Явище централізації, особливо у сфері правоохоронної діяльності, завжди тяжіє до зловживань, переростаючи у неефективність в цілому. Не є винятком і питання протидії корупції. При

обранні конкретної моделі антикорупційної діяльності, перш за все, слід зважити на те, чи позитивні наслідки спеціалізації процедури розслідування та розгляду корупційних справ домінуватимуть над факторами надмірного навантаження на антикорупційні установи, повною чи частковою відсутністю доступу громадськості до інформації про перебіг слідчих дій, можливістю спеціалізованої закритої антикорупційної установи блокувати, за формальними причинами, роботу інших публічних інститутів тощо. Очевидно, що ряд наведених ризиків ставить під сумнів необхідність формування окремого антикорупційного підрозділу чи установи» [114, с. 187-188].

Оцінюючи наведену концепцію, відзначимо, що вітчизняний досвід створення антикорупційних підрозділів, перш за все, детермінувався необхідністю превенції адміністративного тиску на осіб, які провадять заходи антикорупційного спрямування. Практика розгляду судами загальної юрисдикції справ про резонансні корупційні злочини в Україні засвідчив вкрай низьку результативність таких проваджень у сенсі відстоювання національних інтересів, що, наряду з абстрактним формулюванням антикорупційних приписів національного законодавства, враховуючи істотні можливості підсудних використовувати неформальний вплив на хід судочинства, створював динаміку безкарності корупціонерів. Відтак ключовим мотивом спеціалізації в Україні антикорупційних установ виступала необхідність їх виведення з прямого підпорядкування адміністративної вертикалі, тобто надання можливості автономного функціонування без потенційного втручання в об'єктивність проваджень.

Зважаючи на недостатню продуктивність національних заходів щодо автономізації інститутів по запобіганню корупції, доцільно визначити, якими є фактори обрання Фінляндією загальної системи розгляду корупційних правопорушень:

а) низька облікова кількість корупційних правопорушень обумовлює нерентабельність створення спеціальної антикорупційної установи в державному апараті;

б) відсутність у законодавстві держави спеціальних процесуальних вказівок щодо розгляду корупційних деліктів, що прирівнює їх до усього масиву деліктів;

в) недопустимість конфіденційності процесу розгляду справи про корупційний делікт, що переслідує мету загальної превенції корупційних правопорушень.

З наведеного переліку факторів вбачається, що неспеціалізована система запобігання корупції здатна функціонувати ефективно лише у разі низького індикатора корупційної активності та застосовується через недоречність нагромадження адміністративних утворень з вузьким профілем спеціалізації, відтак дієвість такої антикорупційної моделі у реаліях національної правової системи України є вкрай сумнівною.

Досвід антикорупційної діяльності Великобританії дає підстави для виокремлення наступних позитивних аспектів для їх подальшої імплементації у національну правову систему:

➤ Інтеграція представників громадянського суспільства у призму політико-правових процесів.

Значна активність громадських рухів у процесі протидії корупції у Великій Британії, проявами якої виступили гучні політичні викриття, обумовила конструктивну реакцію Парламенту держави – з 1994 року, у складі Парламенту діє «Комітет Нолана» – інституція, яка, використовуючи широкі повноваження, надані законодавством, провадить незалежні розслідування професійної діяльності представників влади, незалежно від їх посади та статусу. Висновки Комітету слугують достатньою правовою основою для розгляду ймовірних порушень держаними службовцями не лише вимог національного законодавства, але й норм соціальної поведінки, моралі тощо.

Як слушно відзначає В. Чхвіадзе: «Досвід пострадянського табору держав демонструє віддаленість та обмеженість до рівня формальності процесу участі громадських інституцій у публічних процесах. Консультативна роль такої участі зводиться нанівець результативність громадських ініціатив. Створення

Комітету Нолана, інспіроване викриттям лобізму у Парламенті, де-факто дало відлік новій віхи реалізації співпраці державного та громадського вимірів у процесі налагодження ефективного запобігання службовій деліктності» [115, с. 45-46].

Значною перешкодою на шляху до повноцінного залучення громадянського суспільства у процес протидії корупційним проявам є відсутність ефективного інструментарію для реалізації потенціалу соціальних інститутів у сфері моніторингу, виявлення та документування корупційних правопорушень. Досвід Великобританії засвідчує, що методом розв'язання окресленої проблеми не можуть виступати формальні, поверхневі зміни національного законодавства, важливою є ревізія самої моделі громадсько-публічної взаємодії з наданням такій окреслених та функціональних інституційних форм, якою і виступає Комітет Нолана.

Приходимо до висновку, що локальні інституційні громадські інститути, які функціонують при окремих публічних інститутах, безперечно вносять свій конструктивний вклад у процес протидії факторам корупції, втім для досягнення стратегічних показників ефективності такої моделі невідкладним заходом є запровадження постійно діючої громадської інституції, яка здатна інтерактивно впливати на політико-правові процеси загальнодержавного значення. На думку автора, створення національного аналогу Комітету Нолана при Уряді чи Парламенті України дозволить докорінно змінити не лише показники ефективності антикорупційної практики, але й сам інститут публічного управління, що є очевидно затребуваним соціальним пріоритетом.

➤ Законодавче визначення статусу та повноважень «Комітету зі стандартів у публічній сфері» (далі – Комітет).

На момент заснування Комітету, останньому було надано досить обмежені повноваження: дослідження соціальної думки щодо державної політики; перевірка ефективності та правомірності діяльності вищих посадових осіб держави (міністрів, членів Сенату та Палати обшин); підготовка звітів про проведену роботу. Однак, з огляду на практичну неможливість ефективного

моніторингу процесів лобізму, Комітетом було розроблено, а Прем'єр-міністром внесено на розгляд Парламенту пропозицію щодо створення інтегрованого реєстру службових осіб, який включає усі облікові, соціальні, фінансові дані посадових осіб державного апарату. З цього приводу С. Стефанишин вказує: «Розширення Т. Блером повноважень Комітету із стандартів у публічній сфері запровадило практику самостійного відображення службовцями усіх потенційних ризиків, пов'язаних з можливістю використання владних повноважень у особистих цілях. На публічних службовців було покладено ряд зобов'язань: внесення відомостей про членів сім'ї, афілійованих бізнес партнерів, інших контрагентів з якими державний службовець перебував чи може перебувати у стосунках, які передбачають прихований інтерес; фіксацію банківських рахунків службовця; відображення трансакцій, які перевищують 10 тис. £, незалежно від дестинатора чи змісту платежу тощо» [116, с. 63].

Наведені заходи свідчать, що самого факту інтеграції громадського інституту в публічне середовище недостатньо для досягнення очевидних результатів у сфері його цільової діяльності, необхідним є також налаштування двостороннього діалогу та кооперації між громадським та публічним середовищами, що дозволить стимулювати поступ якості функціонування кожного з них у симбіозі.

Аналіз вітчизняної практики нормативної регламентації форм та механізмів участі інститутів громадянського суспільства у антикорупційній діяльності засвідчує низький рівень деталізації процедури реалізації повноважень вказаних інститутів. Національна правова система вирішення цих питань віднесла у виключну прерогативу самих інститутів, що набуває прояву у розробці та затвердженні внутрішніх регламентів, положень та інших інституційних програмних документів самими громадськими інститутами. На наше переконання, такий підхід є недостатньо виправданим, оскільки питання доступу до внутрішньої управлінської інформації (яка і виступає первинним джерелом доказів для підтвердження існування корупційних ризиків)

вирішується спеціальними законами, що ставить під сумнів можливість надання ієрархічної переваги локальним документам громадських інститутів над спеціальними захисними приписами законодавства.

Таким чином, без проактивної позиції законодавця, можливість ефективного функціонування інститутів громадянського суспільства у сфері запобігання корупції нейтралізується бюрократичними перепонами, що є невідкладною проблемою та потребує додаткового врегулювання.

➤ Запровадження презумпції винуватості у провадженнях щодо корупційних деліктів.

А. Куракін відзначає цікаву особливість антикорупційного механізму Великобританії: «Великобританія, як колыска демократії, свідомо здійснила вибір на користь часткового відступу від ключового постулату функціонування правової системи – презумпції невинуватості, запровадивши механізм покладення обов'язку щодо доведення правомірності походження активів саме на публічного службовця. ... обвинувальний ухил з властивими слідчими процесами, притаманний участі громадянських інституцій у антикорупційній практиці більшості країн було замінено на сигналітивну функцію, що істотно збільшило активність суб'єктів приватного права у сприянні виявленню потенційних корупційних надбань державних службовців» [117, с.37].

Відображена концепція функціонування правоохоронної системи у призмі корупційних деліктів, свідчить про пріоритезацію антикорупційних заходів у системі загальної правоохоронної діяльності, підтверджуючи серйозність загрози, яку несуть вказані правопорушення для усєї правової моделі держави.

На думку автора, презумпція винуватості у провадженнях в справах про корупційні делікти створює передумови для наступних наслідків:

а) збільшується загальна кількість проваджень у справах про корупційні делікти через активне залучення моніторингової функції суспільства;

б) скорочується тривалість проваджень у справах через зацікавленість підозрюваного у наданні усього пакету документів, які вказують на джерело

походження активів, що створює передумови для ефективного вирішення справи у контексті доведення факту правомірності володіння активами, або ж протилежного, у разі відсутності подачі належних правостановлюючих документів підозрюваним.

У випадку правомірного володіння активом надання підтверджуючих документів не становитиме складнощів, що створює запоруку ідентифікації неправомірно набутих усіх активів, по яких підозрюваним належних та допустимих доказів правомірності володіння майном не подано;

в) при збільшенні числа проваджень, навантаження на правоохоронні органи знижується через притаманність їм ролі арбітра при високій процесуальній активності підозрюваного у корупційній активності суб'єкта у частині формування доказової бази у справі;

г) зростає облікове значення виявлених фактів неправомірного збагачення, що створює умови для очищення публічного апарату від корумпованих службовців та розширює потенційну сферу перевірки правомірності управлінської практики службових осіб;

г) Громадські організації відчують посилення зворотного зв'язку з публічним апаратом, оскільки самого повідомлення про потенційну корупційну генезу активів достатньо для ініціації провадження, при цьому підтвердження звинувачення не входить в число обов'язків учасників громадянської антикорупційної ініціативи.

Наведені фактори вкотре засвідчують доречність та виправданість застосування вказаного антикорупційного заходу у практиці Великобританії, а відтак свідчать про доречність раціональної імплементації окремих аспектів такої апробованої практики у національну систему по запобіганню корупції в Україні.

Досвід Південної Кореї щодо запобігання корупції як системному явищу, напрямку пов'язаний з запровадженням у державі системи електронного документообігу «OPEN», яка включала наступні нововведення:

а) розробка електронної бази для інтеграції у систему Інтернет-ресурсів усіх органів публічної влади з можливістю верифікованого доступу приватних суб'єктів та службовців відповідних установ управління для автоматизації розподілу документації та виключення письмової версії документообігу;

б) навчання службовців щодо правил використання сервісу та підписання додаткових угод, які передбачали можливість звільнення у разі порушення методики діловодства, незалежно від змісту такого порушення;

в) щотижневе опитування приватних користувачів для отримання зворотної інформації про якість обслуговування та можливі покращення системи.

Відступ від письмового порядку взаємодії з публічним апаратом унеможливив виникнення корупційних ризиків у здійсненні управління. Водночас, Т. Ільєнок вказує на додаткові позитиви апробованої досвідом Кореї досвід застосування електронної системи урядування: «Програмний механізм системи «OPEN» включає усі реквізити документа, яким репрезентуються акти управління. Програма здійснює самостійний аналіз поданої заявником на розгляд документації за критеріями пошуку «пакетність» – чи подано усі необхідні документи та «валідність» – чи дійсні документи по даних базових державних реєстрів. Водночас у програму інтегровано відомості законодавства щодо граничних строків вчинення усіх процесуальних дій з документом, відтак у разі пропуску вказаного строку, інформація про службовця, який допустив порушення одразу скеровується до відділу моніторингу. Таким чином даний механізм робить неможливим відтермінування чи залишення без розгляду запит приватного суб'єкта, що може базуватись на бажанні службовця одержати неправомірну вигоду від управлінської діяльності» [118, с. 75].

Щодо питання залучення громадських інститутів у процес антикорупційної діяльності в Південній Кореї, то формами такого залучення виступають:

а) здійснення громадськими організаціями процесу обробки інформації від громадян та недержавних юридичних осіб щодо якості діяльності системи

державного та місцевого управління з скеруванням сигналітивних довідок безпосередньо Уряду країни. При цьому виключається можливість приховування окремих проблемних питань, що було б можливим при опрацюванні даної інформації державним апаратом;

б) відкритість усієї управлінської інформації, що дозволяє здійснювати комплексний моніторинг актів державних інституцій без застосування громадськими організаціями механізмів запитів чи звернень.

На нашу думку, доцільність запровадження електронної системи управління та відступ від матеріального документообігу – запорука ефективного викорінення корупції в Україні, при цьому усі необхідні ресурси для запровадження описаного механізму взаємодії соціального середовища та державного апарату у національній правовій системі наявні. Водночас, даний захід дозволить істотно посилити участь громадських організацій у антикорупційній діяльності, оскільки передбачатиме повну відкритість адміністративної системи та актів управління, які приймаються у ході поточної діяльності публічних службовців, що створить запоруки для дієвого моніторингу корупційних ризиків недержавними суб'єктами контролю без бюрократичних обмежень чи перешкод.

Апогею інтеграції громадських організацій у призму запобігання корупції було досягнуто у Швеції, що створює об'єктивні передумови для системного врахування досвіду даної держави у модернізації національної антикорупційної практики.

Інституційними елементами антикорупційної системи Швеції виступають Омбудсмени, антикорупційна поліція (налічує 25 осіб), громадська організація «Демократичний аудит». При цьому простежується чіткий поділ функціональних задач, які ставляться перед кожною ланкою:

- омбудсмени за напрямками здійснюють аналіз звернень громадян та, у разі виявлення ознак вчиненого корупційного правопорушення, адресують інформацію для аналізу в ГО «Демократичний аудит»;

- завданням антикорупційної громадської організації виступає комплексний аналіз адресної інформації про вчинення корупційних правопорушень, проведення перевірки даних, збір доказів, комплексне самостійне дослідження національного законодавства та практики його застосування на предмет факторів корупціалізації, перевірка діяльності усіх інститутів державного управління щодо додержання законодавства та підтримання високої продуктивності поточного управління;

- антикорупційна поліція здійснює виключно процесуальне оформлення одержаних джерел доказової інформації та готує матеріали для їх судового розгляду.

Залучення Омбудсменів в механізм запобігання корупції в Швеції ґрунтується не лише на необхідності створення умов для оперативного опрацювання інформації від соціального середовища про ймовірні фактори корупції в державному апараті, але й практичною необхідністю формування впевненості суспільства у тому, що соціально-правовий захист законних інтересів громадян – ключовий пріоритет діяльності усього державного механізму. Роль Омбудсмена в Швеції слушно відзначена у праці С. Косінова: «Національною політико-правовою традицією Швеції є істотна соціальна роль та високий авторитет Омбудсмена. Даний інститут не обмежуються однією посадовою особою, радше становить налагоджений офіс фахівців, основною задачею яких є усестороння допомога громадянам у питаннях, пов'язаних з захистом їх законних інтересів, незалежно від конкретної сфери суспільних відносин. ...Участь Омбудсмена у правовому врегулюванні конкретної ситуації, у призмі національної практики Швеції, не розцінюється з точки зору преференції чи вибірковості, натомість становить дієвий механізм соціальної підтримки, яка гарантується державою кожному громадянину» [119, с. 7]. На нашу думку, когерентний інститут Омбудсмена, властивий Швеції, оцінюється не з точки зору інтенсивності втручання офісу у певні правовідносини, а з позиції перманентної відкритості даного інституту, що дозволяє нам позиціонувати його в якості соціального індикатора та водночас каналу

комунікації, на відміну від властивого для країн колишнього СНД концепту інтерпретації даного інституту в якості захисного чи правовідновлюючого.

Усвідомлення необхідності комплексного та фахового підходу до вирішення корупційної проблеми в Швеції, наряду з розумінням неможливості консолідації усіх форм компетенції у діяльності конкретної службової особи, слугувало підставою для делегування аналітичних повноважень у сфері запобігання корупції спеціальній громадській організації «Демократичний аудит», до складу якої входять виключно висококваліфіковані експерти різних галузей знань: політологи, юристи, економісти, аудитори. Як слушно відзначають В. Топчій та В. Шкелебей: «Традиційна екстенсивна модель розвитку державного апарату, яка неминуче тяжіє до збільшення бюджетного навантаження при низькій тенденції до зміни продуктивності поточної правозахисної діяльності, у Швеції була замінена стратегічною передислокацією ключових аналітичних функцій у сфері протидії корупції у сегмент громадянського суспільства» [120, с. 72-73].

Слід відзначити, що особливістю шведської моделі антикорупційної діяльності також виступає відхід від волонтерської основи діяльності антикорупційної громадської організації «Демократичний аудит», яка фінансується інвестиційними агентами та бізнес асоціаціями держави, що дозволяє забезпечити високу кваліфікацію фахівців, які функціонують у її складі без необхідності державного фінансового втручання. Аргументація наведеного підходу до організації процесу підвищення ролі громадянського суспільства у сфері протидії корупції слушно відзначена дослідниками В. Дейнека, М. Кармалітою, О. Розум: «Зацікавленість бізнес-спільноти у забезпеченні активного та якісного функціонування громадського антикорупційного осередку обумовлюється потребою у розбудові та підтриманні належного макроекономічного ринкового клімату в державі, що є неможливим при корумпованості публічних інститутів. Натомість публічний інтерес у діяльності даної громадської організації полягає у підвищенні якості поточного функціонування інститутів управління шляхом перманентного

системного аналізу усієї вертикалі влади фахівцями «Демократичного аудиту», що супроводжується рішучими та конструктивними комплексними пропозиціями щодо удосконалення процесуальних чи нормативних компонент національної правової системи» [121, с. 25].

Співставлення наведених підходів до інтеграції громадських інститутів у процес запобігання корупції, що апробовані досвідом закордонних держав, у порівнянні з вітчизняними реаліями дає підстави для наступних умовиводів:

а) необхідно забезпечити належний рівень нормативно-правового забезпечення статусу, порядку формування персонального складу, кваліфікаційних вимог до кандидатів та процедури реалізації повноважень громадських організацій антикорупційного профілю. В цих цілях невідкладною є потреба прийняття типового регламенту діяльності громадських організацій даного типу шляхом прийняття відповідного закону задля дотримання логічної структури національного антикорупційного законодавства та забезпечення можливості практичного здійснення покладених на дані організації функцій з точки зору ієрархії нормативно-правових актів;

б) оперативного вирішення потребує проблема вибірковості акредитації постійно-діючих підрозділів громадського моніторингу при центральних органах виконавчої влади, а також запровадження структурних філіалів останніх в межах адміністративно-територіальних одиниць України;

в) вкрай доречним видається перегляд системи фінансування антикорупційних громадських організацій, що, за прикладом Швеції, може бути віднесено в площину інвестиційного інтересу приватних бізнес структур;

г) перегляду потребує вітчизняна модель документообігу, яка фактично унеможлиблює доступ громадських інститутів до аналізу змісту актів управління, при цьому здобувачем наголошується на необхідності запровадження електронної системи урядування, модель якої практично застосовується Південною Кореєю;

д) інтеграція моделі відступу від презумпції невинуватості у провадженнях по корупційні правопорушення у національне кримінальне

процесуальне законодавство з покладенням обов'язку доведення правомірності дій, походження активів чи інших інкримінованих фактів на відповідну службову особу, яка перебуває у статусі підозрюваного чи обвинуваченого;

ж) скасування бюджетного централізму та складної процедури консолідації-перерозподілу бюджетних коштів через єдиний казначейський рахунок з заміною даної моделі повною бюджетною автономією територіальних громад та відкритістю муніципального бюджетного процесу [122].

На нашу думку, вказані заходи дозволять істотно знизити інтенсивність корупційних проявів в Україні, забезпечивши кореляцію вітчизняної правової системи з основними конструктивними тенденціями міжнародного співтовариства.

3.2 Пріоритетні напрямки подальшого удосконалення механізмів залучення інститутів громадянського суспільства до процесу запобігання корупції в Україні

Проблема подолання корупції в Україні, з огляду на її актуальність, обумовила виникнення значного обсягу концепцій як стратегічного, так і локального типів, які, у тій чи іншій мірі передбачають ряд трансформацій національного правового, фінансово-економічного, інституційного та процедурного середовищ. Незважаючи на багатоманітність існуючих концепцій організації процесу запобігання корупції, жодна з них не оминає своєю увагою необхідність перегляду існуючої моделі інтеграції соціального середовища у процес запобігання корупції.

Питанню удосконалення механізму та форм залучення інститутів громадянського суспільства в межах національного політико-правового

простору України приділялась увага в працях багатьох теоретиків права, серед яких доцільно виділити: О. Хитра [123], Д. Брауна [124], Т. Тагаєв [125], А. Михненко, О. Руснак, А. Мудрова, С. Кравченка [126], Є. Невмержицького [127], В. Мілера [128], І. П. Левченка [129], Л. Ільчука [130], В. Іванцова [131, 132, 133], та інших.

Оскільки запорукою формування ефективної системи функціонування будь-якого соціально-правового механізму є побудова чіткої парадигми цілей та задач, вважаємо за доцільне структурувати та деталізувати ключові вектори підвищення ефективності інтеграції інститутів громадянського суспільства у процес антикорупційної діяльності, принагідно визначаючи ті фактори національного правового простору, що нівелюють ефективність даного процесу та наводячи практичні рекомендації щодо нейтралізації останніх. Основними запоруками удосконалення механізму залучення громадянського суспільства у процес запобігання корупції в Україні виступають:

➤ Регламентация правової основи формування та функціонування спеціалізованих антикорупційних громадських інститутів.

Як уже відзначалось у дисертаційному дослідженні, спеціальним правовим базисом діяльності антикорупційних інститутів громадянського суспільства виступають: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” (зі змінами та доповненнями) [134], локальні акти антикорупційних громадських інститутів (положення, статuti, програми). Вищезгаданою Постановою не передбачено процедури відбору представників громадянського суспільства для участі у здійсненні антикорупційного моніторингу та запобігання корупції в органах публічної влади, натомість регламентується порядок інтеграції представників громадськості у процес здійснення державної політики (консультативні, експертно-аналітичні функції). На думку здобувача, наведена аномія національного законодавства обумовлює істотне зниження загальної ефективності громадського сегменту запобігання корупції та потребує прийняття спеціального нормативного акта, а саме

постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового положення про громадські ради антикорупційного контролю», змістом якого повинні бути передбачені наступні приписи:

а) визначення статусу спеціальних антикорупційних громадських організацій в якості об'єднань громадян, більшість постійного складу яких має практичний досвід у здійсненні заходів з запобігання корупції та профільну освіту. Пропонуємо внести у процедуру реєстрації даних об'єднань процедуру підтвердження можливості надання таким статусу антикорупційної інституції шляхом подачі підтверджуючих документів у ході реєстрації даного інституту;

б) встановити в якості основних повноважень антикорупційних громадських організацій наступні:

- аналіз документальних та статистичних даних, процедури управлінської діяльності органів публічної влади на предмет наявності факторів корупції;

- підготовка аналітичних відомостей про виявлені порушення та можливі фактори корупціогенезу;

- проведення антикорупційної перевірки кандидатів на заміщення посад публічної служби щодо їх відповідності критеріям «доброчесності».

в) встановлення обов'язкової наявності стажу не менше двох років у сфері запобігання корупції в претендентів, які висуваються громадськими антикорупційними об'єднаннями на участь у формуванні громадських рад при органах публічної влади.

Водночас, очевидно є необхідність додаткової корекції положень національного законодавства у частині механізмів доступу до публічної інформації та основних показників управлінської діяльності органів публічної влади в цілому. Обмеженість обсягу інформації, яка надається на інформаційний запит суб'єктів приватного права, як і фактична відмова у наданні інформації з обмеженим доступом можуть використовуватись як правові механізми для ухилення від надання відомостей, які можуть містити інформацію про порушення суб'єктом управління вимог законодавства про

запобігання корупції. На нашу думку, з огляду на вказане, доцільно здійснити наступні заходи:

а) скасувати обмеження щодо обсягу документального супроводу відповіді на інформаційний запит суб'єктів приватного права. З цього приводу слушною є позиція А. Кладченко: «В розрізі проблеми співмірності інститутів доступу до публічної інформації та встановлення законодавчих обмежень щодо такого доступу, необхідно, перш за все, виходити з позицій пріоритетності законодавчих гарантій. Доступ до інформації – конституційна та міжнародно-визнана запорука здатності суб'єкта бути активним учасником соціального життя, передумова дійсної демократичної основи публічного устрою. Натомість інститут захисту інформації спрямований, передусім, на мінімізацію ризиків неправомірного використання відомостей з обмеженим доступом, що може становити загрозу національним інтересам. Слід водночас відзначити, що більшість відомостей, які підпадають під вказану правову охорону жодної, навіть потенційної, загрози національним інтересам не становлять, відтак, в руслі демократичних тенденцій, притаманних сучасному соціальному середовищу, вибір на користь зменшення ареалу охорони інформації є очевидною закономірністю» [135, с. 16].

На нашу думку, обмеження доступу громадських антикорупційних інститутів до інформації про стан управлінської діяльності, акти органів публічної влади, які виносяться в межах наданої їм компетенції, стан дотримання фінансової дисципліни, через існування нормативних приписів, які встановлюють особливий правовий режим охорони даних відомостей, де-факто суперечить первинному призначенню даних інституцій та відіграє роль фактора нівеляції ефективності антикорупційної діяльності в державі загалом. Дисертант підтримує попередньо запропоновану ініціативу щодо скасування наведених обмежень у сфері доступу громадських інститутів до інформації щодо управлінської діяльності публічних установ, що відтак потребує скасування та/або зміни ряду означених нормативних актів, якими такі обмеження встановлюються.

➤ Забезпечення системного характеру діяльності антикорупційних громадських інститутів у всій вертикалі органів публічного управління.

Проведене дисертантом дослідження стану реалізації програми залучення інститутів громадянського суспільства у процес запобігання корупції в органах публічної влади засвідчує безсистемність та вибірковість інтеграції постійно діючих громадських підрозділів у вертикаль публічних інститутів. Як вже відзначалось, постійно діючі громадські ради створені та діють виключно при спеціальних антикорупційних установах та у складі окремих міністерств Кабінету Міністрів України. Феномен відсутності системного значення взаємодії публічного та громадського секторів у питанні запобігання корупції істотним чином негативно відображається на ефективності антикорупційних заходів, про що неодноразово відзначалось дослідниками.

На думку М. Мельника: «Рішуча позиція та системний характер антикорупційної практики – апробована досвідом багатьох сучасних держав модель викорінення корупції як явища. Національна практика, нажаль, не характеризується комплексністю підходу до залучення громадських організацій до проведення антикорупційних заходів. Поодинокі антикорупційні інституції наразі застосовуються як дорадчі інструменти та виконують консультативну роботу в державних органах. Дану практику не можна вважати достатньою, а відтак розраховувати на конструктивні наслідки теж не доводиться...» [136, с. 66].

Практика евентуального дорадчого залучення інститутів громадянського суспільства лише в межах інформаційної сфери діяльності публічних органів, фактично унеможлиблює доступ таких громадських антикорупційних формувань до процесуальних, управлінських, адміністративно-фінансових аспектів діяльності державних та муніципальних установ. На наше глибоке переконання, практика створення постійних громадських підрозділів при усіх центральних органах державної влади – це не новація, а вимога сьогодення, запорука досягнення Україною істотного поступу у процесі нейтралізації корупційної компоненти у практиці публічного управління.

Водночас, у науковій літературі відзначалось питання щодо доцільності формування підрозділів громадського антикорупційного контролю також і при локальних органах влади. Зокрема, цьому питанню приділено увагу у працях А. Мізерія [137, с. 74], В. Лукомського [138, с. 62-67], О. Аслаханова [139, с. 86]. На нашу думку, доцільність такого заходу є не виправданою, оскільки, постійно діючий інститут громадського антикорупційного контролю, який діє в структурі центрального органу публічної влади, маючи доступ до інформації про діяльність локальних інститутів відповідної вертикалі, де-факто виконуватиме заходи контролю і в межах відповідної місцевої одиниці, при цьому загальна ефективність такої діяльності буде значно вищою через можливість співставлення досліджуваних показників перевірки з різних за критерієм адміністративно-територіального поділу підрозділів відповідного підконтрольного органу.

Формат інтеграції громадських інститутів у систему публічного управління, апробований функціонуванням громадських рад, вважаємо виправданим та таким, що заслуговує на подальше використання. У свою чергу, системність впровадження громадських рад як антикорупційних інститутів громадянського суспільства при центральних органах публічної влади, на наше переконання, становитиме ключовий фактор нейтралізації корупційної компоненти, особливо у сфері комплектування апаратів органів публічної влади, становлячи істотний превентивний механізм щодо виникнення корупційних ризиків у їх поточній управлінській діяльності.

➤ Запровадження повністю транспарентного електронного механізму документообігу.

Національною правовою системою України та практикою правозастосування, на даний момент фактично не передбачено механізму доступу суб'єктів приватного права до змісту актів управління, які вдаються органами публічної влади в межах їх функціональної компетенції. Захист інформації службового характеру та персональних даних, які можуть міститися в актах управління, створюють правовий режим при якому аналіз вказаних

відомостей на предмет наявності корупційних ризиків чи правопорушень при видачі відповідного акту може бути здійснений виключно правоохоронними органами в межах самостійного провадження чи заходів контролю, що свідчить про відсутність ознак системності та постійності таких заходів.

Створення механізму постійного антикорупційного контролю за поточною управлінською діяльністю – запорука нейтралізації корупції як явища, при цьому інтеграція громадських формувань у даний механізм є есенційною, з огляду на значний масив даних, які підлягають постійній перевірці. Втім, повноцінна реалізація громадського антикорупційного контролю за поточною управлінською діяльністю потребує створення системи віддаленого доступу до усіх актів, які видаються в межах компетенції органів публічної влади, що обумовлює невідкладність запровадження електронного документообігу та його структуроване розміщення в єдиній інформаційній системі.

У науковій спільноті сформувалось дві основні концепції щодо визначення можливості запровадження відкритого реєстру управлінських актів з наданням доступу до нього суб'єктам приватного права. Опоненти цього підходу як аргументи зазначають:

- порушення права на конфіденційність персональних даних та права на невтручання в особисте життя одержувачів адміністративних послуг [140, с. 59-61];

- складність та значні затрати, які доведеться понести державі для впровадження електронного документообігу [141, с. 107];

- можливість протиправного використання отриманої інформації при відкритому доступі до бази даних [142, с. 152].

Апологети вказаного підходу, аргументуючи доцільність запровадження електронного документообігу, відзначають на переваги такої моделі діловодства, у порівнянні з традиційним:

- розширення числа суб'єктів контролю за поточною діяльністю органів публічної влади без додаткового навантаження на державний механізм [143, с. 189-192];

- формування в службових осіб відчуття постійного контролю за їх діяльністю та усвідомлення неможливості приховати корупційні зловживання [144, с. 81];

- створення механізму єдиної управлінської практики з аналогічних питань, що є запорукою неупередженості процесу управлінської діяльності [145, с. 52-61].

Наявна доктринальна дискусія щодо можливості та доцільності запровадження механізму електронного документообігу, на думку здобувача, повинна бути вирішена в напрямку позитивної інтерпретації даного заходу, особливо у сфері залучення громадських організацій у сферу запобігання корупції. Не витримують критики доводи противників концепції електронного документообігу з огляду на те, що персональні дані, які надаються для прийняття управлінського рішення та відомості, які містяться в акті управління не є тотожними за критерієм обсягу, відтак протиправне використання цих відомостей при доступі до них інших суб'єктів є де-факто неможливим. Відзначені дослідниками позитивні аспекти запровадження та використання електронної системи документообігу, на нашу думку, слід доповнити також наступними факторами:

1) пришвидщення процесу документообігу та мінімізація безпосереднього контакту дестинатора адміністративних послуг з суб'єктом управління;

2) можливість подальшого скорочення бюрократичних етапів реєстраційно-погоджувальних процесів, проходження яких вимагається від суб'єктів приватного права

3) спрощення управління як процесу та ліквідація/модернізація правових конструкцій, які проявили власну неліквідність у процесі практичного правозастосування;

4) істотне підвищення ефективності заходів контролю за діяльністю органів публічної влади.

Узагальнюючи викладене, використання в Україні електронної системи документообігу істотним чином підвищить ефективність залучення інститутів громадянського суспільства в процес запобігання корупції, надавши можливість безперешкодного аналізу змісту актів управління, які видаються органами публічної влади не лише в обмеженому та редагованому вигляді, а зі збереженням усіх вихідних даних документа, що зведе нанівець можливість зловживання владою носіями управлінських повноважень, довільне визначення тривалості адміністративної послуги чи необґрунтовані відмови в їх наданні. Водночас участь громадськості у контролі за поточною управлінською діяльністю органів публічної влади також полягатиме у можливості одержання інформації про результати, стадію та суб'єкта розгляду індивідуального звернення в орган публічної влади, що свідчить про відсутність обмеження суб'єктного складу громадської компоненти антикорупційної діяльності виключно громадськими організаціями, але й передбачає залучення окремих громадян у дану сферу.

➤ Перегляд моделі забезпечення функціонування громадських організацій спеціалізованого антикорупційного типу.

Удосконалення моделі інтеграції інститутів громадянського суспільства в площину запобігання корупції потребує перегляду не лише національного законодавства чи практики функціонування органів державного управління, але й модернізації кластеру антикорупційних громадських інститутів, їх адаптацію до нових вимог у частині якості здійснюваної ними спеціалізованої діяльності в частині нейтралізації корупції у публічному середовищі. Досягнення даного результату безпосередньо залежить від якісного потенціалу персонального складу громадських антикорупційних формувань. Як уже відзначалось дисертантом, необхідним є впровадження кваліфікаційних цензів щодо відбору кандидатів на членство у вказаних громадських інститутах, однак, незважаючи на здійснену здобувачем детальну регламентацію вказаних критеріїв відбору,

очевидною є необхідність створення таких умов, при яких висококваліфіковані фахівці будуть мотивовані в участі у діяльності даних громадських інститутів та активно реалізовуватимуть власні навички та досвід. На нашу думку, в цьому руслі необхідно переглянути базис соціально-економічного забезпечення громадських антикорупційних інститутів.

Досвід Польщі та Норвегії свідчить, що приватний сектор економіки як ніхто інший зацікавлений у якісному функціонуванні публічних інститутів, оскільки присутність корупційної компоненти в реєстраційно-дозвільних та контрольно-наглядових процедурах ставить під загрозу ефективне провадження підприємницької діяльності на засадах вільного ринкового саморегулювання та добросовісної конкуренції. З огляду на вказаний аспект, саме приватні бізнес-асоціації виконують функцію фінансування поточної діяльності громадських антикорупційних інститутів.

На відміну від іноземних держав, практиці яких притаманне функціонування лише декількох громадських антикорупційних організацій, чисельність аналогічних громадських формувань в Україні є істотно більшою та продовжує зростати, що обумовлює необхідність ідентифікації саме домінантних з них, або ж запровадження процесу їх консолідації в єдину спеціалізовану структуру чи систему. В такому разі вирішення питання щодо фінансового забезпечення діяльності громадського антикорупційного кластеру можливе шляхом укладення відповідних договорів з бізнес-асоціаціями як національного так і транснаціонального типів, що дозволить досягти наступних цілей:

1) спеціалізація та структуризація компонент громадських інститутів з чітким розподілом функціонального навантаження між компетентними фахівцями;

2) підвищення мотивації членів громадських антикорупційних інститутів до якісного здійснення контрольних заходів;

3) забезпечення планомірного розвитку та удосконалення організаційної, функціональної та матеріально-технічної складових громадських організацій.

➤ Імплементація дієвої моделі громадського самоврядування.

Як слушно відзначає І. Годунов: «Централізація державної влади, особливо у сфері розпорядження бюджетними коштами, неодмінно тяжіє до виникнення тонізованих схем корупційного типу. ... В сучасних умовах фактично відсутні передумови для збереження державної бюджетної монополії, а міжнародна практика підтверджує ефективність самоврядного розпорядження активами локальних бюджетів саме територіальними громадами та муніципальними інститутами без втручання з боку адміністративного центру держави» [146, с. 69-70]. На основі аналізу досвіду закордонних держав, дисертантом сформовано висновок про істотний антикорупційний ефект передачі повноважень щодо формування, контролю та розпорядження місцевими бюджетами на користь територіальних громад, уособлених відповідними муніципальними органами, у тому числі з використанням механізму плебісцитів для узгодження стратегії бюджетного планування.

На нашу думку, в цілях нейтралізації корупційної компоненти в умовах національного бюджетного процесу доцільно імплементувати наступні заходи на основі аналізу міжнародного апробованого досвіду:

1) скасувати практику перерозподілу дохідної частини місцевих бюджетів через їх накопичення на єдиному казначейському рахунку;

2) запровадити механізм автономного накопичення дохідної та самостійного впорядкування видаткової частин місцевих бюджетів через інститут кворумного голосування муніципальних органів;

3) скасувати дотаційну та субвенційну складові бюджетного процесу, інтегрувавши процедуру бюджетоутворення невеликих адміністративно-територіальних одиниць у сферу повноважень районних рад народних депутатів;

4) фінансування програм соціального розвитку з місцевих бюджетів проводити після їх затвердження населенням відповідних адміністративно-територіальних одиниць з використанням авторизованого доступу до

електронної системи громадянина, запровадження якої запропоновано у даному підрозділі дисертації.

Запропоновані зміни у бюджетний процес дозволять істотно підвищити прозорість використання бюджетних коштів, що, наряду з існуючими тендерними процедурами, а також із запровадженням плебісцитного порядку узгодження соціальних програм, зведе до мінімуму нецільові витрати, у тому числі корупційно-детерміновані зловживання повноваженнями з корисливих мотивів [147, с. 22-29].

Наведені методи підвищення ефективності залучення інститутів громадянського суспільства в процес запобігання корупції, при їх належному та оперативному впровадженні в національну правову систему України дозволять досягти істотного поступального ефекту у складному та багатоаспектному процесі викорінення корупції з національної практики публічного управління, продовживши становлення України в якості паритетного учасника міжнародного співтовариства.

3.3 Основні прогалини сучасного адміністративно-правового виміру регламентації механізмів залучення інститутів громадянського суспільства до процесу запобігання корупції в Україні та методи їх усунення через врахування міжнародного досвіду

Системність впровадження антикорупційних заходів аксіоматично визнається ключовою запорукою ефективності антикорупційної діяльності на усіх рівнях її функціонування та є визначальним фактором реального зниження корупційної складової у функціонуванні держави у стратегічному сенсі. Досягнення системності як індикатора антикорупційної політики базується на одночасній конструктивній корекції всіх компонент національної системи, які

мають істотний вплив на продуктивність процесів запобігання корупції. З огляду на вказаний фактор, наряду з численними пропозиціями, які були висунуті здобувачем в межах попередніх підрозділів дисертації та стосувались соціально-економічних, організаційних та процедурних питань підвищення ефективності інтеграції інститутів громадянського суспільства у алгоритм національної антикорупційної стратегії, ключового значення набуває вирішення проблеми неефективності приписів національного адміністративного законодавства, обумовленої архаїчністю, анемічністю чи казуїстичністю окремих його приписів.

Вітчизняна правова доктрина містить істотну кількість спеціалізованих досліджень, у яких предметом наукового пошуку охоплювались окремі питання модернізації адміністративного законодавства у сфері запобігання корупції, серед яких есенційними, на нашу думку, виступають праці П. Андрушко [148], М. Бліхар [149], С. Будатарова [150], Ю. Дорогова [151], В. Іванцова Ю. [152; 153; 154], Назара [155], М. Погорецького [156], Н. Сараєва [157], О. Хитри [158; 159]. Наукові розвідки саме цих дослідників слугували індикаційними базисами для формування цілісної та функціональної моделі удосконалення національного адміністративного антикорупційного законодавства, запропонованої здобувачем.

Для оптимізації викладу пропозицій здобувача в частині удосконалення адміністративно-правової компоненти механізму запобігання корупції в межах проблематики залучення громадських інститутів у антикорупційну діяльність, а також переслідуючи мету вироблення комплексного та стратегічно-коректного алгоритму такої модернізації, узагальнено та доповнено ключові пропозиції, на яких акцентують свою увагу представники вітчизняної правової науки, що дозволило консолідувати їх у наступні підгрупи:

➤ Надмірна диспозитивність приписів законодавства України про адміністративну відповідальність за правопорушення, пов'язані з корупцією.

Аналіз глави 13-а КУпАП дає підстави стверджувати про необхідність удосконалення наступних правових конструкцій:

1) статтею 172-4 КУпАП фактично встановлено протиправність поєднання суб'єктами, на яких поширюється дія законодавства про запобігання корупції, службової діяльності зі здійсненням підприємницької чи іншої оплачуваної діяльності. Водночас, законодавцем не враховано усталеної закордонної практики при якій дане обмеження стосується не лише прямого ведення господарської діяльності, але й бенефіціарного статусу суб'єкта управління. Зокрема П. Андрушко вказує на досвід врегулювання даного питання у законодавстві ФРН: «Ключовою загрозою для державної служби є виникнення конфлікту інтересів посадової особи при якому винесення нею управлінського рішення може базуватись не на пріоритетах служби, а на особистих комерційних прагненнях. В цих цілях федеральним законодавством Німеччини передбачено обов'язок особи щодо передачі державі у трастове управління усіх корпоративних активів, якими така особа володіє на момент призначення чи обрання на посаду» [148, с. 179]. У даному питанні повністю погоджуємось з наведеним тезисом, оскільки чинним законодавством України не передбачено в якості порушення вихід особою, яка призначається на публічну посаду зі складу органів управління, при цьому зі збереженням статусу кінцевого вигодонабувача, що повністю суперечить вимогам щодо недопущення сумісництва службової діяльності з підприємницькою.

На нашу думку, положення диспозицій ч. 1 та 2 ст. 172-4 КУпАП слід доповнити приписом наступного змісту: «...а також збереження статусу бенефіціара від такої діяльності». Оскільки ключовим фактором виникнення конфлікту інтересів є не саме здійснення підприємницької діяльності як процесу, а власне одержання прибутку від такої діяльності, включення даного доповнення в згадану статтю дозволить нейтралізувати явище протиставлення службових та особистих корпоративних інтересів носія владних повноважень у ході його управлінської діяльності. Деталізацією даного припису буде створена можливість інститутів громадянського суспільства, які здійснюють моніторинг корупційної активності носіїв владних повноважень, виявляти приховані факти комерційного інтересу службових осіб, що істотно збільшить як рівень

продуктивності антикорупційної діяльності таких інститутів, так і ефективність їх взаємодії з правоохоронними органами у формі повідомлення про корупційно-протиправну поведінку.

2) некоректне формулювання складу правопорушення, передбаченого ст. 172-6 КУпАП.

Ключовою складністю на шляху до формування дієвої антикорупційної системи в державі неодмінно слід визнати абстрактність відображення даного явища у національному законодавстві, оскільки без деталізації сутності явища складно ідентифікувати заходи, мобілізація яких необхідна для протидії його проявам. На дану обставину вказує російський науковець Будатаров С. М.: «Не слід проводити аналогію між ефективністю протидії корупції та невиправданим розширенням змістовного наповнення цього явища. Практика правозастосування свідчить, що невиправдане віднесення загального делікту в склад корупційних правопорушень розмиває межі такого інституту, що призводить до неможливості ефективного подальшого процесуального забезпечення проваджень на стадії слідства та судового розгляду. Чіткість критеріїв корупційності протиправної поведінки – базис для дієвості превентивного впливу на потенційних правопорушників, оскільки створює запоруки для дієвості правоохоронної системи» [150, с. 108].

Погоджуючись з наведеним тезисом, відзначимо певну аналогію наведеної абстрактності фіксації диспозицій корупційних правопорушень у національному адміністративному законодавстві. У відповідності до приписів ст. 172-6 КУпАП, в якості правопорушення, пов'язаного з корупцією визначається несвоєчасне подання декларації суб'єктом публічного управління, вчинене без поважних причин. На нашу думку, ознакою корупційності діяння неодмінно повинна бути наявність в діянні корисливого мотиву та мети – одержання протиправної вигоди від здійснення службових повноважень. Наведене формулювання диспозиції статті 172-6 КУпАП не дозволяє однозначно ідентифікувати діяння в якості правопорушення, пов'язаного з корупцією. Дана обставина має своїм наслідком можливість механічного

віднесення провадження у справі про адміністративне правопорушення у сфері здійснення державної служби до категорії корупційних з усіма супутніми наслідками: фіксація інформації про деліквента в реєстрі осіб, які вчинили корупційні правопорушення; застосування заходів дисциплінарного впливу у формі звільнення з займаної посади; зміну підслідності правопорушення з віднесенням його до сфери компетенції НАБУ тощо.

Вважаємо, що висвітлений недолік законодавства обумовлює як ряд потенційних негативних наслідків для особи, яка, де-факто не вчинила корупційного делікту у розрізі типового складу корупційного правопорушення, втім, через юридичну плутанину повинна бути піддана наведеним правообмеженням, так і створює додаткове не виправдане навантаження на спеціальні антикорупційні інститути. З огляду на дані факти, необхідно внести зміни в диспозицію частини 1 статті 172-6 КУпАП, доповнивши їх елементом гіпотези наступного змісту: «...вчинене з метою приховування істотної зміни у майновому стані декларанта». Наведена корекція правової норми, що аналізується дозволить істотно підвищити результативність її застосування саме у руслі запобігання корупції, на відміну від загального спектру деліктів, який властивий цій нормі на даному етапі, а також створить запоруки для синергетичної інтеграції відомостей про безпідставне збагачення службовців, зібраних у ході громадських розслідувань у площину доказової бази у ході судового розгляду справи.

3) відсутність чітких критеріїв для розмежування кримінально-протиправних та адміністративно-деліктних правопорушень корупційного типу.

Домінантною причиною складності реалізації заходів правового реагування на корупційні правопорушення, виступає не копіткий процес збирання доказової бази, труднощі з ефективним проведенням слідчих на негласних слідчо-розшукових дій, – цією причиною є недосконалість, а подекуди і суперечливий характер приписів національного законодавства. У науковій спільності вже тривалий час точиться дискусія щодо розмежування

таких складів кримінальних правопорушень як «зловживання владою або службовим становищем» (стаття 364 КК України), «службова недбалість» (стаття 367 КК України) зі складами адміністративних правопорушень, визначених диспозиціями статей 172-8 «Незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових або інших визначених законом повноважень» та 172-7 «Невжиття заходів щодо протидії корупції» КУпАП.

На думку Сараєва Н. В. розмежування даних складів правопорушень лише за ознаками об'єктивної сторони може призвести до потенційного ухилення правопорушника від юридичної відповідальності при формальній наявності усіх елементів складу делікту при відсутності ознаки шкоди [157, с. 78-79]. Проектуючи наведений тезис на конкретні приписи національного законодавства, приходимо до висновку про те, що законодавцем в якості єдиного критерію для розмежування кримінальних та адміністративних правопорушень визначено наявність істотної шкоди, яка може бути встановлена лише за наявності матеріальних збитків, які настали внаслідок дій чи бездіяльності суб'єкта відповідальності. Однак, у разі відсутності можливості практично оцінити розмір матеріальної шкоди в провадженні виникає правовий казус, при якому орган досудового розслідування чи суд повинні здійснити перекваліфікацію вчинених діянь та застосовувати норми КУпАП замість приписів Кримінального кодексу України, що очевидно свідчить про низький рівень превентивної ефективності актуального стану наведених правових норм.

На нашу думку, ключовим критерієм для розмежування кримінально-протиправних та адміністративно-деліктних форм маніфестації корупційної поведінки суб'єкта, на якого поширюється дія законодавства про запобігання корупції, наряду з матеріальною шкодою, повинен виступати рівень протиправного втручання в охоронювані законом права, свободи та законні інтереси, що, незважаючи на бланкетність такого критерію все ж дозволить остаточно вирішити проблему подвійної кваліфікації правопорушення. У цьому

разі обов'язок по доведенню конкретного рівня протиправного втручання правопорушника у охоронювані законом інститути покладатиметься на органи досудового слідства, функціональне сприяння котрим здатні надавати громадські організації антикорупційного спрямування. Таким чином інтеграція запропонованого критерію в приписи національного законодавства одночасно дозволить досягнути двох цілей:

1) покращити рівень якості правозастосування в провадженнях щодо корупційних правопорушень;

2) сформувати ефективну площину для залучення інститутів громадянського суспільства у взаємодію з правоохоронними органами в межах формування доказової бази антикорупційного провадження.

У контексті проблематики удосконалення національного законодавства України про запобігання корупції заслуговує на увагу тезис Ю. Дорогова [151], М. Погорецького [156] щодо доцільності перегляду моделі сучасного податкового та антикорупційного законодавства у частині зміни методики декларування доходів, майна та фінансових зобов'язань державних та муніципальних службовців.

Ефективність моніторингу правомірності набуття майнових прав службовими особами, який здійснюється інститутами громадянського суспільства та спеціальними контролюючими органами публічної влади істотно нівелюється правовою аномією, при якій декларантом може не вказуватись реальна вартість набутого активу через відмову члена сім'ї надати інформацію щодо вартості такого майнового об'єкта. З огляду на відсутність нормативних приписів, які б зобов'язували членів сім'ї декларанта надавати таку інформацію для її подальшого внесення у звітну документацію, створюється передумова для ефективного приховування реального майнового стану носія владних повноважень, що дисоціюється з положеннями антикорупційної стратегії держави та істотно знижує загальну ефективність заходів щодо запобігання корупції.

З огляду на наведені фактори доцільно в пункти 7–9 ч. 1 ст. 46 Закону України «Про запобігання корупції» інтегрувати обов'язок членів сім'ї декларанта надавати повну та достовірну інформацію щодо майнових активів, обсягу речових прав та розміру повноважень щодо їх використання, фінансових зобов'язань для їх подальшого включення в декларацію, яка подається носієм владних повноважень.

➤ Відсутність спеціального нормативно-правового акту, яким би визначались повноваження інститутів громадянського суспільства щодо запобігання корупції та методика реалізації цих повноважень.

Черговим «інгібітором» продуктивного функціонування громадських антикорупційних інститутів виступає невідповідність стану нормативно-правового регулювання процедури здійснення ними профільних функцій тим соціальним запитам, які ставляться сучасним станом розвитку соціального середовища з огляду на недостатню дієвість правоохоронних антикорупційних заходів. Дослідження національного законодавства України у сфері запобігання корупції, здійснене здобувачем, засвідчує, що законодавцем безпідставно залишено поза увагою питання нормативної регламентації ключових аспектів досягнення статутної мети антикорупційних громадських установ, при цьому дане питання віднесено до числа внутрішніх дискреційних повноважень власне громадських інститутів.

Парадоксальною видається ситуація, при якій громадський антикорупційний інститут, приймаючи внутрішнє положення про порядок власного функціонування, яке де-юре субординується національному законодавству України, може розраховувати на повну відкритість та кооперацію з боку органів публічної влади, які можуть виступати об'єктом антикорупційного контролю членів такого громадського утворення.

В цілях вирішення даного недоліку законодавства України, пропонуємо прийняти у формі постанови Кабінету Міністрів України «Положення про громадські антикорупційні об'єднання (інститути) та їх повноваження», яким визначити ряд ключових моментів, які забезпечать легітимність, ефективність

та системність діяльності інститутів громадянського суспільства, програмними цілями яких охоплюються питання запобігання корупції:

➤ Визначити, що антикорупційною громадським об'єднанням (інститутом) є громадське об'єднання, зареєстроване у встановленому законом порядку, статутом чи іншим програмним документом якого в якості основної форми діяльності встановлено здійснення на професійній основі членами такого об'єднання спеціальних заходів, спрямованих на запобігання корупції;

➤ Закріпити участь у громадських антикорупційних об'єднаннях, здійснення якої можливе у двох формах: асоційоване членство (для допоміжного персоналу, щодо яких не встановлюються спеціальні професійні навички у сфері запобігання корупції) та кваліфікована участь (здійснення заходів антикорупційного характеру за наявності спеціальних знань, навичок, підтверджених відповідними правовстановлюючими документами, або ж досвіду у сфері правозахисної діяльності не менше двох років). Для набуття громадським об'єднанням статусу антикорупційного необхідна участь не менше п'яти кваліфікованих членів, для яких участь у ГО є основною формою професійної діяльності;

➤ Встановити скорочений (не довше 5 календарних днів) порядок розгляду інформаційних запитів громадських антикорупційних інститутів з питань реалізації програмних завдань з обов'язковим наданням запитуваної інформації (з проведенням заходів щодо видалення персональних даних) та витребуваних документів без додаткових адміністративних зборів;

➤ Визначити обов'язок органу публічної влади залучати представників антикорупційних громадських організацій для проведення антикорупційного моніторингу управлінських заходів, пов'язаних з комплектуванням штатного складу чи у ході яких відбувається розподіл бюджетних асигнувань, незалежно від розміру, у тому числі заходи преміювання, розподілу обсягу економії спеціальних фондів тощо;

➤ Встановити юридичну відповідальність за безпідставну відмову від надання запитуваної антикорупційною громадською організацією інформації.

Водночас, корекції потребує не лише нормативний але й організаційно-функціональний вимір функціонування антикорупційних громадських інститутів. Дослідження доктринальних джерел (А. Михненко [160], О. Прохоренко [161], О. Савчук [162]) та статистичних відомостей, одержаних за результатами спеціальних статистичних розвідок [163], дають підстави для ряду індуктивних умовиводів щодо реального стану участі громадських інститутів у процесі запобігання корупції в Україні:

А) Негативний вплив експонентного росту кількості громадських об'єднань, які лише декларують статус антикорупційних інститутів.

Станом на 01.11.2019 року в Україні зареєстровано 88077 громадських організацій з яких 1607 набули статусу антикорупційних [164]. При цьому, кількість антикорупційних інститутів громадського типу, які провадять практичну діяльність у сфері запобігання корупції становить не більше 2% від наведеної кількості [165, с. 44-45].

Наведені показники ставлять під сумнів тезис щодо взаємозв'язку кількості антикорупційних громадських організацій та ефективності громадського антикорупційного впливу, створюючи передумови для перегляду існуючого стану даної компоненти громадських утворень. На нашу думку, значна чисельність організацій даного типу може мати вплив на стратегічну динаміку показників корекції корупційної активності лише у разі повноцінного спеціалізованого їх забезпечення необхідними засобами для поточної діяльності та при наявності у їх складі кваліфікованих учасників, які володіють необхідними знаннями та навиками у сфері виявлення корупційних ризиків та протидії таким у публічному середовищі. Вочевидь, що тягар такого забезпечення не може бути асоційований з бюджетними асигнуваннями, відтак покладатиметься на приватний сектор економіки, який зацікавлений у систематичній та продуктивній антикорупційній діяльності, при цьому, домінантно, в межах територіальних та соціально-економічних ареалів, пов'язаних зі сферою бізнес інтересу конкретного суб'єкта підприємництва. Таким чином, фінансування громадських організацій за рахунок приватних

інвестицій не може носити галузевий характер, набуваючи точкового (адресного) значення, що, з огляду на неможливість ефективного функціонування антикорупційних формувань громадського типу без достатнього рівня матеріально-технічного та іншого ресурсного забезпечення, зводить нанівець ліквідність концепції множинності таких утворень.

На нашу думку, запропоновані здобувачем обмеження щодо організаційно-правового та якісного алгоритму формування антикорупційних громадських інститутів лише сприятиме продуктивності їх функціонування, при цьому жодним чином не нівелюючи конституційних прав громадян на об'єднання та самоврядність.

Б) Факультативна участь антикорупційних громадських інститутів у антикорупційних ініціативах.

З точки зору національного законодавства, об'єднання громадян, визначивши програмні цілі власного функціонування, самостійно визначає послідовність та напрямки досягнення таких цілей, тобто володіє повною автономією щодо організації поточної програмної діяльності. Жодних обов'язків чи засобів інтенсифікації програмної, у тому числі і антикорупційної, діяльності законодавством не передбачено. Однак, з огляду на висунутий здобувачем та обґрунтований тезис щодо співвідношення інтенсивності діяльності антикорупційних громадських організацій з загальною динамікою удосконалення сучасної антикорупційної системи, очевидною є потреба в інтеграції припису, яким би встановлювались мінімальні вимоги щодо поточного здійснення антикорупційної діяльності тими громадськими організаціями, які претендують на даний статус в подальшому. Дана ідея не набула жодного поширення в спеціальній юридичній літературі, відтак здобувачем пропонується включити в запропоноване до прийняття Урядом України «Положення про громадські антикорупційні об'єднання (інститути) та їх повноваження» норму, якою б фіксувалась необхідність підтвердження «порогової» участі об'єднання чи його членів у практичному здійсненні антикорупційної діяльності.

Вважаємо, що, з огляду на запропоновані до введення широкі повноваження громадських антикорупційних організацій, зокрема в частині моніторингу поточного управління органів публічної влади, систематичне практичне втілення наданих повноважень є запорукою виправдання кредиту громадської довіри та умовою підтвердження валідності усієї моделі громадського сектору запобігання проявам корупції. З огляду на наведене, пропонуємо включити до вказаного Положення припис наступного змісту: «Громадська організація, яка набула статусу антикорупційної та не провадить самостійних заходів, спрямованих на виявлення, дослідження та інформування правоохоронних органів про корупційні фактори, ризики чи правопорушення впродовж двох календарних років поспіль, втрачає наданий статус з обов'язком щодо подальшої зміни статутної документації та даних, які містяться у державних реєстрах».

Запропонований захід становитиме практичний індикатор для виявлення фіктивних об'єднань антикорупційного типу, які не мають на меті активної участі у запобіганні корупції, знижуючи при цьому потенційні зловживання їх учасників наданим внаслідок асоціації у об'єднанні статусом та спеціальними можливостями.

В) Відсутність дієвого механізму підвищення рівня практичних навиків представників антикорупційних громадських інститутів у сфері запобігання корупції.

Зважаючи на ключову програмну мету діяльності антикорупційних інститутів громадянського суспільства – виявлення корупційних ризиків, моніторинг потенційно-корупційної поведінки публічних службовців, консолідація інформації, яка може свідчити про упереджений та корупційно-детермінований характер управлінських актів та збір відомостей, які можуть бути використані в якості доказової інформації, есенційного значення набуває необхідність набуття та постійного підвищення спеціальних знань та навиків членів відповідних громадських інститутів у окреслених напрямках діяльності.

Здобувачем було обґрунтовано необхідність застосування кваліфікаційних цензів при відборі кандидатів на вступ до антикорупційних громадських організацій, який, серед іншого передбачає наявність відповідного рівня освіти та підтвердження практичного досвіду правозахисної чи іншої правозастосовної діяльності, втім констатація відповідності даним критеріям є статичним цензом та не передбачає динамічного аналізу подальшої активності учасника у складі об'єднання в яке останній інтегрувався. В якості комплексного динамічного індикатора відповідності практичних навиків у сфері запобігання корупції, на нашу думку, слід запровадити періодичну модель стажування членів вказаних громадських інститутів при профільних органах, які спеціалізуються на реалізації державної політики у сфері запобігання корупції. Змістовно дана модель включатиме підписання кожною антикорупційною громадською інституцією договору про співпрацю з НАБУ, САП, НАЗК та Вищим антикорупційним судом України, умовами якого передбачатиметься обов'язкове скерування не рідше ніж раз на рік членів відповідних організацій на стажування у вказані органи публічної влади для набуття практичних навиків спеціального правозастосування, базових знань у сфері проведення слідчих дій. Даний захід дозволить уникнути потенційних порушень у ході поточної програмної діяльності членів громадських антикорупційних інститутів, мінімізуючи ризики нівеляції доказового значення відомостей та інших джерел доказів, які акумулюються в межах відповідних проваджень у справах про корупційні делікти.

Запобіжним заходом, який виключатиме можливість нехтування громадськими інститутами обов'язку щодо підвищення кваліфікації їх членів, на нашу думку має слугувати внесення у запропоноване до прийняття Кабінетом Міністрів України «Положення про громадські антикорупційні об'єднання (інститути) та їх повноваження» припису наступного змісту: «Кваліфіковані члени громадські антикорупційних об'єднань (інститутів), які не скеровувались на стажування до профільних антикорупційних органів публічної влади впродовж двох календарних років поспіль вважаються

асоційованими членами з наступного календарного дня після завершення дворічного терміну з моменту останнього завершеного стажування, а у разі якщо попереднє стажування не здійснювалось, – з наступного календарного дня після завершення дворічного терміну з моменту вступу в громадське антикорупційне об'єднання (інститут). У разі недостатньої чисельності кваліфікованих членів у складі громадського антикорупційного об'єднання (інституту) впродовж двох місяців поспіль, таке об'єднання (інститут) повинно внести зміни до статутної документації та у відповідні державні реєстри, змінивши мету та організаційно-правову форму такого об'єднання шляхом приведення у відповідність до загальних (неспеціалізованих) вимог Закону України «Про громадські об'єднання» [49].

В науковій літературі існує дискусія щодо доречності запровадження інституту обов'язкового набуття членами антикорупційних інститутів громадянського суспільства навиків у сфері запобігання корупції. Зокрема В. Гладких відзначає: «Об'єднання громадян, як правовий інститут, функціонує на засадах саморегулювання, при цьому втручання держави у дану сферу повинне бути зведено до мінімуму. ...У площині протидії корупції на громадські інститути можуть бути покладені виключно пасивні зобов'язання у частині утримання від протиправної діяльності. Включення обов'язків щодо здійснення активних антикорупційних заходів громадськими формуваннями може свідчити про перекладення публічних функцій держави на соціальну сферу, що суперечить принципу розподілу влад та самій сутності моделі громадянського суспільства...» [166, с. 34]. З висловленим твердженням можемо погодитись лише частково, оскільки свобода об'єднання як конституційна гарантія, апріорі, базується на самостійному обранні форми та сфери діяльності соціального інституту. Таким чином, декларування приналежності громадського інституту до сфери запобігання корупції, свідчить про самоідентифікацію готовності до виконання певного обсягу функцій, які обумовлені набуттям такого статусу, що, наряду з інтеграцією в єдину систему антикорупційних суб'єктів, очевидно покладає ряд обов'язків, визначення яких

базується на системі соціальних очікувань. З огляду на вказані аргументи, заходи щодо підвищення кваліфікації членів громадських інститутів антикорупційного типу, як запорука підтвердження готовності подальшого здійснення програмних цілей, обраних у ході реєстрації даного інституту, не повинна бути розцінена в якості субституції публічних правоохоронних функцій, натомість є продовженням первинного свідомого та цільового вибору сфери діяльності інституту громадянського суспільства, а відтак відповідає загальним вимогам щодо самоврядності та не свідчить про покладення надмірних обов'язків на такі інституції.

В якості завершального недоліку адміністративно-правової компоненти регламентації участі громадянських інститутів у запобіганні корупції слід визначити правову аномію у сфері регламентації процедури участі таких соціальних суб'єктів у процесі комплектування інститутів публічного управління. У ході дисертаційного дослідження було обґрунтовано, що ключового значення у ході формування персонального складу органів публічного управління набувають процеси перевірки громадськими інститутами стану відповідності кандидатів на заміщення вакантних посад критеріям доброчесності. Втім, чинним законодавством України досі не визначено ні критеріїв такої перевірки, ні послідовності її здійснення, що негативно впливає на стан врахування висновків, складених у ході такої перевірки, в контексті прийняття остаточного рішення конкурсною комісією органу, в межах штатної структури якого відбувається комплектування посади.

Для вирішення вказаної проблеми пропонуємо інтегрувати в постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про громадські антикорупційні об'єднання (інститути) та їх повноваження» самостійну правову норму, якою деталізувались би алгоритм та зміст кожної зі стадій перевірки доброчесності кандидатів на заміщення посад публічної служби та структурувати їх у наступній послідовності заходів:

- 1) Звернення з запитом у органи публічної влади, які вказані кандидатом у документах, поданих для підтвердження стажу управлінської

діяльності, задля отримання інформації про кількісне співвідношення прийнятих / ухвалених / затверджених та скасованих / оскаржених / опротестованих актів управління;

2) Скерування запиту про наявність у вище стоячих, по відношенню до тих, в яких проходив службу кандидат, інстанціях зареєстрованих скарг на дану особу, змісту таких скарг та результатів їх розгляду;

3) Перевірка соціального реноме кандидата за вказаним місцем проживання та трудової діяльності;

4) Перевірка відомостей, які містяться у декларації кандидата у співставленні з інформацією, яка міститься у Єдиному реєстрі декларацій, Єдиному державному реєстрі речових прав на нерухоме майно;

5) Виявлення наявності інформації про кандидата у Єдиному реєстрі боржників;

6) Перевірка наявності у ЄРСР відомостей про притягнення особи до адміністративної відповідальності чи закриття кримінального провадження з нереабілітуючих підстав.

Таким чином, обґрунтовано, що ефективність реалізації антикорупційних заходів інститутами громадянського суспільства безпосередньо залежить від рівня деталізації їх правового статусу не на локальному, а саме на загальнодержавному рівні, що потребує прийняття відповідного нормативно-правового акту, зміст якого висвітлено здобувачем. Вказана правова конструкція дозволить істотно посилити роль громадянського суспільства в якості самостійного, та, що найважливіше, вискоєфективного суб'єкта запобігання корупції, зміцнивши вітчизняну систему антикорупційної практики, створюючи запоруки подальшого конструктивного розвитку національної правової системи та публічного апарату без деструктивного втручання корупції у процес їх функціонування.

Висновки до розділу 3

За результатами проведеного у третьому розділі дисертації дослідження, сформовано ряд положень, які набули значення висновків та рекомендацій.

Консолідовано досвід окремих закордонних держав у сфері вирішення питання інтеграції інститутів громадянського суспільства у сферу запобігання корупції на прикладі практично-апробованого досвіду Фінляндії, Великої Британії, Південної Кореї, Швеції та запропоновано наступні заходи щодо модернізації вітчизняного публічно-правового континіуму:

а) з метою забезпечення належного рівня нормативно-правового забезпечення статусу, порядку формування персонального складу, кваліфікаційних вимог до кандидатів та процедури реалізації повноважень громадських організацій антикорупційного профілю необхідним є прийняття типового регламенту діяльності громадських організацій даного типу задля дотримання логічної структури національного антикорупційного законодавства та забезпечення можливості практичного здійснення покладених на дані організації функцій з точки зору ієрархії нормативно-правових актів;

б) доцільно нейтралізувати фактор вибірковості акредитації постійно-діючих підрозділів громадського моніторингу при центральних органах виконавчої влади, а також провести інтеграцію структурних філіалів останніх в межах адміністративно-територіальних одиниць України;

в) здійснити перегляд системи фінансування антикорупційних громадських організацій, що, за прикладом Швеції, може бути віднесено в площину інвестиційного інтересу приватних бізнес структур;

г) запровадити на системній основі електронну систему урядування, модель якої практично застосовується Південною Кореєю з дотриманням принципу повної транспарентності усіх управлінських актів з можливістю дистанційного доступу до їх змісту також суб'єктів приватного права;

д) реалізувати впровадження моделі відступу від презумпції невинуватості у справах по корупційні правопорушення у національне кримінальне процесуальне законодавство з покладенням обов'язку доведення

правомірності дій, походження активів чи інших інкримінованих фактів на відповідну службову особу, яка перебуває у статусі підозрюваного чи обвинуваченого;

е) скасувати практику бюджетного централізму та складної процедури консолідації-перерозподілу бюджетних коштів через єдиний казначейський рахунок з заміною даної моделі повною бюджетною автономією територіальних громад та відкритістю муніципального бюджетного процесу.

Визначено, що основними запоруками удосконалення механізму залучення громадянського суспільства у процес запобігання корупції в Україні виступають:

1) регламентація правової основи формування та функціонування спеціалізованих антикорупційних громадських інститутів, а саме:

➤ запропоновано прийняття спеціального нормативно-правового акту постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового положення про громадські ради антикорупційного контролю», в зміст якого рекомендується інтегрувати: критерії відбору учасників даного типу громадських об'єднань; чіткі аспекти відмежування даного типу соціальних організацій від інших колегіальних форм участі у суспільних відносинах; послідовно ідентифіковано систему повноважень антикорупційних громадських інститутів у сфері запобігання проявам корупції; закріплення особливого порядку інформаційної взаємодії даної категорії суб'єктів права з органами публічної влади.

2) забезпечення системного характеру діяльності антикорупційних громадських інститутів у всій вертикалі органів публічного управління. Запропоновано практику організації «громадських рад» як постійнодіючих інститутів громадянського суспільства, які здійснюватимуть додаткову антикорупційну практику в органах публічної влади, які діють не лише в межах адміністративного центру України, але в локальних підрозділах та органах управління.

3) введення електронного документообігу в якості загального для усіх інститутів публічного управління, що істотно підвищить участь громадськості у контролі за їх поточною управлінською діяльністю, дозволивши суб'єктам приватного права одержання інформації про результати, стадію та суб'єкта розгляду індивідуального звернення в орган публічної влади, розширивши суб'єктний склад громадської компоненти антикорупційної діяльності шляхом залучення окремих не лише колегіальних інститутів зі спеціальним статусом, але і пересічних громадян у площину нейтралізації корупції як явища.

4) шляхом узагальнення досвіду Польщі та Норвегії, обґрунтовано, що приватний сектор економіки істотно зацікавлений у якісному функціонуванні публічних інститутів, оскільки присутність корупційної компоненти в реєстраційно-дозвільних та контрольних-наглядових процедурах ставить під загрозу ефективне провадження підприємницької діяльності на засадах вільного ринкового саморегулювання та добросовісної конкуренції. Запропоновано механізм матеріально-технічного та фінансового забезпечення громадських антикорупційних інститутів за рахунок приватних інвестиційних проектів.

5) Запропоновано переглянути алгоритм бюджетних процесів в Україні з обґрунтуванням необхідності відступу від концепції бюджетного централізму на користь моделі самостійного плебісцитного розпорядження фондами коштів, що нейтралізує можливість незаконного розпорядження бюджетними коштами.

З метою удосконалення теоретико-правових засад діяльності інститутів громадянського суспільства у процесі запобігання корупції в органах державної влади та органах місцевого самоврядування запропоновано внести такі зміни у чинне законодавство:

1) диспозиції ч. 1 та 2 ст. 172-4 КУпАП запропоновано доповнити приписом наступного змісту: «...а також збереження статусу бенефіціара від такої діяльності». Оскільки ключовим фактором виникнення конфлікту інтересів є не саме здійснення підприємницької діяльності як процесу, а власне одержання прибутку від такої діяльності, включення даного доповнення в

згадану статтю дозволить нейтралізувати явище протиставлення службових та особистих корпоративних інтересів носія владних повноважень у ході його управлінської діяльності.

2) диспозицію частини 1 статті 172-6 КУпАП, в цілях відмежування корупційної складової фінансових правопорушень від загальних форм деліктності, необхідно доповнити її гіпотезою наступного змісту: «...вчинене з метою приховування істотної зміни у майновому стані декларанта». Наведена корекція дозволить істотно підвищити результативність її застосування саме у руслі запобігання корупції та створить запоруки для синергетичної інтеграції відомостей про безпідставне збагачення службовців, зібраних у ході громадських розслідувань у площину доказової бази у ході судового розгляду справи.

3) Для чіткого відмежування корупційних кримінальних правопорушень від адміністративних деліктів корупційного типу, закріплених статтями 364 та 367 КК України та статтями 172-8, 172-7 КУпАП, запропоновано здійснити відступ від виключно матеріального цензу визначення заподіяної шкоди та інтегрувати критерій ступеня протиправного втручання в охоронювані законом права, свободи та законні інтереси, який у кожному конкретному провадженні визначатиметься суб'єктом досудового слідства та оцінюватиметься судом у ході відповідного провадження у справі.

Обґрунтовано, що ефективність реалізації антикорупційних заходів інститутами громадянського суспільства безпосередньо залежить від рівня деталізації їх правового статусу не на локальному, а саме на загальнодержавному рівні, що потребує прийняття відповідного нормативно-правового акту, який дозволить істотно посилити роль громадянського суспільства в якості самостійного, та, що найважливіше, високоефективного суб'єкта запобігання корупції.

Основні наукові результати опубліковані в працях: [108; 112; 122; 147].

Висновки

За результатами дисертаційного дослідження зроблено ряд висновків та пропозицій, якими вирішені задачі, які ставились перед здобувачем обумовленим предметом наукового пошуку.

У результаті аналізу й узагальнення наукових розвідок вітчизняних та зарубіжних авторів у сфері запобігання корупції в органах державної влади та органах місцевого самоврядування розкрито в категоріально-понятійному ракурсі генезис наукового розуміння корупції та охарактеризовано основні напрямки дослідження цього складного багатопланового суспільно-політичного феномену.

Узагальнення концептуальних аспектів операціоналізації історичних аспектів процесу участі соціальних інститутів у протидії корупції у світовій правовій доктрині, виділено наступні періоди розвитку соціальної інтерації в площину резистенції корупційним проявам: а) античний період (від VIII ст. до н. е до VI ст. н. е.); б) період Середньовіччя та «Нового часу» (до середини 19 століття); в) сучасний період.

Під категорією «громадянське суспільство» пропонується розуміти певний стан суспільних відносин в державі, при якому законодавчо гарантується існування та відбувається практичне функціонування системи сформованих у приватноправовому порядку інститутів, їх об'єднань, фізичних осіб та організацій недержавного типу, програмною ціллю яких виступає задоволення соціальних потреб, виникнення котрих обумовлене законодавчою легалізацією ключових соціальних цінностей, прав та свобод членів суспільства при неухильному сприянні публічного апарату їх діяльності.

Аналіз сучасного стану дослідження проблеми інтеграції інститутів громадянського суспільства у сферу запобігання корупції засвідчує низький рівень практично-прикладної значущості проведених наукових розвідок, що може бути обумовлено відсутністю комплексності та несистемному підході до дослідження властивостей кожного з феноменів: громадянського суспільства та

корупції. Вважаємо, що лишень симбіотичне з'ясування сутності, формо-змістовних, телеологічних та функціональних властивостей кожного з цих двох феноменів дозволяє досягнути належного рівня якості наукової операціоналізації, а відтак і практичного значення отриманих результатів в призмі організації якісної моделі запобігання корупції у діяльності громадянського суспільства.

Встановлено, що факторами, які дозволяють констатувати достатній рівень розвитку громадянського суспільства в державі, а відтак і його здатність істотно впливати на деліквентні процеси в соціальному середовищі слід вважати:

- а) законодавчі гарантії правового статусу учасників суспільних відносин;
- б) визначення процесуальних аспектів реалізації правосуб'єктності інститутів громадянського суспільства;
- в) реальність засобів захисту правового статусу інститутів суспільства;
- г) транспарентність публічного управління.

Визначено, що змістовно громадянське суспільство становить собою симбіоз трьох вимірів соціальної організації: а) інституційний; б) аксіологічний; в) процедурний.

Відзначено, що консолідація сутнісної та інституційної призм відображення громадянського суспільства, де-факто є недостатньою для функціонального застосування сформованих умовиводів у контексті ідентифікації механізмів та форм участі даної соціальної формації у впливі на конкретні девіативні феномени. Цілісність операціоналізації отриманих результатів дослідження можлива лише у разі визначення телеологічної сутності громадянського суспільства, тобто розкриття його місця в соціальній системі та ключового призначення у співставленні з альтернативними підсистемами суспільної ієрархії

З'ясування структури нормативно-правового виміру участі інститутів громадянського суспільства в процесі запобігання корупції в органах державної

влади та органах місцевого самоврядування проведено з виділенням двох структурних компонент: загально-правової та інституційної.

«Доброчесність» визначено як встановлений, на основі комплексного аналізу якісних та кількісних індикаторів юридичного, морально-етичного, психологічного та соціального типів, висновок про відповідність кандидата вимогам, які висуваються соціальним середовищем до особи, яка здійснюватиме управлінські процеси на відповідній посаді та залишають поза раціональним сумнівом сатисфакцію суспільства результатами діяльності особи, яка успішно пройшла таку перевірку.

Обґрунтовано, що дисоціація підходів та методів перевірки громадськими інститутами доброчесності кандидатів на заміщення публічних посад детермінує низку наслідків:

а) різні підходи до вирішення аналогічного завдання слугують запорукою конструктивного удосконалення алгоритму в цілому, оскільки такий стан речей дозволяє порівняти результативність кожного з апробованих підходів за їх кінцевими результатами у процесуальній динаміці;

б) відсутність усталеної методики перевірки кандидатів створює казус спірності конкретної методики та ставить під сумнів виправданість та допустимість втручання у ті чи інші сфери особистого життя кандидатів.

Консолідовано досвід окремих зарубіжних держав у сфері вирішення питання інтеграції інститутів громадянського суспільства у сферу запобігання корупції на прикладі практично-апробованого досвіду Фінляндії, Великої Британії, Південної Кореї, Швеції та запропоновано наступні заходи щодо модернізації вітчизняного публічно-правового континіуму:

а) з метою забезпечення належного рівня нормативно-правового забезпечення статусу, порядку формування персонального складу, кваліфікаційних вимог до кандидатів та процедури реалізації повноважень громадських організацій антикорупційного профілю необхідним є прийняття типового регламенту діяльності громадських організацій даного типу задля дотримання логічної структури національного антикорупційного законодавства

та забезпечення можливості практичного здійснення покладених на дані організації функцій з точки зору ієрархії нормативно-правових актів;

б) доцільно нейтралізувати фактор вибіркості акредитації постійно-діючих підрозділів громадського моніторингу при центральних органах виконавчої влади, а також провести інтеграцію структурних філіалів останніх в межах адміністративно-територіальних одиниць України;

в) здійснити перегляд системи фінансування антикорупційних громадських організацій, що, за прикладом Швеції, може бути віднесено в площину інвестиційного інтересу приватних бізнес структур;

г) запровадити на системній основі електронну систему урядування, модель якої практично застосовується Південною Кореєю з дотриманням принципу повної прозорості усіх управлінських актів з можливістю дистанційного доступу до їх змісту також суб'єктів приватного права;

д) реалізувати впровадження моделі відступу від презумпції невинуватості у справах по корупційні правопорушення у національне кримінальне процесуальне законодавство з покладенням обов'язку доведення правомірності дій, походження активів чи інших інкримінованих фактів на відповідну службову особу, яка перебуває у статусі підозрюваного чи обвинуваченого;

е) скасувати практику бюджетного централізму та складної процедури консолідації-перерозподілу бюджетних коштів через єдиний казначейський рахунок з заміною даної моделі повною бюджетною автономією територіальних громад та відкритістю муніципального бюджетного процесу.

Визначено, що основними запоруками удосконалення механізму залучення громадянського суспільства у процес запобігання корупції в Україні виступають:

1) регламентація правової основи формування та функціонування спеціалізованих антикорупційних громадських інститутів, а саме:

➤ запропоновано прийняття спеціального нормативно-правового акту постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового положення

про громадські ради антикорупційного контролю», в зміст якого рекомендується інтегрувати: критерії відбору учасників даного типу громадських об'єднань; чіткі аспекти відмежування даного типу соціальних організацій від інших колегіальних форм участі у суспільних відносинах; послідовно ідентифіковано систему повноважень антикорупційних громадських інститутів у сфері запобігання проявам корупції; закріплення особливого порядку інформаційної взаємодії даної категорії суб'єктів права з органами публічної влади.

2) забезпечення системного характеру діяльності антикорупційних громадських інститутів у всій вертикалі органів публічного управління. Запропоновано практику організації «громадських рад» як постійно-діючих інститутів громадянського суспільства, які здійснюватимуть додаткову антикорупційну практику в органах публічної влади, які діють не лише в межах адміністративного центру України, але в локальних підрозділах та органах управління.

3) введення електронного документообігу в якості загального для усіх інститутів публічного управління, що істотно підвищить участь громадськості у контролі за їх поточною управлінською діяльністю, дозволивши суб'єктам приватного права одержання інформації про результати, стадію та суб'єкта розгляду індивідуального звернення в орган публічної влади, розширивши суб'єктний склад громадської компоненти антикорупційної діяльності шляхом залучення окремих не лише колегіальних інститутів зі спеціальним статусом, але і пересічних громадян у площину нейтралізації корупції як явища.

4) шляхом узагальнення досвіду Польщі та Норвегії, обґрунтовано, що приватний сектор економіки істотно зацікавлений у якісному функціонуванні публічних інститутів, оскільки присутність корупційної компоненти в реєстраційно-дозвільних та контрольних-наглядних процедурах ставить під загрозу ефективне провадження підприємницької діяльності на засадах вільного ринкового саморегулювання та добросовісної конкуренції. Запропоновано механізм матеріально-технічного та фінансового забезпечення

громадських антикорупційних інститутів за рахунок приватних інвестиційних проектів.

5) запропоновано переглянути алгоритм бюджетних процесів в Україні з обґрунтуванням необхідності відступу від концепції бюджетного централізму на користь моделі самостійного плебісцитного розпорядження фондами коштів, що нейтралізує можливість незаконного розпорядження бюджетними коштами.

З метою удосконалення теоретико-правових засад діяльності інститутів громадянського суспільства у процесі запобігання корупції в органах державної влади та органах місцевого самоврядування запропоновано внести такі зміни у чинне законодавство:

1) диспозиції ч. 1 та 2 ст. 172-4 КУпАП запропоновано доповнити приписом наступного змісту: «...а також збереження статусу бенефіціара від такої діяльності». Оскільки ключовим фактором виникнення конфлікту інтересів є не саме здійснення підприємницької діяльності як процесу, а власне одержання прибутку від такої діяльності, включення даного доповнення в згадану статтю дозволить нейтралізувати явище протиставлення службових та особистих корпоративних інтересів носія владних повноважень у ході його управлінської діяльності.

2) диспозицію частини 1 статті 172-6 КУпАП, в цілях відмежування корупційної складової фінансових правопорушень від загальних форм деліктності, необхідно доповнити її гіпотезою наступного змісту: «...вчинене з метою приховування істотної зміни у майновому стані декларанта». Наведена корекція дозволить істотно підвищити результативність її застосування саме у руслі запобігання корупції та створить запоруки для синергетичної інтеграції відомостей про безпідставне збагачення службовців, зібраних у ході громадських розслідувань у площину доказової бази у ході судового розгляду справи.

3) для чіткого відмежування корупційних кримінальних правопорушень від адміністративних деліктів корупційного типу, закріплених статтями 364 та 367 КК України та статтями 172-8, 172-7 КУпАП, запропоновано здійснити

відступ від виключно матеріального цензу визначення заподіяної шкоди та інтегрувати критерій ступеня протиправного втручання в охоронювані законом права, свободи та законні інтереси, який у кожному конкретному провадженні визначатиметься суб'єктом досудового слідства та оцінюватиметься судом у ході відповідного провадження у справі.

Обґрунтовано, що ефективність реалізації антикорупційних заходів інститутами громадянського суспільства безпосередньо залежить від рівня деталізації їх правового статусу не на локальному, а саме на загальнодержавному рівні, що потребує прийняття відповідного нормативно-правового акту, який дозволить істотно посилити роль громадянського суспільства в якості самостійного, та, що найважливіше, високоефективного суб'єкта запобігання корупції.

З огляду на виявлення відсутності нормативної фіксації алгоритму перевірки результативності управлінської діяльності, запропоновано ч. 1 ст. 25 Закону України «Про державну службу» доповнити п. 8 наступного змісту: «Перелік органів державної влади, у яких особа проходила державну службу з вказівкою на прийняті в межах функціональних обов'язків рішення, які виступали предметом судового перегляду та були скасовані». Дане нововведення дозволить істотно підвищити якість управлінської діяльності при подальшому проходженні служби кандидатом, оскільки претенденти, якість управлінської діяльності яких є низькою автоматично будуть займати нижчі рейтингові позиції у порівнянні з більш кваліфікованими кандидатами.

З метою зміцнення ролі інститутів громадянського суспільства у сфері запобігання корупції запропоновано інтеграцію у національне законодавство наступних механізмів:

а) скерування до НАБУ в цілях подальшої перевірки відомостей про невідповідність стану матеріального забезпечення суб'єктів управління рівню офіційного грошового утримання за рахунок відповідних бюджетів;

б) процедуру участі громадських організацій, які мають досвід у сфері запобігання корупції, у процедурі розробки проектів нормативно-правових актів, якими визначаються засади антикорупційної діяльності;

в) запровадження єдиного публічного реєстру управлінських актів для відстеження ефективності діяльності носіїв владних повноважень та виявлення потенційного конфлікту інтересів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України : офіц. текст. Київ : КМ, 2013. 96 с
2. Грей Джон Генрі. Історія Стародавнього Китаю (пер.с англ.). Москва : Центрполиграф, 2006. 606с.
3. Бонгард-Левин Г. М. Древняя Индия. История и культура. Санкт-Петербург : Алетейя, 2001. 288 с.
4. Артемьев А.Б. Коррупция в механизме функционирования государства (теоретико-правовое исследование в рамках эволюционного подхода): дис. ... канд. экон. наук : 12.00.01. Москва, 2014. 442 с.
5. Томсинов В.А. Государство и право Древнего Египта : монография. Москва : ИКД «Зерцало-М», 2011. С. 279-281.
6. Жданов Ю.А. Исторические формы коррупции. *Борьба с коррупцией на Юге России как системная проблема. Препятствия и стратегии: тезисы докл. междунар. науч.-практ. Конф. (г.Ростов на Дону 24 мая 2001)* Ростов на Дону, 2001. С. 221.
7. Кирпичников А.И. Взятка и коррупция в России. Санкт-Петербург : Альфа, 1997. С. 17.
8. Заяць Б. Р. Історичний досвід щодо запобігання корупції за часів стародавнього світу та його значення для подолання корупції в Україні. *Правові горизонти*. 2019. Вип. 18 (31). С. 7–13.
9. Федущак-Паславська Г. М. Джерела та основні риси приватного права у Європі періоду середньовіччя. *Вісник Львівського національного університету ім. І. Франка*. Львів, 2011. Вип. 54. С.89-96.
10. Мельник М.І. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії : монографія. Київ : Атіка, 2001. 236 с.
11. Шевченко О. О. Історія держави і права зарубіжних країн. Київ : Атіка 1998. 364 с.
12. Кузнецова О. А. Коррупционная деятельность : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Тамбов, 2007. 208 с.

13. Сухонос В. В. Правові заходи революційного часу на теренах Росії. Київ: Алерта, 2016. 187 с.
14. Кабанов П. А. Коррупция и взяточничество в России. Нижнекамск : ИПЦ «Гузель», 1995. 172 с.
15. Ключевский В. О. Русская история права. Полный курс лекций. Москва : ОЛМА-ПРЕСС Образование, 2004. 831 с.
16. Шишкарёв С. Н. Противодействие коррупции и практика : монография. Москва : КДУ, 2009. 168 с.
17. Декрет ВЦВК «О рабочем контроле» 14.11.1978 / Газета Тимчасового Робочого і Селянського Уряду». СУ РСФСР. Москва, 1917. 35с.
18. Гайдук А. В. Заходи адміністративного примусу у боротьбі з корупцією в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2006. 193 с.
19. L. V. Hnylytska, N. V. Ortynska, M. M. Blikhar, V. M. Andrienko. Management of corruption risks: law problems of identification and legal assessment of probability of manifestation. *Financial and credit activity: problems of theory and practice*. Vol 4. № 27. 2018. P. 122-130.
20. Чистоклетов Л.Г., Капленко Г.В., Хитра О.Л. Сутність адміністративного переконання *The Journal of Eastern European Law / Журнал східноєвропейського права*. 2019. № 69. С 40-45.
21. Khytra O., Komisarov O., Chystokletov L., Ostapenko O. (2019). Planning Based On Crisis Response Capabilities That Threaten Ukraine's National Security. *ARCTIC Journal*. Vol. 72, No 11. P. 63–69. doi: [<https://www.arcticjournal.org/>, Paper ID: 3j6TJ, Password: XVGHD1]
22. Барматова С. П. Громадянське суспільство в Україні: тенденції та загрози. *Ринок праці та зайнятість населення*. Київ, 2012. № 1. С. 27–29.
23. Гураль П. Ф. Громадянське суспільство і держава в Україні: взаємодія і розвиток. *Часопис Київського університету права*. Київ, 2013. №3. С. 13–16.
24. Нижник Н.Р., Ситник Г.П. Національна безпека України: теорія і практика : навчальний посібник. Київ, 2007. 616 с.

25. Мельниченко Б. Б. Публічне управління в Україні в умовах євроінтеграції: адміністративно-правовий вимір : монографія. Львів : Видавництво Львівської політехніки, 2019. 372 с.

26. Шинкарук В. Громадянське суспільство, держава, ідеологія. Розбудова держави. Київ : Атіка, 1994. 246 с.

27. Заяць Б. Р. Історіографія розвитку інституту правового регулювання залучення громадськості до заходів із запобігання корупції в органах державної влади та органах місцевого самоврядування. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. Вип. 3. Т. 1. С. 143–149.

28. Сосновський М. В. Проблеми та перспективи розвитку громадянського суспільства в Україні. *Державотворення та правотворення в Україні: проблеми та перспективи розвитку* : тези доп. учасників II заочної наук.-практ. конф. (м. Львів, 16 квітня 2015 р.). Львів, 2015. С. 138–141.

29. Вайз Ч. Чиновництво під парламентським контролем. Питання відкритості влади. Київ : Логос, 1997. 87 с.

30. Томаш Л. В. Громадянське суспільство як система забезпечення життєдіяльності політичної, економічної, соціальної та духовної сфер. *Часопис Київського університету права*. Київ, 2012. № 2. С. 366-371.

31. Томаш Л. В. Громадянське суспільство: мета, призначення, задачі. *Часопис Київського університету права*. Київ, 2015. № 3. С. 102-119.

32. Гарасимів Т. З. Інституції громадянського суспільства та правової держави: проблеми взаємодії. *Державотворення та право творення в Україні: проблеми та перспективи розвитку*: матеріали II заочної наук.-практ. конф., м. Львів, 16 квітня 2015 р. Львів: 2015. С. 8–10.

33. Танас І. В. Посилення ролі громадянського суспільства та засобів масової інформації у виявленні та запобіганні корупції. *Юридичний вісник України*. Київ, 2007. № 2. С.159–161.

34. Ільчук Л. І. Роль громадянського суспільства у протидії корупції та механізми співпраці з органами державної влади. Київ : НАДУ, 2014. 120 с.

35. Підбережник Н. П. Участь громадськості у запобіганні та протидії корупції в Україні в контексті євроінтеграційних процесів. *Ефективність державного управління*. 2016. Вип. 3 (48). ч. 1. С.131–137.

36. Про запобігання корупції. Закон України від 14.10.2014 р. №1700-VII. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення: 13.09.2019).

37. Алексеев А. В., Сербина И. А., Тюнис И. Ю. Проблемы повышения эффективности выявления взяточничества. *Российская криминологическая ассоциация*. Москва, 2002. С. 170–172.

38. Войтович Ю. В. Сучасний стан адміністративно-правового розуміння корупції, її соціальної сутності як об'єкту впливу правоохоронної системи. *Вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2012. № 8. С. 32–35.

39. Камлик М. І., Невмержицький Є. В. Корупція в Україні. Київ : Товариство «Знання», 1998. 187 с.

40. Гуров А.И. Профессиональная преступность: прошлое и современность. Москва : Аверс, 1990. 215 с.

41. Кальман О. Г. Взаємозв'язок організованої злочинності та корупції у сфері економіки. *Вісник Академії правових наук*. 1997. № 4. С. 188 -190.

42. Новак Б. Взятка и откат: от исторических истоков традиции к современным коррупционным схемам. Санкт-Петербург : ОА «Питер», 2008. 247 с.

43. Побережний В. В. Міжнародний досвід організації запобігання корупції в органах державної влади. *Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права*. Хмельницький, 2011. Вип. 26. С. 269–274.

44. Уткин В. А. Противодействие коррупции и формирование антикоррупционного поведения. Москва : «Щит», 2010. 60 с.

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

46. Серьогін С.М. Державний службовець у відносинах між владою і суспільством: монографія. Донецьк : ДРІДУ НАДУ, 2003. 456 с.

47. Кодекс України про адміністративні правопорушення: [станом на 23 серпня 2020 р.]. Велес. Київ, 2020. 189 с.

48. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001. Відомості Верховної Ради України. Київ, 2001. № 25–26. 131 с.

49. Про громадські об'єднання. Закон України від 22.03.2012 р. №4572-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17> (дата звернення: 18.09.2019).

50. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 18.10.2006 р. № 995_с16, ратифікована Україною. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_с16 (дата звернення: 19.09.2019).

51. Стамбульський план дій з боротьби проти корупції від 21.01.2004 р. № 966_001-04, ратифікована Україною. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/966_001-04 (дата звернення: 20.09.2019).

52. Якимюк Б. М. Вплив громадських організацій на протидію корупції в Україні. *Журнал «Інвестиції: практика та досвід»*. Київ, 2013. №18. С.161-164.

53. Transparency International official site. Who we are? URL: <https://www.transparency.org/>. (дата звернення: 22.09.2019).

54. Козлов Т. Л. Проблемы профилактики коррупционных правонарушений в государственных и муниципальных органах: монография. Москва : Юрлитинформ, 2012. 192 с.

55. Про державну службу. Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19/ed20151210#n67> (дата звернення: 22.09.2019).

56. Кононенко С. Я. Шляхи вдосконалення боротьби з корупцією в Україні. *Науково-практичний журнал «Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю при Президентіві України»*. Київ, 2007. № 17. С. 185–193.

57. Прохоренко О. Я. Протидія корупційним проявам в системі державної служби України (організаційно-правовий аспект): дис. ... кандидата наук з держ. упр.: 25.00.03. Київ, 2004. 206 с.

58. Мірошник Ю. П. Організаційно–правові заходи протидії корупції в органах державної влади та управління *Науково-практичний журнал «Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю при Президентіві України»*. Київ, 2007. № 16. С. 138–145.

59. Шевчук О. О. Практика зарубіжних країн у боротьбі з корупцією. Київ : Експрес-література, 2011. № 2. С. 107-110.

60. Бедринець М. Д. Розвиток державного внутрішнього фінансового контролю в Україні. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Київ, 2015. № 2. С. 224-227.

61. Zayats V. R. About the problem of civil society institutions participation in the process of anticorruption activity in the realm of public and municipal bodies functioning. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2020. № 1 (4). P. 102–108.

62. Gary S. Becker. Crime and Punishment: An Economic Approach. *Journal of Political Economy*. New York, 1968. № 76. P. 182.

63. Алексеев А. В., Сербина И. А., Тюнис И. Ю. Проблемы повышения эффективности выявления взяточничества. М. : Российская криминологическая ассоциация, 2002. С. 170–172.

64. M. Blikhar, L. V. Hnylytska, N. V. Ortynska, M. V. M. Andrienko. Management of corruption risks: law problems of identification and legal assessment of probability of manifestation *Financial and credit activity: problems of theory and practice*. Vol 4. № 27. 2018. P. 122-130.

65. Долгова А. И. Определение коррупции и законодательство о борьбе с ней. Москва : Российская криминологическая ассоциация, 2000. 320 с.

66. Дульський О. Маркєєва О. Про причини незадовільної боротьби з корупцією. *Вісник прокуратури*. 2007. № 10. С. 41–50.

67. Кабанов О. Л., Мелькин С. К. Современные проблемы противодействия коррупции уголовно-правовой и криминологический аспекты. Москва : Wolters Kluwer, 2010. 183 с.

68. Марич Є. В., Марчук Р. П. Борьба з корупцією (Бібліотека державного службовця): посібник. Київ : КМЦППК, 2012. 64 с.

69. Мирошниченко Д. В. Уголовно–правовое воздействие на коррупцию. Москва : Юрлиинформ, 2010. 200 с.
70. Назар Ю.С., Проць І.М. Адміністративна та фінансово-правова відповідальність за порушення бюджетного законодавства: монографія. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2018. 172 с.
71. Podolak-Bogachuk E. Definicja charakteru i formu elementov administracyjno-prawnych wspolczyesnych mechanizmov antukorupcyjnych: aspekt doktrunalny i wykonawczy. fundacja «Osviza i nauka Bez Granic PRO FUTURO». 2015. № 3 (11). P. 226–238.
72. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012. Відомості Верховної Ради України. Київ, 2020. 88 с.
73. Трепак В. М. Розслідування хабарництва, що вчиняється суддями. Київ : Атіка, 2012. 198 с.
74. Берлач А. І. Основні принципи запобігання та протидії корупції в Україні: характеристика та стан додержання. *Сучасний стан та перспективи розвитку адміністративного права та процесу*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф., м. Одеса, 10–11 жовтня 2014 р. Одеса, 2014. С. 172-179.
75. Лупало О.А., Рокотянська А.С. Деякі питання теоретико-правових засад визначення встановлених законом правопорушень щодо одержання подарунків. *Забезпечення прав і свобод людини засобами адміністративного права*: матеріали науково-практичного семінару / ред. колегія : О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, О.К. Волох. Видавничий центр «Кафедра». Київ, 2017. С. 15–21.
76. Функції центральних органів виконавчої влади у сфері запобігання і протидії корупції. URL: http://crimecor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article?art_id=47949&cat_id=47947 (дата звернення – 03.10.2019).
77. Подоляк-Богачек Е.Б. До питання ідентифікації причинно-детермінаційної субструктури корупціогенних факторів в умовах сучасного публічно-правового апарату України. *Науковий вісник Львівського університету внутрішніх справ*. 2016. №1. С.383– 391.

78. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки : Закон України // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>. (дата звернення – 08.10.2019)

79. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 08.10.2019).

80. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17> (дата звернення: 08.10.2019).

81. Про затвердження Порядку організації та проведення конкурсу з формування Громадської ради при Національному агентстві з питань запобігання корупції: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2015 р. № 140. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/140-2015-%D0%BF> (дата звернення: 11.10.2019).

82. Кладченко А. О. Розвиток громадських інституцій у сфері антикорупційної діяльності. *Національний юридичний журнал «Теорія і практика»*. 2017. №5. С. 15-19.

83. Питання Ради громадського контролю при Національному антикорупційному бюро України: Указ Президента України від 15.05.2015 р. № 272/2015. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/2722015-18995> (дата звернення: 16.10.2019).

84. Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів: Закон України від 10.11.2015 р. № 772-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/772-19> (дата звернення: 16.10.2019).

85. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2009 р. № 950. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF?find=1&text=%E0%ED%F2%E8%EA%EE%F0%F3%EF#w11> (дата звернення: 18.10.2019).

86. Волошенко А. В. Корупція: історичні витoki та сучасні прояви. *Актуальні проблеми економіки*. 2015. № 3. С. 8-16.
87. Богуш Г. И. Коррупция и международное сотрудничество в борьбе с ней: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. Москва: 2004. 194 с.
88. Бліхар М. М. Дослідження об'єктів інвестиційної діяльності крізь призму публічних фінансів. *Порівняльно-аналітичне право*. 2019. № 4. С. 224-227.
89. Коровяк О. Я. Корупція й організована злочинність: проблема співвідношення. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. серія юридична*. 2014. Вип. 2. С. 109-118.
90. Назар Ю.С., Проць І.М. Адміністративна та фінансово-правова відповідальність за порушення бюджетного законодавства : монографія. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2018. 172 с.
91. Ткаченко О. В. До питання про визначення поняття «корупція». *Університетські наукові записки*. 2016. № 3. С. 191-194.
92. Сурков К. В. О понятии коррупции и возможностях правового воздействия на нее. *Методологические проблемы воспитательной и кадровой работы в органах внутренних дел и внутренних войск*. 2015. С. 33-37.
93. Бисага Ю. М., Белов Д. М., Берназюк І. М. Корупція як цивілізаційний феномен: причини та шляхи подолання. : монографія. Ужгород : Гельветика, 2016. 199 с.
94. Новак А. Теоретичні основи дослідження протидії корупційним проявам у системі публічного управління. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2016. Вип. 1. С. 29-36.
95. Чемерис І. В. Зарубіжний досвід протидії корупції в системі державного управління. *Стратегічні пріоритети*. 2019. №9 (10). С. 110-118.
96. Кохан Г. В. Явище політичної корупції: теоретико-методологічний аналіз : монографія. Київ : НІСД, 2013. 232 с.

97. Чумак В. В. Досвід країн Балтії та Грузії щодо протидії корупції в органах внутрішніх справ та можливість його використання в Україні. *Право і Безпека*. 2014. № 4. С. 149-154.

98. Федорович В. Загальнотеоретичні підходи до визначення недоброчесної поведінки судді в системі загальнодержавних заходів протидії корупції. *Національний юридичний журнал: теорія та практика*. 2015. № 6. С. 14-17.

99. Criteria of USA Judges examination. Dill since 1952. USA. URL: https://www.senate.gov/general/search/search_central_sb.cfm?query=corruption&xsl=xml&col=1 (дата звернення: 30.10.2019).

100. Статут Всеукраїнського центру протидії корупції та сприяння правоохоронним органам «Антикорупційна ініціатива». URL: <http://anticorruption.com.ua/statut.html> (дата звернення: 30.10.2019).

101. Статут Громадської організації «Стоп корупції». URL: <http://stopcor.org/wp-content/uploads/2016/04/StatutSTOP-2.doc.pdf> (дата звернення: 31.10.2019).

102. Про банки і банківську діяльність: Закон України від 07.12.2000 р. № 2121-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2121-14> (дата звернення: 01.11.2019).

103. Регламент Громадської ради доброчесності. URL: https://grd.gov.ua/data/files/docs/Reglament%20GRD_vid%2021.01.2018.pdf (дата звернення: 01.11.2019).

104. «Індикатори визначення невідповідності суддів (кандидатів на посаду судді) критеріям доброчесності та професійної етики», затверджені рішенням Громадської ради доброчесності від 11.01.2019. URL: https://grd.gov.ua/data/files/docs/indikatory_%2011.01.2019.pdf (дата звернення: 06.11.2019).

105. Вопленко Н.Н. Источники и формы права: Учеб. пособие. Волгоград : Вол ГУ, 2004. 102 с.

106. Кирилюк Д. Чи визнається в Україні судовий прецедент? *Юридичний журнал*. 2006. № 4. С. 81.

107. Кладченко А. О. Правові засади впровадження інституту добросовісності в Україні. *Jurnaul Juridic national: Teorie si Practica*. 2016. № 6 (22). Р. 9 – 11.

108. Заяць Б. Р. Адміністративно-правові заходи протидії проявам деліквенції та корупціалізації в органах державної влади та органах місцевого самоврядування: матеріали Міжнар. наук.-прак. конф. «Актуальні проблеми законодавства України: пріоритетні напрями його вдосконалення» (Одеса, 11-12 жовтня). Одеса: Причорноморська фундація права, 2019. С. 25–28.

109. NAZAR, Yuriy S. et al. Application of Administrative and Financial and Legal Responsibility for Budget Offenses under the Laws of Ukraine and Other Countries of Eastern Europe. *Journal of Advanced Research in Law and Economics*, 2020, v. 11, n. 4, P. 1246-1252.

110. Прохоренко О.Я. Протидія корупційним проявам в зарубіжних країнах та адаптація їх досвіду в Україні. *Вісник УАДУ*. 2002. № 3. С. 391-395.

111. Friedrich Carl J. Corruption Concepts in Historical Perspective / Political corruption. – A handbook. Edited by A.J. Heidenmeier, V.T. LeVine. New Brunswick, N. J., Oxford, 2009. P. 20-39.

112. Заяць Б. Р. Світовий досвід у сфері протидії корупційному феномену у функціонуванні інститутів громадянського суспільства: матеріали Всеукр. наук. конф. здобувачів вищої освіти «Механізм функціонування громадянського суспільства (осінні читання)» (м. Львів, 22 листопада). Львів: ЛьвДУВС, 2019. С. 126–129.

113. Аркуша Л. І. Прояви корупції в митних органах: умови, особливості вчинення. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2012. № 4. С. 186-188.

114. McMullan, M. Theory of corruption. *Sociological Review*. London, 2017. №9(2). p.181–200.

115. Чхиквадзе В. М. Законность и правовая культура на современном этапе. Москва : Наука, 2009. 176 с.

116. Стефанишин С.С. Предупреждение коррупционных преступлений в зарубежных странах. дис... канд. юрид. наук : 12.00.08. Москва, 2005. 179 с.
117. Куракин А. В. Вопросы использования зарубежного опыта борьбы с коррупцией в правовом регулировании государственно-служебных отношений. *Государство и право*. 2003. № 38. С. 35–47.
118. Ільєнок Т. В. Боротьба з корупцією: міжнародний досвід. *Юридична наука*. 2013. № 2. С. 71-77.
119. Косінов С. А. Омбудсмен як інститут контролю за владою. Теорія і практика правознавства. Київ : Атіка, 2015. № 1. С. 1–12.
120. Топчій В. В., Шкелебей В.А. Публічно-правова протидія корупції: навчальний посібник. Ірпінь : УДФС, 2016. 206 с.
121. Дейнека В. Ф., Кармаліта М. В., Розум О. М. Теоретико-правові засади протидії корупції: науково-аналітична доповідь. фінансового права. Ірпінь : НДІ, 2014. 39 с.
122. Заяць Б. Р. Врахування міжнародного досвіду щодо залучення інститутів громадянського суспільства в антикорупційні процеси. *Університетські наукові записки*. 2019. № 3 (71). С. 322–330.
123. Yurii Ivanov, Oksana Kurilina, Tetiana Protsiuk, Elvira Podoliak, Oleksandra Khytra. Harmful Damage of Enhanced Danger: Economic and Legal Aspects. *Trajectoriâ nauki = Path of Science, Section «law»*. 2018. Vol. 4, № 8. P. 3001–2008.
124. Brown D. Creating Credibility: Legitimacy and Accountability for Transnational Civil Society. VA: *Kumarian Press*. London, 2008. 172 p.
125. Tagaev T. Building Civil Integrity and Reducing Corruption. A compendium of Best Practices. DCAF. Geneva, 2010. 68 p.
126. А.М. Михненко, О.В.Руснак, А.М.Мудров, С.О.Кравченко Запобігання та протидія корупції: нав. посіб. 3-тє вид., доп. і перероб. Київ : НАДУ, 2012. 529 с.
127. Невмержицький Є.В. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії : монографія. Київ : КНТ, 2008. 368 с.

128. В. Мілер Звичаєва корупція? Громадяни та уряд в посткомуністичній Європі. Київ : К.І.С., 2004. 328 с.
129. Левченко І. Двадцята річниця боротьби з корупцією в Україні: чи буде нова якість? *Універсум*. 2012. № 5. С. 14-22.
130. Ільчук Л. Роль і місце громадянського суспільства у протидії корупції та механізми співпраці з органами державної влади (навчально-методичні матеріали). Київ : НАДУ, 2014. 120 с.
- 131.Иванцов В. А. Приведение национального законодательства Украины в соответствие со стандартами Уголовной конвенции о борьбе с коррупцией: текущие реалии. *Международный научно-практический правовой журнал «Legea si Viata»*. 2015. № 6. С. 47-51
- 132.Vladymyr O. Ivantsov Principles of administrative law as the basis of the formation of the foundations of preventing and combating corruption in Ukraine. *East european scientific journal [Wschodnioeuropejskie Czasopismo Naukowe]*. 2018. № 11 (39) part 3. P. 48-53
- 133.Ivantsov V.O. The role of the administrative law principles in the process of realisation of the administrative liability – evidence from the regulatory enforcement. *American scientific journal*. 2019. № 28. Vol 1. P. 4-6.
- 134.Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики”. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-istopada-2010-r-996> (дата звернення – 04.12.2019).
135. Кладченко А.О. Розвиток громадських інституцій у сфері антикорупційної діяльності. *Jurnaul Juridic national: Teorie si Practica*. 2017. № 5 (27). P. 15 – 19.
136. Мельник М. І. Влада і корупція в Україні: хто кого переборє? *Національна безпека і оборона*. 2000.№ 5.С. 64-71.
137. Мизерий А. И. Уголовно-правовые и криминологические аспекты борьбы с коррупцией в органах власти: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. Нижний Новгород, 2000. 229 с.

138. Лукомський В. С. Кримінальна відповідальність за дачу хабара та посередництво в хабарництві: дис.... канд. юрид. наук: 12.00.08. Київ, 1996. 178 с.
139. Аслаханов А. А. Проблемы уголовно-правовой борьбы со взяточничеством. *Государство и право*. 1993. № 4. С. 81-88.
140. Панченко П.М. Коррупция в органах государственной власти: природа, меры противодействия, международное сотрудничество. Москва : «Формула права», 2009. 576 с.
141. Андрианов В. Д. Коррупция как глобальная проблема: история и современность (Мастер–класс по экономике и финансам). Москва : Экономика. 2015. 304 с.
142. Кісіль Р.-В. В. Системний аналіз механізму запобігання та протидії корупції у спеціалізованому законодавстві України. *Науковий вісник Львівського університету бізнесу та права*. 2013. № 4 (1). С. 150-154.
143. Шегабудинов Р. Ш. Борьба с налоговой и коррупционной преступностью. Вопросы теории и практики : монография. Москва : ЮНИТИ – ДАНА. 2011. 383 с.
144. Филиппов П. Опыт Грузии по предотвращению злоупотреблений госслужащими служебными полномочиями. Санкт-Петербург : Норма, 2010. 216 с.
145. Стеценко С. Г. Ткаченко О. В. Корупція в органах внутрішніх справ: проблеми протидії : монографія. Київ : Алерта, 2008. 168 с.
146. Годунов И. В. Азбука противодействия коррупции от А до Я. Москва : Академический проект, 2012. 296 с.
147. Заяць Б. Р. До питання вдосконалення механізмів залучення інститутів громадянського суспільства до процесу запобігання корупції в Україні. *Правові горизонти*. 2020. Вип. 22 (35). С. 22–29.
148. Андрушко П. П. Реформа українського антикорупційного законодавства у світлі міжнародно-правових зобов'язань України. Київ : Атіка, 2012. 332 с.

149. L. V. Hnylytska, N. V. Ortynska, M. M. Blikhar, V. M. Andrienko. Management of corruption risks: law problems of identification and legal assessment of probability of manifestation *Financial and credit activity: problems of theory and practice*. Vol 4. № 27. 2018. P. 122-130.

150. Будатаров С. М. Понятие коррупции в российском законодательстве и юридической литературе. *Вестник Томского государственного университета*, 2012. № 18 (62). С. 106–110.

151. Дорогова Ю. А. Декларирование доходов государственных служащих как инструмент противодействия коррупции. *Успехи современного естествознания*. Санкт-Петербург, 2012. № 4. С. 210-211.

152. Syniavska O. Y., Ivantsov V. O. Persons authorized to perform state or local self-government functions: categorical and species characteristics as basis for determining boundaries of the subject dissemination of the norms anti-corruption legislation // *Challenges and prospects for the development of legal systems in Ukraine and EU countries: comparative analysis : Collective monograph*. Riga : Izdevniecība “Baltija Publishing”, 2019. Volume 2. P. 109-128

153. Syniavska O. Y., Ivantsov V. O. Limitation of getting gifts: problems of contents of the concept and terminological apparatus in the context of lawrealization and role of administrative law principles for their decision // *The institutionalization of public relations in the fight against corruption: the experience of counties of Eastern and Western legal traditions (universal theoretical framework for relevant anti-corruption law of Ukraine) : comparative analysis : Collective monograph*. Tallinn, Estonia : Izdevniecība “Baltija Publishing”, 2019. Volume 2. P. 290-306

154. Ivantsov V.O. Special principles of certain procedures in the administrative-tort legislation. *European Journal of Law and Political Sciences*. 2020. № 1. P. 10-13.

155. Назар Ю.С. Формування безпечного середовища для життєдіяльності населення: проблеми ефективного та цільового використання бюджетних коштів правоохоронними та контрольно-наглядовими органами. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2020. № 24. С. 76-84.

156. Погорецький М. Удосконалення механізму декларування доходів та видатків осіб, уповноважених на виконання функцій держави, та членів їх сімей як один із чинників зниження рівня корупції в Україні. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2009. № 2. С. 85–92.

157. Сараев Н. В. О некоторых вопросах применения законодательства Украины о противодействии коррупции. *Административное и муниципальное право*. 2010. № 6. С. 76–79.

158. Khytra O.L. Development and modernization of the legal systems of Eastern Europe: experience of Poland and prospects of Ukraine : Collective monograph. Lublin: Izdevnieciba «Baltija Publishing». Vol. 1, 2017. 368 p.

159. Khytra O.L. European vector of contemporary jurisprudence: the experience of Ukraine and the Republic of Poland : Collective monograph. Sandomierz: Izdevnieciba «Baltija Publishing». Volume 1, 2018. 520 p.

160. Михненко А. М. Запобігання та протидія корупції. Навч. посіб.. Київ : НАДУ, 2014. 360 с.

161. Прохоренко О. Я. Корупція по-українськи (сутність, стан, проблеми). Монографія : Київ, 2015. 166 с.

162. Савчук О. П., Бабич В. Л., Бабич В. А. Корупція: багатоаспектність явища. навч. посіб. Ірпінь : НУ ДПС України, 2018. 68 с.

163. Стан корупції в Україні: порівняльний аналіз загальнонаціональних досліджень 2017-2018 рр. (для порогової програми для України Корпорації "Виклики тисячоліття"). Менеджмент Системс Інтернешнл (MSI). Київ. міжнар. ін-т соціол. (КМІС). Київ, 2019. 84 с.

164. Дані Державної служби статистики України. Кількість юридичних осіб за організаційно-правовими формами господарювання. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/edrpoj/ukr/EDRPU_2019/ks_opfg/ks_opfg_1119.htm (дата звернення – 02.12.2019).

165. Гилянський Я. И. Глобализация, девиантность, социальный контроль: сборник статей. Київ : ДЕАН, 2019. 331 с.

166. Гладких В. І. Корупція в Росії: генезис, детермінанти та шляхи подолання. *Російський слідчий*. 2001. №3. С.31–35.

Додатки

ЗАТВЕРДЖУЮЗаступник начальника
ГУНП у Львівській області
полковник поліції

Тарас САБАНЮК

15.07 2020

АКТ

15.07 2020

м. Львів

№ _____

Про впровадження результатів дисертації
Заяць Богдани Романівни на тему
«Роль інститутів громадянського суспільства
у процесі запобігання корупції в органах
державної влади та органах місцевого
самоврядування України: адміністративно-правовий вимір»
у практичну діяльність ГУНП у Львівській області

Уклала експертна комісія з виявлення, узагальнення та впровадження
позитивного досвіду роботи у складі:

– заступника начальника управління- начальника відділу розкриття
злочинів проти особи УКР ГУНП у Львівській області, підполковника поліції
Миколи СТЕПАНЮКА;

– заступника начальника відділу розкриття злочинів проти особи УКР
ГУНП у Львівській області, підполковника поліції Сергія БРОЖИКА;

Комісія розглянула й узагальнила результати дисертації, поданої на
здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю
12.00.07 - адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне
право (08 Право), та наукові праці здобувача кафедри адміністративного права
та адміністративного процесу Львівського державного університету
внутрішніх справ Заяць Богдани Романівни на тему «Роль інститутів
громадянського суспільства у процесі запобігання корупції в органах державної
влади та органах місцевого самоврядування України: адміністративно-правовий
вимір».

Проаналізовано основні результати дослідження Заяць Б.Р., зокрема наукові
праці, в яких опубліковані теоретичні та методологічні положення дисертації:

1. Статті у наукових фахових виданнях України:

1.1. Заяць Б.Р. Історичний досвід щодо запобігання корупції за часів
стародавнього світу та його значення для подолання корупції в Україні

Науковий журнал «Правові горизонти». Суми: Сумський державний університет навчально-науковий інститут права, випуск 18 (31). 2019. С.7-13..

1.2. Заяць Б.Р. Історіографія розвитку інституту правового регулювання залучення громадськості до заходів із запобігання корупції в органах державної влади та органах місцевого самоврядування: Науковий вісник публічного та приватного права. Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, випуск 3, том.1. 2019. С 143-149

2. *Статті в наукових фахових виданнях України, які входять до міжнародних наукометричних баз:*

2.1. До питання участі інститутів громадянського суспільства в процесі запобігання корупції в органах державної влади та органах місцевого самоврядування *Scientific journal «Visegrad Journal on Human Rights»*. Bratislava: Pan-European University. № 3 (volume 19) 2019. P. 134-139.

3. *Наукові праці апробаційного характеру:*

3.1. Заяць Б.Р. Світовий досвід у сфері протидії корупційному феномену у функціонуванні інститутів громадянського суспільства: Матеріали Всеукраїнської наукової конференції здобувачів вищої освіти «Механізм функціонування громадянського суспільства (осінні читання)» (м. Львів, 22 листопада 2019 р.). Львів. ЛьвДУВС, 2019. С. 126-129

3.2. Заяць Б.Р. Адміністративно-правові заходи протидії проявам деліквенції та корупціалізації в органах державної влади та органах місцевого самоврядування: Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції «Актуальні проблеми законодавства України: пріоритетні напрями його вдосконалення» (м. Одеса, 11-12 жовтня 2019 р). Одеса: Причорноморська фундація права. С.34-37.

3.3. Заяць Б.Р. Адміністративно-правові засади запобігання проявам деліквенції та корупціалізації в органах виконавчої влади: Матеріали II Всеукраїнської наукової конференції «Забезпечення прав людини і громадянина: правові та соціальні аспекти»: Одеський державний університет внутрішніх справ, 06 грудня 2019 року). Одеса: ОДУВС, 2019. С. 133-135

На основі проведеного аналізу комісія зробила висновок, що опубліковані праці Заяць Б.Р. містять науково обґрунтовані теоретичні положення і практичні рекомендації щодо:

- ефективності правових засад і практики застосування заходів забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення в діяльності працівників Національної поліції України;

- значення поліцейської діяльності у забезпеченні запобігання корупційним деліктам;

- форм участі громадських інститутів у сфері здійснення правоохоронної діяльності та їх взаємодії з правоохоронними органами у забезпеченні запобігання корупційним деліктам;

- взаємодії органів публічної адміністрації та поліції в процесі запобігання корупційним деліктам..

Зазначені наукові праці Заяць Б.Р. можуть бути запроваджені для використання в правозастосовній діяльності працівників Національної поліції України.

Члени комісії:



Микола СТЕПАНЮК

Сергій БРОЖИК

ЗАТВЕРДЖУЮ

Перший проректор
Львівського державного
університету внутрішніх справ
кандидат юридичних наук, доцент
полковник поліції



Тарас СОЗАНСЬКИЙ

08.09 2020

АКТ

08.09 2020

Львів

№ 35

Про впровадження результатів дисертації Заяць Богдани Романівни на тему «Роль інститутів громадянського суспільства у процесі запобігання корупції в органах державної влади та органах місцевого самоврядування України: адміністративно-правовий вимір» в освітній процес ЛьвДУВС

Уклала експертна комісія з виявлення, узагальнення та впровадження позитивного досвіду роботи у складі:

- заступника начальника відділу організації наукової роботи кандидата юридичних наук Галини САВЧИН;
- декана факультету № 3 ПФПНП кандидата юридичних наук, доцента полковника поліції Степана ГНАТЮКА;
- заступника начальника навчально-методичного відділу, завідувача відділення планування навчального процесу, кандидата юридичних наук, доцента Олега РИБАКА;
- завідувача кафедри адміністративного права та адміністративного процесу факультету № 3 ПФПНП кандидата юридичних наук, доцента полковника поліції Данила ЙОСИФОВИЧА.

Комісія розглянула й узагальнила результати дисертації, поданої на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 - адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право (08 Право), та наукові праці здобувача кафедри адміністративного права та адміністративного процесу Львівського державного університету внутрішніх справ Заяць Богдани Романівни на тему «Роль інститутів громадянського суспільства у процесі запобігання корупції в органах державної

влади та органах місцевого самоврядування України: адміністративно-правовий вимір».

Проаналізовано основні результати дослідження Заяць Б.Р., зокрема наукові праці, в яких опубліковані теоретичні та методологічні положення дисертації:

1. Статті у наукових фахових виданнях України:

1.1. Заяць Б.Р. Історичний досвід щодо запобігання корупції за часів стародавнього світу та його значення для подолання корупції в Україні. *Науковий журнал «Правові горизонти»*. Суми: Сумський державний університет навчально-науковий інститут права, випуск 18 (31). 2019. С.7-13.

1.2. Заяць Б.Р. Історіографія розвитку інституту правового регулювання залучення громадськості до заходів із запобігання корупції в органах державної влади та органах місцевого самоврядування. *Науковий вісник публічного та приватного права*. Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, випуск 3, том.1. 2019. С. 143-149.

1.3. Заяць Б.Р. Врахування міжнародного досвіду щодо залучення інститутів громадянського суспільства в антикорупційні процеси. *Часопис «Університетські наукові записки»*. Хмельницький: Хмельницький університет управління та права, випуск № 3 (71) / 2019. С. 322-330.

1.4. Заяць Б.Р. До питання вдосконалення механізмів залучення інститутів громадянського суспільства до процесу запобігання корупції в Україні. *Науковий журнал «Правові горизонти»*. Суми: Сумський державний університет навчально-науковий інститут права, випуск 19 (32). 2020. С.15-18.

2. Статті в наукових фахових виданнях України, які входять до міжнародних наукометричних баз:

2.1 Zayats B. R. The article contain the essence of fundamental concepts of disclosure of form-content characteristics of corruption in Ukraine. *Scientific journal «Visegrad Journal on Human Rights»*. Bratislava: Pan-European University. № 1 (volume 4). 2020. P.103-107

3. Наукові праці апробаційного характеру:

3.1. Заяць Б.Р. Світовий досвід у сфері протидії корупційному феномену у функціонуванні інститутів громадянського суспільства: Матеріали Всеукраїнської наукової конференції здобувачів вищої освіти «Механізм функціонування громадянського суспільства (осінні читання)» (м. Львів, 22 листопада 2019 р.). Львів. ЛьвДУВС, 2019. С. 126-129

3.2. Заяць Б.Р. Адміністративно-правові заходи протидії проявам деліквенції та корупціалізації в органах державної влади та органах місцевого самоврядування: Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції «Актуальні проблеми законодавства України: пріоритетні напрями його вдосконалення» (м. Одеса, 11-12 жовтня 2019 р). Одеса: Причорноморська фундація права. С.34-37.

3.3. Заяць Б.Р. Адміністративно-правові засади запобігання проявам деліквенції та корупціалізації в органах виконавчої влади. Матеріали II Всеукраїнської наукової конференції «Забезпечення прав людини і громадянина: правові та соціальні аспекти»: Одеський державний університет внутрішніх справ, 06 грудня 2019 року). Одеса: ОДУВС, 2019. С. 133-135

На основі проведеного аналізу комісія зробила висновок, що опубліковані праці Заяць Б.Р. містять науково обґрунтовані теоретичні положення і практичні рекомендації щодо:

- ідентифікації ролі інститутів громадянського суспільства у здійсненні адміністративних заходів щодо запобігання корупції в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування в Україні;

- наукового обґрунтування стану та проблем розвитку вітчизняного нормативно-правового забезпечення механізму участі інститутів громадянського суспільства в процесі запобігання корупції в органах державної влади та органах місцевого самоврядування;

- системного аналізу інституту доброчесності суб'єктів адміністрування та його практичне забезпечення діяльністю інститутів громадянського суспільства;

- імплементації у чинне вітчизняне законодавство світового досвіду запобігання та протидії корупції в органах місцевої влади.

Зазначені матеріали запроваджені для використання в освітньому процесі Львівського державного університету внутрішніх справ, зокрема, при викладанні навчальних дисциплін «Адміністративне право і процес», «Адміністративна діяльність поліції», «Адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції», «Забезпечення прав людини в правоохоронній діяльності», під час підготовки навчально-методичних і дидактичних матеріалів та рекомендовані до вивчення під час самостійної роботи здобувачів вищої освіти.

Члени комісії:



Галина САВЧИН



Степан ГНАТЮК



Олег РИБАК



Данило ЙОСИФОВИЧ

Анкета

Шановний колего !

Просимо висловити Вашу думку з питань, пов'язаних зі службовою діяльністю та колективом, у якому Ви працюєте. Відповідаючи на запитання, уважно прочитайте всі варіанти відповідей на нього і відмітьте ті з них, що найбільше відображають Вашу точку зору.

В окремих запитаннях можете відмітити як запропоновані варіанти відповідей, так і висловити власну думку в розділі „Інше”. Об'єктивність Ваших відповідей сприятиме усуненню недоліків в організації діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Щиро дякуємо за співпрацю!

Підрозділ

1. Ваша стать		2. Ваш вік							
Чоловіча	Жіноча	До 20 років	20-25	26-30	31-35	36-40	41-45	46-50	Понад 50 років
100	100	5	18	50	40	36	27	17	7

3. Ваша освіта								
Науковий рівень			Другий (магістерський) рівень			Перший (бакалаврський) рівень		
юридична	педагогічна	інша	юридична	педагогічна	інша	юридична	педагогічна	Інша
5	3	4	53	39	45	25	12	14

4. Який стаж Вашої практичної роботи в органах державної влади та органів місцевого самоврядування (без урахування періоду навчання)							
До 1 року	1 - 3	4 - 5	6 – 10	11 – 15	16 – 20	21 – 25	Понад 25 років
3	24	21	39	36	30	27	20

5. Ваш стаж роботи на останній посаді							
До 1 року	1 - 2	2 - 3	3 – 5	5 – 7	7 – 10	10 – 15	Понад 15 років
27	29	25	22	26	22	25	24

6. Чи обіймаєте Ви посади керівного складу?	
Так	Ні
25	175

7. Ваша посада:	
Керівник структурного підрозділу	25
Провідний спеціаліст	28
Спеціаліст I категорії	27
Спеціаліст II категорії	23
Державний соціальний інспектор	18
Адміністратор	15
Державний реєстратор	13
Службовець	51

8. Чи вплинули наведені фактори на Ваш вибір роботи в органах державної влади та органів місцевого самоврядування?				
№ п/п	Детермінанти	Так	Ні	Не впевнений
1.	Обрана професія передбачає високий рівень відповідальності	100%	–	–
2.	Працівник органів державної влади та органів місцевого самоврядування наділений значними владними повноваженнями	56,6%	32%	11,4%
3.	Мої батьки є працівниками органів державної влади та органів місцевого самоврядування	2,3%	97,7%	–
4.	Робота в органах державної влади та органах місцевого самоврядування передбачає отримання певних пільг та преференцій	23%	45%	32%
5.	Посада працівника органів державної влади та органів місцевого самоврядування – мрія мого дитинства	94,6%	5,4%	–
6.	Робота в органах державної влади та органах місцевого самоврядування безпосередньо пов'язана з відповідальністю, вихованням вольових якостей, публічним характером діяльності	67,7%	26,8%	5,5%
7.	Робота в органах державної влади та органах місцевого самоврядування цілковито пов'язана із дотриманням норм чинного законодавства	99,1%	0,9%	–
8.	В професії я зможу реалізуватися як фахівець	86,4%	9,5%	4,1%
9.	Працівникам органів державної влади та органів місцевого самоврядування гарантовано державною соціальний захист	93,2%	4,5%	2,3%
10.	В професії я отримаю можливість отримання неправомірної вигоди	76%	12,8%	11,2%

9. Чи відповідає служба в органах державної влади та органах місцевого самоврядування Вашим потребам, можливостям, прагненням?		
Так	Ні	Важко сказати
67	93	40

№ п/п	10. Які, на Вашу думку, причини порушення вимог закону	Так %	Ні %	Не знаю %
1.	недосконалість чинного законодавства	55%	43%	2%
2.	відсутність необхідного професійного досвіду	41%	49%	10%
3.	недостатній рівень знань вимог чинного законодавства	36%	52%	12%
4.	тиск з боку керівництва	26%	58%	16%
5.	значне службове навантаження	51%	22%	27%
6.	прагнення отримати, використовуючи службове становище, додаткові преференції чи пільги	49%	37%	14%
7.	корисливі інтереси	56%	42%	2%
8.	професійна деформація	34%	57%	9%
9.	невідповідність психологічних якостей працівника вимогам професійної діяльності	8%	43%	49%
10.	тиск, з боку представників органів місцевої влади	37%	51%	12%
11.	тиск з боку кримінальних структур	23%	67%	10%
12.	тиск з боку підприємницьких структур	2%	89%	9%

11. Чому корупція процвітає в органах державної влади та органах місцевого самоврядування?	
це необхідна частина нашого життя	11, 8%
її можна уникнути, але з хабарами легше вирішувати питання	33, 8%
її необхідно уникати, позаяк корупція деформує нас і нашу владу	46, 4%
утруднились відповісти	8,1%
Інше	

12. Які є найбільш поширені мотиви вчинення корупційних правопорушень	
відчуття нестабільності і соціальної невпевненості	34%
не відповідність кваліфікації і характеру служби грошове утримання	43%
кар'єрні обмеження	12%
некомпетентність керівництва і негативний приклад вищестоящих керівників	11%
утруднились відповісти	–
Інше	–

13. Оцініть комплекс факторів, які складають систему причинності, яка детермінує в соціальному полі корупцію в органах державної влади та органах місцевого самоврядування	Так	Ні	Не знаю
наявність дискреційних повноважень у працівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування	79,5%	20%	0,5%
нечіткість законів	81,3%	10,7%	8%
корумпованість керівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування	84,7%	10%	5,3%
протириччя законів один одному або всередині одного й того ж закону	68,3 %	14,7%	17%
відсутність чітких посадових інструкцій	56,2%	23,8%	20%
низьке грошове утримання	55,0%	10,2%	24,6%
низький рівень соціального захисту	37,0%	23%	40%
утруднились відповісти	–	–	–
Інше	–	–	–

№п/п	14. Які форми боротьби держави з корупцією ви вважаєте найбільш ефективними ?	Так	Ні	Не знаю
1.	необхідно змінити керівників-корупціонерів на чесних	12%	56%	32%
2.	необхідно нещадно карати всіх корупціонерів	25%	45,8%	29,2%
3.	необхідно усунути умови, які породжують корупцію	23%	52,7%	24,3%
4.	ніяка стратегія не допоможе	30%	45,6%	24,4%
5.	введення жорсткої звітності всіх керівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування про виконання ними Закону «Про запобігання корупції»	45,2%	34,8%	20%
6.	підвищення професіоналізму і ефективності в роботі органів державної влади та органів місцевого самоврядування	67%	23%	10%
7.	введення юридичної експертизи усіх нормативних актів, щоб там не було лазівок для корупціонерів	41,8%	58,2%	–
8.	прийняття нових антикорупційних законів	32,1%	56,2%	11,7%
9.	підвищення зарплати працівникам органів державної влади та органів місцевого самоврядування	68,3 %	14,7%	17%
10.	проведення позачергових атестацій працівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування	84,7%	10%	5,3%
11.	утруднились відповісти	49%	37%	14%

Щиро вдячні за співпрацю!

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ,

Праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Заяць Б. Р. Історичний досвід щодо запобігання корупції за часів стародавнього світу та його значення для подолання корупції в Україні. *Правові горизонти*. 2019. Вип. 18 (31). С. 7–13.
2. Заяць Б. Р. Історіографія розвитку інституту правового регулювання залучення громадськості до заходів із запобігання корупції в органах державної влади та органах місцевого самоврядування. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. Вип. 3. Т. 1. С. 143–149.
3. Zayats B. R. The essence of fundamental concepts of disclosure of form-content characteristics of corruption in Ukraine. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2020. № 1 (4). P. 102–108.
4. Заяць Б. Р. Врахування міжнародного досвіду щодо залучення інститутів громадянського суспільства в антикорупційні процеси. *Університетські наукові записки*. 2019. № 3 (71). С. 322–330.
5. Заяць Б. Р. До питання вдосконалення механізмів залучення інститутів громадянського суспільства до процесу запобігання корупції в Україні. *Правові горизонти*. 2020. Вип. 22 (35). С. 22–29.

Праці апробаційного характеру:

1. Заяць Б. Р. Світовий досвід у сфері протидії корупційному феномену у функціонуванні інститутів громадянського суспільства: матеріали Всеукр. наук. конф. здобувачів вищої освіти «Механізм функціонування громадянського суспільства (осінні читання)» (Львів, 22 листопада). Львів: ЛьвДУВС, 2019. С. 126–129.
2. Заяць Б. Р. Адміністративно-правові заходи протидії проявам деліквенції та корупціалізації в органах державної влади та органах місцевого

самоврядування: матеріали Міжнар. наук.-прак. конф. «Актуальні проблеми законодавства України: пріоритетні напрями його вдосконалення» (Одеса, 11-12 жовтня). Одеса: Причорноморська фундація права, 2019. С. 25–28.