

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ

УДК 351.74:328.185

ІВАСЕНКО Сергій Миколайович

**ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЯ КОРУПЦІЇ В ПРАВООХОРОННИХ
ОРГАНАХ: ОРГАНІЗАЦІЙНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ**

25.00.01 – теорія та історія державного управління

Дисертація на здобуття наукового ступеня
кандидата наук з державного управління

*Удентифікований зміст дисертації
іншим порядком за отриманням
К 25.0522.07 університетом
Львівським.*

Науковий керівник:

доктор історичних наук,
професор Михненко А.М.

*Учений секретар
А.В. Мазок*

Мазок А.В.

КИЇВ – 2015

8567



ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНАХ.....	9
1.1 Поняття корупції, її зміст та сутність.....	9
1.2 Загальносвітові тенденції проявів корупції в правоохоронних органах: аналіз джерел та літератури.....	27
1.3 Концептуальні засади профілактики корупції в правоохоронних органах..	38
Висновки до розділу 1	55
РОЗДІЛ 2 ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЯ КОРУПЦІЇ В ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНАХ.....	58
2.1 Детермінанти корупції серед посадових осіб правоохоронних органів	58
2.2 Організаційно-управлінські основи удосконалення протидії корупції в правоохоронних структурах	76
2.3 Нормативно-правове забезпечення превентивної антикорупційної діяльності в правоохоронних органах	89
Висновки до розділу 2	111
РОЗДІЛ 3 УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНАХ	113
3.1 Європейський досвід визначення корупційних ризиків та можливість його використання у протидії корупції в правоохоронних органах України	113
3.2 Модернізація антикорупційної діяльності в правоохоронних органах: організаційно-управлінський аспект.....	137
Висновки до розділу 3.....	163
ВИСНОВКИ	166
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	171
ДОДАТКИ	193

ВСТУП

Актуальність теми. Майже кожна країна світу тією чи іншою мірою потерпає від корупції. Витрати світової економіки на хабарі корупціонерам, згідно з дослідженнями Світового банку, щорічно оцінюються приблизно в 1,5 трлн. доларів США. Корупція – це масштабна проблема, яка в епоху глобальної інформатизації створює небезпеку зниження темпів зростання глобальної торгівлі й розвитку фінансової системи. Вона послаблює довіру до державних інститутів, ускладнює бюджетно-фінансові проблеми, позбавляючи бюджет значних надходжень у вигляді митних зборів і податкових платежів, підриває систему підтримки державою бідних та соціально незахищених верств населення.

Корупція є одним з основних способів руйнування системи державної влади та кримінальної деформації суспільної правосвідомості. Без постійної протидії корупція буде розширюватися, а тому антикорупційну функцію сучасної держави потрібно виділяти як одне з її основних, базових завдань. Факти корупції всередині правоохоронних органів особливо вражають суспільство і громадськість, підривають довіру громадян до всієї системи правоохоронних органів та державних інституцій. Корупція в правоохоронних органах негативно впливає на результати боротьби зі злочинністю. Вона є тим фактором, який сприяє уникненню злочинців від відповідальності, позначається на недотриманні самими співробітниками правоохоронних органів дисципліни та законності.

Негативні прояви в діяльності правоохоронних органів, у тому числі пов'язані з корупцією, призводять до несприйняття громадянами в першу чергу працівників поліції як повноцінних представників влади та держави. У суспільстві набувають поширення думки про те, що співробітники поліції використовують своє службове становище для задоволення власних інтересів, що для них, державні справи мають другорядне значення. Умови, які сприяють скоєнню правопорушень, різні. До них належить відсутність дієвої системи попередження і складність викриття таких діянь, а також високий рівень

латентності подібних правопорушень.

У цьому контексті одним із пріоритетних напрямів роботи правоохоронних органів України є вдосконалення системи заходів запобігання корупції серед працівників силових відомств. Окрім створення належних умов проходження служби, перспектив кар'єрного зростання, підвищення престижу служби, гарантій соціального захисту, умовою успішної протидії корупції серед співробітників правоохоронних органів є визначення можливих напрямів професійної діяльності співробітників з потенційною вірогідністю вчинення ними правопорушень з ознаками корупції, що обумовило вибір теми дослідження. При цьому увага у даному дисертаційному дослідженні була приділена запобігання та протидії корупції в органах внутрішніх справ (ОВС), адже співробітники саме цих органів мають захищати суспільство у тому числі і від корупційних правопорушень.

Інтерес до корупції як суспільного феномену загалом й у контексті політико-адміністративних відносин зокрема відобразився в працях таких зарубіжних та вітчизняних вчених, як О. Антонова, В. Баштанник, М. Горний, О. Гределанд, Р. Клітгард, А. Марушак, М. Мельник, В. Мілер, А. Михненко, Є. Невмержицький, О. Прохоренко, С. Роуз-Екерман, С. Серьогін, В. Солових. В останній час велика увага приділяється проблемі корупції в правоохоронних органах, хоча висвітлюється головним чином проблема корупції в органах внутрішніх справ (праці С. Алфьорова, О. Лунєєва, О. Мартиненка, В. Медведєва, С. Стеценка, О. Ткаченка).

У той же час, не дивлячись на велику кількість наукових праць, в питаннях запобігання і протидії корупції в правоохоронних органах існує дуже багато невирішених проблем. Зокрема, недостатньо вивчено закордонний досвід, досвід і специфіку протидії корупції в інших правоохоронних структурах, окрім ОВС.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконано на кафедрі управління суспільним розвитком Національної академії державного управління при Президентові України і пов'язано з виконанням комплексного наукового проекту "Державне

управління та місцеве самоврядування" (ДР № 0199U002827) загалом та, зокрема: науково-дослідної роботи за темою "Формування інвестиційного потенціалу суспільного розвитку" (ДР № 0110U000385) у якій автор дослідив критерії класифікації корупції; науково-дослідної роботи за темою "Методологічні засади вироблення і реалізації стратегії суспільного розвитку" (ДР № 0112U002447) у якій автор дослідив проблему створення прозорих організаційно-правових механізмів протидії корупції.

Мета і завдання дослідження. *Мета* роботи полягає в обґрунтуванні організаційно-управлінських засад запобігання й протидії корупції в правоохоронних органах та розробці на цій основі відповідних рекомендацій щодо вдосконалення антикорупційної діяльності.

Для досягнення поставленої мети поставлено наступні *завдання*:

- розкрити науково-методологічні засади дослідження феномену корупції в правоохоронних органах;
- здійснити системний огляд українських і зарубіжних науково-практичних джерел щодо вивчення проблем запобігання і протидії корупції в правоохоронних органах;
- проаналізувати сучасний стан у сфері запобігання та протидії корупції в правоохоронних органах в Україні;
- розглянути особливості проявів корупції в правоохоронних органах;
- розробити пропозиції й рекомендації щодо розв'язання проблем організаційно-управлінського забезпечення запобігання та протидії корупції в правоохоронних органах в Україні.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини у сфері запобігання та протидії корупції в правоохоронних органах.

Предмет дослідження – організаційно-управлінські засади запобігання та протидії корупції в правоохоронних органах.

Методи дослідження. Теоретико-методологічною базою дисертаційного дослідження стали фундаментальні положення науки державного управління, юридичної, політологічної, економіки, філософської та психологічної наук, а також наукові праці провідних науковців цих галузей знань. Методологічною

основою дослідження є логіко-діалектичний метод пізнання, на основі якого з'ясовано сутність корупції в правоохоронних органах як явища реальної дійсності в його динаміці та взаємозв'язку з іншими державно-управлінськими негативними явищами. Методи системного аналізу та синтезу, порівняння, абстракції, систематизації забезпечили визначення зв'язків між управлінськими, економічними, психологічними, політичними чинниками виникнення і прояву корупції в правоохоронних органах. Застосування міждисциплінарного підходу дало змогу комплексно розглянути роль і місце організаційно-управлінських механізмів у запобіганні та протидії корупції в правоохоронних органах, виявити основні закономірності, властивості та тенденції. Системний підхід було використано для розробки і обґрунтування багатовимірного поля переваг широкого застосування організаційно-управлінських заходів при боротьбі з корупцією в правоохоронних органах, а також дослідження та оцінки результатів впровадження цих заходів.

Зі спеціальних методів у дослідженні застосовано порівняльно-правовий – під час виявлення змісту та відповідності заходів і програм боротьби з корупцією в Україні за період незалежності; історичний – для характеристики ролі організаційно-управлінських засад в боротьбі з корупцією в правоохоронних органах.

Емпіричну основу та фактологічну базу дослідження склали нормативно-правові акти України, міжнародні правові документи, статистичні дані, матеріали вітчизняної та іноземної практики реалізації антикорупційних заходів в сфері діяльності правоохоронних органів.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в обґрунтуванні організаційно-управлінських засад запобігання та протидії корупції в правоохоронних органах. Наукову новизну дисертаційного дослідження визначають такі основні положення:

уперше:

– запропоновано використання основних принципів проактивного управління персоналом правоохоронних органів для протидії та запобігання корупції в правоохоронних органах та розроблено проект антикорупційної

програми в правоохоронних органах на період 2016-2017 рр., яка дозволить забезпечити узгоджене застосування правових, економічних, освітніх, виховних, організаційних та інших заходів щодо запобігання корупції у правоохоронних органах, для досягнення найбільшої ефективності запобіжних заходів, відповідальності та відшкодування шкоди, заподіяної корупційними правопорушеннями;

удосконалено:

– теоретико-методологічне визначення корупційного правопорушення правоохоронців, який є проявом їхньої девіантної поведінки, що розглядається як відхилення від встановлених у суспільстві антикорупційних норм – абсолютних та однозначних, визначених законами й указами та відносних, таких, що транслюються у вигляді професійних та суспільних рекомендацій;

– інтерпретацію чинників, які можуть сприяти корупції в правоохоронних органах і які виникають ще на законодавчому рівні, а саме: множинність варіантів диспозицій правових норм; відомча та локальна нормотворчість; наявність колізій правових норм; реалізація повноважень державного органу (посадової особи); відсутність контролю за діями державних службовців;

набули подальшого розвитку:

– підходи до організації антикорупційної діяльності в правоохоронних органах, зокрема запропоновано вдосконалення організаційно-управлінської структури підрозділів внутрішнього антикорупційного контролю в правоохоронних органах;

– обґрунтування теоретичних інтерпретацій формування корупційної поведінки правоохоронця (зважаючи на домінуючу роль норми у її формуванні, доречно розглядати їх з позицій ціннісно-нормативної та диспозиційної концепції), антикорупційної діагностики особового складу та запропонована типологізація правопорушників серед посадових осіб правоохоронних органів.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що опрацьований в дисертаційній роботі матеріал може бути надалі застосовано для розробки проблематики антикорупційних заходів в правоохоронних органах,

при визначенні організаційних та управлінських складових в антикорупційних нормативно-правових актах. Матеріали та результати дослідження були використані Головним управлінням ДФС у Дніпропетровській обл. при підготовці антикорупційної програми (акт про впровадження від 19.08.2015 р.); Головним управлінням ДФС у Житомирській обл. при плануванні антикорупційної діяльності (акт від 21.08.2015 р.); Головним управлінням МВС України в м. Києві під час підготовки плану заходів щодо виконання Закону України "Про запобігання корупції" (акт від 12.09.2015 р.).

Особистий внесок здобувача. Дисертація є самостійною науковою працею. Основні ідеї дисертаційного дослідження і розробки, виконанні в його межах, у тому числі й ті, що характеризують наукову новизну, мету і завдання, методологічні засади й методичні підходи до їх вирішення та практичне значення одержаних результатів, належать особисто здобувачу. Розробки та ідеї співавторів публікацій в дисертації не використовувались.

Апробація результатів дисертації. Основні положення та результати дисертаційної роботи оприлюднено на науково-практичних конференціях, у тому числі за міжнародною участю: "Інновації в державному управлінні: системна інтеграція освіти, науки, практики" (Київ, 2011), "Стратегія державної кадрової політики – основа модернізації країни" (Київ, 2012), "Міське самоврядування – основа сталого розвитку України" (Київ, 2014).

Публікації. Основні положення дисертаційної роботи опубліковано в 12 публікаціях, у тому числі в 6 статтях у наукових фахових виданнях з державного управління, 1 статті в іноземному науковому виданні (Республіка Молдова), в матеріалах комунікативних наукових заходів.

Структура та обсяг роботи. Робота складається зі вступу, трьох розділів, списку використаних джерел та додатків. Повний обсяг дисертації – 199 сторінок, з них 170 сторінок основного тексту. Робота містить один рисунок і одну таблицю. Список використаних джерел включає 201 найменування.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНАХ

1.1. Поняття корупції, її зміст та сутність

З явищем корупції суспільство знайоме вже достатньо давно. Історичні корені корупції походять від звичаю робити подарунки, щоб домогтися чиеїсь прихильності. Дорогий подарунок виділяв людину серед інших прохачів і сприяв тому, щоб її прохання було виконано. Тому в первісних суспільствах плата жерцеві або вождю була нормою. По мірі ускладнення державного апарату і посилення влади центрального уряду з'явилися професійні чиновники, які, за задумом правителів, повинні були задовольнятися тільки фіксованою платою. На практиці ж чиновники прагнули скористатися своїм становищем для таємного збільшення своїх доходів.

Кінець ХХ – початок ХХІ ст. ознаменувався тотальним переходом корупції в політичну площину, що супроводжувалося небувалим сплеском корупційних скандалів відносно перших осіб цілої низки держав. Так, в Італії у 1992 р. після десятирічної боротьби з мафією спеціальна комісія юристів у Мілані почала розслідування справи прем'єр-міністра Італії Беттіно Краксі. Як наслідок, було розкрито численні факти корупції у вищих ешелонах влади Італії. Беттіно Краксі був заочно засуджений до тюремного ув'язнення за те, що сприяв поповненню партійної каси соціалістів за рахунок хабарів від бізнесменів в обмін на державні контракти. У 1994 р. було порушено кримінальну справу за фактом хабарництва проти одного з ініціаторів операції «Чисті руки» прем'єр-міністра Італії Сильвіо Берлусконі. У 1995 р. порушується кримінальна справа за зв'язки з мафією проти Джуліо Андреотті, який сім разів обирався на пост прем'єр-міністра Італії.

У свою чергу, асоціація аудиторів Японії в 1997 р. провела спеціальне дослідження, яке свідчить про виключно високий рівень корупції у японському

діловому світі. Зокрема, п'ята частина із 1 850 досліджуваних компаній в останні роки в тому чи іншому вигляді була замішана в скандалах, пов'язаних з недотриманням ділової етики. Найчастіше це були порушення антимонопольного законодавства, а також зафіксовані в судовому порядку випадки хабарництва. Найгучнішим скандалом в післявоєнний період була знаменита справа компанії «Локхід», що призвела до політичного краху тодішнього прем'єр-міністра Японії Какуе Танаки. У 1994 р. у зв'язку із звинуваченням у фінансових порушеннях був відправлений у відставку прем'єр-міністр Японії Моріхіро Хосокава. Один з останніх гучних скандалів пов'язаний з ім'ям Нобухару Окамуцу, колишнього заступника міністра охорони здоров'я, якого звинувачували в отриманні хабарів у розмірі 472 тис. дол. США в обмін на надання державних субсидій на будівництво лікарень.

В Ізраїлі в кінці 90-х рр. пішов у відставку президент Езер Вейцман. Прокуратура цієї країни повідомила його проте, що він перебуває під слідством за звинуваченням у корупції: в отриманні подарунків від свого друга, французького мільйонера Едуарда Саруссі в період між 1988 і 1993 рр., коли Вейцман був міністром науки Ізраїлю. Слідом за цим у корупції був звинувачений колишній прем'єр-міністр Ізраїлю Іхуд Барак. Одночасно проводилося розслідування за фактами порушень службової етики відносно попереднього прем'єр-міністра Ізраїлю Натаньяху.

Усе це ще раз вказує на те, що історія досить багата прикладами проявів корупції, що підтверджує поважний вік та неодмінну присутність цього явища в усіх людських культурах і цивілізаціях. Слід зазначити, що корупція засуджувалася в усі часи, але це не завадило їй проникнути і в сучасне суспільство.

Сьогодні виділяють соціальні, політичні, економічні, морально-психологічні, правові та міжнародні наслідки корупції. Так, на думку М. І. Мельника, 1) суспільна небезпека корупції у соціальному аспекті полягає в тому, що вона: призводить до гальмування та викривлення соціально-економічних реформ; поглиблює соціальну нерівність громадян; збільшує соціальну напругу

в суспільстві; порушує принципи соціальної справедливості; ускладнює доступ громадян до соціальних фондів і перешкоджає користуванню ними, істотно знижуючи рівень соціального захисту; створює підґрунтя для викрадення цих фондів; нищить суспільні цінності; формує протиправний образ життя, укорінює одну з найгірших форм регламентації суспільних відносин; підриває авторитет держави; завдає шкоди утвердженню демократичних основ управління суспільством; 2) політичні наслідки корупції проявляються в тому, що вона: змінює сутність політичної влади, знижує рівень її легітимності як всередині держави, так і на міжнародній арені; порушує принципи її формування і функціонування, демократичні засади суспільства і держави; підриває політичну систему; породжує відчуження влади від народу, знижуючи залежність держави від її громадян; дестабілізує політичну ситуацію; підпорядковує державну владу приватним та корпоративним інтересам, у тому числі інтересам корумпованих угруповань і кланів; 3) економічні наслідки корупції: вона підриває економічну систему держави; дискредитує економічні реформи; порушує основні засади господарської діяльності; перешкоджає надходженню внутрішніх і зовнішніх інвестицій; є причиною фінансових криз; порушує конкурентні засади економіки, сприяє розвитку недобросовісної конкуренції; сприяє монополізації економіки; перешкоджає розвитку ринкових відносин, передусім середнього та малого підприємництва; дискримінує підприємців з боку корумпованих чиновників; сприяє криміналізації та тінізації економіки, легалізації доходів, одержаних незаконним шляхом; призводить до необґрунтованого підвищення собівартості продукції; викривляє принципи проведення приватизації; скорочує надходження до бюджету; ускладнює економічні відносини з іншими державами, міжнародними організаціями; 4) морально-психологічні наслідки корупції проявляються в тому, що вона: є потужним фактором деморалізації суспільства, девальвації моральних цінностей, деформації індивідуальної та суспільної психології; нищить духовні та моральні цінності; сприяє поширенню у суспільстві кримінальної психології; змінює мотивацію службових осіб у сфері державного управління, а також громадян у різних сферах соціального

життя. Корупція породжує у психології громадян відчуття безсилля, беззахисності перед державою, її окремими інститутами, посадовими та службовими особами; 5) правові наслідки корупції проявляються у: порушенні правових принципів функціонування держави та її окремих інститутів (верховенства права, законності, невідворотності відповідальності); суттєвому обмеженні конституційних прав і свобод людини і громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб; грубому порушенні встановленого законом порядку здійснення повноважень посадовими і службовими особами органів державної влади, місцевого самоврядування та прийнятті ними неправових, незаконних рішень; поширенні серед громадян, у тому числі службовців публічної сфери управління, правового нігілізму; зниженні рівня розвитку інституту правової держави. Корупція дискредитує право як універсальний регулятор суспільних відносин, перетворюючи його в засіб задоволення приватних та корпоративних інтересів. Окрім вказаного, вчений виділяє і наслідки міжнародного характеру, до яких він відносить «негативний вплив корупції на імідж держави у світі; ускладнення відносин з іншими країнами, міжнародними організаціями і всією міжнародною спільнотою; втрата державою міжнародних позицій в економічній, політичній та інших сферах (у тому числі неприйняття її до відповідних міжнародних інституцій чи виключення з них); припинення чи істотне зменшення зовнішнього інвестування, унеможливлення отримання кредитів [133].

В Україні корупція, на думку фахівців Фонду «Демократичні ініціативи», давно стала сприйматися як органічна частина нашого життя. Було б неправильним вважати, що корупція – явище останніх років. Найнижчий Згідно з рейтингом Transparency International, проведеним у 2012, Україна посідає за Індексом сприйняття корупції 144 місце разом з Бангладешом, Камеруном, ЦАР, Республікою Конго та Сирією. Для порівняння Росія посіла 133 місце, Білорусь – 123, Габон – 102, Кабо-Верде – 39, США – 17, Австралія та Норвегія – 7, а перше місце поділили Данія, Фінляндія та Нова Зеландія. У 2006 Україна за цим рейтингом займала 99 місце [201]. 2014 Україна перебувала на одній сходинці з Угандою (26 балів зі 100 можливих). Це ставить Україну в один ряд із країнами,

які вважаються в Європі найбільш корумпованими, при цьому вона розцінюється як така, де методи боротьби з корупцією є неефективними, а масштаби корупції зростають.

Звичайно, високий рівень корупції, який фіксують міжнародні організації, є лише відображенням сприйняття корупції всередині країни, що, у свою чергу, відбиває об'єктивну ситуацію поширення корупції. Дослідження громадської думки добре підтверджують той факт, що сприйняття поширеності корупції в Україні має дуже високі показники і залишається стабільним.

Сьогодні населення України стабільно оцінює рівень корупції як «високий» і «дуже високий». Причому ці заміри здійснювалися за різної влади: травень 2004 р. – часи «режиму Л. Кучми», червень-липень 2007 р. – президентство В.Ющенко та прем'єрства В. Януковича, березень 2009 р. – Президент В.Ющенко, але прем'єр уже Ю. Тимошенко. Але рівень корупції не знижується, більше того, громадська думка все більше схильна оцінювати корупцію як «дуже високу». «Ціна питання» української корупції – половина ВВП України. У тіні перебуває від 40 до 60% економіки України, і це – основа для формування корупції та подальшої корупційної діяльності. За оцінками Pricewaterhouse Coopers, за двадцять років з України було виведено 167 мільярдів доларів, повідомив директор Українського інституту аналізу та менеджменту політики Руслан Бортник. А за оцінками міністерства фінансів України, за цей рік в офшори виведено 133 млрд гривень, і ця сума сукупно становить бюджет національної охорони здоров'я та освіти. «Ці гроші» інфікують «політику, держуправління... Поки політика і бізнес не будуть роз'єднані, з корупцією неможливо боротися», – сказав експерт. При цьому за його словами, судові процеси проти п'яти-шести великих корупціонерів різко знизили б рівень корупції в держапараті країни [88]. Досить цікавим виявилось, що підприємці оцінюють рівень корупції більш стримано, кожний п'ятий підприємець вважає рівень корупції як «середній», хоча серед підприємців відсоток тих, хто протягом року давав хабарі, істотно вищий, ніж серед населення загалом. Поясненням цьому може слугувати те, що оцінки підприємців більше пов'язані з

особистим досвідом. Серед населення 56% тих, кому довелося протягом останнього року давати хабарі, визначили рівень корупції в адміністративних органах як дуже високий, а серед тих, хто за цей час ніяких хабарів не давав, – 44% теж вважають рівень корупції дуже високим. Серед підприємців оцінки значно більше залежать від власного досвіду: серед тих, хто протягом року давав хабарі, 53% вважають рівень корупції дуже високим, а от серед тих, кому це робити не довелося, – лише 15%. Серед тих підприємців, хто протягом року не давав хабарі, 27% оцінили рівень корупції в Україні як середній, а 15% – як невисокий. Можна зробити висновок, що оцінки підприємців більшою мірою ґрунтуються на власному досвіді, а населення – на стереотипних уявленнях [88].

Головна особливість корупції в Україні полягає в тому, що встановлені правила не є критерієм участі в «легальній» економіці, тоді як невиконання або відхилення від встановлених правил є критерієм участі в неформальній, як правило, успішній, підпільній економіці.

Корупція в Україні не протистоїть офіційній економіці, вона існує в ній. виступаючи природним і закономірним наслідком легальних статусів господарюючих та керуючих суб'єктів. Це означає, що посадовці окремих державних структур не просто обслуговують економіку, вони беруть у ній участь, маючи «свою долю» в економіці. Саме функціонування державно-політичної машини економізоване, тобто підкорене по суті економічній свідомості. Отже, в основі корупційних відносин в Україні лежить можливість приватизувати будь-яке суспільне благо, навіть пристосувати і використати закон для тіньового обороту у власних інтересах.

За різними оцінками, до 6,5% від своїх середньорічних доходів підприємці в Україні витрачають на хабарі посадовим особам.

Проте причину існування корупції не можна звести лише до бюрократичних дій державних чиновників. Приватні особи та підприємці також стимулюють існування корупції шляхом давання хабара чиновнику з метою отримання індивідуальних привілеїв і конкурентних переваг, адже інституційна залежність підприємців від державних чиновників в економічній діяльності в

Україні ще дуже велика.

Майже 80% співгромадян переконані в тому, що за останній рік рівень корупції в Україні зберігся на колишньому рівні або навіть підвищився.

Про це свідчать дані опитування, проведеного Київським міжнародним інститутом соціології.

Як повідомляє видання, за результатами соціологічного дослідження 47,3% українців вважають, що рівень корупції зберігся, 31,8% – підвищився, 5% опитаних відчували зниження корупційного пресу. При цьому 15% не змогли визначитися з оцінкою масштабів корупції. Повернення смертної кари в якості необхідної реформи підтримали лише 5% опитаних.

Водночас, 16% респондентів вважають «найкращим способом боротьби з корупцією – розстрілювати (як в Китаї)», 19,5% – скоріше згодні з цим способом. 18,7% – швидше згодні, 21,9% – зовсім не згодні. Найбільш радикальний настрій припадає на Миколаївську, Чернівецьку, Одеську, Запорізьку та Донецьку області. Відкидають розстріл за корупцію жителі Закарпатської, Херсонської областей та Галичини¹ [105].

До найпоширеніших в Україні корупційних діянь належить хабарництво. Значного поширення набули підкуп осіб, уповноважених на виконання функцій держави («корупційний лобізм»), а також виконання державними службовцями незаконних, корупційних за змістом, посередницьких функцій у відносинах третіх осіб з органами державної влади, то стало явищем не ситуативним, а постійним.

За результатами соціологічного опитування, приблизно 30% жителів України хоч раз у житті давали хабара для досягнення таким чином тієї чи іншої мети, «при цьому 72% хабародавців робили це з власної ініціативи, а 86% до

¹Дослідження «Думки і погляди населення України: грудень 2014 р.» проводилося на замовлення ZN.ua Київським міжнародним інститутом соціології 4-19 грудня 2014 р. У ході дослідження було проведено 3035 інтерв'ю з дорослими жителями України, які проживають в 179 населених пунктах України. Статистична похибка вибірки не перевищує 1,8%. У Луганській та Донецькій областях опитування проводилося тільки на території, яка контролюється українською владою.

того ж вважали, що такий засіб серйозно допомагає вирішувати проблеми».

На думку учасників опитування, це явище набуло найбільшого поширення серед вищих посадових осіб і працівників міліції – так вважають 81% опитуваних. Друге місце посідають митна і податкова служби (79% і 80% відповідно); Верховна Рада, місцеві виборчі посадові особи і судді займають третє місце, або по 73% кожен; Кабінет Міністрів України – 72%, Адміністрація Президента України – 65%, приватні підприємці – 64%, банки – 61%, іноземні підприємства – 42%. Натомість тих, хто висловив протилежне, виявилось значно менше. На те, що корумпованість не притаманна або зовсім не притаманна відповідним установам, відповіли: Верховній Раді України – 5,3%, уряду – 5,2%, Адміністрації Президента – 6,5%, місцевим органам влади – 6,4% респондентів.

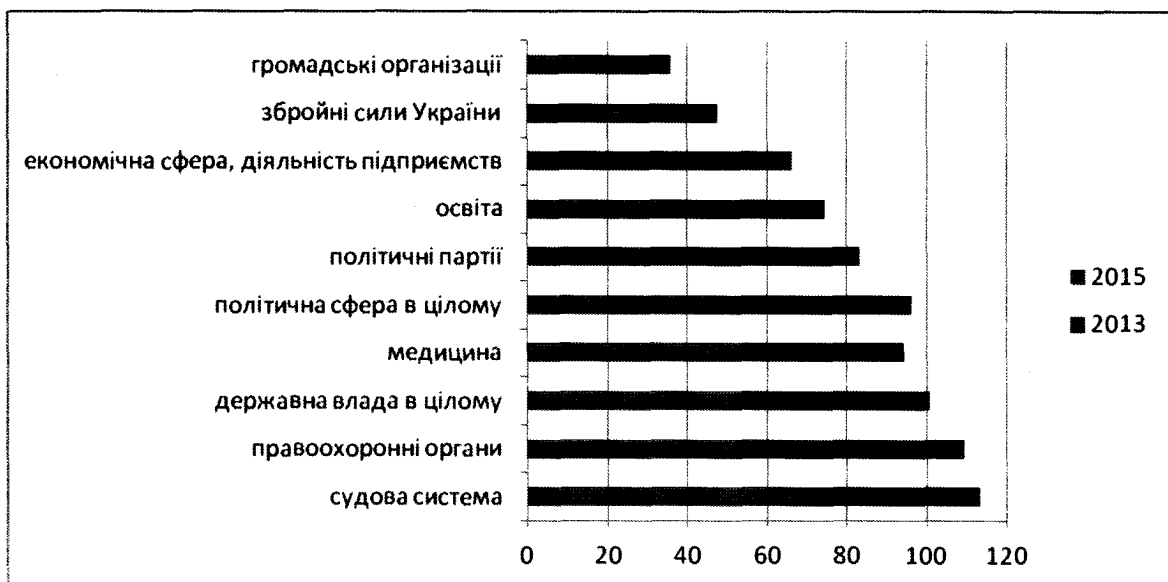


Рис.1.1. Найкорумпованіші сфери суспільного життя

Так, у 2013 році 47,3% українців вважали, що судова система повністю корумпована. У 2015 році таку думку було вже у 66% українців – зростання склало майже 20%. Аналогічна динаміка спостерігається і в інших сферах [105].

Суттєво змінилось і сприйняття населенням України повідомлень про факти корупції. Якщо у перші п'ять років існування незалежної держави такі факти викликали широкий громадський резонанс, особливо ті, що стосувались

високопосадових осіб, то тепер вони сприймаються набагато спокійніше. Викликає подив і той факт, що серед тих, хто мав справу з фактами корупції, лише 54% вважають себе потерпілими як морально, так і матеріально, а 21,6% взагалі не вважають себе потерпілими. Отже, більша частина суспільства сприймає корупцію як неминуче життєве явище, з яким треба миритися. Таке розуміння, на думку М.Джонстона, є показником надзвичайної поширеності корупції на всіх рівнях суспільства і невисокої морально-психологічної здатності населення протидіяти їй [88].

На думку експертів, причинами виникнення корупції в Україні є:

- нерівномірність розвитку ринкового господарства. Під час кризового стану економіки такі негативні явища, як інфляція, безробіття тощо стають сприятливими умовами для збільшення обсягів тіньової економіки. Тобто за таких умов зменшується ефективність регулюючої ролі держави, що призводить до зростання корумпованості;

- розшарування суспільства на бідних і багатих. За рахунок державного майна збагатилася невелика група населення в Україні, яка мала безпосередній доступ до нього. Олігархами в Україні стають через тіньову приватизацію державної власності. Кожна людина хотіла б стати власником частки державного майна, але ж не кожен мав змогу долучитися до нього через розпорядників. Більша частина населення є бідною, змушена виживати в складних економічних умовах, коли повністю відсутні принципи соціальної справедливості;

- суперечність між швидкозмінними умовами ринкового господарства та чинним законодавством. Прогалини, які створюються завдяки такій суперечності, заповнюються тіньовими «правилами гри». Навіть у високорозвинених ринкових країнах економічні процеси випереджають чинне законодавство, тому вдосконалення правової бази повинно мати перманентний характер;

- суперечність між законодавчою та морально-етичною нормами підприємництва. Узагалі закони, представлені інтересами держави, повинні мати морально-етичну складову. Але через слабкість сприйняття сучасним підприєм-

цем такої складової він не завжди підтримує державні інтереси, а іноді вони перебувають навіть у протистоянні. Це і дає підстави для виходу підприємців у «тінь» через хабар;

- суперечності в політичній системі, які представлені владою і бізнесом. Відомо, що поєднання влади і бізнесу – це олігархія, яка посилює дію тіньової економіки. Негативним наслідком існування олігархії є не лише лобіювання інтересів бізнесменів у владі через прийняття «потрібних» їм законів з метою створення сприятливих умов для їхнього бізнесу, а й недоодержання державною скарбницею значних коштів. А це, у свою чергу, не дає змоги державі виконувати свої прямі обов'язки – розв'язувати соціальні проблеми. Слабкість політичної влади – одна з причин існування корупції;

- потреба населення вижити в складних умовах становлення ринкових відносин. Підприємець, що планує розпочати свій бізнес, повинен мати стартовий капітал, якого, як правило, у нього немає і він не може заробити, а це підштовхує до використання позаекономічних методів – через політичний вплив, через «своїх» чиновників. Законослухняність як світоглядна цінність поки що не стала природним чинником для підприємця;

- створення штучного дефіциту ресурсів. Така ситуація приносить вигоду посадовим особам у вигляді хабара як необхідного інструменту щодо отримання потрібних для виробничої діяльності ресурсів;

- зволікання у прийнятті рішення. Адміністративні бар'єри породжуються не лише непрофесійністю чиновників, але й штучно створюються для отримання контролю над підприємствами. Такі бар'єри виштовхують підприємця в тіньову економіку, оскільки формальні правила неможливо виконувати. Тому і постійно здійснюється контроль за підприємницькою діяльністю і застосовуються відповідні санкції. За таких умов підприємці змушені шукати неформального державного захисту завдяки корупційним відносинам. Результатом є те, що українські підприємці у своїй більшості вже не уявляють своєї економічної діяльності без хабарництва. Більше того, поза корупційні схеми в бізнесі, як правило, не життєздатні [125].

Наслідками поширення корупції в Україні на національному та регіональному рівнях є наступні:

- підрив соціальної довіри до державних інституцій та до ідеї верховенства права;
- руйнація соціальної моралі та почуття справедливості в населення;
- перешкоджання функціонуванню ринку та деформація нормальних систем розподілу;
- зниження громадської відповідальності, посилення соціальної напруженості у регіонах, зневіра в ефективності державної політики тощо.

У свою чергу в оціночному звіті групи держав Ради Європи по боротьбі з корупцією (GRECO) щодо стану боротьби з корупцією в Україні наголошується, Україна сприймається як країна, уражена значною мірою корупцією, при цьому вказана проблема поширена практично у всій державі та всіх державних установах, як на центральному, так і на місцевому рівнях. Корупція є великомасштабною проблемою. Довіра до публічних установ – включно із системою правосуддя – та їхніх представників є критично низькою, і немає ознак покращення ситуації. Корупція не розглядається як ізольована проблема в Україні, оскільки вона уражає все суспільство. Поточний рівень корупції становить реальну загрозу принципам демократії і верховенства права. Ситуація ускладнюється тим, що в Україні існує загальна потреба у зміцненні демократичних основ, законодавства та інституцій. Дуже важливо, що такий підхід підтримується у Державній програмі щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2016-2017 роки, та на часі є збереження такої перспективи при впровадженні цієї стратегії.

Отже, реформи, спрямовані на боротьбу проти корупції, повинні, насамперед, консолідувати демократичні принципи, верховенство права та інституційні реформи. Це вимагає довгострокового підходу, політичної відданості та створення механізму впровадження і сприяння превентивним заходам, які є достатньо незалежними від незаконного втручання і перешкод, зумовлених боротьбою за політичну владу. Прозорість публічних установ має

надалі змінюватися як загальний важливий захід. Не менш важливим є те, що попередження корупції не повинно бути первинним завданням для правоохоронних і каральних органів, а скоріше питанням, до вирішення якого мають бути залучені всі сфери суспільства.

Якщо ж розглядати структури, на які покладено завдання боротьби з корупцією, то правоохоронна система України тривалий час складалась з кількох органів, залучених до розслідування корупційних правопорушень. Ця система не тільки є нечіткою щодо того, хто що робить, вона також містить ризик дублювання дій і ускладнює проведення спільної політики боротьби проти корупції. Більше того, відсутня узгоджена законодавча база корупційних правопорушень. Законодавство про кримінальне правосуддя і процедура притягнення до адміністративної відповідальності за корупційні діяння є, на практиці, важкою для застосування багатьма залученими правоохоронними структурами. Необхідні заходи для підвищення професіоналізму правоохоронних органів. Більше того, існує потреба у системі ефективного вилучення в порушників доходів, одержаних злочинним шляхом. Позитивним є існування імунітетів від правоохоронних заходів і кримінального переслідування тільки для обмеженого кола посадовців та з обґрунтованих підстав. Однак імунітети не повинні застосовуватися в разі затримання посадовця на місці вчинення злочину, а процедура позбавлення імунітетів має бути швидшою.

Безсумнівно, корупція активно розвивається на тлі загального падіння моралі. Це падіння почалося задовго до перебудови, воно було пов'язане із розчаруванням у комуністичних ідеалах і посиленням культури споживацтва (а до того – руйнуванням релігії). Власне, сам комунізм вже трактувався як споживчий рай і основні претензії, висловлені до соціалістичного ладу, стосувалися того, що він не міг забезпечити гідний рівень споживання. Задовольнити ідеалістів «реальний соціалізм» теж не міг, оскільки загруз у щоденній брехні, казенщині і геронтократії.

Головними чинниками, які знижують ефективність протидії корупції в політичній сфері, на думку експертів Центру Разумкова, є наступні:

- загальна політична ситуація в країні, інерція політичного протистояння;
- нерозмежованість бізнесу і влади;
- недосконалість системи організації влади на конституційному рівні;
- відсутність політичної волі з боку вищих інститутів влади;
- недосконалість законодавства;
- недоліки системи державних інститутів із протидії корупції:
- прояви політичної корупції в діяльності правоохоронних і судових органів;
- недостатність впливу інститутів громадянського суспільства;
- загальний рівень політичної культури державної і політичної еліти.

Особлива небезпека корупції полягає в її «системності», вона уражає і призводить до незворотних змін усього державного апарату. Корупція – одна з необхідних умов існування організованої злочинності, сама значною мірою породжує її. Існуючи в симбіозі, ці два явища становлять найбільш серйозну небезпеку для держави та суспільства. Боротьба з ними вкрай складна, тим більше, що твердо вибравши демократичний шлях розвитку, ми свідомо відмовилися від репресивних інструментів придушення, властивих тоталітарним і авторитарним суспільствам. Дуже серйозною проблемою також є сформоване у великої частини населення ставлення до корупції як до етично прийнятною способу вирішення своїх особистих проблем, причому у молодих людей це виражається сильніше, ніж у літніх.

Загальна віра в корупційність системи згідно з принципом, сформульованим соціологом Вільямом Томасом, стає важливим чинником відтворення корупції і в майбутньому; «Якщо люди вірять у реальність визначення ситуації, що дається ними самими, ці визначення мають реальні наслідки». Інакше кажучи, віра в корупційність системи накладає глибокий відбиток на очікування громадян від представників держави.

У галузі державного управління проблема корупції в органах публічної влади здебільшого досліджувалася в контексті аналізу нормативно-правового регулювання діяльності державних службовців (В.Б.Авер'янов, С.Д.Дубенко,

М.І.Мельник, Е.С. Молдаван, Н.Р.Нижник, В.М.Олуйко, О.Я.Прохоренко, С.С. Серьогін, М.П.Стрельбицький, В.А.Щербань та ін.) [1, 49, 118-122, 136, 156, 157, 168]. Також здійснюються теоретизація основних понять (М.І. Бесараб, Ю.П.Дмитренко, А.А.Кушніренко, М.А.Павловський, М.І. Пірен), аналіз динаміки корупційних проявів (І.Ю.Авакумов, О.В.Войцеховський, В.М.Безчасний, Л.М.Горілик, М.В.Гришук, Е.С.Дмитренко, О.О.Колотило), особливо в правоохоронній системі України (О.Ф.Бантишев, І.В.Бондаренко, О.Г.Кальман, М.І.Мельник, М.А.Погорецький, Б.В.Романюк, Є.Д.Скулиш та ін.), впливу корупції на соціально-політичні процеси (М.І.Камлик, О.Д.Маркеєва, Є.В.Невмержицький) та ін. [68, 59, 118 – 122, 132 – 133].

Слід зазначити, що як серед українських вчених, так і серед практиків державного управління не існує чіткого визначення поняття корупції. Основні підходи до розуміння корупції можна звести до наступного:

- корупція розуміється як підкуп-продажність державних службовців;
- корупція розглядається як зловживання владою або посадовим становищем, здійснене з певних особистих інтересів;
- корупцію розуміють як використання посадових повноважень, статусу посади, а також її авторитету для задоволення особистого інтересу або інтересів третіх осіб;
- корупція розглядається як елемент (ознака) організованої злочинності.

Одним з перших вітчизняних науковців приділив увагу корупції в контексті її впливу на імідж державних службовців С.М. Серьогін, зазначивши, що «розглядаючи питання формування іміджу влади, обійти проблему корупції з її негативним впливом на сприйняття влади суспільством було б неправильно» [168]. В Україні ніколи не бракувало кількості намагань вичерпно і остаточно визначити корупцію. Одне з найбільш «об'ємних» визначень дав дослідник Є. Невмержицький, на думку якого, корупція – «соціально-політичне явище, змістом якого є обумовлена політичними, економічними, соціальними і психологічними факторами система негативних поглядів, переконань, установок і діянь окремих громадян, посадових осіб владних інститутів, державних і

недержавних організацій, політичних партій, громадських організацій, спрямованих на задоволення особистих корисливих, групових або корпоративних інтересів шляхом підкупу, хабарництва, зловживання владою, надання пільг і переваг всупереч суспільним інтересам» [133].

Український дослідник І.Жданов вважає, що корупцію можна визначити як складне соціальне (а за своєю суттю асоціальне, аморальне і протиправне) явище, що виникає в процесі реалізації владних відносин уповноваженими на це особами, що використовують надану їм владу для задоволення особистих інтересів (інтересів третіх осіб), а також для створення умов здійснення корупційних дій, приховування цих дій та сприяння їм [53].

М.І. Камлик і Є.В. Невмержицький пропонують корупцію визначити «...як діяльність державних службовців, депутатів, працівників правоохоронних та наглядових органів, суддів, посадових осіб підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, а також політичних і громадських діячів, яка спрямована на використання свого статусу для незаконного особистого збагачення, своїх родичів і прибічників, одержання інших вигод і благ всупереч інтересам суспільства» [69].

М.Мельник доводить, що у загальному вигляді корупція – це «соціальне явище, яке охоплює всю сукупність корупційних діянь, пов'язаних з неправомірним використанням особами, уповноваженими на виконання функцій держави, наданої їм влади, службових повноважень, відповідних можливостей з метою задоволення особистих інтересів чи інтересів третіх осіб, а також інших корупційних правопорушень, у тому числі тих, які створюють умови для вчинення корупційних діянь» [120].

Кандидат наук з державного управління О.Я.Прохоренко, який тривалий час працював у Координаційному Комітеті по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю при Президентіві України, дає таке визначення: «корупція в загальному та буквальному розумінні – це зловживання державною владою з метою особистої вигоди, це система відносин, яка допомагає

власникам капіталу купувати все – пільги, вплив, закони, рішення на свою користь, заступництво законодавчої, виконавчої та судової влади» [156, с.8].

Отже, саме різноманітність підходів до визначення поняття «корупція» і стала однією з проблем, пов'язаних з дослідженням явища. При цьому важко відповісти і на запитання: чи можливо дати універсальне поняття корупції, яке б відповідало вимогам різних галузей науки. У термін «корупція» різні вчені часто вкладають найрізноманітніший зміст, починаючи від зведення корупції до лише хабара й закінчуючи визначенням корупції за допомогою загальних формулювань, які не містять конкретних ознак правопорушення.

Різні аспекти цієї проблеми можна знайти в наукових працях таких українських вчених: О.Бандурки, В.Білоуса, В.Глушкова, Е.Дмитренка, Ю.Дмитренка, М. Камлика, М.Мельника, Є. Невмержицького, О.Прохоренка, С.М.Серьогіна, В.Сташиса та інших.

Одна з вдалих спроб аналізу корупції та стану протидії корупційним проявам в Україні була зроблена М.І.Камликом та Є.В.Невмержицьким у роботі «Корупція в Україні» [69]. Пізніше Є.В.Невмержицький у своєму дисертаційному дослідженні «Корупція як соціально-політичне явище: особливості проявів і механізми подолання в сучасній Україні» на здобуття наукового ступеня кандидата політичних наук робить комплексний аналіз корупційних проявів як соціально-політичного явища. Одночасно з урахуванням певного досвіду аналізуються основні практичні важелі та механізми підвищення ефективності протидії корупційним проявам, роль у цьому інститутів громадянського суспільства [133].

Автори навчального посібника «Попередження та запобігання корупції в системі державної служби» М.В.Костенніков та А.В.Куракін, звертають увагу на визначення корупції запропоноване Я.І.Кузьміновим, у якому вищезазначений фактор не врахований. А саме, на думку Я.І.Кузьмінова, корупція – це явище, коли посадові особи свідомо нехтують своїми обов'язками або діють усупереч цим обов'язкам заради встановленої матеріальної винагороди [94, с. 22].

Деякі науковці при визначенні поняття корупції звертають увагу на соціальну складову цього явища. М.І.Мельник [119, с.10-22], а також група вітчизняних вчених, серед яких Ю.М.Бисага, І.М.Різак та інші, вважають, що корупція це – складне соціальне явище, що виникає в процесі реалізації владних відносин уповноваженими на це особами, які протиправно використовують надану їм владу для задоволення особистих інтересів (інтересів третіх осіб), а також для створення умов здійснення корупційних дій, приховування цих дій та сприяння їм [160, с.8].

Іншою фундаментальною роботою у даному напрямі стала монографія М.І.Мельника «Корупція: сутність, поняття, заходи протидії» [120], де розглядаються загальні питання щодо корупції як соціального явища і правової категорії, нормативно-правового регулювання протидії корупції, аналізуються різні соціальні аспекти цього явища, формулюються ознаки корупції, пропонується її поняття, досліджується механізм корумпованих відносин. На підставі аналізу особливостей корупційних процесів, які відбуваються в Україні, автором висловлюються пропозиції щодо підвищення ефективності антикорупційної діяльності.

Монографія М.І.Мельника є актуальною на даному етапі розвитку держави, але в ній не приділено достатньої уваги механізмам державного впливу на це явище, не визначено роль державного службовця та служби в цілому. М.І. Мельник один із небагатьох учених, які досліджують корупційні прояви протягом багатьох років, і має певні напрацювання в зазначеному напрямі. Так, у дисертаційному дослідженні «Кримінологічні та кримінально-правові проблеми протидії корупції» на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук ним проведено комплексне наукове дослідження кримінологічних та кримінально-правових проблем протидії корупції. Автором з'ясовано соціальну сутність, правову природу, причинну зумовленість та негативні наслідки корупційних проявів. На підставі визначення сутнісних ознак сформульовано поняття корупції та корупційних правопорушень, проведено диференціацію корупційних правопорушень, визначено правові ознаки та систему корупційних злочинів,

дано визначення поняття корупційної злочинності, розкрито механізм корупційних відносин. Охарактеризовано рівень, структуру, тенденції розвитку корупції, визначено зміст, мету, завдання, основні напрями, суб'єкти, принципи, засоби протидії корупції, досліджено теоретичні і прикладні проблеми запобігання корупції як стратегічного напрямку протидії їй, визначено недоліки антикорупційного законодавства та антикорупційної діяльності [121].

Одним з відомих українських вчених–практиків, який досліджував корупцію у державній службі, є О.Я.Прохоренко. Він у своєму дисертаційному дослідженні [157] та монографії «Корупція по-українськи» [156] робить комплексний аналіз засобів протидії корупційним проявам.

У цьому контексті проводить дослідження і О. Галкін, наполягаючи на удосконаленні чинного законодавства щодо боротьби з корупцією. У статті «Антикорупційне законодавство потребує кардинальних змін» він також звертає увагу на поширеність корупційних діянь серед представників органів державної влади [27].

Автор стверджує, що сьогодні насамперед потрібно переглянути державну політику щодо боротьби з корупцією, здійснювати її різнопланово, комплексно, вести широкомасштабну пропагандистську та роз'яснювальну роботу серед населення, в колективах установ, навчальних закладів тощо. Це має робити влада на місцях, одних лише зусиль правоохоронних органів тут замало.

Автор статті «Суть та заходи боротьби з корупцією» Володимир Ключков наполягає на тому, що боротьба з корупцією має базуватися на таких принципах: не повинні ущемлюватися або обмежуватися законні права та свободи людини і громадянина; ефективність протидії корупції може бути забезпечена тільки узгодженими діями державних органів, громадських організацій та громадян; державна система боротьби з корупцією має передбачати здійснення державної політики, спрямованої на усунення та нейтралізацію факторів, які сприяють вчиненню корупційних діянь; правова база боротьби з корупцією має враховувати зміни соціально-економічної та політичної ситуації в державі;

основна увага має приділятися запобіжно-профілактичним заходам, які ґрунтуються на аналізі та прогнозуванні тенденцій поширення корупційних діянь; основні практичні заходи щодо виявлення корупційних діянь та запобігання їм здійснюють органи, які ведуть боротьбу з корупцією [73, с.8–9]. Таким чином, автор робить висновок, що недосконалість та протиріччя в законодавстві щодо боротьби з корупцією не дають нині можливості на державному рівні здійснювати вплив на подолання корупції.

Розглядаючи питання розробки ефективних механізмів запобігання та обмеження корупції на державному рівні, С.С.Серьогін визнає, що ефективність боротьби з нею залежить від чотирьох головних складових: 1) наявності належної правової бази антикорупційного спрямування; 2) ефективного і повного її застосування; 3) розвитку системи громадського контролю та формування антикорупційної громадської свідомості; 4) організаційно-управлінського забезпечення антикорупційної діяльності. Причому всі ці складові можуть спрацювати лише у сукупності [168].

При цьому науковцями недостатньо висвітлено специфіку корупції в системі правоохоронних органів, зокрема, соціально-психологічну готовність суб'єктів корупційних відносин до протиправної діяльності, не чітко визначена роль громадянського суспільства в процесі протидії корупційним практикам. Актуальність дослідження посилюється потребою наукового обґрунтування та розробки організаційно-правових засад запобігання та протидії корупції в правоохоронних органах в умовах всебічного реформування українського суспільства.

1.2. Загальносвітові тенденції проявів корупції в правоохоронних органах: аналіз джерел та літератури

Економічна безпека суспільства – це такий стан захищеності та узгодженості інтересів громадян, суб'єктів господарювання, суспільства та держави, за якого забезпечується гармонійний розвиток суспільства, ефективно

суспільно-соціальне відтворення шляхом мінімізації впливу загроз. Визначальну роль у функціонуванні механізму забезпечення економічної безпеки відіграють правоохоронні органи. Проблемною для суспільства постає ситуація, коли корупція в органах внутрішніх справ – основної ланки у забезпеченні безпеки – виступає загрозою. Першочерговим завданням реформування системи МВС є викорінення сформованої корупційної системи: хабарі беруть не окремі міліціонери, а вибудований фінансовий ланцюжок з передачі хабарів наверх. Українське суспільство не задоволене роботою міліції та висловлює значну кількість претензій: від грубості та неввічливості при спілкуванні з громадянами, до хабарництва, катування тощо. Щоб здійснити реформу міліцейської системи якісно, слід виявити та диференціювати соціальні причини та механізми, що спричиняють такий обсяг відхилень у роботі вітчизняної міліції. Корисним при цьому буде й вивчення міжнародних досліджень та досвіду, оскільки зазначена проблема не є притаманною лише для України, а тією чи іншою мірою зустрічається у багатьох країнах.

Не секрет, що працівники органів внутрішніх справ здійснюють значну кількість неформальної економічної діяльності. Таку діяльність можна розділити на два полюси: котра сприймається суспільством як позитивна (наприклад, забезпечення охорони, супровід), так і антисоціальна – кримінальна (Наприклад, «кришування» бізнесу, хабарництво за відкриття чи закриття кримінальних справ). Незаперечним фактом є те, що кримінальна (корупційна) складова цієї діяльності є найбільш небезпечною, антисуспільною та потребує особливої уваги.

Щодо тематики економічної діяльності міліції за кордоном проводилися численні емпіричні дослідження. Зокрема вивчення додаткової зайнятості поліції в США виявило значний обсяг офіційних підробітків, у які було залучено від 20 до 90 % осіб в основному невисокого рангу [75]. Проте тут йдеться саме про офіційну додаткову зайнятість, яка вже понад 30 років регулюється досить чіткими і жорсткими професійними нормами. Деякі інші результати були одержані вітчизняними дослідниками, які показали значний масштаб і

різноманітні форми діяльності працівників міліції – від звичайних фальсифікацій, до «кришування» бізнесу і здійснення інвестиційної діяльності. Причому в такого роду зайнятість залучені не лише «нижні чини», але й співробітники вищих рангів, що мають високі доходи. Немає вичерпного переліку причин і механізмів, що спричиняють і підтримують неофіційну економічну діяльність міліції в країнах, що піддалися соціально-економічній трансформації, її впливу на умови роботи бізнесу. Немає також даних про порівняльну поширеність і особливості її здійснення в різних країнах, оцінки того, яким чином вона вкорінена в них.

Дж. Роебак та Т. Баркер, здійснюючи загальну типологію поліцейської корупції у розвинених країнах, виділяють дев'ять сфер такої корупції [200]: корупція влади; «відкати»; крадіжка по-можливості; одержання хабарів; захист незаконної діяльності; перешкоди кримінальному розслідуванню; пряма злочинна діяльність; хабарі усередині системи поліції; фабрикація доказів.

Розуміння сутності «західної» корупції може бути одержано з робіт, виконаних в межах «підходу з боку моральної цілісності поліції». Цей підхід описує моральну цілісність поліції як системи, що складається з наступних чотирьох компонентів:

- якість офіційних правил;
- якість виявлення, розслідування і дисциплінарних заходів;
- здатність здолати змову мовчання;
- соціальне і політичне довкілля.

Вивчення моральної цілісності поліції базується на дослідженні 11 варіантів корупції: приватне підприємництво працівників поліції, одержання подарунків, хабарів, крадіжки по-можливості, «відкати» від місцевих бізнесменів, особисті пільги і винагороди, неналежне виконання службових обов'язків, вибіркоче інформування про злочини, надмірне застосування сили. Неналежне виконання службових обов'язків охоплює дії, які багато правоохоронців вважають необхідними, щоб запобігти або розкрити злочини.

Вони можуть полягати у незаконних затриманнях, арештах, використанні неправдивих свідчень [198].

Масштаби поліцейської корупції у розвинених країнах є низькими, оскільки там ведеться постійна боротьба з багатьма незначними формами такої корупції. До того ж частота і масштаби «великої» корупції тут є істотно меншими, ніж у країнах, що розвиваються, та країнах з економічною і політичною системою, яка трансформується. У свідомості громадян розвинених країн відсутнє сприйняття того, що з допомогою хабарів можна уникнути штрафів за порушення правил дорожнього руху, зупинити кримінальне розслідування або знешкодити конкурентів по бізнесу. Витрати на корупцію не беруться до уваги при веденні бізнесу, а ставлення до неї в суспільстві вкрай негативне. Проте поліцейська корупція у розвинених країнах існує, і спричинена вона низкою чинників. Класичний економічний підхід у цій сфері передбачає, що корупція в посадових осіб зустрічається тим частіше, чим вищою є одержувана ними винагорода і меншою є вірогідність бути покараним. Інакше кажучи, коли вигоди здійснення корумпованої дії перевищують потенційні витрати. Для працівників правоохоронних органів корупційні можливості витікають з особливостей їх ролі, котра передбачає, що саме вони вирішують: застосовувати або не застосовувати закон і як це зробити в тому або іншому випадку. Відтак вони можуть одержувати вигоду з продажу або передачі своїх прав, а тоді закони, які ведуть до спотворення роботи ринку, приводять до зростання потенційних виплат, скерованих на корупцію в органах внутрішніх справ. Такий аналіз дозволяє зрозуміти умови, які сприяють появі корупції. Наприклад, в США найбільший рівень корупції спостерігається в децентралізованих групах дуже великих управлінь. Маленька група з контролю за обігом наркотиків у великому місті, що діє в умовах відносної анонімності та відсутності нагляду в ситуації значних корупційних можливостей, стане «групою ризику», в якій досить вірогідним буде порушення виконання своїх обов'язків [198, с. 209].

Іншим чинником, який призводить до відхилення поведінки правоохоронців від правових норм, є відомчий тиск, скерований на зростання

«продуктивності». Виявляються такі мотиви відхилення від норм, як негативне ставлення правоохоронців до правил, що дають змогу злочинцям уникнути покарання в умовах, коли керівники і громадськість вимагають їх затримання, а також задоволення від професійних досягнень і внутрішньогруповий тиск з боку своїх колег [75, с.53].

Часто це відбувається у межах малої групи, що включає людей, пов'язаних груповою порукою. Системні чинники поліцейської корупції у західних країнах відносно слабкі, тому окремі злочини для особистої вигоди зустрічаються частіше, ніж «мережева корупція», що охоплює велику кількість працівників правоохоронних органів [199, с.463].

Дещо інакшою є ситуація із корупцією в органах внутрішніх справ, яка спостерігається в країнах, що розвиваються. На відміну від відносно соціально безпечних форм корупції у розвинених країнах, у країнах, що розвиваються, часто зустрічаються набагато серйозніші її форми: викрадення з метою викупу, наймані вбивства, незаконний обіг наркотиків, здирство, рекет і широко поширене хабарництво, що соціально не засуджується. Високі рівні корупції у цих країнах зменшують економічне зростання, прямі іноземні інвестиції і ефективність економіки в цілому.

Масштаби і різноманітність корупції в країнах, що розвиваються, незрівнянно більші, ніж у розвинених. Так, в африканських і латиноамериканських країнах вони особливо великі. У Нігерії поліцію вважають «найкорумпованішою організацією у межах дуже корумпованої держави в цілому». В Аргентині довіра до поліції настільки низька, що в Буенос-Айресі кількість приватних охоронців вища, ніж кількість правоохоронців. У Мексиці через страх і недовіру до поліції потерпілі не повідомляють про близько три чверті всіх злочинів. У Мексиці, Болівії, Гватемалі і Перу останніми роками зафіксовано зростання кількості судів Лінча й інших актів самосуду. Один з гострих епізодів такого роду стався в Мексиці в листопаді 2004 р., коли розлючений натовп із сотень громадян лінчував двох поліцейських, які були імовірно відповідальні за викрадення двох дітей в місцевій школі. У Перу

жертви злочину, тобто ті, хто понад усе потребує міліцейської допомоги, найчастіше вимушені давати хабарі, щоб отримати відповідні послуги, але навіть і при цьому їм, як правило, приділяється незначна увага. Наведені випадки демонструють, що поліція у багатьох країнах, що розвиваються, діє в межах укоріненої корупційної культури, а громадяни не можуть покласти на органи правопорядку, щоб забезпечити свою безпеку. Це виникає через те, що хабарництво розглядається як неминуча властивість системи, а не провина певних посадових осіб. Коли перуанська антикорупційна група провела опитування населення, щоб визначити найбільш популярні жаргонні вирази для хабара, менше половини опитаних дали відповіді з негативною конотацією.

Основні причини розповсюдження поліцейської корупції у країнах, що розвиваються, дослідники шукають серед економічних соціальних чинників, насамперед таких як бідність і несправедливість, а поряд з ними – слабкий розвиток відповідних соціальних інститутів і відсутність демократичного контролю. З точки зору організаційної теорії традиція корупції може бути спричинена низьким рівнем менеджменту, відсутністю суспільного контролю, круговою порукою, статусними проблемами і зрощенням з криміналом. Також було виявлено, що корупція в правоохоронних органах уповільнює соціально-економічний розвиток, і цей вплив посилюється за рахунок вкорінення корупції в правоохоронній культурі, дефектів в організації органів внутрішніх справ і зростанням організованої злочинності. Одним із основних стимулюючих чинників корупції є недостатній рівень заробітної плати правоохоронців.

У той же час рівень корупції правоохоронних органів у країнах, що трансформуються, істотно відрізняється. Можна виділити три групи таких країн: економічно розвиненіші держави Центральної Європи і Балтії (СЕВ), що є членами Європейського союзу; країни Південно-Східної Європи (SEE); колишні радянські республіки, у тому числі Співдружність незалежних держав (СНД).

За показниками поліційної корупції і її сприйняттям у суспільстві, що орієнтовані на західні підходи до запобігання корупції, – країни СЕВ (такі, як Чеська республіка) є найближчими до моделі розвинених країн. Більшість країн

SEE (наприклад, Республіка Боснія і Герцеговина, що раніше входила до складу Югославії) стикаються з серйозними труднощами щодо подолання недавніх цивільних конфліктів і страждають від надто високих рівнів корупції поліції. Аналогічною є ситуація у більшості країн СНД, у тому числі і для України, де набагато триваліший спадок комунізму і розпад громадського порядку під час перехідного періоду сприяли масовій і системній міліцейській корупції.

Загальне походження міліцейської корупції у країнах, що трансформуються, пов'язане з роллю міліції в комуністичній системі, де вона була інструментом контролю над населенням і його придушення з боку правлячої комуністичної бюрократії. У країнах, де комуністична спадщина подолана і побудовані сильні демократичні інститути, переважає демократична модель міліції – вона служить суспільству. Модель міліції в «розшарованому суспільстві» з відсутністю суспільного контролю над державою, природно, створює можливості для зловживань, хабарництва тощо [195, с.16]. Передбачалося, що з крахом комунізму репресивні функції міліції зміняться забезпеченням потреби населення у безпеці, що є нормою в демократичному суспільстві. Проте авторитарні режими, які замінили комуністичну диктатуру в багатьох з країн, що трансформуються, перешкоджали тому, щоб це сталося, і значною мірою зберегли модель «розмежованого суспільства» (як, наприклад, в центральноазіатських країнах СНД).

Якщо в країнах, що трансформуються, з авторитарними режимами міліція принаймні підпорядкована державній бюрократії, то в країнах, що трансформуються з формально демократичними, але слабкими або корумпованими державними інститутами вона може стати безконтрольною. В цьому випадку виникає так звана модель «хижацької» міліції, і корупція в ній максимізується, оскільки правоохоронці основним чином займаються особистим збагаченням, а не захистом інтересів населення. Працівники органів внутрішніх справ використовують своє становище, щоб отримати винагороду у формі грошей, товарів або послуг від населення і бізнесу [195, с.30].

Широко поширеними є корумповані дії міліції в країнах, що трансформуються, які позначаються на населенні, включають здирництво хабара і крадіжку. Зловживання силою часто стає інструментом для здобуття платежів.

«Заробляння» на бізнесі вважається вигіднішим і є головною сферою міліцейської корупції в країнах, що трансформуються, особливо в країнах СНД. Міліцейська корупція, спрямована на фірми, є, ймовірно, найбільш поширеною в Росії, де багато фірм стикаються зі здирством «хабарів виживання», щоб уникнути націоналізації або поглинання тими, хто пов'язаний з політичною елітою. Основною причиною високого рівня міліцейської корупції в країнах, що трансформуються, є брак демократичного контролю. Це особливо характерно для країн, де міліціонери продовжують виконувати репресивні функції, типові для комуністичного минулого. Поліцейська централізація, що розглядається в деяких країнах, які розвиваються (Мексика, Аргентина) як спосіб подолання корупції, не виконує цієї ролі в країнах, що трансформуються, оскільки робить поліцію ще менш відповідальною перед суспільством і створює умови для її неправомірних дій [192, 194, 198]. Як і в країнах, що розвиваються, міліцейська корупція в країнах, що трансформуються, виникає через низький рівень заробітної плати, погану освіту, застаріле устаткування, недостатній рівень забезпечення транспортом і зв'язком.

Важлива причина міліцейської корупції в деяких з країнах, що трансформуються (Росія, Хорватія) полягає в тому, що їх законодавство оцінює майже всі види додаткової роботи міліціонерів як неправомірні дії. Оголошення поза законом такої додаткової роботи, як супровід вантажів або охорона магазинів, веде до того, що зростають інші форми неправомірних дій міліції, внаслідок чого кількість чесних міліціонерів скорочується [198].

Високий рівень міліцейської корупції в країнах, що трансформуються, підтримується «круговою порукою», яка є досить сильною. Скажімо, в Боснії 51 % опитаних повідомили, що знали про випадки корупції в міліції або що самі отримували хабарі. Проте, лише 35 % опитаних сказали, що повідомлять про іншого міліціонера, якщо знатимуть про те, що він замішаний в корупції. У

більшості країн, що трансформуються, в міліції немає загального етичного кодексу. Це особливо важлива проблема для країн, де співробітники міліції нещодавно брали участь у військових діях (як в колишній Югославії і деяких країнах колишнього СРСР) і звикли до надзвичайного рівня насильства і злочинності [198].

І нарешті, міліціонери в більшості країн, що трансформуються, не отримують антикорупційної підготовки або правової освіти. Дослідження в Боснії і Герцеговині показало, що одна третина працівників міліції не мотивована, щоб виконувати основну роботу, а дві п'ятих орієнтовані на додаткові заробітки, можливість для яких відкриває служба в міліції, тоді як одна п'ята опитаних погоджується, що для міліціонера повністю прийнятним є використання службового положення для досягнення особистої вигоди [196].

У країнах, що розвиваються і трансформуються, головна причина міліцейської корупції – це відсутність підконтрольності міліції суспільству. Населення в цих країнах не довіряє міліції, яка не може забезпечити людям навіть видимість безпеки. В обох цих групах країн міліцейська корупція часто супроводжується насильством, але в країнах, що трансформуються, переважає економічна корупція. Міліцейська культура підтримує і захищає корупцію, яка в багатьох сферах стала прийнятною для суспільства. З точки зору самих правоохоронців у країнах, що розвиваються і трансформуються, головний чинник корупції – низький рівень оплати праці та відсутність соціальних пільг.

Аналіз наукової літератури та наявні дані емпіричних досліджень з проблеми економічної діяльності міліції (поліції), свідчать, що ця діяльність у розвинених країнах і таких, що розвиваються, а також в країнах, що трансформуються, демонструє деякі загальні й специфічні риси. У розвинених країнах серйозні корупційні порушення є відносно рідкісним явищем і, як правило, є ізольованими інцидентами. Основною причиною низького рівня міліцейської корупції в розвинених країнах є демократичний контроль суспільства над міліцією. Прийняті юридичні і соціальні норми мають

антикорупційну сутність, і здебільшого корупційні прояви носять індивідуальний, а не системний характер.

У більшості країн, що розвиваються і трансформуються, корупція міліції має масовий характер і пов'язана з серйозними порушеннями, такими, як викрадення з метою одержання викупу, наймане вбивство, участь у незаконному обігу наркотиків. Здирство хабарів з підприємців, змова з організованою злочинністю, крадіжки дуже поширені та, по суті, добре «вбудовані» в поліцейську культуру цих країн.

Основною причиною розвитку нелегальної економічної діяльності міліції в країнах, що розвиваються і трансформуються, полягають у відсутності підконтрольності міліції суспільству. Важливим чинником є також вплив організованої злочинності і політичної корупції. Дефекти в освіті, працевлаштуванні, нестача сучасного устаткування так само сприяють вищим рівням корупції. У всіх країнах має місце відсутність суспільної мотивації (виконання «благородної справи»), а кругова порука серед міліції зміцнює корупцію. Серед пропонованих антикорупційних заходів у країнах, що розвиваються і трансформуються, більшість авторів відзначає посилений демократичного контролю над міліцією, необхідність зміцнення покарання за корупцію. Невідворотність і ясність покарання мають бути продемонстровані, обговорені і проведені в життя. Також необхідні зміни в структурі управління і організації. Найчастіше рекомендується підсилити централізацію як засіб скорочення корупції. Вважається, що централізація може поліпшити контроль за міліцією, збільшити її підзвітність суспільству і допомогти провести в життя єдині керівні принципи, які відновлять суспільну довіру до ролі міліціонера, якщо його служба буде скерована на благо населення. Виняток представляє досвід США. Там організація поліції децентралізована, але широко поширені суспільний контроль і опір населення корупції, що допомагає утримувати її на відносно низькому рівні.

Ефективна антикорупційна реформа повинна включати поліпшення оплати праці міліціонерів, селективний відбір на службу, строге навчання, постійну

подальшу освіту і підвищення кваліфікації, а також забезпечення сучасним устаткуванням. Додаткова зайнятість працівників органів внутрішніх справ має бути не лише дозволена, але й заохочуватись, якщо вона перебуває в законних і розумних межах.

Основний шлях зниження рівня міліцейської корупції в країнах, що розвиваються і трансформуються, – встановлення демократичного контролю суспільства над міліцією. У тих країнах, де подібний контроль є, соціальні норми носять антикорупційний характер, масова системна корупція сходить нанівець, і здебільшого її прояви мають індивідуальний, ізольований характер.

Повне викорінення корупції в Україні не є можливим з огляду на те, що корупція існувала в усі часи та в усіх державах з відмінністю лише у її обсягах та рівні враженості державного апарату. Процеси глобалізації призвели до об'єднання зусиль держав у протидії та попередженні корупції. Однак попри намагання зробити методи та прийоми подолання корупції універсальними, все ж ані єдиного механізму протидії, ані, навіть, універсального визначення поняття корупції не існує і навряд чи його можна вивести, оскільки кожній державі притаманний власний характер корупції та певні особливості її проявів.

Водночас, це не означає необхідності у відмові від вживання відповідних заходів для її максимального зменшення та попередження. Проблемою на сьогоднішній день у виробленні ефективного механізму протидії корупції є відсутність загального уявлення про дане суспільне явище. Разом із тим, можна з впевненістю стверджувати, що сучасні дослідники означеної проблеми просулися значно вперед у розробці такого механізму. Зокрема, надбанням української науки слід вважати поступове усвідомлення комплексності та багатоаспектності корупції як явища реальної суспільної дійсності. Це дозволить підійти до питання вироблення та впровадження методів та прийомів протидії і попередження корупції більш виважено та послідовно, що забезпечить ефективний та відчутний результат на практиці.

Корупція – це явище комплексне, яке має прояви у різних сферах життя та містить в собі різноманітні аспекти. Відтак, комплексне суспільне явище

потребує комплексного підходу до його вивчення та, відповідно, до подолання його проявів. Всі зусилля мають бути зосереджені на максимальному зменшенні всіх її проявів на будь-якому рівні управлінської ланки в кожній зі сфер суспільного життя. Тому сьогодні потребується комплексний підхід до вироблення та впровадження механізму протидії корупції, який не повинен зводитися лише до посилення відповідальності, а має містити в своєму арсеналі усю сукупність взаємопов'язаних методів та прийомів задля, насамперед, попередження корупції, а потім вже протидії їй. Тому слід ще раз підкреслити основні особливості корупції як суспільного явища, що розкривають її сутність в українській дійсності.

1.3. Концептуальні засади профілактики корупції в правоохоронних органах

На сьогоднішній день особливого значення набуває питання визначення місця і ролі правоохоронних органів у системі державних органів виконавчої влади, від діяльності яких значною мірою залежатиме успішність проведення політичних, економічних та інших соціальних перетворень у країні. За таких умов постала необхідність реформування системи правоохоронних органів, а саме запровадження нових підходів та стандартів їх професійної діяльності, системи управління, які мають відповідати вимогам сьогодення.

Правоохоронне (і перш за все міліцейське) управління має спільні риси з приватним менеджментом, проте є і відмінності. За прийнятим в нашій країні визначенням, управління правоохоронними органами є особливим видом діяльності спеціально створених апаратів та спеціально призначених посадових осіб по упорядкуванню системи органів внутрішніх справ, забезпеченню її оптимального функціонування і розвитку з метою ефективного вирішення завдань по боротьбі зі злочинністю та охороні громадського порядку. При цьому управління органами внутрішніх справ розглядається в двох аспектах: а) управління системою органів внутрішніх справ із боку держави; б) управління, яке здійснюється в середині системи, коли об'єктами управління є

співробітники, служби, підрозділи, а суб'єктами – керівники, апарати відповідних рівнів. Зміст такої управлінської діяльності включає в себе: визначення цілей, завдань і функцій органів внутрішніх справ; розробку й удосконалення організаційної структури; забезпечення трудовими, матеріальними і іншими ресурсами; підготовку й реалізацію управлінських рішень; координація дій органів і підрозділів; регулювання функціонування з урахуванням обстановки; створення системи обліку та контролю. Дане визначення у узагальненому вигляді можна застосувати і до інших правоохоронних органів, враховуючи специфічний вид їх діяльності.

Правоохоронні органи (система кримінальної юстиції) є ключовими в системі органів виконавчої влади. Стабільне та ефективне їх функціонування є необхідною умовою захисту конституційного ладу, забезпечення законності і правопорядку, дотримання прав і свобод людини та громадянина. Від ефективності діяльності правоохоронних органів значною мірою залежить успішність реалізації національних інтересів та стабільність суспільного розвитку.

Розглянемо основні етапи розвитку управління і поліцейського управління, що допоможе з'ясувати специфіку і взаємозв'язок їх процесів, визначити вплив загальної теорії управління на поліцейську теорію й практику управління.

Як відомо, у сучасній теорії управління виділяють чотири основних підходи до управління персоналом: класичний; підхід на основі людських стосунків; поведінковий (біхевіористичний) підхід; сучасне поліцейське управління.

Приблизно у 30-ті роки двадцятого сторіччя в багатьох країнах Західної Європи і в США сформувалась так звана бюрократична (реактивна) модель поліціювання. Вона базувалась на ідеях про суворе застосування стандартів законодавства в усіх сферах діяльності поліції, жорстку ієрархію в управлінні, ізоляцію поліцейських організацій і відносну незалежність від громадянського суспільства. Боротьба зі злочинністю розглядалась як головне завдання поліції,

ефективність оцінювалась за критеріями рівня злочинності, швидкості реагування на виклики, кількості арештів тощо. Починаючи з 70-х років під впливом ідей біхевіоризму почалась атака на класичну поліцейську бюрократичну реактивну систему з її жорсткою ієрархією, автократичною практикою менеджменту і вузьким поглядом на роль поліції у суспільстві. Поліція критикувалась за відрив від процесів у суспільстві, закритість, недовіру з боку людей, грубість, корумпованість і расизм. Значна кількість досліджень свідчила про те, що більша частка поліцейської роботи відноситься не до чисто силової, а скоріше до діяльності підтримання порядку, профілактики й забезпечення соціального сервісу.

Останні відкриття науки управління похитнули реактивну модель поліцейського управління. Ряд авторів, зокрема У. Бенніс, зазначали, що мілітаризований підхід дозволяє зберегти внутрішню дисципліну, проте гальмує розвиток ролі поліції в суспільстві, оскільки пріоритети віддаються налагодженню роботи всередині департаментів, а не в зовнішньому оточенні, серед людей, де основні поліцейські обов'язки повинні мати місце. Р. Роберг (1980) характеризує роботу поліції як командно-бюрократичну систему, яка зустрічається з серйозними протиріччями, оскільки типовий поліцейський суворо дотримується команд керівництва, в той час як життя вимагає від нього постійного вміння приймати автономні рішення в залежності від ситуації. Більш того, помічено, що авторитарний поліцейський менеджмент веде до авторитарної поведінки поліцейських серед громадян, що не сприяє партнерству й ефективності поліції. Дослідники поліцейського менеджменту, зокрема Х. Голдштейн (1977) запропонували демократичну модель поліціювання, згідно якої в поліції немає воєнних рангів і наглядців, поліцейський офіцер – це представник сервісу, помічник, наставник, який працює в команді і має широким спектр дій і свободу вибору, жорстка спеціалізація і жорстке керівництво, потрібні лише в окремих випадках (мобілізації в разі стихійних лих, безпорядків тощо). Поліцейська команда працює в тісному контакті з громадянами, допомагаючи вирішувати різні проблеми. Поліцейська організація турбується

про рівень задоволення поліцейського своєю роботою. Змінюється організаційний клімат поліції, завданням якої стає набір і зацікавлення роботою високоосвічених працівників, здатних працювати в демократичному суспільстві, реалізовувати свій потенціал. Виникає нова модель поліціювання – «модель сервісу», складовими якої стають програми взаємодії з населенням, попередження злочинності і командна робота, а згодом і найновіша – «соціально-орієнтована модель», яка ставила поліцію під громадський контроль, передбачала формування поліцейських служб, підпорядкованих муніципальній владі. Біхевіористичний підхід до управління примусив науковців переглянути все те цінне, що було напрацьовано в теорії й практиці управління попередніх років і створити сучасну систему поліцейського управління, яка включає в себе декілька підходів.

Розглянемо особливості сучасного поліцейського управління.

1) Системна теорія означає, що всі частини поліцейської організації як системи складаються з елементів чи підсистем, які взаємопов'язані і взаємозалежні, функціонуючи разом формують одне ціле. Сутність системного підходу полягає, в розгляді об'єктів управління як систем, визначенні усіх елементів системи, зв'язків між ними, дослідженні особливостей функціонування елементів і системи в цілому, розробці теорії функціонування системи та управління нею.

Для поліцейських управлінців важливо усвідомити, що поліцейська організація – це система, яка не може розглядатись як конгломерат окремих елементів, яка є єдиною і цільною, динамічною, є частиною системи більш високого рівня. Будь-який вплив чи дія на одну з її частин зачепить інші чи приведе до змін у цих частинах. Управлінці повинні бути у постійному зв'язку один з одним щоб упевнитись у тому, що діяльність їх підрозділів конгруентна з діяльністю інших і організації в цілому. Наприклад, якщо в підрозділі прийнято рішення про збільшення частки патрульних міліціонерів, то це рішення негайно викличе зміни в системі підготовки кадрів і в процедурі діяльності інших суміжних підрозділів. Крім того, поліцейська система постійно працює на

систему вищого рівня – “зовнішнє середовище”, тобто суспільство, від якого вона отримує своєрідну “енергію”: гроші, персонал, матеріали, інформацію тощо; в свою чергу виділяючи в це середовище результати своєї роботи: поліцейський сервіс в усіх його формах – від арештів злочинців до бесід з громадянами й школярами. Система також має продуктивність у вигляді зменшення рівня злочинності й страху населення, збільшення довіри до поліції. Постійний зв’язок поліцейської системи з оточенням повинен мати характер гомеостазу, тобто постійності внутрішнього середовища. Поліцейська система завжди залишається стабільною незалежно від знаку отримуваної від суспільства інформації: при позитивній система задоволена внутрішнім станом і далі працює в тому ж режимі, при негативній система адаптується до нових умов і знов таки стабілізується. Отже, головна ідея системного підходу для поліцейського управління полягає у внутрішній структурованості й взаємозв’язку поліцейської системи з навколишнім середовищем, суспільством. Якщо поліція не вивчає і не керується в роботі перспективами розвитку суспільства, не відповідає потребам громади, це приведе до неефективної практики діяльності організації і суворой критики.

2) Поліцейський менеджмент за непередбачуваних обставин (ситуаційний). Як зазначалось, системний підхід робить наголос на взаємодії частин системи між собою і навколишнім середовищем. Проте його не завжди можна застосувати до вирішення конкретних ситуацій у змінюваних умовах. Управлінці і дослідники помітили, що методи й практика, які є ефективними в одних ситуаціях, є менш ефективними в інших. Так, скажімо, жорсткий авторитарний стиль управління може бути корисним в організаціях, які працюють у ситуаціях дефіциту часу, за стресогенних обставин тощо, в той час як постійне його використання за звичайних умов не приносить успіху. Таким чином, підхід наголошує на тому, що не може бути універсального методу управління для різних умов, завданням менеджера є визначення адекватного стилю або методу залежно від обставин.

Р. Роберг (1979) запропонував широко впроваджувати даний підхід до

управління в роботі поліції, оскільки він уможлиблює врахування як внутрішніх так і зовнішніх варіабельних чинників, які впливають на роботу поліції (закони і підзаконні акти, політична ситуація, структура населення тощо). У практичному плані методологію ситуаційного менеджменту можна розглядати у вигляді чотирикрокового процесу: усвідомлення керівником інструментів управління, які довели свою ефективність; передбачення ймовірних позитивних і негативних наслідків застосування обраних інструментів в організації; правильна інтерпретація поточної ситуації; використання обраних способів вирішення проблеми, елімінування негативних ефектів і досягнення оптимального результату.

3) *Якісне управління (Теорія Z)*. У вісімдесятих роках у європейців і американців виник підвищений інтерес до японської системи управління. Це відбулось внаслідок значних успіхів японських компаній на світовому ринку.

Аналіз досягнень японських управлінців проаналізував американець У. Оучи (1981), який узагальнив новий підхід до управління персоналом організації і назвав його «Теорія Z».

В своїй основі ця теорія містить такі положення, як гарантована безпека і стабільність для працівників, участь усіх членів команди в прийнятті важливих рішень, групова згуртованість, неквапливе, але постійне просування нашого робітника по службі, турбота фірми про добробут і сім'ї своїх службовців тощо. Оучи стверджує, що застосування зазначених принципів привело японські компанії до нечуваного успіху у роки після Другої світової війни. Подальші дослідження М. Дюнетта показали, що близько 85% проблем якості сервісу залежить саме від характеру управління, яке відоме під назвою «Якісне управління».

Цей підхід швидко отримав визнання в усьому світі, завоювавши також сферу поліцейського управління. За даними літератури четверта частина усіх поліцейських департаментів США використовує принципи якісного управління в своїй роботі, що дозволяє: суттєво підвищити ефективність поліціювання і задоволеність працівників своєю діяльністю. Якісне поліцейське управління

орієнтоване на споживача і робить наголос на оптимальному використанні людських ресурсів і кількісних методів оцінки. З метою ефективної реалізації людського потенціалу якісне управління рекомендує широко залучати персонал до вирішення важливих питань діяльності організації, діяти командою, сприяти постійному, навчанню і розвитку працівників. Кількісні методи ґрунтуються на використанні наукових досягнень і статистичної техніки для оцінки результатів діяльності. Загалом для впровадження якісного поліцейського управління, на думку Х. Кноотса (1990), керівник в роботі з персоналом повинен: створити систему організаційних цілей, спрямованих на постійне поліпшення усіх процесів, продуктів і результатів діяльності; застосовувати системний підхід і наукове мислення; розвивати й використовувати в управлінні ефективне лідерство замість формального керівництва; створити робоче середовище, в якому люди могли б проявляти творчість, ризикувати, відчувати гордість за свою роботу, досягнення і самореалізацію; створити умови для відкритого спілкування як по горизонталі, так і по вертикалі, ліквідувати бар'єри між департаментами і атмосферу страху; бути орієнтованим на споживача. Якісний підхід до поліцейського управління ознаменував остаточну перемогу гуманістичних тенденцій в управлінні персоналом, поворот від реактивних, мілітаризованих поліцейських структур до служб, орієнтованих на людей, споживачів, в центрі яких знаходиться особистість працівника як головна продуктивна сила. Реактивний підхід до управління не давав можливостей для розкриття потенціалу працівника, мотивації і особистісного розвитку останнього, ставав гальмом діяльності поліцейської організації через неможливість упереджувати конфлікти, стреси, невдоволення як працівників, так і споживачів сервісу. Ідеї якісного управління створили підґрунтя для подальшого розвитку проактивної концепції управління персоналом.

Таким чином, теорія і практика управління і поліцейського управління пройшла великий шлях розвитку. Можна виділити чотири головні підходи до менеджменту, які історично змінювали і доповнювали один одного: класичний; підхід на базі людських відносин; біхевіористичний; сучасний (проактивний)

менеджмент. Класичний підхід наголошував на формальних аспектах діяльності організації, підхід на базі людських відносин – переважно на неформальних; біхевіористичні науки сприяли розумінню необхідності поєднання формальних і неформальних аспектів функціонування організацій, а також цілей організації з цілями і потребами людей. Сучасний менеджмент засновується на застосуванні і поєднанні позитивних моментів ранніх етапів розвитку, включаючи розуміння важливості системного підходу, теорії випадку, теорії Z і принципів якісного менеджменту, які найбільше підходять для управління складними організаціями.

Усі згадані підходи і теорії мали значний вплив на розвиток поліцейського менеджменту. Ранні теоретики і дослідники поліціювання наголошували на використанні класичного підходу до поліцейського менеджменту з суворою ієрархією, контролем, силовою орієнтацією дій поліцейських і вузькою спеціалізацією. Надалі завдяки впливу людського і біхевіористичного підходів дослідники дійшли висновку про доцільність менш авторитарного і більш колегіального підходу до поліцейського менеджменту, визнання складності і багатогранності ролі поліцейського. Сучасна поліцейська теорія менеджменту переважно розглядає системний підхід, ситуаційний (за непередбачуваних обставин), використовує корпоративну стратегію і якісний підхід з метою наближення до суспільно-орієнтованої, проактивної концепції поліціювання і менеджменту.

Дослідники проблем поліцейського управління у країнах Західної Європи на початку 70-х років почали широко застосовувати системний підхід. Першими, хто запровадив теорію відкритих систем до поліціювання були Р. Спроул і С. Фергюсон (1980), які вважали, що поліція повинна розглядатись як відкрита система, оскільки: поліцейські департаменти є підсистемами, які функціонують в системі правоохоронних органів – прокуратури, судів, адвокатури тощо, поліція взаємодіє також із громадянським суспільством як підсистема; системний підхід дозволяє реалізувати в роботі поліції досягнення інших галузей управління; системний підхід забезпечує нові перспективи для внутрішнього розвитку поліцейських організацій і для вдосконалення відносин з

оточуючим суспільством; системний підхід є орієнтованим на дію і кінцевий результат.

Окрім системного підходу, наприкінці 80-х років в поліції набув поширення так званий «корпоративний менеджмент» (термін прийшов з приватного менеджменту), в основі якого лежить першочергове визначення принципів соціальних і фінансових цілей організації, продуктів, технологій і процесів, необхідних для досягнення цих цілей (Р. Крейтнер, М. Моор, 1988). Корпоративний менеджмент також базується на ґрунтовному аналізі відповідності потенціалу організації умовам реального оточення і оточення в близькому майбутньому, що дозволяє винайти оптимальну стратегію діяльності поліцейської організації і планувати роботу.

Нарешті, дев'яності роки ознаменувались широким усвідомленням більшістю поліції західних країн критики на свою адресу відносно недоліків у розумінні потреб і очікувань із боку громадянського суспільства. Результатом стало те, що більшість поліцейських департаментів почали працювати у руслі концепції соціально-орієнтованого управління, близького до теорії якісного менеджменту. З метою покращання якості поліцейського сервісу для громадянського суспільства особлива увага приділяються трьом сферам діяльності: громадянам – замовникам сервісу, персоналу поліції і командній роботі цього персоналу. Головна мета такого підходу до управління, який отримав назву проактивного, – досягнення довготривалого, тотального задоволення суспільства роботою поліції, профілактична робота органів та підрозділів внутрішніх справ, тобто спрямована на попередження можливих злочинів і правопорушень у суспільстві, а також конфліктів та невдоволень працівників всередині організації (У. А. Тібаулт, Д. М. Линч, Р. Б. Макбрайд, 1991) [59].

Типовий приклад діяльності поліції за концепцією соціально-орієнтованого проактивного (попереджувального) менеджменту демонструє поліцейський департамент Медісона (США). Шеф департаменту (С. Купер) разом із колегами розробили ряд принципів, які допомогли їм відійти від тради-

цінного бюрократичного менеджменту і почати діяти з орієнтацією на якість сервісу. Автори також називають проактивний підхід «якісним лідерством» і визначають його принципи: віра у виховну й підтримуючу роль командної роботи; орієнтація на процес вирішення проблем, заснований на фактах, а не на емоціях; врахування думки персоналу департаменту перед прийняттям ключових рішень; віра в те, що найкращий спосіб покращання якості роботи персоналу – це опитування поліцейських і прислуховування до їх думки; прагнення розвивати всебічну довіру й повагу один до одного, серед офіцерів поліції; орієнтація на замовника (громадян); опора на 95% успішних працівників, а не на 5% персоналу, який створює проблеми; справедливе поводження з усіма працюючими; удосконалення системи перевірки ефективності роботи поліцейського, уникнення необґрунтованих звинувачень працівників; уникнення силового прийняття рішень «згори-донизу» всюди, де це можливо; заохочення творчого підходу працівників до справи, терпимість до ненавмисних помилок; розвиток атмосфери відкритості і постійного зворотного зв'язку у роботі з персоналом, керівник – це тренер, помічник і полегшувач роботи поліцейського; розробка на основі командної роботи узгоджених з персоналом планів діяльності організації і шляхів їх досягнення.

Процес управлінських змін, запроваджених поліцейським департаментом Медісона, виявився досить тривалим у часі, знадобилось дев'ять років для переходу від традиційної організації до проактивної і соціально-орієнтованої. Досвід департаменту показав, що для промілітаристської поліцейської організації з метою її перетворення на соціально-орієнтовану є важливими три головні умови: 1) потреба поліцейського департаменту у змінах, спрямованих на досягнення якісних результатів; 2) розуміння, що поліцейська організація не є статичною і повинна бути готовою до сприйняття нових управлінських підходів у змінюваному суспільстві; 3) усвідомлення важливості проактивного (профілактичного) реагування як на внутрішні потреби організації і персоналу, так і на зовнішні потреби громадянського суспільства [76].

Унаслідок розглянутих процесів сьогодні в юридичній та соціально-

психологічній літературі держав демократичної орієнтації основні визначення поліцейської діяльності мають соціальне зафарбування. Так, міністр внутрішніх справ Франції відмічає, що захист і забезпечення свободи – постійне і найвище завдання національної поліції; міністр внутрішніх справ Італії підкреслює, що сили охорони правопорядку мають на меті захист демократичних інститутів нації, охорону прав і свобод усіх класів, соціальних груп і кожного громадянина. У законі германської землі Північний Рейн-Вестфалія “Про поліцію” (1980) сказано, що основним завданням поліцейських сил є попередження загрози громадській безпеці. В рамках його здійснення поліція повинна попереджувати скоєння злочинів і забезпечувати карне переслідування злочинців. Поліція надає допомогу іншим органам влади. Заходи, які порушують права людини, поліція має право застосовувати лише у випадках, коли це допускається законом. В реальності, завдання сучасних поліцейських органів є дуже багатограними. Американські дослідники (Г. Леонард, М. Моор, 1985) стосовно США такими завданнями вважають: виявлення злочинців і злочинів, затримка правопорушників; участь у судових процесах; запобігання правопорушенням в ході патрулювання й інших заходів; забезпечення конституційних гарантій; надання допомоги особам, яким загрожує фізична розправа або тим, які не в змозі самі про себе піклуватись; регулювання руху транспортних засобів і пішоходів; вирішення конфліктів; виявлення проблем, які потенційно можуть ускладнювати контроль за дотриманням законності й роботу місцевої влади; створення й підтримання у жителів даної місцевості почуття впевненості у власній безпеці; підтримання порядку в громадських місцях; надання інших послуг за надзвичайних обставин. Як видно з переліку, в коло обов’язків сучасної поліції входить не лише боротьба зі злочинністю, а й здійснення інших заходів у сфері соціального обслуговування населення. Останні мають проактивний характер, оскільки основна їх спрямованість – запобігання порушенню закону (наприклад, під час сімейних конфліктів, стихійних лих, пожеж тощо). За статистикою в різних регіонах США 40-70% викликів поліції – це прохання допомоги в ситуаціях, не пов’язаних із правопорушеннями [166].

Отже, проактивний підхід до поліціювання в цілому і до поліцейського управління, заснований на упередженні і профілактиці злочину, упередженні і профілактиці конфліктів в організації, невдоволення працівників, стресів і негараздів на відміну від застарілого – “реактивного” – реагування на вже скоєний злочин і організаційний конфлікт – стає в сучасному суспільстві могутнім засобом оптимізації управління поліцією, підвищення довіри до поліції з боку населення. Так, опитування 20 тис. громадян у 12 державах Західної Європи на початку 90-х років показало, що поліція займає перше місце у шкалі довір'я громадян (70%), випереджаючи церкву, систему освіти, телебачення і радіо, соціальне страхування, місцеву владу, профспілки і т. д. Відносно проактивної роботи поліції судження про ефективність поліції виносяться за такими показниками: кількість офіційних попереджень про недопустимість подальшої аморальної поведінки; кількість направлених до судів подань про встановлення спеціального нагляду за особами, які раніше допустили правопорушення; кількість осіб, заарештованих за незаконне зберігання зброї; об'єм вилученої зброї, яка незаконно зберігалась, вибухових і наркотичних речовин; кількість виданих і припинених дозволів; кількість бесід і виступів профілактичного характеру з метою інформування населення про заходи по забезпеченню особистої й майнової безпеки; кількість операцій по забезпеченню порядку під час масових маніфестацій, страйків, спортивних заходів тощо; розмір компенсованих за допомогою поліції збитків, економічний ефект від діяльності певного підрозділу.

Таким чином, можна дати наступне визначення: управління правоохоронними органами – це вид соціального управління і різновид державного управління, пов'язаний з реалізацією цілей і функцій держави, виконуваної спеціально призначеними особами або апаратами спеціальних органів виконавчої влади держави (поліції або міліції), призначеними для захисту життя, здоров'я, прав і свобод громадян, власності, природного середовища, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань. Так, сучасне проактивне поліцейське управління засновується на застосуванні й

поєднанні позитивних моментів ранніх етапів розвитку, включаючи розуміння важливості системного підходу, теорії ситуаційного управління, теорії Z і принципів якісного менеджменту, які найбільше підходять для управління складними організаціями. Підсумовуючи сказане, можна дати наступне робоче визначення проактивного підходу до управління правоохоронним персоналом.

Проактивне управління персоналом правоохоронних органів – це цілеспрямована робота з працівниками правоохоронних органів (міліції, в т.ч. податкової, або поліції, інших правоохоронних структур) і вплив на них в напрямі досягнення цілей організації, які ґрунтуються на засадах гуманістичної психології; плануванні життя, кар'єри і діяльності працівників; особистісному розвитку управлінців і персоналу; використанні командної роботи і лідерства; оптимізації і системному підході до усіх компонентів циклу роботи з персоналом – психологічного відбору кадрів, мотивації, навчання та підвищення кваліфікації, кадрового моніторингу; налагодженні ефективної системи міжособистісних стосунків. Отже проактивний підхід, на відміну від традиційного реактивного управління, базується на ідеї завчасного упередження проблем та негараздів, скоєння правопорушень, в т.ч. корупційних правопорушень як всередині організації, так і в зовнішньому середовищі за рахунок: а) гуманістичного особистісно орієнтованого підходу до працівників правоохоронної організації; б) оптимізації усіх компонентів системи роботи з персоналом (психологічного відбору, мотивації, оцінки діяльності, навчання, особистісного розвитку управлінців і працівників, планування їх життя, кар'єри та діяльності; в) організації ефективної командної роботи та лідерства в правоохоронному підрозділі; г) налагодження ефективної системи міжособистісних відносин серед персоналу. Ці основні риси проактивного підходу, безумовно, можуть бути використані при застосуванні організаційно-управлінських заходів в сфері протидії і запобігання корупції в правоохоронних органах.

Витоки проактивного підходу до управління персоналом коріняться в концепції якісного поліцейського управління, яка вимагає забезпечення високої

якості всієї діяльності організації для досягнення бажаної високої якості продукції (послуги) задоволення потреб як зовнішніх, так і внутрішніх споживачів. Якість діяльності організації оцінюється з точки зору користі її продукції (послуг) для споживачів; вимоги та оцінка споживача відіграють ключову роль у підвищенні якості. Суттєвим моментом реалізації якісного управління є забезпечення участі кожного працівника у досягненні головної мети – задоволенні потреб споживача. Виходячи з цього, значно зростає роль людини, працівника поліцейської організації, і, відповідно, роль розвитку і навчання персоналу. Необхідною умовою стає розробка і впровадження спеціальних програм творчого розвитку працівників, навчання впродовж усього життя людини, принципового значення набувають нові підходи до стимулювання співробітників. Прагнення до ефективності та якості послуг, що надаються населенню, сьогодні визнається стратегічним напрямком розвитку поліції у провідних країнах світу.

Впровадження ідей проактивного підходу до управління персоналом пов'язане з реалізацією цілого комплексу нових поглядів на роботу з персоналом в правоохоронних органах. Проактивне управління персоналом об'єднує всю сукупність організаційних заходів, спрямованих на оптимальний підбір і використання можливостей працівників у процесі професійної діяльності, забезпечує соціальний і психологічний розвиток людини, створює умови для задоволення і самореалізації людини у службовій діяльності і житті в цілому.

На думку ряду дослідників, добрим показником ефективності управління є поєднання цілей організації і цілей працівників. Проте, наприклад, для міліцейської організації таке об'єднання цілей не завжди реальне: безпосередньою метою працівника правоохоронних органів може бути не лише зниження рівня злочинності або захист прав і свобод населення регіону (ціль організації), а й інші цілі, пов'язані з індивідуальними потребами та інтересами. Це одна з форм прояву психологічного парадоксу розбіжності цілей. Отже управлінцю слід подбати про створення системи цілей працівників, розвиток мотивів діяльності співробітників, оскільки відомо, що задоволений працівник –

це, здебільшого, успішний працівник, причому позитивні емоції виникають у процесі наближення до поставленої мети і зникають в разі відсутності таких цілей або наближення до них. Звідси ще однією психологічною особливістю управління персоналом є необхідність постановки системи цілей (мотивів-цілей), коли досягнення цілі працівником сприяє реалізації цілей організації, хоча безпосередньо не обов'язково поєднується з останніми. Дослідники проблем управління також зазначають, що вектор “мотив-ціль” є системоутворюючим фактором соціальної системи управління, являє собою зміст і спрямованість діяльності як соціальних об'єктів, так і окремих індивідів.

Наступною психологічною особливістю проактивного управління персоналом можна вважати врахування відповідної мотивації і здібностей у об'єкта управління – керівника правоохоронного органу. Мотивація і здібності є найважливішими компонентами суб'єктивної та об'єктивної готовності особистості до діяльності. Управлінець, у якого сформовані професійні та пізнавальні інтереси, пов'язані з керівною роботою, розвинуті інтелектуальні та творчі можливості, наявні необхідні для керівника характерологічні та емоційно-вольові якості матиме необхідні особистісні ресурси досягнення мети, тобто буде суб'єктивно і об'єктивно підготовленим до управлінської діяльності. У практиці роботи правоохоронних органів зарубіжних країн непоодинокими є випадки, коли офіцери поліції багато років працюють на посадах невисоких поліцейських рангів, наприклад, у Великобританії працівник поліції іноді залишається на початковій посаді констебля без просування на посади менеджерів поліції – сержанта, інспектора тощо через недостатній рівень управлінських здібностей, лідерських якостей. Такий підхід базується на принципі просування лише на підставі заслуг офіцера як управлінця і є цілком виправданим в умовах, коли системи управління поліцією забезпечують повноцінне функціонування поліцейських офіцерів на всіх рівнях без відчуття власної некомпетентності навіть в разі відсутності просування по службі.

Нині існуюча в Україні модель правоохоронної системи за багатьма критеріями не відповідає зростаючим потребам суспільства та

загальновизнаним міжнародним демократичним стандартам у цій сфері. Це найближчим часом може стати перешкодою для подальшого розвитку правовідносин в економічній, соціально-політичній та інших сферах суспільного й державного життя, формування повноцінного громадянського суспільства. Сучасні зміни соціально-економічних і політико-правових умов функціонування правоохоронної системи, курс нашої держави на євроінтеграцію детермінують потребу в реформуванні системи правоохоронних органів, адаптації її до суспільних потреб і можливостей держави.

Характерний для радянських часів метод реформування апарату управління шляхом лише його скорочення сьогодні не можна розглядати як ефективний. Потрібен, насамперед, системно-функціональний підхід, який надасть змогу вдосконалити діяльність правоохоронних органів шляхом оптимізації завдань та функцій, структури й чисельності, фінансового, матеріально-технічного, організаційно-правового та кадрового забезпечення. Протягом останніх років в Україні правоохоронні органи набували все більше повноважень та функцій, інколи зовсім не властивих органам кримінальної юстиції. Унаслідок цього було ухвалено низку законів, які регулюють їхню діяльність. Водночас не відбулося цілісної реформи, натомість сформувалися занадто самостійні правоохоронні «монстри», функції яких дублювали одна одну, що призвело до «не здорової» конкуренції між ними [80].

Штучно створена ситуація значно переобтяжує бюджет держави та, природно, призводить до корупційних схем усередині цих органів. Таким чином, якщо усунути дублювання та чітко розмежувати функції цих органів за принципом «органи внутрішньої та зовнішньої безпеки», налагодити ефективний контроль за їх діяльністю, у тому числі парламентський і громадський, та процесуально закріпити принципи діяльності кожного з них, це надасть можливість удвічі скоротити чисельність правоохоронців, у два з половиною рази зменшити витрати на їхнє утримання, а вивільнені кошти використати на технічне переоснащення цих структур, підвищення заробітних плат працівникам тощо.

Концепція реформування правоохоронних органів України (система кримінальної юстиції), проект якої представлений Міністерством внутрішніх справ України, Національною академією внутрішніх справ у 2013 р. закладає засади створення чіткої відповідальності за визначені напрями діяльності керівників правоохоронних органів. За оцінками закордонних експертів, запровадження Концепції надасть змогу значно зменшити прояви корупції як у правоохоронних органах зокрема, так і в державі загалом. Запропонована Концепція передбачає оптимізацію структури правоохоронних органів шляхом реформування структурних ланок правоохоронних органів; чіткого визначення завдань та функцій усіх правоохоронних органів та їх структурних підрозділів; усунення дублювання та паралелізму в діяльності окремих правоохоронних органів, а також залучення працівників до виконання не властивих їм функцій; визначення оптимальної та обґрунтованої штатної чисельності служб і підрозділів кожного правоохоронного органу; поступового запровадження диференційованих нормативів штатної чисельності та навантаження залежно від характеру покладених завдань; оптимізації навантаження на працівників усіх рівнів системи правоохоронних органів; захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру. Окрім цього, передбачені Концепцією заходи з реформування ґрунтуються на сформованих світовою практикою принципів засадах функціонування правоохоронних органів відповідно до загальновизнаних міжнародних демократичних стандартів, серед яких ключове значення мають такі: пріоритетність законодавчої регламентації завдань, функцій і порядку діяльності правоохоронних органів; незалежність правоохоронних органів від органів влади, посадових та політичних осіб у межах, визначених Конституцією і законами України; удосконалення механізму внутрішнього й судового контролю за діяльністю правоохоронних органів та їх посадових осіб, насамперед, з позиції забезпечення поваги до особи і справедливості, а також постійного підвищення ефективності їх управління; посилення відповідальності правоохоронних органів, їх посадових осіб за свої рішення, дії чи бездіяльність перед громадянами, права яких були порушені; запровадження механізму контролю за функціонуванням

правоохоронних органів з боку суспільства через інститути парламентської і прямої демократії; закріплення принципів ефективності, відкритості та добросовісності в діяльності правоохоронних органів.

Концепція передбачає реформування органів Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Державної прикордонної служби України, Державної податкової служби України, Державної кримінально-виконавчої служби України, Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, прокуратури, а також комплексне вирішення завдань з реалізації державної політики у сфері охорони громадського порядку, забезпечення безпеки громадян, протидії злочинності, охорони кордонів, контролю митних і податкових зборів.

Процес реформування правоохоронних органів передбачає чітке визначення компетенції усунення паралелізму в діяльності різних правоохоронних підсистем, існуючого дисбалансу повноважень та відповідальності у цій сфері між гілками влади, організації їх діяльності відповідно до змін, які відбулися у суспільстві, спробу впровадження європейських стандартів, нової системи оцінки ефективної роботи, раціоналізації як окремих служб, так і підрозділів. Послідовно впроваджені зміни дозволять отримати замість політизованих силових структур репресивного типу дійсно демократизовані правоохоронні органи, що діятимуть в умовах цивільного демократичного контролю, основною метою яких буде захист прав та свобод людини. При цьому правопорядок в державі буде ґрунтуватися на принципах верховенства права і гарантуватися ефективною системою судочинства. Це обумовлює особливу роль організаційно-управлінського чинника в протидії і запобіганню такому негативному суспільному феномену як корупція в правоохоронних органах.

Висновки до розділу 1

1. Корупція виникає одночасно із зародженням людської цивілізації і

жодна із соціально-політичних і економічних систем не має повного імунітету до цього небезпечного явища – змінюються лише його обсяги і прояви, а також його можливості, що визначається ставленням до нього держави і суспільства.

2. В Україні корупція характеризується наступними особливими ознаками:

1) вона вразила практично всі рівні державного апарату та, навіть, охопила управлінські структури приватного сектору;

2) вона виступає набагато ширшим явищем, аніж в розвинених країнах, де корупція зводиться переважно до політичних її проявів;

3) деякі її прояви вкорінюються у свідомості громадян як повсякденна норма суспільного життя, що зумовлює терпиме ставлення як до корупційних дій, такі до корумпованих осіб;

4) прояви корупції віддзеркалюють існуючий у суспільстві рівень моралі та правопорядку, а окрім цього ще й несуть в собі відбиток попередніх років та минулого досвіду про управлінські механізми;

5) вона постійно змінюється, пристосовується до вимог життя, набуває нових форм та проявів в обхід тих дій, що проти неї спрямовані;

6) значний вплив на розвиток корупції в Україні здійснила невміла політика переходу до ринкових відносин, де ринкові засади проникли навіть у ті сфери, що ні за яких обставин не можуть містити елементи ринку, зокрема, система людських цінностей щодо понять честі, гідності, обов'язку тощо;

7) однією із суттєвих характерних ознак корупції в Україні є її тісний зв'язок із станом економіки в країні, що сприяє її збільшенню, оскільки в умовах постійного виживання, навіть, людина, що визначально спрямована на чесне виконання службових обов'язків, в більшості випадків стає корумпованою;

8) в переважній більшості випадків стримуючим фактором вчинення корупційних правопорушень виступає можливе притягнення до відповідальності, що на сьогоднішній день дедалі більше втрачає свою актуальність та залишає без покарання корумпованих осіб за вчинення ними корупційних дій.

На підставі аналізу зарубіжного досвіду встановлено, що правоохоронне (і

перш за все міліцейське) управління має специфічні риси. За прийнятим в нашій країні визначенням, управління правоохоронними органами є особливим видом діяльності спеціально створених апаратів та спеціально призначених посадових осіб по упорядкуванню системи правоохоронних органів, забезпеченню її оптимального функціонування і розвитку з метою ефективного вирішення завдань по боротьбі зі злочинністю та охороні громадського порядку.

За допомогою аналізу теорій управління персоналом доведено, що перспективним щодо тематики дисертаційного дослідження є впровадження ідей проактивного підходу до управління персоналом, яке пов'язане з реалізацією цілого комплексу нових поглядів на роботу з персоналом в правоохоронних органах. Проактивне управління персоналом об'єднує всю сукупність організаційних заходів, спрямованих на оптимальний підбір і використання можливостей працівників у процесі професійної діяльності, забезпечує соціальний і психологічний розвиток людини, створює умови для задоволення і самореалізації людини у службовій діяльності і житті в цілому.

Матеріали даного розділу опубліковані у наступних роботах автора: [60, 62, 66].

РОЗДІЛ 2

ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНАХ

2. 1. Детермінанти корупції серед посадових осіб правоохоронних органів

Неухильне дотримання і беззастережне виконання законів і нормативних актів є загальним принципом розвитку правоохоронної сфери України. Протидія злочинності, зокрема, посадовим злочинам у сфері діяльності органів виконавчої влади, на сучасному етапі розглядається як один із пріоритетних напрямків діяльності державної політики України, спрямованої на захист прав, свобод і законних інтересів громадян. Верховною Радою, Президентом, Урядом України за останні роки прийнята низка законів, указів, інших нормативних актів, спрямованих на боротьбу з корупцією.

Особливо нетерпимим є розповсюдження корупційних проявів серед особового складу правоохоронних органів.

Однією із ознак корупції є її здатність проникати в усі можливі інституції та державні установи, а також впливати на процес прийняття юридично-значимих рішень, владно-управлінського чи іншого характеру не на підставі встановлених вимог, а з врахуванням інтересів певних осіб. Як вже зазначалось на початку даного підрозділу, ураження корупцією не оминуло і правоохоронні відомства нашої країни, зокрема органи внутрішніх справ. Тому, на наш погляд, причини та умови, які сприяють виникненню та існуванню корупції характерні для співробітників окремої державної установи, слід віднести до особливих.

Згідно із статтею 1 Закону України «Про міліцію» на це відомство покладені функції по забезпеченню охорони прав та свобод людини і громадянина [149]. Діяльність цього органу виконавчої влади чітко регламентована різними нормативно-правовими актами, у тому числі відомчими наказами, розпорядженнями, інструкціями тощо. У зв'язку з цим міліція у всіх випадках має діяти виключно у рамках закону. Ніякі суб'єктивні фактори не

можуть вплинути та бути підставою для будь-яких незаконних дій або бездіяльності працівників ОВС.

Обставини, які зумовлюють корупційні прояви серед співробітників ОВС, характерні для всіх категорій працівників державного апарату. Разом з тим, на думку автора, існують передумови для виникнення корупції та форми прояву цього явища, притаманні саме співробітникам ОВС і пов'язані із специфікою виконання покладених на них завдань.

Зрозуміло, що корупція в правоохоронних органах несе в собі подвійну загрозу: по-перше, зраджує інститут державної служби та авторитет державного управління серед громадян України, а по-друге, знижує ефективність боротьби з корупцією силами органів міліції як суб'єкта протидії корупції відповідно чинного законодавства. Протидія корупції в органах внутрішніх справ передбачає вивчення та ретельний аналіз причин та умов виникнення і поширення цього негативного явища. Одним із способів вивчення причин та умов учинення корупційних правопорушень є проведення опитування працівників підрозділів, які безпосередньо здійснюють попереджувальну роботу серед персоналу ОВС.

Було проведено опитування працівників підрозділів УВБІР ОВС стосовно визначення причин та умов учинення корупційних правопорушень, а також умов попередження корупції в ОВС.

1. Ставлення до корупції та розповсюдження цього явища серед особового складу ОВС в усіх досліджуваних (292 працівника) негативне.

2. Усі респонденти (292 працівника) зазначили, що виникненню корупції в ОВС України сприяють такі умови:

- корумпованість державного апарату;
- невинувато тривала за часом або занадто висока вартість вирішення питань як у державних, так і в інших структурах;
- залучення спонсорських коштів, призначених для розвитку і нормального функціонування міліції, не за призначенням;
- скрутне матеріальне становище основної маси працівників ОВС;

– негативний приклад вищих керівників різних відомств.

Але аналіз отриманих відповідей працівників УВБ УМВС України свідчить, що це неповний перелік. Поряд із зазначеними умовами, наприклад, працівники УВБ у Запорізькій області, вказали на відсутність моральних орієнтирів.

Так, корупція – це явище, що деформує не тільки соціальні відносини, але і психологічні та моральні якості особистості. Узагальнення відповідей працівників УВБ дозволяє відокремити поряд із зазначеними вже умовами ще цілу низку чинників:

- відсутність нормальних житлових умов, побутової інфраструктури;
- низьке фінансування територіальних підрозділів МВС України, відсутність необхідного матеріально-технічного забезпечення;
- негативний вплив на психіку населення західної пропаганди через низькопробні фільми про діяльність поліції та низькій рівень позитивної пропаганди вітчизняних ЗМІ;
- відсутність дієвих механізмів соціального захисту працівників ОВС і членів їх сімей;
- психологічні особливості особистості.

А на думку працівників УВБ у м. Києві та Київській області виникненню корупції в ОВС сприяє наявність таких умов:

- невпевненість у майбутньому;
- соціальна незахищеність працівників ОВС;
- нестабільна соціально-економічна обстановка в країні.

Причини, що впливають на збільшення або зменшення рівня корупції серед працівників ОВС:

- якість добору кадрів (низький рівень інтелекту; часта зміна місць праці; наявність родичів або інших близьких зв'язків серед представників комерційних структур, які дозволяють собі порушувати закон; проходження служби в ОВС в регіоні поза місцем постійного проживання, наприклад, з міста їздить на роботу

у віддалений район області);

– відсутність контролю за повсякденною діяльністю працівників міліції (кількість справ, що перебувають у провадженні, передусім оперативних; наявність незареєстрованих або невинуватих затягнутих матеріалів);

– відсутність контролю за образом життя і зв'язками працівників ОВС поза службою;

– відсутність порядку отримання і облікування спонсорської допомоги;

– стан морально-психологічного клімату в підрозділі;

– уникнення відповідальності за корупційні діяння, створення обстановки уявного благополуччя.

Працівники УВБ у м. Київ, поряд з наведеними у відповідях на це запитання, зазначають ще такі причини:

– падіння авторитету працівників ОВС і престижу служби в ОВС;

– правовий нігілізм деяких працівників ОВС;

– низький професійний рівень деяких працівників ОВС.

Усі респонденти вказали на існування безпосереднього зв'язку між грошовим утриманням працівників ОВС і членів їхніх сімей і корупцією.

Докази в своє виправдання правопорушники наводять такі: немає чим заплатити за лікування рідних, немає де жити, немає чим платити за навчання дітей тощо.

Дуже прикро, що серед життєвих цінностей працівників ОВС провідне місце часто посідають такі цінності: «добробут родини» – 48%; «гроші» – 38,9%; «влада» – 31,8%; «власний добробут» – 29,2%; «корисні зв'язки, кар'єра» – 24,68% [141].

Цінності, пов'язані з трудовою діяльністю, завданнями та змістом службової діяльності, інтересами суспільства, як бачимо, далеко не на першому місці.

У мотиваційній сфері працівників ОВС спостерігається домінування мотивів просоціального та компенсаторного характеру. Так, на першому місці: бажання поліпшити своє матеріальне становище (27,9%), отримувати повагу

людей (27,3%), бажання мати владні повноваження (25,3%), прагнення до гострих вражень (20,1%). Друге місце серед мотивів посідає потреба відчувати повагу з боку оточуючих (40%). Серед професійних мотивів ми зустрічаємо можливість мати високу платню (26%), бажання поліпшити своє матеріальне становище (26%), можливість боротися зі злочинністю (26%), відчуття влади (21%), потреба у романтиці, гострих враженнях (21%) [141].

Все це дає підстави стверджувати, що мотиваційна сфера працівників ОВС, які скоїли корупційні діяння, зазнала змін. У них сформувалася гіпертрофована потреба у самоствердженні, бажання підвищити власну самооцінку через демонстрацію владних повноважень.

Складнощі документування корупційних правопорушень зумовлені:

- боязню громадян давати будь-які показання проти працівників правоохоронних органів;
- суб'єктивізмом суддів при визначенні складу правопорушень (деякі судді, розглядаючи матеріали стосовно корупції, вимагають винести постанову органом дізнання про відмову в порушенні кримінальної справи за незначущістю, поставити крапку на хабарництві і лише потім розглядають матеріал про корупційні діяння);
- відсутністю у підрозділах оперативно-технічних засобів фіксації корупційних фактів та порядку їх застосування;
- відсутністю визначення «суб'єкта» правопорушення (якщо корупційні діяння вчиняються через посередників), чи є працівник ОВС державним службовцем, якого він рангу, чи давав присягу державного службовця;
- стислий термін розгляду справи (відсутній механізм продовження строків у випадку «хвороби», відпустки правопорушника);
- відсутня система захисту свідків.

Поряд з уже вказаними складнощами під час документування корупції серед працівників ОВС, працівники УВБіР у Миколаївській області зазначили, що до джерел доказу, передбачених ст.251 КУпАП, не входить документування з використанням аудіо-, відеотехніки, а також інших заходів, згідно із Законом

України «Про оперативно-розшукову діяльність», які б полегшили викриття та документування корупційних діянь.

Узагальнюючи отримані результати стосовно удосконалення боротьби з корупцією в ОВС, можна зробити декілька висновків. На нашу думку слід:

- конкретизувати деякі статті Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII та Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність»;
- профінансувати систему МВС в повному обсязі;
- здійснювати добір кадрів на конкурсній основі;
- використовувати поліграф для проведення службових розслідувань;
- своєчасно та об'єктивно реагувати на скарги і звернення громадян;
- розробити і запровадити профілактичні програми;
- з метою викриття фактів нецільового витрачення державних коштів і спонсорської допомоги здійснювати зустрічні перевірки фінансових звітів;
- отримувати письмове роз'яснення від суддів стосовно винесеного рішення про відсутність в діях правопорушника корупційних діянь;
- ввести статистичну звітність за кожним складеним протоколом з визначенням причин відмови суду про притягнення до відповідальності за правопорушення або інших підстав відмови.

За своєю спрямованістю і механізмами реалізації корупційна поведінка працівника органів внутрішніх справ – це різновид девіантної поведінки, сукупність проступків у діях правоохоронця, які торкаються інтересів окремих людей, соціальних груп, соціальних спільнот або суспільства в цілому [35, с.134]. В основі механізмів реалізації корупційної поведінки працівників правоохоронних органів лежать психологічні регулятори як системно-функціональні, формотворчі детермінанти корупційної поведінки.

Структуруючи механізм психологічного впливу на формування корупційної поведінки, О.В.Ванновська пропонує концепцію п'ятирівневої структури корупціогенної особистості: рівень сенсів і цінностей (життєві цілі,

прагнення, сенси і ціннісні орієнтації); когнітивно-етичний рівень (етична самосвідомість, установки етичної поведінки, правосвідомість, структура відповідальності і обов'язку); емоційний рівень (задоволеність життям, задоволеність професією, задоволеність особистим статусом., ставлення до себе); регулятивний рівень (локус контролю, механізми ухвалення рішень), поведінковий рівень (тип реагування). Викладаючи генезу і структуру корупційної поведінки, вона пропонує чотири варіанти вибору в умовах формування корупційної дії:

- ситуація сумісної дії провокуючих зовнішніх і внутрішніх чинників;
- ситуація суперечності (конфлікту) протидіючих внутрішніх чинників і провокуючих зовнішніх;
- ситуація суперечності (конфлікту) провокуючих внутрішніх чинників і протидіючих зовнішніх;
- ситуація сумісної дії протидіючих зовнішніх і внутрішніх чинників.

Спеціалісти прийшли до висновку про існування двох варіантів корупційної поведінки суб'єкта: відхід від антикорупційних норм і власне корупційна поведінка [19, с. 54].

Таким чином, корупційну поведінку працівників правоохоронних органів зумовлюють як внутрішні (психологічні), так і зовнішні (соціально-політичні, соціально-економічні, соціокультурні) регулятори. До психологічних, передовсім, належать: а) на ціннісному рівні: життєві сенси, цілі, прагнення, ціннісні орієнтації; етична самосвідомість; правосвідомість індивіда; психологічні установки етичної поведінки (індивідуальні, моральні, соціальні і правові смисли, які особистість вкладає у свої вчинки); структура відповідальності та обов'язку; б) на емоційному рівні: задоволеність життям; задоволеність професією; задоволеність особистим статусом; ставлення до себе; в) на регулятивному рівні: локус контролю; механізми ухвалення рішень; на поведінковому рівні – тип реагування (імпульсивний і рефлексивний). Психологічними регуляторами поведінки особистості на конативному рівні є мо-

тиваційна структура, специфіка сприйняття, вольові якості та особливості темпераменту особистості.

Виявлено, що неадекватна оцінка ставлення особистості до себе активізує комплекс неповноцінності і спонукає до пошуку компенсаторних механізмів у вигляді підвищення особистої значущості за рахунок збільшення матеріальних благ. Провокуючим зовнішнім і внутрішнім чинникам надається перевага у порівнянні з протидіючими зовнішніми і внутрішніми чинниками. Це активізує деформуючу дію на правову поведінку особистості, яка отримує протиправну спрямованість.

Аналіз соціологічного, психологічного та біологічного підходів до вивчення девіантної (відхильної) поведінки дає підстави стверджувати, що особливості корупційного правопорушення правоохоронців, надзвичайно складного соціального явища, обумовленого політичними, соціальними, правовими, бюрократичними, економічними та психологічними чинниками можливо дослідити лише за умови застосування усіх означених підходів.

Так, відповідно соціологічного підходу корупційне правопорушення правоохоронців може обумовлюватись: кризою суспільних цінностей, механізмів моральної регуляції, анемією суспільств, ч, орієнтаціями на норми асоціальної субкультури, соціальною стигматизацією, об'єктивними і суб'єктивними суперечностями суспільного розвитку, які порушують взаємодію особистості із соціальним середовищем, несумісністю між вимогами суспільства та особистості (Е. Дюркгейм, Р. Мертон, Р. Клауорд, Л. Оулін, Г. Беккер, Р. Таненбаум); невиконанням очікувань, значимості цінностей та норм (Т. Парсонс); навчанням у взаємодії (Е. Сазерленд), неефективністю соціального контролю та сприйняттям правил колективної поведінки (Н. Смелзер).

Корупційне правопорушення правоохоронців, відповідно відомих психологічних концепцій може виникнути у результаті складної взаємодії зовнішніх подій і внутрішньоособистісних детермінант (спадкоємні особливості, придбані уміння, рефлексивне мислення й самоініціатива)

(А. Бандура); підкріплення, як позитивного (винагорода), так і негативного (уникнення покарання) (Б. Скіннер); невідповідності між розподілом благ та особистісними якостями людини (П. Сорокін); безвідповідальності за самовизначення в цінностях й дозволу природним, соціальним та психологічним детермінантам визначати свій життєвий шлях (В. Франкл); блокування процесу самоактуалізації (К. Роджерс, А. Маслоу); вимог «Ід» до «Его» діяти протиправними шляхами, незважаючи на протест цьому з боку «супер-Его» (З. Фрейд).

З позицій біологічного підходу спонукати корупційне правопорушення може установка на досягнення переваги над іншими шляхом влади та багатства (А. Адлер).

У зв'язку з тим, що корупційне правопорушення правоохоронця пояснюється різними підходами, необхідно сприйняти Л.С. Виготського, який зазначив, що «У жодній науці немає стільки труднощів, контроверз, що не вирішуються, поєднання різного в одному, як у психології. Предмет психології – самий важкий із усього що є у світі, найменш підданий вивченню; спосіб її пізнання повинен бути повним особливих хитрощів, для того щоб отримати очікуване» [92, с.29] та обрати для подальшого дослідження психологічних особливостей корупційного правопорушення правоохоронців теорію діяльності (Л.С. Виготський, С.Л. Рубінштейн, О.Н. Леонтьєв, А.Р. Лурія, О.В. Запорожець, П.Я. Гальперін), що визнає нерозривним єдність свідомості та поведінки і визначає головою одиницею аналізу-дію [80, с. 156].

Корупційну поведінку правоохоронця, зважаючи на домінуючу роль норми у її формуванні, доречно розглядати з позицій ціннісно-нормативної та диспозиційної концепції. Так, концепція ціннісно-нормативного підходу ґрунтується на поширеній теорії діяльності, згідно якій різні види діяльності вимагають наявності тих чи інших психічних властивостей, а різні психічні властивості формуються, і реалізуються відповідними їм видами діяльності. При цьому підкреслюється, що різним видам девіантної поведінки відповідає певний комплекс психічних властивостей, що приймають участь у формуванні способу

девіантної поведінки, тоді як зміст і напрямок поступку детермінується головним чином системою ціннісних орієнтацій особистості.

Відповідно ціннісно-нормативної концепції, головною причиною корупційної поведінки правоохоронців може бути протиріччя між вимогами моральними, правовими та соціальними нормами, що висуває суспільство та низьким рівнем самосвідомості, самооцінки та самовизначення, навиків самоаналізу власних проступків правоохоронців, які не мають твердих морально-вольових якостей, що регулюють поведінку в межах антикорупційних норм та правил.

Зважаючи на те, що у визначенні корупційної поведінки головне місце займають антикорупційні норми, вони виконуватимуть свою позитивну регулятивну дію на рівні індивідуальної свідомості лише у тому випадку, коли є авторитетними щодо особистості. Ця авторитетність антикорупційних норм може бути внутрішньо напрацьованою самим правоохоронцем під впливом особистісних переконань у її необхідності та справедливості, а у разі прихованого негативного відношення правоохоронця до тієї чи іншої антикорупційної норми, може бути нав'язаною зовнішнім авторитетом суспільства у вигляді держави зі всіма наслідками.

Відношення до антикорупційної норми, включаючи її санкцію, тісно пов'язане із загальною моральною позицією, котра, у свою чергу, віддзеркалює загальні ціннісно-нормативні уявлення особистості (диспозиції, соціальні установки), які грають вирішальну роль при виборі конкретної лінії поведінки. На вершині диспозиційної структури, домінує загальна спрямованість інтересів особистості. Баланс інтересів певним чином упорядковує відношення особистості щодо основних пріоритетів життя та засобів їхнього досягнення, виконує роль внутрішнього ядра ціннісно-орієнтаційної системи особистості й, у цій якості, є головною характеристикою її загальної життєвої позиції.

Відповідно ціннісно-нормативної концепції можливо виділити фактори, що обумовлюють генезис корупційної поведінки правоохоронців: індивідуальний, який включає психологічні чинники, що ускладнюють

соціальну адаптацію правоохоронців (обумовлює схильність); соціально-психологічний, що відображається в особливостях взаємодій з оточенням; соціальний; політичний; економічний; бюрократичний.

Важливу роль для розуміння корупції в правоохоронних органах дає аналіз характерологічних рис правоохоронця, що визначають його схильність до корупційного правопорушення.

В контексті диспозиційної поведінки (визначеної соціальної поведінки, заснованої на схильності особистості до певного сприйняття дійсності) корупційну поведінку, як девіантне явище, пояснюють диспозиції (внутрішні детермінанти корупційної поведінки).

Корупційні диспозиції, з соціального боку: є наслідком виховання та соціалізації, відображенням набутого досвіду; об'єктивно формуються соціальним середовищем, особливо соціальними нормами й цінностями суспільства; орієнтують правоохоронця у виборі видів та форм корупційної поведінки; мають селективний та детермінуючий вплив, вирішальним при цьому є цінність корупційних благ; структурно інтегровані та відносно інваріантні, зі зміною структурної інтеграції корупційні диспозиції змінюють імовірність проявів корупційного правопорушення правоохоронців, його інтенсивність та спрямованість; змінюються протягом періоду службової діяльності та життя правоохоронця.

З психологічного боку, корупційні диспозиції визначаються індивідуальною корупційною спрямованістю, що проявляється у поведінці усвідомленим розрахунком щодо цілеспрямованого використання девіацій, повним неприйняттям соціально-прийнятих засобів вирішення поставлених завдань, задоволенням певної потреби. Теоретичний аналіз дав можливість визначити характерологічні риси, що визначають схильність щодо виникнення корупційного правопорушення. Ними є:

– егоїзм, самозакоханість, користолюбство, відсутність самокритики, демонстративність, схильність до обману, підлість, надмірна впевненість у своїх

силах, потурання своїм бажанням, байдужість щодо власних невдач та проблем інших людей;

- завищений рівень домагань, підприємливість, авантюризм, схильність до ризику, надмірна комунікабельність;

- здатність ігнорувати соціальні норми, стандарти, обов'язки, непостійність, здатність викликати недовіру;

- підкупність, здатність потрапити під вплив випадку та обставин, безпринципність, безтурботність, не усвідомлення небезпеки, довірливість, нерозбірливість у контактах, облудність, заздрісність перед багатішими та успішнішими; низька мотивація до сумлінного виконання службових обов'язків.

В цілому ж можна зробити висновки, що корупційне правопорушення правоохоронців:

- є проявом їхньої девіантної поведінки, що розглядається як відхилення від встановлених у суспільстві антикорупційних норм – абсолютних та однозначних, визначених законами й указами та відносних, таких, що транслюються у вигляді професійних та суспільних рекомендацій;

- можливо пояснити з позицій ціннісно-нормативної та диспозиційної концепції девіантної поведінки, що ґрунтуються на теорії діяльності; зумовлений психологічними чинниками, детермінованими на двох рівнях: соціально-психологічному та індивідуально-психологічному; виникає наразі наявності у правоохоронців специфічних індивідуально-психологічних особливостей, в результаті впливу яких втрачається здатність протистояти постійно діючому корупційному фактору, детермінованому політичними, соціальними, правовими, економічними, бюрократичними та психологічними чинниками.

Дослідженням соціально-психологічних особливостей корупційного правопорушення правоохоронців встановлено, що він може виникнути під впливом наступних соціально-психологічних чинників двох рівнів:

- макрорівня (обумовлений політичними, соціальними та економічними чинниками): політична та економічна нестабільність; криза

соціальних, ідейних та моральних ідеалів; корумпованість влади; відсутність необхідного реагування щодо проблеми корупції в правоохоронних органах із боку керівництва держави; падіння авторитету правоохоронних органів; недостатній рівень забезпеченості правоохоронців та їхня соціальна незахищеність; незадовільні патріотично-виховна, культурно-просвітницька робота та психологічне забезпечення службової діяльності; негативний вплив засобів масової інформації; менталітет, традиції, звичаї, які пропагують хабарництво; відсутність дієвої системи попередження корупції в правоохоронних органах; недоліки кадрової політики; низький рівень якості нормативно-правових, актів, протиріччя в офіційному тлумаченні законів та ігнорування ними; незрозумілість напрямків реформування правоохоронних органів, яке сприймається їхніми співробітниками за руйнацію.

– мікрорівня (обумовлений бюрократичними та асоціально-корпоративними чинниками): можливості дня корупційної діяльності (об'єктивні та суб'єктивні). Об'єктивні можливості – управлінські (статус посади та її можливості, зв'язки, підлеглі); розпорядчі (видача дозволів, ліцензій, довідок); контрольні (проведення перевірок, ревізій); оперативні (заведення чи закриття оперативних справ, організація перевірок, порушення кримінальних справ, проведення оперативно-технічних заходів); прокурорсько-слідчі (контроль дотримання законності, ведення кримінальних справ та їхня реалізація, вирішення питань щодо долі речових доказів); судові (винесення ухвали за кримінальною, адміністративною чи цивільною справою, позовом); адміністративні (розпорядження матеріальними цінностями, їхнє придбання та списання); інформаційні (доступ до інформації). Суб'єктивні можливості – службові та позаслужбові зв'язки із представниками державних, банківських, комерційних та кримінальних структур; система залежностей (правоохоронець – правопорушник (потенційний правопорушник); перевіряючий – перевіряємий; оперативник – об'єкт; суддя – підсудний; начальник – підлеглий); правоохоронна корпоративність (підтримання робочих і дружніх стосунків з представниками інших правоохоронних органів); неефективність системи контролю службової

діяльності (розмитість функціональних обов'язків, неефективність механізму планування, формалізм системи звітності про виконану роботу, можливість прийняття одноосібного рішення, безконтрольність протягом робочого дня, неповідомлення про сумнівні зв'язки та дорогі покупки); послаблення ролі керівника (значне омолодження керівного складу нижчого та середнього рівня, відсутність у нього необхідного життєвого та практичного досвіду, професіоналізму; формування керівної ланки за принципами командності (бригадності, клановості), особистої відданості, вказівок «зверху»; хамство та некомпетентність начальства); негативна соціально-психологічна атмосфера в колективі (орієнтація на збагачення, кругова порука, замкнутість, витіснення тих, хто не сприймає встановлених у колективі корупційних норм, заразливість прикладу корумпованого керівництва (колеги), втягування останніми підлеглих (колеги, товаришів) у корупційні схеми, приховування керівниками-правоохоронцями фактів вчинення корупційних правопорушень підлеглими, несправедливість в оцінці результатів службової діяльності, протекціонізм).

Соціально-психологічні чинники є визначальними при виборі способу вчинення корупційного правопорушення правоохоронців. Вони можуть визначати наступні основні типи корупційного правопорушення – ситуативні та системні, а також пов'язані з хабарництвом, розкраданням, лобіюванням, комерційною діяльністю, зрадництвом, сприянням організованим злочинним угрупованням та вчиненням 36 кримінальних злочинів.

Проведене з використанням матеріалів підрозділів внутрішньої безпеки та професійно-психологічного відбору (дані, отримані з використанням психодіагностичних методик: 16-тифакторний тест Кеттелла, ММРІ, опитувальник Леонгарда-Шмішека) Центрального апарату одного із правоохоронних органів дослідження [43, с. 75-78] дає підстави стверджувати, що індивідуально-психологічна детермінація корупційного правопорушення відбувається на загальному та диференціальному рівнях. Тобто, є такі індивідуально-психологічні чинники, котрі зумовлюють схильність до корупційного правопорушення взагалі (загальна детермінація) і такі, що

зумовлюють схильність до проявів корупційного правопорушення за конкретним типом (диференціальна детермінація).

Математико-статистичним опрацюванням отриманих результатів виявлено, що загальну схильність до корупційного правопорушення виявляють правоохоронці з акцентовано вираженими гіпертимними (енергійність, оптимізм, надмірна контактність, балакучість, легковажність, схильність відхилюватись від початкової теми розмови, конфліктність, не бажання дотримувати сувору дисципліну), демонстративними (легкість у встановленні контактів, жага лідерства, влади та похвал, артистичність, інтриганство, егоїзм, лицемірство, хвалькуватість, самовпевненість, завищений рівень притягань, ухилення від роботи), екзальтованими (висока контактність, балакучість, влюбливість, наявність доброго смаку, схильність до суперечок та яскравого вираження власних почуттів та сьогохвилинних настроїв, панікерство) та дистимічними (конфліктність, пасивність, образливість, індивідуалізм) рисами характеру.

Диференціальний рівень передбачає тісні зв'язки між індивідуально-психологічними особливостями правоохоронців та типами корупційного правопорушення:

- жага домінування, самовпевненість, напористість, агресивність, впертість,
- потреба у вихвалянні (хабарництво, лобізм);
- нездоровий авантюризм, підприємливість, схильність до гострих відчуттів,
- облудність(хабарництво);
- низька чутливість, товстошкірість, суворість, реалістичність, практичність,
- не сентиментальність, самовпевненість, черствість (бізнес);
- довірливість, внутрішня розслабленість, відчуття власної незначущості,
- терпимість (зв'язки та сприяння організованим злочинним угрупованням);
- практичність, приземленість, невиражена уява, захоплення власними
- інтересами, уникнення незвичайного, певна обмеженість (розкрадання).

Подолання корупційного правопорушення правоохоронців рекомендується здійснювати методом профілактики. Реалізацію вказаного методу необхідно

здійснювати шляхом організації заходів щодо: визначення і контролю «групи ризику» (відповідно результатів диференціально-психологічного дослідження детермінації корупційного правопорушення); мінімізації впливу відповідних соціально-психологічних умов.

Проведене емпіричне дослідження та здійснені математико-статистичні розрахунки дають підстави для висновку, що корупційне правопорушення правоохоронців має психологічну природу, тобто зумовлений психологічними чинниками. Детермінація корупційного правопорушення відбувається на двох рівнях: соціально-психологічному та індивідуально-психологічному.

Психологічні детермінанти корупційного правопорушення правоохоронців є ієрархізованими. Так, індивідуально-психологічні чинники є первинними та такими, що зумовлюють схильність до проявів корупційного правопорушення. В свою чергу, соціально-психологічні чинники визначають формально-змістовні характеристики корупційного правопорушення.

Соціально-психологічні чинники, що впливають на виникнення корупційного правопорушення правоохоронців детерміновані на макро- і мікро-рівнях.

Подолання корупційного правопорушення правоохоронців рекомендується здійснювати методом профілактики.

Аналіз останніх досліджень свідчить про те, що зростання рівня корумпованості правоохоронних органів супроводжується зниженням результативності боротьби з корупцією в цілому; корупція деформує правоохоронні органи і поступово робить їх паразитуючими для суспільства.

Характерною ознакою досліджень щодо корупції є недостатність уваги, що приділяється індивідуально-психологічним характеристикам корупціонерів. Вивчення цієї проблеми знаходиться в центрі нашого поля зору. Так, проведеним нами раніше вивченням індивідуально-психологічних чинників корупції в правоохоронних органах з'ясовано, що вирішальними у формуванні корупційної направленості особистості є вплив корупційних установок (КУ) та індивідуальна корупційна спрямованість особистості (ІКС) [39; 42].

На підставі поглядів інших авторів [72, С. 74-75; 101] можна припустити, що індивідуальна корупційна спрямованість особистості обумовлена такими особистісними характеристиками («корупційними рисами»):

- егоїзм, самозакоханість, користолобство, відсутність самокритики, демонстративність, схильність до обману, підлість, надмірна впевненість у своїх силах, потурання своїм бажанням, байдужість щодо власних невдач та проблем інших людей;

- завищений рівень домагань, підприємливість, авантюризм, схильність до ризику, надмірна комунікабельність;

- ігнорування соціальних норм, стандартів, обов'язків, непостійність, здатність викликати недовіру;

- підкупність, здатність попасти під вплив випадку та обставин, безпринципність, безтурботність, безпечність, довірливість, нерозбірливість у контактах, облудність, заздрісність до багатших та успішніших;

- низька мотивація сумлінного виконання своїх службових обов'язків.

Було також визначено наступні типи корупціонерів-правоохоронців: «ситуативні», що вчиняють корупційні правопорушення під впливом випадкових обставин; «системні», які ініціативно створюють умови для отримання незаконних прибутків. «Системних» корупціонерів за характером вчинених корупційних правопорушень на підставі даних експертів та багаторівневого аналізу засобів масової інформації [177, С. 81-86] було поділено на 6 категорій:

- «корупціонерів-зрадників» – правоохоронців, що продають службову інформацію іноземним спецслужбам, фінансовим та банківським структурам та сприяють їхній протиправній діяльності;

- «корупціонерів-хабарників» – правоохоронців, що вимагають хабарі за прийняття / неприйняття рішення (судового, за кримінальною чи оперативно-розшуковою справою), приховування правопорушення, видачу документів (актів реєстрації, дозволів, довідок, актів), надання інформації тощо), а можуть вимагати винагороду шляхом зволікання в прийнятті рішення;

- «корупціонерів-розкрадачів» – правоохоронців, що розкрадають довірене їм державне майно та майно, передане на відповідальне зберігання;
- «корупціонерів-лобістів» – правоохоронців, що сприяють діяльності комерційних структур, банків, наприклад, в усуненні чи компрометації конкурентів, або отриманні вигідних контрактів, кредитів;
- «корупціонерів-бізнесменів» – правоохоронців, що займаються безпосередньо чи через підставних осіб комерційною діяльністю;
- «корупціонерів-бандитів» – правоохоронців, що сприяють діяльності організованих злочинних груп, контрабандистів, організаторів каналів нелегальної міграції та незаконного збуту й виготовлення наркотиків.

Поряд із реформуванням органів внутрішніх справ, яке відбувається за умови неоднозначних і нестабільних суспільно-політичних процесів у державі, актуальним питанням, яке впливає на ефективність діяльності ОВС, є проблема протидії правопорушенням, що трапляються в діяльності співробітників цього відомства. Як задекларовано у ст.1 Закону України «Про міліцію», вона – державний озброєний орган виконавчої влади, який захищає життя, здоров'я, права і свободи громадян, власність, природне середовище, інтереси суспільства і держави від протиправних посягань. Але, не секрет, що наділені такими високими обов'язками співробітники правоохоронних органів вчиняють правопорушення. Однією із форм протиправної поведінки працівників ОВС є корупція, яка не оминула відомство, що за своїм призначенням покликано боротися з цим явищем. Корупція є психологічним та моральним явищем. Вона не існує поза людину – її поведінку, діяльність [119, с.21]. Корупція – це не лише певні діяння, а й система негативних поглядів, переконань, установок [119, с. 184, с.19], спосіб мислення, який обумовлює спосіб життя. Як зазначає С.В.Степашин, «Корупція – не просто хабарі, не просто зловживання службовим становищем, не просто завуальовані види підкупу чиновників. Це хвороба більш глибока, яка має у своїй основі психологічну установку використовувати державну службу як невичерпне джерело для досягнення корисливої мети» [174, С.2-3]. Морально-психологічні наслідки корупції проявляються в тому, що вона: є потужним фактором деморалізації

суспільства, девальвації моральних цінностей, деформації індивідуальної та суспільної психології; нищить духовні та моральні цінності; сприяє поширенню у суспільстві кримінальної психології; змінює мотивацію службових осіб у сфері державного управління, а також громадян у різних сферах соціального життя [119, с.52]. Існування корупції в ОВС та у системі правоохоронних органів загалом дає підстави вважати її вкрай небезпечним явищем – одним із проявів професійної деформації співробітників ОВС.

Поширення корупції в органах внутрішніх справ, на нашу думку, пов'язана з наступними обставинами: по-перше органи внутрішніх справ – найбільш чисельне правоохоронне відомство; по-друге, сфера діяльності органів внутрішніх справ доволі різноманітна і пов'язана із здійсненням контролю за дотриманням різноманітних правил і приписів в різних сферах (серед них: безпека дорожнього руху, торгівля, міграція населення, охорона громадського порядку, в тому числі превенція правопорушень), в яких зачіпаються найбільш важливі права і свободи громадян. Питання визначення причин та умов, які зумовлюють корупційні прояви серед працівників органів внутрішніх справ тісно пов'язане з тими, які характерні для всіх категорій працівників державного апарату.

2.2. Організаційно-управлінські основи удосконалення протидії корупції в правоохоронних структурах

Організаційні та управлінські засади протидії корупції в правоохоронних органах – це система правових засобів, які інтегровані та організовані таким чином, що дозволяють послідовно та ефективно здійснювати діяльність із протидії корупції в правоохоронних органах за допомогою заходів організаційно-правового характеру та заходів адміністративного примусу. В зв'язку із цим, слід відзначити визначення механізму адміністративно-правового регулювання протидії корупції в органах внутрішніх справ, яке надав в своїй роботі О. В. Ткаченко: це сукупність правових та організаційних засобів

(інструментів), спрямованих на боротьбу з корупційними проявами серед співробітників правоохоронних органів [178, С. 161]. Дане визначення є цілком прийнятним, але воно в недостатній мірі розкриває сутність означених заходів. Окрім того, організаційні засоби, які входять в адміністративно-правовий механізм протидії корупції повинні в будь-якому разі бути правовими, тобто визначеними правовими нормами, інакше це вже не був би адміністративно-правовий механізм. Як відзначається в юридичній літературі, не всі дії суб'єктів адміністративної діяльності можуть породжувати юридично значущі наслідки, а відтак, не всі можуть встановлювати норми права, змінювати правовідносини. Отже, і діяльність таких суб'єктів може мати різну форму: правову та неправову.

С.С.Рогульський, розрізняючи в адміністративно-правовому механізмі боротьби з корупцією заходи адміністративного примусу та організаційно-правові заходи, вважає, що основним організаційно-правовим заходом, який впливає на боротьбу з корупцією є створення дієвої системи органів боротьби з корупцією [161]. Вчений пропонує створити єдиний центральний орган виконавчої влади боротьби з корупцією, якому будуть підпорядковані інші органи. На думку науковця, такі органи, як спеціальні підрозділи СБУ, МВС, органи податкової служби та прокуратури і Військової служби правопорядку в такому разі матимуть подвійне підпорядкування: відповідним органам вищого рівня – Міністерству внутрішніх справ, Службі безпеки України, Генеральній прокуратурі, Міністерству оборони, Податковій адміністрації, а з питань боротьби з корупцією – Національному бюро розслідувань України. Всі інші організаційно-правові заходи боротьби з корупцією С.С.Рогульський поділяє на дві групи: 1) заходи організаційного характеру, які спрямовані на поведінку осіб, уповноважених на виконання функцій держави та прирівняних до них осіб; 2) заходи, які спрямовані на поведінку юридичних і фізичних осіб. До першої групи заходів він відносить: вдосконалення роботи апарату державного управління, ротацію кадрів, усунення дискримінації при прийомі на державну службу, підвищення оплати праці працівникам органів державного управління та інші. До другої групи заходів, на його думку, відносяться: проведення

роз'яснювальної роботи серед громадян з метою підвищення їх правової свідомості; стимулювання громадян, які повідомляють про вчинення корупційного правопорушення тощо [162]. О. В. Ткаченко вважає, що адміністративно-правовими заходами протидії корупції серед співробітників органів внутрішніх справ є встановлені нормами адміністративного права вимоги, спрямовані на забезпечення законності у діяльності співробітників ОВС, попередження протиправних дій, запобігання негативних наслідків та притягнення винних осіб до відповідальності за вчинення правопорушень з ознаками корупції. Суть організаційно-правових заходів боротьби з корупцією серед співробітників ОВС, на думку цього вченого, полягає у розробці вищим керівним органом нормативно-правових актів (у межах своєї компетенції), які визначають порядок діяльності підлеглих співробітників органів внутрішніх справ, встановленні вимог щодо дотримання ними норм чинного законодавства при виконання завдань служби та спрямовані на усунення причин та умов, що сприяють корупції серед співробітників міліції [162]. До таких заходів науковець відносить:

- 1) запровадження відповідальності по горизонталі взамін існуючої зараз відповідальності по вертикалі, тобто введення персональної відповідальності за вчинення правопорушень;
- 2) зменшення сфери можливості прийняття рішення посадовою особою на власний розсуд;
- 3) посилення ролі нормативно-правових актів, у яких визначено порядок дії посадової особи підрозділу ОВС;
- 4) у зв'язку із підвищеним ступенем суспільної шкоди правопорушень, які вчинюються працівниками ОВС, заборонити застосовувати до цієї категорії суб'єктів корупційних дій норми, за якими провадження у справі може закриватися у зв'язку із малозначністю вчиненого правопорушення;
- 5) інші організаційно-правові заходи боротьби із корупцією, які він, продовжуючи концептуально позицію С. С. Рогульського, розділяє на дві групи:

а) заходи організаційного характеру, які спрямовані на належне виконання службових обов'язків та поведінку посадових осіб, уповноважених на виконання функцій держави;

б) заходи, які спрямовані на підвищення рівня правової культури громадян, не сприйняття та осуду фактів корупції у суспільстві.

До першої групи вчений включає: вдосконалення принципів роботи та стандартів діяльності державних службовців; ротація та службові (посадові) переміщення особового складу правоохоронних органів; підвищення оплати праці співробітникам правоохоронних органів; пропаганда дотримання у діяльності вимог моральності, у першу чергу стандартів етики поведінки; підвищення престижу служби в правоохоронних органах за рахунок встановлення державою додаткових соціальних пільг та переваг. До другої, відповідно: проведення роз'яснювальної роботи серед громадян з метою підвищення їхньої правової свідомості; стимуляція громадян, які повідомляють про вчинення корупційного правопорушення; активізація діяльності антикорупційних громадських організацій; здійснення моніторингу державних установ на предмет враження корупцією, наявності штучних перепон, які спонукають до вирішення питань суспільних відносин у неправомірний спосіб.

Заходи організаційно-управлінського характеру протидії корупції – це спрямовані на невизначене коло осіб заходи з організації комплексної діяльності щодо протидії корупції шляхом виявлення та усунення її причин та умов, вироблення стратегічних, тактичних та методологічних завдань означеної діяльності та створення умов для правомірного функціонування державного апарату.

Організаційно-управлінські заходи протидії корупції в правоохоронних органах слід поділити на такі:

1) організаційні заходи, спрямовані на виявлення причин та умов корупції;

2) організаційні заходи, спрямовані на усунення причин та умов корупції;

3) організаційні заходи щодо вироблення стратегічних, тактичних та методологічних завдань діяльності із протидії корупції в правоохоронних органах;

4) організаційні заходи, спрямовані на створення умов для правомірного функціонування служб та підрозділів правоохоронних органів, виконання співробітниками правоохоронних органів своїх обов'язків в межах та на підставі закону [178].

Організаційні заходи, спрямовані на виявлення причин та умов корупції, – це діяльність, завдяки якій можливо виявити причини та умови корупції в правоохоронних органах, систематизувати їх, проаналізувати. До таких слід віднести: проведення соціологічних досліджень стосовно працівників правоохоронних органів шляхом проведення анкетувань та опитувань на предмет обізнаності із корупцією, корупційними діями інших працівників правоохоронних органів, участі в корупційних діях (анонімне опитування), проведення анкетувань стосовно задоволеності умовами роботи, рівнем грошового забезпечення, мікроклімату в колективі, стосунками з іншими колегами та керівництвом; діяльність працівників психологічних підрозділів з метою виявлення психологічного стану працівників в певні періоди роботи (синдром емоційного вигорання, коли у людини зміщуються ціннісні орієнтири і вона може бути здатною до вчинення певних аморальних поступків, в тому числі і до корупційних); організація роботи психологів таким чином, щоб працівник правоохоронних органів міг звернутися до них за необхідності, щоб була можливість спілкуватися анонімно, в тому числі і у випадку, коли працівник стоїть перед вибором – переступати закон чи ні; здійснення та підтримка наукових досліджень за визначеним напрямком; проведення нарад з питань існуючих умов та причин корупції, обговорення їх керівним складом правоохоронних органів різного рівня задля систематизації та аналізу інформації; здійснення моніторингу підрозділів та служб правоохоронних органів на предмет враження корупцією, перевірка діяльності окремих посадових осіб, наділених особливо вразливими для вчинення корупційних дій повноваженнями,

виявлення наявності штучних перепон, які спонукають до вирішення питань суспільних відносин у неправомірний спосіб, створених працівниками правоохоронних органів.

Організаційні заходи, спрямовані на усунення причин та умов корупції, – це заходи, запровадження яких унеможливує вчинення корупційних правопорушень. До таких слід віднести: встановлення заборон та обмежень для працівників правоохоронних органів; чітке визначення прав та обов'язків, правового статусу, кола повноважень для посадових та службових осіб правоохоронних органів; встановлення відповідальності за вчинення корупційних правопорушень та злочинів; дотримання принципу невідворотності покарання винних у корупційних правопорушеннях осіб та контроль за цим з боку органів прокуратури; проведення належної кадрової політики щодо прийняття на службу, завдяки чому до лав правоохоронних органів повинні потрапляти лише гідні особи із підвищеними морально-етичними якостями та належним вихованням; проведення якісного професійного відбору, завдяки чому працівниками правоохоронних органів мають ставати придатні до роботи в правоохоронному органі особи, які володіють обов'язково базовими юридичними знаннями, є інтелектуально розвиненими, володіють державною мовою в необхідному обсязі тощо. До цих заходів слід віднести і названі О. В. Ткаченком: запровадження відповідальності по горизонталі взамін існуючої зараз відповідальності по вертикалі, тобто введення персональної відповідальності за вчинення правопорушень; зменшення сфери можливості прийняття рішення посадовою особою на власний розсуд; у зв'язку із підвищеним ступенем суспільної шкоди правопорушень, які вчинюються працівниками правоохоронних органів, заборона застосовувати до цієї категорії суб'єктів корупційних дій норми, за якими провадження у справі може закриватися у зв'язку із малозначністю вчиненого правопорушення [178, С. 175].

Характерною ознакою даного виду організаційно-управлінських заходів є те, що їхнє застосування визначально унеможливує вчинення працівниками правоохоронних органів корупційних дій, а у разі вчинення – до них

застосовуються заходи адміністративного примусу. Ці заходи відрізняються від заходів четвертої групи насамперед тим, що останні спрямовані на створення умов для правомірного функціонування служб та підрозділів правоохоронних органів, виконання співробітниками правоохоронних органів своїх обов'язків в межах та на підставі закону. Тобто застосування заходів четвертої групи не усуває причини та умови корупції, не гарантує, що працівники правоохоронних органів не вчинюватимуть корупційних правопорушень, але вони сприяють нормальному функціонуванню органів внутрішніх справ та забезпечують такі умови, в яких вірогідність вчинення корупційних дій суттєво зменшується.

До таких заходів слід віднести: розробку та прийняття етичного кодексу працівника правоохоронних органів; пропаганда дотримання в своїй діяльності працівниками правоохоронних органів норм моралі та етики поведінки; належне грошове забезпечення працівників правоохоронних органів, оскільки як відзначає В. Б. Антонюк, умови оплати праці безпосередньо впливають на якість державної служби, оскільки: по – перше, низький рівень заробітної плати впливає на схильність кадрів до корупції; по – друге, волюнтаризм при визначенні умов оплати праці створює незаконний вплив на об'єктивність діяльності державних службовців [6, С. 13]; диференціація оплати праці з урахуванням напруженості роботи, урахуванням ступеню відповідальності посадових осіб згідно із тими повноваженнями, що за ними закріплені; заохочення працівників правоохоронних органів у випадках антикорупційної поведінки, коли це стало відомо та ситуація явно свідчила про те, що працівник повів себе гідно; ротація (службове переміщення) особового складу правоохоронних органів (зокрема, тих працівників, які наділені правом приймати владні рішення); створення належних умов матеріально-технічного характеру з тим, щоб працівники правоохоронних органів, приймаючи владні рішення не могли бути «куплені» на благодійну допомогу підрозділу від правопорушників чи інші вигоди матеріального характеру саме в розрізі відсутності необхідних умов для здійснення своєї правоохоронної діяльності; проведення перепідготовки кадрів правоохоронних органів, що нейтралізує процеси

професійної деформації, підвищення кваліфікації, професійне навчання; здійснення належного контролю за діяльністю працівників правоохоронних органів як з боку уповноважених органів, так і з боку громадськості; підвищення престижу служби в правоохоронних органах за рахунок встановлення державою додаткових соціальних пільг та переваг та інші заходи аналогічного характеру.

До організаційно-управлінських заходів, спрямованих на створення умов для правомірного функціонування служб та підрозділів правоохоронних органів, виконання співробітниками правоохоронних органів своїх обов'язків в межах та на підставі закону, слід віднести і проведення атестації працівників правоохоронних органів. Згідно із Положенням про проведення атестації державних службовців, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2000 р. № 1922, атестації підлягають державні службовці усіх рівнів, в тому числі ті, які внаслідок організаційних змін обіймають посади менше ніж один рік, якщо їх посадові обов'язки не змінилися. Положенням встановлено, що у період між атестаціями з метою здійснення регулярного контролю за проходженням державної служби та професійними досягненнями державних службовців щороку проводиться оцінка виконання державними службовцями покладених на них завдань і обов'язків. Оцінка проводиться безпосередньо керівниками структурних підрозділів, де працюють державні службовці, під час підбиття підсумків роботи за рік. Загальний порядок проведення щорічної оцінки виконання державними службовцями покладених на них завдань і обов'язків розробляється Національним агентством з державної служби. Порядок проведення щорічної оцінки в окремому державному органі визначається керівником відповідного органу з урахуванням загального порядку та особливостей кожного державного органу.

На нашу думку, атестація є дієвим організаційно-управлінським заходом, що створює умови для нормального функціонування правоохоронних органів. По-перше, завдяки атестації можливо визначити придатність особи до виконання покладених на неї завдань. По-друге, атестація забезпечує дотримання законності в правоохоронних органах, що, безумовно, є важливим

чинником попередження корупції. По-третє, на підставі атестації можливе підвищення по службі, що, в свою чергу, сприяє внутрішньому задоволенню працівника, формуванню у нього відчуття розвитку, а також повинно супроводжуватися підвищенням оплати праці.

Стосовно такого заходу як оплата праці, то, як вже відзначалося раніше, він не є визначальним чинником корупції, тому його не можна віднести до заходів, які спрямовані на усунення причин та умов корупції. Належна заробітна плата не змінить ставлення посадової особи до корупційних дій, а лише зупинить тих осіб, які вчинюють корупційні дії у зв'язку із недостатнім фінансуванням себе та своєї родини. Однак, і в цьому випадку, очевидно, що рівень належного фінансування у кожної особи відрізняється. Разом із тим, не слід применшувати роль фінансового питання у протидії корупції. Оскільки гідна оплата праці працівникам правоохоронних органів разом із встановленням відповідальності у вигляді звільнення за корупцію, а також із заборонаю займати посади в державних органах в подальшому та при наявності державних соціальних пільг будуть дійсно, з одного боку, реальним стримуючим фактором у вчиненні корупційних дій, а з іншого, – стимулюватимуть працівників до правомірної поведінки шляхом побоювання втратити гідне місце роботи із гідним умовами праці. Отже, сам по собі захід щодо підвищення заробітної плати навряд чи суттєво змінить стан корупції в правоохоронних органах. Проте, як елемент загального комплексу таких заходів він дійсно матиме ефект.

Відносно створення належних умов праці слід зазначити і потребу у врегулюванні питання нормування робочого часу працівників правоохоронних органів, а також компенсації за понаднормову роботу у вигляді додаткової відпустки чи грошової компенсації, оскільки на практиці державні службовці, працівники правоохоронних, судових та інших органів, виконуючи свої обов'язки, залишаються на роботі за межами свого робочого часу, що фактично вказує на ненормований характер їх праці, який згідно з чинним законодавством повинен компенсуватися наданням щорічної додаткової відпустки тривалістю до семи календарних днів [52, С. 73].

До створення належних умов праці необхідно віднести і професійне навчання, підвищення кваліфікації працівників ОВС. Слід зробити так, щоб особа, яка працює в ОВС, не деградувала з плином своєї службової діяльності, а постійно розвивалася. Професійний розвиток викликає у людини почуття зростання, руху вперед, що, в свою чергу, сприяє її задоволеності собою та своєю роботою, збільшує відповідальність за якість виконуваної роботи, особа починає більше дорожити своєю роботою. Як вірно підкреслює В.М. Олуйко, важливо створити такі умови, за яких і держава і кожний її службовець були б взаємозацікавлені в професійному розвитку всього персоналу державної служби і конкретного працівника, у підвищенні ефективності управлінської праці [136, С. 136].

Також до цієї групи організаційно-правових заходів слід віднести і пропозиції, висловлені в науковій літературі, щодо висвітлення в засобах масової інформації фактів корупції в правоохоронних органах, імена правопорушників та відповідальність, яку на них наклали.

Важливим заходом зазначеної групи є діяльність громадськості стосовно виявлення корупції в правоохоронних органах. В Україні наразі існує велика кількість (близько двохсот) неурядових організацій, спрямованих на виявлення корупції в органах державної влади. Однак, їхня діяльність не є ефективною. По-перше, на законодавчому рівні не розроблено механізму виявлення корупційних правопорушень цих організацій, законодавством не визначено їхніх прав та повноважень в цій сфері, окрім загальновстановленого правила щодо подачі заяв до уповноважених органів. Водночас, на нашу думку, діяльність громадськості є важливим стримуючим фактором вчинення корупційних правопорушень. Задля того, щоб в Україні ця діяльність стала потужним важелем запобігання корупції в правоохоронних органах, слід:

- 1) розширити права на отримання інформації щодо діяльності посадових осіб працівників правоохоронних органів, що підозрюються громадським об'єднанням у вчиненні корупційних правопорушень. Такі права слід закріпити лише за громадськими організаціями, зареєстрованими у

встановленому порядку як антикорупційні у сфері діяльності правоохоронних органів. Таким чином, на підставі спеціалізації діяльності громадського об'єднання буде створено громадський контролюючий орган щодо фактів корупції в правоохоронних органах;

2) встановити скорочені строки розгляду заяв про корупційні дії уповноважених осіб правоохоронних органів у разі, коли вони надійшли від таких громадських організацій.

Ткаченко О. В. цілком слушно пропонує покласти на органи, уповноважені розслідувати корупційні правопорушення, обов'язок інформувати громадську організацію, яка звернулася із заявою про корупційне правопорушення, про результат розслідування. А у разі, якщо уповноважений на розслідування орган не вжив необхідних заходів, спрямованих на притягнення порушника до відповідальності, то таку інформацію про правопорушення з ознаками корупції необхідно оприлюднювати в засобах масової інформації, де вказувати на корупційні діяння посадових осіб, джерела отримання такої інформації, наявні докази, а також інформувати громадськість до якого із правоохоронних органів цю інформацію було передано і чому не було проведено всіх процесуальних дій та не притягнуто до відповідальності порушника [178, С. 109].

Залучення громадськості до антикорупційної діяльності передбачає не тільки активізацію громадських організацій, але й окремих громадян. Однак, в сфері антикорупційної діяльності громадян існує суттєва правова прогалина: відсутній належним чином розроблений механізм захисту тих осіб, що оприлюднили чи повідомили інформацію про корупційні дії посадових осіб. У деяких випадках особи, яким відомі факти корупції конкретними посадовими чи службовими особами ОВС, побоюючись відповідних дій («помсти») з боку правоохоронців, які наділені досить широкими повноваженнями, приховують ці відомості від уповноважених органів. В Законі України «Про засади запобігання і протидії корупції» [146] в ст. 20 передбачено державний захист осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції. Слід позитивно відмітити внесення цього положення до Закону, однак на практиці реалізація норм Закону

України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві», відповідно до якого має здійснюватися державний захист осіб, що допомагають у протидії корупції, є достатньо низькою. Насамперед цьому сприяють фінансові проблеми та завантаженість правоохоронних органів. Вбачається необхідним більш конкретно розробити механізм захисту осіб, що оприлюднюють інформацію про корупційні правопорушення.

Підвищення ефективності діяльності громадських організацій та активізації населення до вчинення заходів протидії корупції потребує таких організаційно-управлінських заходів, які вже були відзначені вище, проведення роз'яснювальної роботи серед громадян з метою підвищення їхньої правової свідомості; стимуляція громадян, які повідомляють про вчинення корупційного правопорушення; а також активізація діяльності антикорупційних громадських організацій шляхом залучення їх до співпраці із спеціально уповноваженими органами на протидію корупції, розширенням їхнім прав, а також забезпеченням належної реалізації ними своїх прав.

Остання група заходів організаційно-управлінського характеру спрямована на вироблення стратегічних, тактичних та методологічних завдань діяльності із протидії корупції в правоохоронних органах. В межах цих заходів визначаються загальні напрями зазначеної діяльності, окреслюється мета та завдання, встановлюються, залежно від строків, плани дій та програми антикорупційної діяльності, визначаються відповідальні особи за їхнє проведення. До таких заходів слід віднести: нормотворення в зазначеній сфері; вдосконалення принципів роботи та стандартів діяльності державних службовців; проведення нарад з питань визначення дій в межах конкретного підрозділу щодо протидії корупції серед працівників правоохоронних органів; розроблення програм та планів дій в цьому напрямку; обов'язкове встановлення відповідальних осіб за виконання намічених заходів; аналіз статистичних даних та даних, отриманих в результаті соціологічних опитувань, та на підставі них вироблення напрямків вдосконалення діяльності підрозділів; формування пропозицій до вищого

керівництва та уповноважених органів щодо внесення змін в порядок діяльності підрозділів та служб правоохоронних органів тощо.

Стосовно нормативного забезпечення антикорупційної діяльності слід вказати, що, на думку С.С.Рогульського, боротьба з корупцією повинна провадитись поетапно. Перший етап повинен полягати у визначенні передумов та причин, що сприяють виникненню та процвітанню корупції в Україні. Другим етапом повинно стати розроблення загальнонаціональної програми (яка має включити всі напрямки роботи) боротьби з корупцією [162, С. 158].

Нормотворення антикорупційної спрямованості щодо правоохоронних органів може бути результатом спільної діяльності спеціально уповноважених на протидію корупції органів. Як приклад, можна навести Інструкцію про порядок організації обміну інформацією між структурними підрозділами Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Державної податкової адміністрації України, Державної прикордонної служби України, Державної митної служби України в діяльності з виявлення та припинення корупційних діянь в правоохоронних органах. Інструкцією визначено порядок здійснення таких організаційних заходів як обмін інформацією. Зокрема, вказується, що обмін інформацією між всіма цими органами реалізується шляхом: проведення спільних засідань та оперативних нарад уповноважених підрозділів; створення спільних робочих груп у складі представників уповноважених підрозділів для вивчення окремих проблем боротьби з корупцією та розроблення пропозицій щодо їх вирішення; взаємного інформування уповноваженими підрозділами один одного про виявлення ними в процесі здійснення своїх функцій таких причин і умов, що сприяють корупційним правопорушенням; інформування уповноваженими підрозділами один одного про відомі їм факти підготовки чи вчинення посадовими особами корупційного діяння та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією, узгодженість дій під час їх документування; відрядження до іншого правоохоронного органу працівника уповноваженого підрозділу з метою проведення оперативно-розшукових та профілактичних заходів, спрямованих на боротьбу з корупцією, проведення наукових досліджень.

Питанню протидії корупції, наприклад, в ОВС приділяється замало уваги на нормативному рівні всередині самого відомства МВС. Це зумовлюється свідомим нехтуванням проблеми корупції в ОВС як неіснуючої в правоохоронному органі. Слід більше уваги зосередити на питаннях нормативного врегулювання корупції в ОВС шляхом визначення відомчими нормами таких заходів як професійне навчання, проведення відповідних психологічних тренінгів, семінарів на предмет підняття рівня моралі у працівників ОВС, проведення соціологічних усних опитувань та анкетувань стосовно проблеми корупції в ОВС та задоволеності працівниками ОВС умов, в яких вони працюють тощо. При чому всі ці заходи мають визначатися саме як антикорупційні, що дозволить відслідковувати достатність вживаних заходів, порівнювати їхній обсяг та напрями із реальним станом корупції в ОВС та його змінами, здійснення іншої роботи в цьому напрямку. Окрім того, необхідно нормативно врегулювати діяльність щодо виявлення та припинення корупційних правопорушень працівниками ОВС щодо працівників ОВС, оскільки кожний співробітник ОВС є правоохоронцем, а отже, повинен забезпечувати додержання законів всіма громадянами, в тому числі і своїми колегами по службі. Відтак, потребується консолідований внутрішній нормативний акт, в якому б було визначено права та обов'язки, повноваження працівників ОВС щодо виявлення та припинення корупції серед працівників ОВС.

Всі зазначені організаційно-управлінські заходи чотирьох груп у своїй комплексній взаємодії можуть бути ефективним запобіжним чинником корупції, а також протидії їй шляхом зменшення її проявів серед працівників правоохоронних органів.

2.3. Нормативно-правове забезпечення превентивної антикорупційної діяльності в правоохоронних органах

26 жовтня 2014 року набрав чинності Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 року № 1700-VII, який вводиться в дію через шість місяців з дня набрання ним чинності (з 26 квітня 2015 року). У зв'язку з цим

втратив чинність Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» 2011 року [146].

До приведення у відповідність із цим Законом законодавчі та інші нормативно-правові акти застосовуються у частині, що не суперечить цьому Закону. Закон визначає правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень.

Згідно з цим Законом корупцією визнається використання особою наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, яка підпадає під дію цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей.

До суб'єктів, на яких поширюються дія цього Закону, належать:

1) особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (Президент України, Голова Верховної Ради України, Прем'єр-міністр України, міністри, інші керівники центральних органів виконавчої влади, Голова Служби безпеки України, Генеральний прокурор України, Голова Національного банку України, народні депутати України, депутати місцевих рад, державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування, військові посадові особи, судді, посадові та службові особи органів прокуратури, Служби безпеки України, тощо);

2) особи, які прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (посадові особи юридичних осіб публічного права, аудитори, нотаріуси, оцінювачі, незалежні посередники, члени трудового арбітражу, третейські судді);

3) особи, які постійно або тимчасово обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або спеціально уповноважені на виконання таких обов'язків у юридичних особах приватного права незалежно від організаційно-правової форми.

Закон поширюється також на осіб, які не є службовими особами та перебувають з підприємствами, установами, організаціями в трудових відносинах, у випадках, передбачених цим Законом.

Зазначеним особам забороняється використовувати свої службові повноваження або своє становище та пов'язані з цим можливості з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб, у тому числі використовувати будь-яке державне чи комунальне майно або кошти в приватних інтересах.

Неправомірною вигодою згідно з Законом вважається грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, будь-які інші вигоди нематеріального чи негрошового характеру, які обіцяють, пропонують, надають або одержують без законних на те підстав.

Обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, передбачені Законом, не поширюються на викладацьку, наукову і творчу діяльність.

Новелою цього закону є створення Національного агентства з питань запобігання корупції зі спеціальним статусом, який забезпечуватиме формування та реалізацію державної антикорупційної політики, та який буде підконтрольний Верховній Раді України і підзвітний Кабінету Міністрів України. Члени Національного агентства призначаються на посаду Кабінетом Міністрів України строком на чотири роки за результатами конкурсу.

У Прикінцевих положеннях нового Закону «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. зазначено: «Цей Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування, та вводиться в дію через шість місяців з дня набрання ним чинності... визнати такими, що втратили чинність: 1) Закон України «Про

засади запобігання і протидії корупції»; 2) Закон України «Про правила етичної поведінки».

Коли ми вже мали схожу правову ситуацію, і вона також була пов'язана з антикорупційним законодавством: закон втратив чинність, а другий її придбав, але не діяв. На думку М.І.Хавронюка, хто-то завжди робить це спеціально, щоб підірвати довіру до нових антикорупційних законів і державної влади в цілому. А інші, з-за недостатньої юридичної освіченості або нехлюйства, просто не приділяють цьому належної уваги. Згадаємо про 2009 р. Згідно з прикінцевими положеннями всіх трьох прийнятих тоді антикорупційних законів, кожен з них набрав чинності з дня опублікування і вводився в дію з 1 січня 2010 р. Тоді влада цього потребувала, щоб продемонструвати Раді Європи: мовляв, ми ратифікували антикорупційні конвенції та прийняли відповідні закони, які вже діють. Але вводити їх в дію влада ніяк не могла себе змусити, оскільки це для неї було як самій собі відрізати корисливу руку. Тому тоді і придумали вперше цю хитру юридичну формулу «набирає чинності з дня... і вводиться в дію з...». Статтею 94 Конституції визначається порядок набуття чинності законів, суворе дотримання якого дозволяє реалізувати принципи законності і правової визначеності, а у ч. 1 ст. 152 Конституції йдеться про можливість визнати закони неконституційними, якщо була порушена встановлена Конституцією процедура вступу їх в силу. У процес набуття чинності розглянутих законів Верховна Рада в 2009 р. вперше включила такий елемент як «введення їх у дію». Але при такому підході закони, які, фактично, згідно Конституції, що набули чинності, не набули обов'язкового характеру. Тобто вони стали чинними, але не дієвими. За логікою законодавця – ні живе, ні мертво. Така правова невизначеність грубо порушує право громадян знати свої права і обов'язки (ст. 57 Конституції). У зв'язку з зазначеним Верховний суд звернувся в 2009 р. в Конституційний суд за роз'ясненням. І той видав (рішення від 6 жовтня 2010 р.): «Системний аналіз цієї статті у взаємозв'язку з іншими нормами Конституції України свідчить, що введення закону в дію не з моменту набрання ним чинності, а з моменту окремо визначеного в ньому терміну, з якого він застосовується, передбачений у розділі

XV «Перехідні положення» Конституції України. Так, у пункті 11 цього розділу визначено, що частина перша статті 99 Конституції України вводиться в дію після введення національної грошової одиниці – гривні, а у пункті 9 – що прокуратура продовжує виконувати функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів та функцію попереднього слідства до введення в дію відповідних законів». Таким чином, підбив підсумок Конституційний суд, «Основним Законом України передбачено порядок і терміни набрання законом чинності, а також введення в дію окремих його положень. Виходячи з цього, законодавець, враховуючи різні обставини, може встановити іншу дату введення закону в дію. Таким чином, розмежування в оскаржуваних законом моменту введення їх в дію і вступу їх у силу не суперечить положенням статті 57, частини п'ятої статті 94 Конституції України і не може тлумачитися як порушення встановленої Конституцією України процедури набрання цими законами чинності». Що стосується втратило чинність Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», то і таке ми вже бачили, – з 1 січня 2011 року втратив чинність Закон «Про боротьбу з корупцією» від 5 жовтня 1995 р., а новий – на той час – Закон «Про засади запобігання і протидії корупції» від 7 квітня 2011 р. вступив в силу лише з 1 липня 2011 р. Таким чином, рівно півроку жоден антикорупційний закон не діяв. Тепер ситуація в точності повторюється. Прикрившись перед парламентськими виборами гучними і яскравими гаслами про всеосяжну, нещадну, безкомпромісну боротьбу з корупцією, влада мовчки і надовго залишила без якого-небудь правового регулювання важливі питання декларування майна, доходів та витрат (тобто крадіть, ніхто не запитає, де взяв), спеціальних перевірок кандидатів на державні посади (ласкаво просимо на державну службу з судимостями і без дипломів про вищу освіту), роботи близьких родичів на державній службі (дорогу непотизму та кумівства), проведення антикорупційної експертизи законопроектів (представники олігархату, продовжуйте лобіювати свої економічні інтереси) та інше.

З цього випливає, що декларування майна, доходів і витрат за 2014-й, ні за 2015 р., за новим Законом, не відбудеться (станом на 1 квітня 2015 р., коли ніби

треба подавати декларації, жоден закон цього не буде вимагати, а в наступному році можна буде послатися на те, що відомості для декларацій відповідні суб'єкти не збирали, оскільки закон аж до 25 квітня 2015 р. цього не вимагав); декларування за новим законом почнеться лише з квітня 2016 р. З цього випливає, що стаття 368-2 Кримінального кодексу «Незаконне збагачення», новою редакцією якою так довго лякали корупціонерів, не зможе бути застосована аж до 2017 р. (оскільки в примітці до цієї статті зазначено: значним перевищенням є сума, яка в два або більше рази перевищує розмір доходу, зазначеного у декларації за відповідний період, поданої особою в порядку, встановленому Законом України «Про запобігання корупції»). З цього випливає, що до 25 квітня 2015 р. можна отримувати «подарунки» і «пожертви» від підлеглих і інших осіб, тобто підтримувати «корупційні піраміди» в тій же формі. З цього випливає, що тимчасово припиняють свою дію положення про обов'язковість звільнення корупціонерів з посад і зупиняється наповнення Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні правопорушення, тобто корупціонери можуть повертатися на свої посади, а юридичним особам, яких спіймали на корупції, знову можна брати участь в тендерах. З цього випливає, що члени сімей, куми і свати ще довго можуть триматися один за одного на державній службі та в місцевому самоврядуванні, а ще – поєднувати державну службу з бізнесом та іншими цікавими заняттями. З цього випливає продовження безкарності і безсовісності, продовження брехні, що вже двічі призводило до революцій в сучасній Україні [143]. Цікаво, що прийнятий, як і Закон «Про запобігання корупції», 14 жовтня 2014 р. Закон «Про Національне антикорупційне бюро України» набирає чинності через три місяці з дня його опублікування, тобто з 26 січня 2015 р., і окремого терміну введення в дію не передбачає. Тим часом ці два закони за змістом пов'язані між собою, і не введення в дію одного з них спотворює або в окремих положеннях скасовує дію іншого. Адже саме в першому з цих законів міститься визначення поняття корупції та корупційного правопорушення, неправомірної вигоди і подарунка, який не є неправомірною вигодою, близької особи і члена сім'ї, перелік осіб,

уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування, прирівняних до них осіб і т. п. В положеннях Закону «Про Національне антикорупційне бюро України», навпаки, містяться відсилання до положень Закону «Про запобігання корупції». Наприклад, у відповідності з ним директор Національного бюро звільняється від посади, зокрема, у разі невідповідності обмеженням, передбаченим Законом «Про запобігання корупції»; не можуть бути членами Комісії особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, згідно із Законом «Про запобігання корупції», а особа, яка претендує на участь у конкурсі, подає заяву про участь у конкурсі з наданням згоди на проведення спеціальної перевірки відповідно до Закону «Про запобігання корупції», декларацію за формою, визначеною Законом «Про запобігання корупції», та інші документи, передбачені цим же Законом (ст. 6). Стаття 14 Закону «Про Національне антикорупційне бюро України» встановлює, що особа не може бути призначена на посаду в Національному бюро, якщо вона безпосередньо підлегла особі, яка є його близьким особою відповідно до Закону «Про запобігання корупції», та на працівників Національного бюро поширюються інші обмеження та вимоги, встановлені Законом «Про запобігання корупції»; термін «конфлікт інтересів» вживається у значенні, передбаченому Законом «Про запобігання корупції». Стаття 26 передбачає, що письмовий звіт про діяльність Національного бюро повинен містити, зокрема, відомості окремо за категоріями осіб, зазначених у частині першій статті 3 Закону «Про запобігання корупції», а стаття 27 – що підрозділ внутрішнього контролю запобігає вчиненню правопорушень працівниками Бюро відповідно до вимог Закону «Про запобігання корупції». Частково можна забути і про люстрацію. Згідно з Законом «Про очищення влади», протягом десяти років з дня вступу його в силу не можуть займати певні посади особи, перевірка стосовно яких встановила недостовірність відомостей про наявність майна, зазначеного в поданих ними за попередній рік деклараціях, складених за формою, встановленою Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції», та/або невідповідності вартості майна, зазначеного в їх деклараціях,

набутого за час перебування на зазначених посадах, доходам, отриманим із законних джерел. Але згаданий Закон «Про засади...» вже не діє, як і встановлена їм форма декларації. Згідно з Прикінцевими положеннями Закону «Про Національне антикорупційне бюро України», вносяться зміни до Кримінального кодексу, в яких також є відсилання до Закону «Про запобігання корупції», і без них відповідні статті Кодексу не зможуть «працювати». У відповідності зі ст. 3 Кримінального кодексу, закони, прийняті після набрання ними чинності «включаються до нього після набрання ними чинності». Тобто вони в силі, діють, але... не працюють. Ситуація тупикова. Також Законом від 14 жовтня 2014 р. внесено зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення викладено у новій редакції майже всі статті глави 13-А «Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією». Всі ці статті не можуть діяти, оскільки суб'єктом правопорушення у них визначені особи, згаданих у ст. 3 Закону «Про запобігання корупції», який не діє. Згідно з прикінцевими положеннями Закону «Про запобігання корупції», декларації осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за період до 1 січня 2015 р. подаються в Національне агентство з питань запобігання корупції в обсязі та за формою, передбаченими додатком до Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції». Але ця форма вже не дійсна, оскільки ніхто не зобов'язаний керуватися додатком до закону, що втратив силу, тобто не діє. Це очевидно навіть для юристів. Прикінцевими положеннями Закону «Про запобігання корупції» вносяться зміни в законодавчі акти (це Кодекс законів про працю, закони «Про статус депутатів місцевих рад», «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про судоустрій і статус суддів», «Про Конституційний Суд України», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про Кабінет Міністрів України» та ін), в яких йдеться про заміну посилання на Закон «Про засади запобігання і протидії корупції» посиланням на Закон «Про запобігання корупції», який не діє. Отже, всі відповідні норми цих законів протягом півроку також не зможуть діяти. Це означає, що стосовно кандидатів на посади, зазначені в цих законах, не повинні

проводитися спеціальні перевірки, тимчасово втрачається обов'язок уникати конфлікту інтересів і не визначається порядок його врегулювання. У разі вчинення корупційних правопорушень відповідні особи не підлягають обов'язковому звільненню. Як же це сталося?! Слід знати, що в проекті Закону «Про запобігання корупції» (реєстр. №5113), внесений Кабінетом Міністрів на розгляд парламенту 30 вересня 2014 р., положення пункту 1 прикінцевих положень мало такий вигляд: «Цей Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування» – без будь-яких згадок про дату введення в дію. Нічого не змінилося в цьому положенні і 6 жовтня 2014 р., коли законопроект був внесений урядом повторно як доопрацьований. Зміни відбулися в подальшому і блискавично, протягом декількох днів. Так, вже 14 жовтня 2014 р. у своєму багатосторінковому виведення головне юридичне управління Верховної Ради України вказало: «... положення пункту 1 розділу XIII «Прикінцеві положення», якими передбачено, що «цей Закон набирає чинності з дня і вводиться в дію через шість місяців» викладено юридично некоректно, оскільки частковий облік поправки №220 привів до невизначеного порядком набрання чинності та введення в дію закону про запобігання корупції, що не узгоджується з приписами частини п'ятої статті 94 Конституції України. До того ж у такій редакції незрозуміло, з якого моменту втрачає чинність Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції». Враховуючи викладене, пропонуємо пункт 1 і абзац перший пункту 2 розділу XIII «Прикінцеві положення» проекту викласти в такій редакції: «1. Цей Закон набирає чинності з дня його опублікування та вводиться в дію через шість місяців з дня набрання його чинності. 2. Визнати з дня введення в дію цього Закону такими, що втратили чинність:...» Бачимо, що парламентські юристи своєчасно виявили акт шкідництва і спробували вплинути, сподіваючись, що, можливо, це помилка. Але до їхньої поради той, хто відповідав за підготовку законопроекту до прийняття в цілому, не прислухався. Хоча за своєю посадою зобов'язаний був зробити це. Тому що їм був ні хто інший, як... голова Комітету Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією. За дивним збігом обставин, він же значиться в порівняльній таблиці як автор поправки № 220. Помилився або недогледів за помічниками? Можливо,

що й так. Тому перше, що повинна зробити Верховна Рада України, – це створити, згідно ст. 89 Конституції України тимчасову слідчу комісію для проведення розслідування з питань про те: що саме стало причиною раптової і майже повної зупинки антикорупційних механізмів держави, яка виглядає як спецоперація ворогів української державності та/або любителів державної власності або ж корупційна торгівля компромісами; хто і як маніпулює народною волею при прийнятті окремих законів; чому проблеми державної ваги кожного разу вирішуються з порушенням конституційних процедур та з ігноруванням рад експертів, які застерігають від них; що треба зробити, щоб таких ганебних фактів більше не було. Ці питання, враховуючи надзвичайні правові наслідки, явно представляють суспільний інтерес. Одночасно парламент повинен зробити набрав чинності і чинним хоча б один спеціальний антикорупційний закон. Це технічно нескладно: треба додати кілька слів до пункту 2 прикінцевих положень – «з дня введення в дію цього Закону» [185]. 10 листопада 2014 р. прес-служба Міністерства юстиції України, яке і готувало проект Закону «Про запобігання корупції» для внесення його на розгляд Верховної Ради України, а також здійснювало заходи щодо так званого «супроводження» законопроекту у Верховній Раді України, опублікувало інформацію «про особливості введення в дію положень Закону «Про запобігання корупції» [145].

У зв'язку з прийняттям Верховною Радою України 14 жовтня 2014 року Закону України «Про запобігання корупції» та з метою уникнення помилок з боку правоохоронних органів та інших суб'єктів правовідносин Міністерство юстиції інформує про особливості введення в дію його положень. Згідно з пунктом 1 Розділу XIII «Прикінцеві положення» Закону України «Про запобігання корупції» цей Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування, та вводиться в дію через шість місяців з дня набрання ним чинності. При цьому вперше Закон України «Про запобігання корупції» був офіційно опублікований у виданні «Голос України» 25 жовтня 2014 року. З огляду на зазначене, положення Закону «Про запобігання корупції», пов'язані з регулюванням суспільних відносин в антикорупційній сфері, будуть введені в дію 26 квітня 2015 року. Це правило

поширюється, серед іншого, й на пункт 3 зазначеного Розділу Закону щодо застосування законодавчих та інших нормативно-правових актів в частині, що не суперечить цьому Закону; на пункт 4 цього ж Розділу щодо втрати чинності законами «Про засади запобігання і протидії корупції» та «Про правила етичної поведінки»; на пункт 5 вказаного Розділу, яким передбачено низку змін до законодавчих актів. При цьому слід враховувати, що саме дата введення в дію Закону «Про запобігання корупції» є початком для виникнення, зміни чи припинення прав та обов'язків відповідних суб'єктів правовідносин.

Таким чином, до 26 квітня 2015 року застосуванню підлягають закони «Про засади запобігання і протидії корупції» та «Про правила етичної поведінки». Починаючи з 26 квітня 2015 року – у зв'язку з введенням в дію положення про втрату чинності зазначеними законами – має розпочатися застосування Закону «Про запобігання корупції» і передбачених ним змін до актів законодавства. З метою уникнення помилок Міністерство юстиції радить використовувати лише офіційні тексти діючих на сьогодні законів, з якими можна ознайомитись, зокрема, на офіційному сайті Верховної Ради України. Це роз'яснення – типовий приклад перевищення повноважень Міністерством юстиції, яке, відповідно до Положення про нього, уповноважене надавати роз'яснення лише з питань, пов'язаних з діяльністю Мін'юсту, його територіальних органів, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління Міністерства, зокрема роз'яснення для нотаріусів, а також стосовно актів, які видає Міністерство. Ясно, що закони не є такими актами, а тому за вказаним роз'ясненням ховається зрозуміле бажання зберегти обличчя. На веб-сайті ж бази даних «Законодавство» Верховної Ради України, на сторінці документа Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» досі зазначено «Чинний», «Остання подія [Втрата чинності] відбудеться 26.04.2015, підстава 1700-18» [146].

З метою перевірити, чи не зустрічались подібні формулювання в раніше прийнятих законах, М.І. Хавронюк зробив вибірку законів, в яких є слова «втрачає чинність», «втрачають чинність», «вводиться в дію», «вводяться в дію» [185]. Результати – в таблиці 2.1.

Таблиця 2.1.

Набрання і втрата чинності законами

Назва закону і розділ	Положення про набрання чинності і введення в дію	Фактична дата прийняття/набрання чинності/введення в дію	Положення про втрату чинності
Про запобігання корупції (Розділ ХІІІ Прикінцеві положення)	1. Цей Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування, та вводиться в дію через шість місяців з дня набрання ним чинності	14.10.2014/ 26.10.2014/ 26.04.2015	4. Визнати такими, що втратили чинність: 1) Закон України "Про засади запобігання і протидії корупції"; 2) Закон України "Про правила етичної поведінки"
Про прокуратуру (Розділ ХІІ Прикінцеві положення)	1. Цей Закон набирає чинності через шість місяців з дня його опублікування...	14.10.2014/ 25.04.2015	3. Визнати такими, що втратили чинність із набранням чинності цим Законом: 1) Закон України "Про прокуратуру"
Про засади запобігання та протидії корупції (Розділ VІІІ Прикінцеві положення)	1. Цей Закон набирає чинності з дня його опублікування і вводиться в дію з 1 січня 2011 року.	11.06.2009/ 01.01.2011 (в дію не введено)	2. Визнати такими, що втрачають чинність з 1 січня 2011 року: Закон України "Про боротьбу з корупцією"
Митний кодекс України (Розділ ХХІІ Прикінцеві та перехідні положення)	1. Цей Кодекс набирає чинності з першого числа другого місяця, що настає за місяцем, в якому його опубліковано...	13.03.2012/ 01.06.2012	2. 3 дня набрання чинності цим Кодексом втрачають чинність: 1) Митний кодекс України
Кримінальний процесуальний кодекс України (Розділ ХІ Прикінцеві положення)	1. Цей Кодекс набирає чинності через шість місяців з дня його опублікування...	13.04.2012/ 20.11.2012	2. 3 дня набрання чинності цим Кодексом втрачають чинність: 1) Кримінально-процесуальний кодекс України із наступними змінами

Про засади державної мовної політики(Розділ ХІІ Прикінцеві положення)	1. Цей Закон набирає чинності з дня його опублікування...	03.07.2012/ 10.08.2012	2. 3 дня набрання чинності цим Законом втрачають чинність: Закон Української РСР "Про мови в Українській РСР"
Про всеукраїнський референдум(Розділ ХІІІ Прикінцеві положення)	1. Цей Закон набирає чинності з дня його офіційного опублікування.	06.11.2012/ 28.11.2012	4. Визнати з дня офіційного оприлюднення цього Закону таким, що втратив чинність, Закон України "Про всеукраїнський та місцеві референдуми"
Про громадські об'єднання(Розділ VІ Прикінцеві та перехідні положення)	1. Цей Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування, та вводить в дію з 1 січня 2013 року.	22.03.2012/ 19.04.2012/ 01.01.2013	2. Визнати такими, що втратили чинність з дня введення цього Закону в дію: Закон України "Про об'єднання громадян"
Кодекс цивільного захисту України(Розділ ХІІІ Прикінцеві та перехідні положення)	1. Цей Кодекс набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування, та вводить в дію з 1 липня 2013 року.	02.10.2012/ 21.11.2012/ 01.07.2013	2. Визнати такими, що втратили чинність, з дня введення цього Кодексу в дію: 1) Закон України "Про Цивільну оборону України"
Про адвокатуру та адвокатську діяльність(Розділ ІХ Прикінцеві положення)	1. Цей Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування...	05.07.2012/ 15.08.2012	2. Визнати такими, що втратили чинність: 1) Закон України "Про адвокатуру"
Про вищу освіту(Розділ ХV Прикінцеві та перехідні положення)	1. Цей Закон набирає чинності через місяць з дня його опублікування.	01.07.2014/ 06.09.2014	3. Визнати таким, що втратив чинність, Закон України "Про вищу освіту"
Про зайнятість населення(Розділ ХІ Прикінцеві та перехідні положення)	1. Цей Закон набирає чинності з 1 січня 2013 року	05.07.2012/ 01.01.2013/	2. Визнати такими, що втратили чинність: Закон України "Про зайнятість населення"

Як бачимо, існує правова традиція дотримувати в законах, які прийняті на заміну законам з того самого предмета регулювання, простого правила: старий закон втрачає чинність з дня набрання чинності новим законом (або з дня його введення в дію).

Існують й інші, крім Закону «Про запобігання корупції», хоча й не чисельні, випадки (принаймні три), коли законодавець не вказав, з якого саме часу втратив чинність старий закон. Проте, в усіх цих трьох випадках дотримане просте правило: «набирає чинності» (новий закон) – «втратив (або втратили) чинність» (старий закон (закони)).

Якщо застосувати цю аналогію до Закону «Про засади запобігання і протидії корупції», то логічно виходить так само: «набирає чинності» (новий закон «Про запобігання корупції») – і «втратили чинність два старих закони ("Про засади запобігання і протидії корупції" і "Про правила етичної поведінки")". А ось про те, що новий закон, набравши чинності, ще півроку не діятиме, законодавець якраз і забув.

Одним із напрямів превентивної боротьби з корупцією є створення законодавства, що перешкоджає вчиненню державними службовцями корупційних діянь. Ідеться не лише про норми-заборони державним службовцям займатися підприємницькою діяльністю або одержувати за свої дії винагороду, а також про такі формулювання повноважень державних службовців, які не залишають «прогалин» для їх довільних дій і лобіювання інтересів будь-кого. Необхідно знайти належний ступінь адміністративного впливу, без якого процес державного управління є неможливим. Одночасно треба унеможливити виникнення в законі норм, що ускладнюють (прямо або опосередковано) управлінський процес і тим самим формують сприятливі умови для утворення адміністративних бар'єрів, здирицтва, хабарництва, інших форм прояву корупції.

Необхідність у систематичному аналізі законодавчих актів щодо рівня їх корупційності визнана міжнародним співтовариством. Так, діє Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31 жовтня 2003 року. Вона

містить такі положення про попередження корупції: «Кожна держава-учасниця прагне періодично проводити оцінку відповідних правових документів і адміністративних заходів з метою визначення їх адекватності з погляду попередження корупції й боротьби з нею».

Найбільш актуальна антикорупційна експертиза відносно тих актів, які регулюють контрольні, дозвільні, реєстраційні, юрисдикційні повноваження органів державної влади (державних службовців) у взаємодії з громадянами й недержавними юридичними особами, а також порядок і строки реалізації цих повноважень.

З метою попередження прийняття нормативно-правових актів, які сприятимуть скоєнню корупційних дій посадовцями, розроблено методику аналізу законодавства на корупційність.

Під контрольними повноваженнями маються на увазі повноваження, що здійснюються з метою перевірки законності діяльності (у тому числі порядку діяльності) суб'єктів права (інспекції, ревізії, контроль, нагляд).

Під дозвільними повноваженнями розуміються повноваження, що здійснюються з метою видачі документів, що підтверджують спеціальні права на заняття певною діяльністю (посвідчення, ліцензії, акредитації, сертифікати тощо) або на користування певними предметами (наприклад зброєю).

Також сюди умовно можна віднести повноваження, пов'язані з наданням державної власності в оренду, з приватизацією держвласності, а також з розподілом бюджетних коштів (держзакупівлі тощо).

Під реєстраційними повноваженнями маються на увазі повноваження, що здійснюються з метою посвідчення фактів встановлення, зміни або припинення правового статусу суб'єктів права (платників податків, ліцензіатів), а також цивільно-правових операцій та об'єктів права (нерухомості, автомобілів).

Юрисдикційні повноваження посадовців державних органів полягають у застосуванні заходів адміністративно-правової відповідальності (наприклад, накладення адміністративних штрафів).

Під нормотворчими повноваженнями маються на увазі повноваження щодо ухвалення нормативно-правових актів підзаконного характеру, що встановлюють правила поведінки для необмеженого кола осіб.

Зазначимо, що наведений перелік повноважень є приблизним, а їх класифікація має умовний характер.

Розглянемо деякі чинники, які можуть сприяти корупції і виникають ще на законодавчому рівні.

Множинність варіантів диспозицій правових норм.

Нерідко диспозиція правової норми (встановлення правила поведінки) формулюється як відсилання (відсилає до норми іншої статті даного або іншого нормативного акта) або бланкетна (надає державним органам (органам місцевого самоврядування) право самостійно встановлювати правила поведінки).

Для проведення експертизи корупційності законодавства необхідно оцінити характер відсилань – до законодавства взагалі, до інших законів, до законодавства в певній сфері регулювання, до підзаконних актів. Останній вид відсилання найбільш тісно пов'язаний з потенційними можливостями корупційних проявів, особливо якщо нормою законодавчого акта органу державної влади безпосередньо надається право врегулювання того чи іншого питання.

Корупційність даного чинника полягає в тому, що, залишаючи більш конкретне регулювання тих або інших відносин (як правило, порядку і строків здійснення конкретних повноважень) органу виконавчої влади, законодавець провокує державний орган на створення умов, зручних перш за все для нього, тобто усупереч інтересам і зручності громадян. Цей чинник є корупційним не сам собою, а внаслідок того, що полегшує виникнення корупційних чинників «прямої дії» (наприклад таких, як зловживання строками надання послуг, завищення вимог до фізичних і юридичних осіб).

Виявити даний чинник досить легко. У законах зазвичай вживаються норми на зразок: «порядок і строки... визначаються Урядом (уповноваженим органом виконавчої влади)».

Аргументами на користь збереження подібних відсилань є, наприклад, такі:

- законодавець не знає детально особливостей управління в тій або іншій сфері, а тому регулювання особливостей (у тому числі порядку реалізації повноваження, порядку і термінів надання послуг) потрібно залишити на розсуд органів виконавчої влади;

- оскільки процедура внесення змін до закону більш складна за внесення змін до підзаконного акта, а життя вимагає коректив, не варто на законодавчому рівні вдаватися до надмірної деталізації.

Можливо, у ті часи, коли масив законодавства в Україні був невеликим, такі аргументи мали сенс. Але сьогодні необхідно переглянути таку позицію. Питання про законодавче регулювання «деталей» (порядку і строків) є питанням лише більш професійної розробки законопроектів. А професіоналізм охоплює і таку стадію розробки, як консультації з фахівцями, що працюють у відповідній сфері (до того ж велика кількість законопроектів розробляється самими органами виконавчої влади). Депутати, у тому числі за допомогою експертів, можуть оцінити, наскільки порядок і терміни враховують небезпеку корупції в даній сфері.

Широкі можливості відомчої та локальної нормотворчості

Цей чинник пов'язаний з попереднім – великою кількістю відсильних і бланкетних норм, оскільки відкриває можливість регламентації деяких важливих питань підзаконними нормативними актами. У деяких випадках це виправдано, але важливо, щоб істотні умови регламентації визначалися при цьому законом.

Йдеться не тільки про деталізацію норм закону, роз'яснення порядку їх застосування, але й ухвалення державним органом власних правових актів

(про порядок роботи зі зверненнями громадян і юридичних осіб, про проведення конкурсу тощо).

Цей чинник може бути повноцінно проаналізований у процесі контролю діяльності державних органів, коли експерт не обмежується текстом законодавчого акта, а перевіряє і самі відомчі акти. Важливо оцінити як зміст відомчого акта, так і його форму.

Законодавчий акт може передбачати широкі можливості локальної нормотворчості (ухвалення власних правових актів державними органами). Невиправдано залишаючи подібні прогалини для самостійного їх заповнення іншими суб'єктами права, що не володіють владними повноваженнями, законодавчий акт може «заохочувати» на їхньому рівні надання правового статусу корупційним схемам. Крім того, відомо, що під поняттям представницьких витрат юридичні особи розглядають хабарі посадовцям.

Наступним чинником є наявність колізій правових норм.

Колізії законодавчого акта з іншими нормативними правовими актами перешкоджають правильному застосуванню закону, створюють можливості для застосування тієї норми, яка вигідна в конкретному випадку. Колізії можуть бути між рівноправними правовими актами (двома законами), між актами різних рівнів (наприклад, національним і міжнародним), між кодексом і законом (як правило, кодекс проголошує принцип свого верховенства).

Специфіка даного чинника полягає у тому, що багато принципів дозволу правових колізій сформульовано не в законодавчих актах, а в юридичній доктрині та судовій практиці. Оскільки повністю позбутися колізій неможливо, важливо залишити право вибору і застосування тієї або іншої норми щодо пріоритету її дії суду, а не державному службовцю.

Реалізація повноважень державного органу (посадової особи)

Визначення компетенції державного органу (посадовця) за принципом «має право». Багато законодавчих актів визначають компетенцію державного органу (посадовця) за допомогою формулювань «має право», «може». Це стосується будь-яких видів повноважень – реєстраційних, дозвільних,

контрольних, юрисдикційних (може контролювати, може притягати до відповідальності, може видати ліцензію) і навіть ухвалювати нормативні акти. Право і обов'язок для державного органу утворюють повноваження, тобто цей зв'язок нерозривний. Порядок і умови виконання повноважень деталізуються в нормативних актах. Розмежування прав і обов'язків у нормативних актах створює хибне уявлення того, що в певних випадках можна використовувати повноваження як право (тобто не здійснювати його).

Це не означає, що у державного органу (державного службовця) взагалі не може бути прав, які можна використовувати на свій розсуд. Але ці права мають виключний характер і залежать від певних, законодавчо встановлених умов (наприклад, право затримання підозрюваного в скоєнні злочину).

Широта повноважень. Виконавчо-розпорядча діяльність, як і будь-яка інша публічно-владна діяльність, неможлива без певного простору для вільного розсуду посадовців. Саме тому органи державної влади мають повноваження, що дозволяють діяти залежно від обставин. Проте існують сегменти управлінської діяльності, у яких необхідно звести до мінімуму можливість вільного розсуду держслужбовця.

Строки ухвалення рішень. Оскільки майже неможливо точно визначити строк, у який держслужбовець зобов'язаний ухвалити рішення відносно фізичної або юридичної особи, або строк здійснення тієї або іншої адміністративної дії, то зазвичай застосовується формула «протягом» або «не пізніше». Корупційність підвищується зі збільшенням тривалості таких термінів або встановленням широкого часового діапазону, а також за відсутності конкретного строку.

Умови (підстави) ухвалення рішень. У держслужбовця завжди є право вибору, як мінімум, з двох варіантів рішення (позитивного або негативного). Але, по-перше, існують нормативно-правові акти, які надають і більшу кількість варіантів. А, по-друге, є акти, що надають декілька можливих варіантів без точного визначення умов ухвалення того або іншого рішення.

Облік паралельних повноважень. Часто в ухваленні того або іншого рішення одночасно беруть участь декілька державних органів (спільні рішення, узгодження рішень). Знизити корупційність та «торгівлю візами» можна шляхом закріплення принципу «єдиного вікна» – коли одержувати необхідні узгодження для отримання остаточного рішення повинен відповідальний державний орган, а не заявник. Підвищують корупційність норми, що встановлюють дублюючі повноваження різних державних службовців у межах одного державного органу або різних державних органів, а також відповідальність декількох державних службовців за одне й те саме рішення.

Відсутність адміністративних процедур. Цей чинник тісно пов'язаний із попереднім. Корупційність знижується, якщо існує чіткий порядок ухвалення рішення (адміністративні процедури). Таким чином, упорядкувати застосування повноважень державних органів можна при введенні адміністративних процедур – нормативно встановлених порядку і термінів здійснення дій. Існують процедури ухвалення рішень, отримання і використання інформації, розгляду звернень громадян і юридичних осіб, контролю тощо. Відсутність у законодавчому акті процедури підвищує корупційність.

Процедури повинні регламентуватися саме законодавчим актом, а не на підзаконному рівні. Порядок і строки (адміністративні процедури) становлять частину регулювання (процесуальне право), яка не є не менш важливою, ніж норми матеріального права. Тому невиправданим є внесення через короткі проміжки часу.

Завищені вимоги, що ставляться до осіб для реалізації їх прав

Коли умови (вимоги), необхідні для реалізації суб'єктом свого права або виконання обов'язку, настільки складні, що перевищують рівень розумного, корупційні відносини стають майже неминучими. Іншими словами, даний чинник, на відміну від інших, прямо сприяє корупції. Він виявляється при реалізації дозвільних і реєстраційних повноважень.

Водночас виявлення даного чинника з формального погляду – одне з найважчих завдань.

Як правило, знайти дефекти у формулюванні вимог до заявника можна при аналізі підстав для відмови у здійсненні дії (реєстрації), прийому документів. Корупційність підвищується, якщо перелік підстав для відмови: а) відкритий, тобто невичерпний; б) містить відсилання до підстав для відмови, які встановлені в інших нормативно-правових актах, у тому числі підзаконного характеру; в) містить «розмиті», суб'єктивні підстави для відмови (наприклад, представлені заявником відомості не відповідають дійсності або представлені не в повному обсязі).

Контроль за діями державних службовців

Відсутність спеціалізованих, деталізованих заборон і обмежень для державних службовців. Цей чинник є «ідеологічно» близьким до такого чинника, як широта повноважень. Така близькість пояснюється тим, що негативною є практика спілкування державного службовця з особами, що не регламентується нормативними актами. Іншими словами, з метою попередження корупції доцільно виходити з «презумпції схильності державного службовця до корупційних дій». Такі дії виникають через повну самостійність державного службовця у виборі варіантів поведінки.

Відсутність відповідальності державного службовця за правопорушення. У законодавчих актах, як правило, відсутні норми щодо відповідальності державного службовця або законодавець обмежується загальною формулою «несе відповідальність у встановленому законом порядку». Часто розрізняється відповідальність посадовця і державного службовця. Потрібно перевірити, чи є наявними в даному законодавчому акті або в акті, до якого є відсилання, міри відповідальності за службові порушення, порушення спеціалізованих обмежень і заборон. Ступінь відповідальності повинен визначатися виконуваними повноваженнями і заборонами та обмеженнями, що висуваються до службовця.

Від того, наскільки конкретно є формула відповідальності, залежить її реальність і невідворотність. Підстави відповідальності повинні бути чітко сформульовані, бажано з диференціацією – якою є відповідальність: дисциплінарна, адміністративна, кримінальна. Виразу «несе встановлену законодавством кримінальну й адміністративну відповідальність» повинні кореспондувати відповідні статті КК України та КоАП України.

Відсутність контролю, у тому числі громадського, за державними органами й державними службовцями. Цей чинник поки що вважається недоліком загальнополітичним. До того ж на «технологічному рівні» він недостатньо регламентується законодавством. При проведенні аналізу законодавчих актів щодо їхньої потенційної корупційності доцільно враховувати:

- наявність норм, що забезпечують інформаційну відкритість органів влади та рівень конкретності таких норм, за їхньої наявності;
- використання інформаційних технологій для забезпечення гласності в діяльності державного органу (наявність інтернет-сайта, його регулярне оновлення, інтерактивні форми звернень громадян і юридичних осіб та заповнення форм документів);
- наявність норм щодо звітності органу або його посадових осіб перед населенням або перед відповідними професійними й іншими організаціями (наприклад, публікація щорічних звітів);
- наявність можливостей громадських перевірок даного органу, умов і процедури таких перевірок, заходів реагування за наслідками перевірок.

Існують і інші корупційні чинники, які може встановити експерт при аналізі законодавчого акта. До них можна віднести, наприклад, встановлення прогалин у законодавчому регулюванні того або іншого питання, що дозволяють державним органам (посадовцям, державним службовцям) самостійно встановлювати власні повноваження, втручатися в суміжну сферу тощо. Це також перевірка, чи кореспондує праву громадянина або юридичної особи обов'язок державного органу – тільки в цьому випадку державний

орган не зможе відмовити громадянину в реалізації права, що належить йому, з посиланнями на відсутність повноважень. Варто перевірити, як визначені зв'язки і взаємовідносини державного органу у процесі реалізації повноважень з іншими державними органами, недержавними організаціями, громадянами, наскільки враховані антикорупційні вимоги, сформульовані в інших законодавчих актах.

Необхідно зазначити, що важливим кроком на шляху до попередження норм, які сприяють поширенню корупції, є розробка і прийняття Міністерством юстиції України Методичних рекомендацій щодо проведення експертизи проектів нормативно-правових актів на наявність корупціогенних норм, затверджених наказом Мін'юсту від 23.06.2010 р. № 1380/5 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо проведення експертизи нормативно-правових актів на наявність корупціогенних норм».

Висновки до розділу 2

Отже в результаті аналізу відповідної літератури виявлено чинники, які підштовхують особу до вчинення злочину і визначено типи корупціонерів-правоохоронців:

- жага накопичення грошей та матеріальних цінностей, жадібність, ненажерливість. Це найбільш прихована частина посадової злочинності; прагнення до матеріального комфорту та благополуччя, до придбання цінностей (автомобіля, дачі, великої квартири і т. п.), до «життя не гірше за інших» та інші подібні мотиви;
- потреба в алкоголі, прагнення до «вільного», необтяженого зайвими турботами життя та інші схильності, що вимагають матеріальних затрат (азартні ігри);
- матеріальна необхідність «службового характеру» – бажання догодити начальнику, придбати та підтримувати необхідні «для справи» ділові стосунки (як в правоохоронних органах, так і в державних);
- особиста матеріальна необхідність, тимчасові чи постійні матеріальні

проблеми, сімейно-побутові потреби в предметах, матеріалах, речах (одязі, ліках, ін.);

– певна частина корисливих злочинів вчиняється з домінуючою «процесуальною» мотивацією, коли суб'єкт не лише і не стільки прагне розбагатіти, скільки до гострих почуттів ризику.

Таким чином, корупційну поведінку працівників правоохоронних органів зумовлюють як внутрішні (психологічні), так і зовнішні (соціально-політичні, соціально-економічні, соціокультурні) регулятори. До психологічних, передовсім, належать: а) на ціннісному рівні: життєві сенси, цілі, прагнення, ціннісні орієнтації; етична самосвідомість; правосвідомість індивіда; психологічні установки етичної поведінки (індивідуальні, моральні, соціальні і правові смисли, які особистість вкладає у свої вчинки); структура відповідальності та обов'язку; б) на емоційному рівні: задоволеність життям; задоволеність професією; задоволеність особистим статусом; ставлення до себе; в) на регулятивному рівні: локус контролю; механізми ухвалення рішень; на поведінковому рівні – тип реагування (імпульсивний і рефлексивний).

Матеріали даного розділу оприлюднено у наступних матеріалах: [64, 65].

РОЗДІЛ 3

УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНАХ

3.1. Європейський досвід визначення корупційних ризиків та можливість його використання у протидії корупції в правоохоронних органах України

Оцінка корупційних ризиків може відбуватися за певними стандартизованими правилами, що, звичайно, створюються та застосовуються як цілісні методики виявлення та оцінки ризиків. Є дві основні ситуації оцінки корупційних ризиків: а) на рівні нормативно-правового регулювання відповідних видів чи сфер діяльності (як оцінка корупційних ризиків у нормативно-правових актах та/або їх проектах); б) на рівні фактичних процесів проведення такої діяльності (як компонент у реалізації контрольних повноважень уповноважених органів чи посадових осіб, включно з використанням специфічних правоохоронних засобів, з метою виявлення відповідних корупційних практик, тобто різновидів корупційної поведінки). За певних умов оцінка корупційних ризиків можлива і шляхом поєднання цих двох моделей оцінки.

Найбільш ефективним визнається застосування відповідних методів оцінки саме в першій ситуації, оскільки цим зумовлюється можливість попередження виникнення інституційних передумов корупційних деформацій в адміністративних процедурах, відповідно, саме в цій сфері накопичено найбільший досвід щодо розробки методик оцінки корупційних ризиків, які застосовуються або як компонент загальних процедур оцінки якості та ефективності нормативно-правових актів (чи їх проектів), або як спеціалізовані (автономні) оціночні процедури [131, С.13].

Варто зазначити, що існують докази розробки та застосування в різних країнах світу методик виявлення та оцінки корупційних практик, які

використовуються у сфері правоохоронної діяльності та забезпечення внутрішньої безпеки відповідних органів [95, С.18-23; 31, С.24-31]. Однак інформація про них має досить фрагментарний характер, належить до службової (закритої). Здебільшого за своїм предметом та методологією такі методики мають обмежений характер, оскільки вони описують переважно окремі види корупційних практик, що криміналізовані в національному законодавстві (наприклад: хабарництво, зловживання службовим становищем тощо) та містять рекомендації щодо процедур застосування специфічних правоохоронних заходів. У тих випадках, коли такі методики мають більш комплексний характер і переважно превентивну орієнтацію, вони концептуально близькі до методик антикорупційної експертизи нормативно-правових актів, оскільки використовують аналогічні підходи у визначенні ключових елементів (корупційний ризик, чинники корупційних практик, етапи та методи виявлення та оцінки, прояви корупційних ризиків тощо).

Останніми роками в Україні досить активно обговорюється необхідність у запровадженні антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів, що розглядається як важливий превентивний механізм у межах загальної системи заходів протидії корупції. Хоча рівень такого обговорення в науковому середовищі часто є досить поверховим, обмежуючись рівнем популістських декларацій. Україна, на відміну від деяких пострадянських країн, поки що немає реальних результатів у створенні моделі протикорупційної експертизи, потрібно відзначити, що в цілому такі зусилля є свідченням прагнення узгоджувати національну практику з загальноєвропейськими та світовими тенденціями у сфері протидії корупції, де відбувається цілком очевидна переорієнтація з репресивних на превентивні заходи.

Важливим чинником цих процесів стає активність спеціалізованих інститутів Ради Європи та Європейського Союзу, які в останні роки намагаються впливати на створення національних моделей антикорупційної експертизи та їх взаємне узгодження у принципових моментах. Механізми

такого впливу є досить різноманітними. Важливе значення має надання експертної допомоги, проведення інформаційних обмінів, поширення кращого досвіду в цій сфері.

Особливо активними такі зусилля є щодо країн з «сумнівною репутацією» (нові країни-члени, кандидати на вступ, а також і деякі країни-сусіди). Більше того, за оцінками окремих авторів, саме особливості постсоціалістичних реалій у країнах Центральної та Східної Європи ініціювали формулювання корупціогенності законодавства як самостійного напрямку прикладних досліджень у межах досліджень нормотворчого процесу, оскільки традиційно оцінка законодавства (включно з проектами нормативно-правових актів) орієнтувалася на розрахунки вартісних вимірів наслідків правового регулювання або прогнозування соціальних (вторинних) наслідків. Можливість корупціогенності законодавства оцінювалася як мало ймовірна в умовах досконалого та раціонально обґрунтованого нормотворчого процесу.

Особливістю цього процесу є відсутність формального закріплення таких вимог на рівні права ЄС, оскільки не вдається досягти згоди щодо навіть можливості такої формалізації відповідних методологій. Відповідно, узгодження відбуваються не в законодавчій площині (наприклад, як приведення національного законодавства відповідно до норм ЄС), а на рівні теоретичних розробок та політичних рішень.

Уперше в межах ЄС ця проблема була поставлена як складова більш загальної проблеми оцінки криміногенності законодавства (це зафіксував ряд політичних рішень інститутів ЄС в 1999-2010 роках). У розгорнутому вигляді завдання такої оцінки визначалися у Спільному звіті Комісії та Європолу (березень 2001 року), який заклав основи стратегії у сфері протидії організованій злочинності, зокрема передбачивши потребу у наявності превентивних механізмів у нормотворчому процесі. Для реального вирішення цих завдань була створена Європейська мережа попередження злочинності, одним з пріоритетів якої було названо формування процедур та методів оцінки криміногенності законодавства.

Однак наявність таких загальних підходів на рівні політико-правових документів ЄС не супроводжувалася їх реальною імплементацією в ефективні національні практики, оскільки вже досить швидко визначилася складність створення відповідних інституалізованих процедур за відсутності чітких уявлень про методологію такої оцінки. Наприклад, об'єктом критики стала одна з перших моделей оцінки криміногенності, що була розроблена в Швеції як «посібник для парламентських комітетів» і за формою була практично систематизованим переліком типових помилок при підготовці проектів актів парламенту, які створюють ризики криміногенності. Тобто вже на ранніх стадіях дослідження проблем корупціогенності законодавства вони розглядалися як аспект більш загальної проблеми якості та ефективності закону. У рамках європейських інтеграційних процесів у політико-правовій сфері актуалізується проблема узгодження підходів до оцінки якості та ефективності законодавства у сфері протидії злочинності. Європейські дослідники цю проблематику розглядають у площині «легіспруденції», що останніми роками інституалізується як нова міжгалузева наукова дисципліна. Її специфіка полягає в пошуку органічного поєднання суто теоретичних досліджень з прикладними орієнтаціями на вироблення практично корисних та реалістичних інструментів у сфері правотворчості та правозастосування. Однією з важливих рис таких досліджень є включення ефективності закону в більш загальну проблему якості закону, оскільки резюмується неможливість вести мову про ефективність закону, що не відповідає універсальним критеріям його якості: техніко-юридичним, змістовним (галузевим), «політичної доцільності», соціальної справедливості тощо.

Західні дослідники виділяють щонайменше десять базових теорій концептуалізації якості закону, що досить умовно можуть бути поділені на дві парадигмальні моделі:

1. Інструменталізм, що має різні теоретичні обґрунтування, однак характеризується спільністю загальної позиції щодо пояснення якості та ефективності на основі співвідношення цілей закону та результатів його дії.

Варто зазначити, що така орієнтація була і залишається домінуючою в радянських та пострадянських дослідженнях ефективності законодавства.

2. Інституалізм (насамперед у його сучасних варіантах) обґрунтовує необхідність визначати якість закону (і його ефективність) на основі оцінки впливу закону на баланс різних суспільних (соціальних) інтересів у сфері дії закону. Конкуренція цих парадигм визначає зміст сучасного дискурсу про якість закону у сфері протидії злочинності.

Деякі дослідники взагалі визнають непродуктивним розрізнення якості закону та його ефективності, вбачаючи в цьому прояв архаїчної позитивістської традиції (що має витoki у працях Х. Кельзена) певного протиставлення «валідності закону» та його ефективності, коли такі оцінки не лише розрізняються, але й протиставляються на тій підставі, що якість (валідність) визначається іншими нормами (за критерієм відповідності «базовим нормам» або іншим позитивним нормам, наприклад, конституційним приписам тощо). Для позитивізму аксіоматичним є таке твердження: правові норми, створені за належною процедурою, існують і є валідними, а їх ефективність чи неефективність не впливає на їх валідність до тих пір, поки інша норма цієї правової системи не зробить ефективність умовою їх існування [197, Р.230-231]. Ця логіка виглядає абстрактною і далекою від реального життя, однак в умовах існування досить сильних позитивістських традицій правового життя саме вона впливає на способи формування моделі оцінки ефективності. І саме вона стає світоглядною основою формалізму відповідних процедур оцінки корупційних ризиків.

Суперечливий досвід останніх років щодо запровадження методологій оцінки корупційних ризиків у різних регіонах Європи засвідчив необхідність у створенні підґрунтя для розробки таких практично орієнтованих методик, якими мали стати глибокі наукові розробки та спеціалізовані дослідження. Ключовою проблемою при цьому було питання поєднання загальних політичних (концептуальних) підходів, що є чіткими та несуперечливими за змістом, та специфічного національного контексту. З цією метою

Європейська комісія розпочала ряд міждисциплінарних спеціальних дослідницьких проектів, які були орієнтовані на розробку саме таких концептуальних підходів. У 2004 році у межах проекту МАРК була запропонована Загальна методологія оцінки ризиків криміногенності в законодавстві, поява якої суттєво змінила ставлення до проблеми оцінки корупціогенності законодавства, перемістивши її з сфери наукових досліджень у площину практичної діяльності. Це збіглося з появою в міжнародно-правових документах, що встановлюють загальні принципи та механізми протидії корупції, чітких положень про необхідність у створенні національних превентивних механізмів, які унеможливають або суттєво зменшують ризики формування корупційних практик (ст. 5 Конвенції ООН «Проти корупції»),

У різних практичних контекстах проблема корупціогенності законодавства обговорювалася ще з кінця 90-х. Проте обговорення обмежувалося переважно загальними деклараціями і найчастіше відбувалося на рівні інститутів громадянського суспільства, скептично сприймаючись державними органами. Лише в окремих сферах державні органи виявляли зацікавленість. Наприклад, у цей період у Швеції розроблено перші варіанти методики виявлення «сфер корупційних ризиків та груп ризиків» у сфері оподаткування, які стали дієвим механізмом внутрішнього контролю. Однак вони базувалися не лише на аналізі законодавства, але й реальної практики, що робило їх недостатньо відкритими, орієнтованими переважно на вирішення специфічних завдань у сфері внутрішньої безпеки відповідних органів.

Тому з появою Методології проекту МАРК значно активізувалися зусилля європейських інститутів щодо створення методики оцінки корупційних ризиків у законодавстві, яка мала б стати імплементацією цієї методології на національному рівні.

В основі методології МАРК є кілька принципових моментів:

1. Виділяються три стандартні фази оцінки (відбір законодавчих актів, проведення їх аналізу, формулювання пропозицій щодо усунення виявлених ризиків).

2. Оцінка проводиться як на рівні концепції нормативно-правового акта (загальна оцінка), так і на рівні його змісту (змістовна оцінка)

3. Використовується система спеціальних індикаторів (показників) корупційних ризиків.

4. Корупційні ризики отримують кількісну оцінку через спеціальні індекси. За останні роки підготовка методики антикорупційної експертизи на основі методології МАРК проводилася лише в кількох європейських країнах, хоча при цьому повнота та послідовність її імплементації була не завжди повного.

Найчастіше вона використовувалася як рамкова модель оцінки.

Наприклад, у 2007 році в Молдові було затверджено методику оцінки корупційних ризиків, яка розроблялася на основі використання окремих положень методології МАРК. Ця методика мала забезпечити можливість виявлення корупційних ризиків у нормативно-правових актах або в їх проектах. Особливістю методики було виділення двох рівнів оцінювання: загального (на рівні концепції) та змістовного. Найбільш складним було визначити можливість появи корупційних ризиків на концептуальному рівні. Визначалися два основних напрями оцінки: а) відповідність нормативно-правового акта вимогам національного антикорупційного законодавства та міжнародним стандартам у цій сфері; б) обґрунтованість нормативно-правового акта, яка передбачала фактично відповідність акта вимогам підтримання справедливого балансу різних соціальних інтересів у цій сфері (неможливість задоволення інтересів одних соціальних суб'єктів за рахунок нанесення шкоди, порушення прав інших, покладення суспільно невиправданих витрат на соціальних суб'єктів тощо) [131, С.20]. У змістовному компоненті оцінки визначаються типові чинники, що впливають на можливість корупційних деформацій у діяльності посадових осіб та

установ. Набір таких чинників є достатньо стандартним і значною мірою повторюється в інших варіантах методик, які розроблялись у різний час та в різних країнах. Серед них: нечіткість термінології та мовних конструкцій, конкуренція правових положень (правові колізії), надмірність та необґрунтованість дискреційних повноважень посадових осіб, відсутність прозорості прийняття рішень та обмеження в доступі до інформації, недосконалість внутрішніх контрольних механізмів, неадекватність системи відповідальності за порушення правил та регламентів. Такі чинники є достатньо обґрунтованими та логічними на концептуальному рівні, однак їх операціоналізація потребує глибоких та чітких уявлень про специфічні риси предмета правового регулювання. Саме операціоналізація (тобто встановлення емпіричних проявів корупційних чинників) є найбільш складним елементом оціночних процедур, яка у більшості випадків не може бути уніфікована.

Суттєву специфіку оцінка корупційних ризиків отримує у країнах, де створено спеціалізований антикорупційний орган, який виконує не лише суто політичні завдання, але й проводить систематичну діяльність у сфері запобігання та протидії корупції на основі специфічних повноважень у системі державних органів. Прикладом в даному випадку може бути Латвія, де існує Бюро запобігання та протидії корупції. Одним із його завдань є координація розробки та реалізації планів протидії корупції на рівні окремих державних органів. Загалом антикорупційний план має чотири фази: ідентифікація корупційних ризиків, їх оцінка (визначення потенційних та реальних наслідків для певних сфер управлінської діяльності), управління корупційними ризиками (визначення та відбір можливих заходів протидії та запобігання), планування та контроль реалізації відповідних конкретних антикорупційних програм та планів [193, Р.28]. Перевагою такого підходу є можливість уніфікації методик на різних рівнях публічної сфери, можливість їх органічного включення в антикорупційну діяльність.

Дещо інший підхід було реалізовано в Литві, яка характеризується досить активною та ефективною антикорупційною політикою. Ще в рамковому Законі «Про попередження корупції» передбачалася обов'язковість проведення оцінки корупційних ризиків. На основі цих положень урядом було затверджено порядок проведення такої оцінки, яку мав здійснювати спеціальний антикорупційний орган (Служба спеціальних розслідувань), попередньо визначивши підстави (критерії) для її проведення. Цими критеріями були такі: наявність прикладів негативного впливу певних процедур чи певних нормативних положень на поведінку державних службовців, виявлення корупційних злочинів в аналогічних державних органах чи в аналогічних процедурах; необхідність у вдосконаленні загальної системи внутрішнього контролю в установах; наявність дискримінаційних рішень цього органу в інтересах певних категорій суб'єктів; наявність автономності установи у використанні коштів державного бюджету; інформація, отримана внаслідок власних розслідувань, тощо.

Тобто корупційні ризики оцінюються виключно спеціалізованим антикорупційним органом, що забезпечує незалежність та неупередженість оцінки. Основним результатом її стають конкретні рекомендації щодо усунення виявлених проблем. Звичайно, такі рекомендації передбачають: створення спеціальних планів реформування процедур, вдосконалення систем внутрішнього контролю та звітності, поліпшення якості регламентуючих документів, підвищення прозорості прийняття рішень тощо [205, Р.28]. Разом з тим недоліком цієї моделі є збереження таких елементів реальної організації внутрішніх процедур, що залишаються закритими для зовнішнього контролю та оцінювання (інколи – через об'єктивні чинники, іноді – через корпоративність, «кругову поруку» інші суб'єктивні обставини).

Існування методології MAPK та спроби її імплементації в окремих країнах не є свідченням вирішення проблеми, оскільки поки що рано робити висновки про ефективність запропонованої моделі та про можливість її використання в Україні.

Крім того, тенденція до уніфікації методології дослідження корупційних ризиків супроводжувалася інтенсивними спробами створення альтернативних підходів, що мали спільність концептуальних засад та цілей, але використовували інші процедури та методи оцінки. У 2003 році в Нідерландах була запроваджена методологія «превентивної самооцінки корупційної вразливості в публічній сфері», на основі якої державні органи могли проводити оцінку корупційних ризиків. Особливістю цієї методології було застосування двох концептуально та процедурно узгоджених методів: аналізу законодавства та проведення опитувань посадовців. Така комбінація дозволила вийти за межі формальної оцінки ризиків як переважно гіпотетичних моделей поведінки (ідеальних типів) і визначити можливості реалізації таких моделей у контексті конкретних ситуацій*. Ця методологія була використана в кількох європейських країнах як зразок при створенні власних методик оцінки корупційних ризиків, особливо в тих випадках, коли існувала потреба врахувати реальну практику адміністративної діяльності, а не лише законодавчі засади та управлінські (адміністративні) регламенти. Наприклад, досить ефективною вона виявилася в Естонії, де як пілотний проект було проведено її використання у правоохоронних органах [193, P.23].

Загалом у нашому огляді акцент було зроблено на країнах, ситуація в яких значною мірою є аналогічною умовам сучасної України. Однак відсутні підстави для механічного запозичення досвіду цих країн через чутливість методики до нюансів політико-правової та соціальної ситуації у країні. Більш важливим є те, що вже сьогодні предметом дослідження та наукового обговорення можуть стати наступні проблемні питання в методології оцінки корупційних ризиків.

Необхідно використовувати стандартну процедуру експертної діяльності як «оціночної діяльності спеціаліста», оскільки одноособовий характер оцінки виявляється корупційно вразливим та залежним від зовнішніх впливів.

Тому викликає сумніви можливість адекватного моделювання таких ризиків у рамках традиційної для правової сфери процедури «моноекспертизи». Ще у проекті закону України «Про кримінологічну експертизу проектів нормативних актів» було передбачено такий самий підхід, який на суто позитивістських засадах резюмує можливість отримання «об'єктивної істини» вже за рахунок відбору належного експерта (тобто того, який має відповідну кваліфікацію, визначені законом сертифікати тощо) ті встановлення відповідальності за неналежне виконання такої діяльності. Але така презумпція може спростовуватися не лише реальною практикою замовних експертних висновків у різних сферах тими аргументами, які використовуються сучасними критиками методології позитивізму в науковому пізнанні. По-перше, сама собою «науковість пізнання» (слідування методологічним та методичним канонам «науки») ще не гарантує отримання об'єктивного та практично корисного знання. У науці існують різні методологічні підходи, кожний з яких претендує на певну монополію пізнання істини, віддати перевагу одному з них ризиковано з огляду на можливість отримання фрагментарного знання або знання, що залишиться зрозумілим лише розробникам відповідних теорій. «Здоровий глузд» (практична свідомість) у деяких випадках є кращим порадиником, ніж схоластичні, відірвані від життя теорії. По-друге, викликає сумніви ціннісна нейтральність таких оцінок. Неможливо уявити в пізнавальній діяльності такий результат, який би не містив у собі відбиток соціокультурного середовища, політичних чи інших соціальних інтересів, тощо. У деяких випадках самостійне значення може мати особиста зацікавленість, (як матеріальна, так і нематеріальна). По-третє, існують відмінності між теоретичними та практичними знаннями, які мають різні онтології, різні моделі реальності. Відповідно, пряме застосування деяких теоретичних підходів виявляється не завжди обґрунтованим, оскільки складні в методичному плані процедури оцінки дають досить тривіальні результати, інколи не зовсім зрозумілі для практичних працівників.

Досить складною є проблема поділу корупційних ризиків у нормативних актах на стандартні (тобто типові для різних видів нормативно-правових актів, незалежні від предмета та сфери правового регулювання) та специфічні (що відображають особливості сфери та предмета правового регулювання). В окремих методиках не виправдано послаблено статус техніко-юридичних помилок, що важко ідентифікувати як безпосередні корупційні ризики, однак при цьому вони реально створюють передумови корупційних практик, які за своїми наслідками інколи є більш руйнівними для суспільства, ніж прояви корупційного лобізму. Такі техніко-юридичні помилки, звичайно, відносять до предмета правової експертизи, що, зважаючи на рівень та методологію проведення такої експертизи, може призводити до їх повного виключення з сфери оцінки. Одним із можливих варіантів вирішення такої проблеми могло б стати включення антикорупційної експертизи до загальної правової експертизи. Однак більшість дослідників з такою пропозицією не погоджуються, посилаючись на «не зовсім правовий» характер антикорупційної експертизи.

Однією з найбільш суттєвих проблем є обмеження експертизи лише типовими (стандартними) потенційними ризиками (існування яких може бути встановлене вже на рівні правової регламентації) та неможливість урахування особливостей нових корупційних практик, що можуть виникати як звична для пострадянської реальності «кримінальна іновативність», яка завжди супроводжувала більшість ініціатив у сфері протидії злочинності, досить часто стаючи причиною їх згортання чи формалізації. Доступність методик дозволяє моделювати ситуації отримання корупційної ренти в нових формах, що не враховуються в таких методиках. Формування реальних корупційних схем завжди випереджає створення засобів протидії та попередження.

У більшості методик кількість корупційних чинників та відповідних корупційних практик обмежується кількома десятками та має вичерпний характер. У значній частині методик наголошувалося на тому, що експерт не може довільно тлумачити зміст та критерії корупційних ризиків,

розширювати чи доповнювати їх перелік [66, С.18-24]. Водночас лише у сфері практики державних закупівель їх кількість є на порядок більшою, оскільки основою для їх формування стають умови, що не можуть бути враховані в нормативній регламентації відповідних процедур (наявність неформальних відносин учасників, особливості документообігу, приховані форми конфлікту інтересів, неможливість вичерпної формалізації окремих умов закупівлі тощо).

Саме тому в окремих сферах розробляються адаптовані до їх специфіки методики, які враховують не лише стан законодавчого регулювання, але й конкретні умови його застосування, які не підлягають регламентації, однак можуть впливати на формування корупційних практик. Суттєвою ознакою таких методик стає можливість чіткої ідентифікації потенційних суб'єктів корупційної поведінки. Такі методики найчастіше розробляються щодо сфер, де ризики корупції є найбільш небезпечними за своїми наслідками. До них насамперед належать податкова сфера та бюджетні відносини. Вперше така методика була розроблена у Швеції, де вона використовувалася як компонент загального внутрішнього контролю доброчесності.

Аналогічний підхід використовує методика оцінки корупційних ризиків у діяльності органів Служби державних доходів Латвії (складовою якої є і податкова служба), що була розроблена та запроваджена у 2006 році. Її основу становить «реєстр корупційних ризиків», завданнями якого є: встановлення можливих корупційних ризиків у діяльності органів та посадових осіб, визначення рівня допустимості (прийнятності) таких ризиків, встановлення «груп ризику» (тобто посадових осіб, структурних підрозділів, яких може стосуватися той чи інший ризик), визначення заходів щодо мінімізації впливу виявленого корупційного ризику. Важливим є те, що перелік корупційних ризиків також формується як вичерпний. До нього були віднесені: у сфері методології підготовки податкового законодавства – 1 ризик, у сфері збору податків – 28 ризиків, у сфері контролю за податковими відносинами – 26 ризиків, у сфері адміністрування податків – 1 ризик. Для

ідентифікації таких ризиків недостатнім був аналіз лише нормативно-правової бази, що викликало необхідність у доповненні її деякими іншими методами збору інформації. Насамперед це стосується узагальнення практики правоохоронних органів в частині документування відповідних проявів корупційної поведінки.

Для зменшення корупційних ризиків в сфері діяльності правоохоронних органів слід звернути на інформаційну політику в цій сфері. Спираючись на позиції науковців, визначимо, що під принципами інформаційного забезпечення протидії корупції в правоохоронних органах необхідно розуміти систему установок, керівних начал, відправних положень, які відбивають об'єктивні закономірності розвитку правоохоронних відносин у сфері боротьби з корупцією на сучасному етапі існування суспільства й визначають сутність інформаційного забезпечення щодо протидії корупційних проявів в діяльності правоохоронних органів.

Класифікація принципів інформаційного забезпечення боротьби з корупцією в діяльності правоохоронних органів дозволяє більш глибоко з'ясувати сутність базових засад організації цього напрямку правоохоронної діяльності та визначити можливість її обґрунтованого корегування з урахуванням положень теорії права та управління.

До основних принципів інформаційного забезпечення боротьби з корупцією в діяльності правоохоронних органів слід віднести наступні: законність; науковість; економічна доцільність; безперервність; плановість; гласність; системність; комплексність; спільність інтересів; маневреність; паритетність (рівність); спеціалізованість тощо.

Усі зазначені принципи поділяються на загальні і спеціальні. *Загальні принципи* мають кардинальний, найбільш загальний, збірний характер [89, с. 26]. Дані принципи відбивають основні закономірності інформаційного забезпечення боротьби з корупцією в діяльності правоохоронних органів, а також забезпечують гармонію та рівновагу цьому процесові. Загальними

принципами є: а) законність; б) науковість; в) плановість; г) гласність; д) безперервність; е) системність; є) комплексність, ж) наступність.

Форми інформаційного забезпечення боротьби із корупцією в діяльності правоохоронних органів можна поділити на зовнішню та внутрішню.

Інформаційне забезпечення боротьби з корупцією в діяльності правоохоронних органів здійснюється на чотирьох рівнях:

1) між територіальним підрозділами;

2) між правоохоронними органами з метою вироблення спільних заходів та постійного інформаційного обміну щодо виявлення та припинення проявів корупції в цих органах;

3) обмін інформацією з громадськістю;

4) обмін інформацією з засобами масової інформації.

Однією з форм інформаційного забезпечення щодо боротьби із корупцією в правоохоронних органах можна назвати постійний обмін інформацією про корупційні діяння під час здійснення заходів щодо виявлення та припинення проявів корупції в правоохоронних органах.

Основними формами обміну інформацією є: проведення спільних засідань та оперативних нарад уповноважених підрозділів; створення спільних робочих груп у складі представників уповноважених підрозділів для вивчення окремих проблем боротьби з корупцією та розроблення пропозицій щодо їх вирішення; взаємного інформування уповноваженими підрозділами один одного про виявлення ними в процесі здійснення своїх функцій таких причин і умов, що сприяють корупційним правопорушенням; інформування уповноваженими підрозділами один одного про відомі їм факти підготовки чи вчинення посадовими особами корупційного діяння та інших правопорушень, пов'язаних із корупцією, узгодженість дій під час їх документування; відрядження до іншого правоохоронного органу працівника уповноваженого підрозділу з метою проведення оперативно-розшукових та профілактичних заходів, спрямованих на боротьбу з корупцією, проведення наукових

досліджень.

Крім того, правоохоронні органи, виявляють корупційні діяння під час: проведення службових розслідувань і службових перевірок; здійснення перевірок за матеріалами органів дізнання, правоохоронних органів; виконання письмових доручень і постанов органів досудового слідства; виконання документів прокурорського реагування, ухвал суду, що перебувають у його провадженні; здійснення перевірок за запитамі оперативних підрозділів міжнародних правоохоронних органів та організацій інших держав; здійснення перевірок за запитамі повноважних державних органів, установ, організацій.

Особливість інформаційної взаємодії між правоохоронними органами щодо боротьби з корупцією полягає в тому, що правоохоронний орган у разі отримання інформації, крім інформації, яка надійшла в процесі оперативно-розшукової діяльності, про корупційні діяння, що готуються або вчинені посадовою особою іншого правоохоронного органу: передає її тому уповноваженому підрозділу, до компетенції якого належить проведення відповідної перевірки та вжиття заходів щодо документування таких протиправних дій, або надає допомогу в перевірці такої інформації; інформує вказаний підрозділ про прийняте рішення: з метою організації та проведення спільних оперативно-профілактичних заходів інформує уповноважений підрозділ правоохоронного органу щодо перевірки й документування корупційних діянь.

У процесі взаємодії правоохоронних органів здійснюється обмін інформацією з питань: проведення на основі аналізу оперативної обстановки спільних оперативно-профілактичних заходів щодо протидії корупції в правоохоронних органах за напрямками службової діяльності; узагальнення результатів спільних заходів, а також розроблення нових форм взаємодії та обміну інформацією у сфері боротьби з корупцією в правоохоронних органах.

Інститути громадянського суспільства, до яких належать насамперед незалежні засоби масової інформації, відіграють важливу роль у виявленні й

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.

Слід зазначити, що участь засобів масової інформації у виявленні фактів корупції потребує ефективного вирішення на законодавчому рівні двох проблем: отримання об'єктивної інформації та її поширення. Ці дві складові мають важливе значення не лише в антикорупційній діяльності, а й у ширшому політичному аспекті, оскільки володіння повною, об'єктивною інформацією та її поширення – це можливість впливу на владу і корекції її дій.

Тому створення ефективного механізму доступу громадян, і насамперед журналістів, до інформації про діяльність органів державної влади та їх посадових осіб є важливим чинником протидії корупції.

До цього часу в Україні не створено ефективною системи впливу інших інститутів громадянського суспільства, зокрема неурядових організацій, на виявлення фактів корупції. В Україні близько 200 неурядових організацій декларують свою антикорупційну спрямованість. Однак їх діяльність не стала реальним чинником, що впливає на ситуацію у сфері боротьби з корупцією.

Основними проблемами у виявленні фактів корупції інститутами громадянського суспільства є: залежність багатьох засобів масової інформації від їх власників, недостатні умови для створення та існування незалежного і прозорого медіаринку: збереження державних засобів масової інформації; недостатня прозорість у роботі органів державної влади, обмеження громадськості у доступі до інформації; відсутність реального впливу неурядових організацій на стан справ у сфері боротьби з корупцією в державі.

З метою посилення ролі інститутів громадянського суспільства щодо боротьби із корупцією в правоохоронних органах необхідно: посилити вплив

громадського контролю щодо запобігання та протидії корупції, зокрема шляхом законодавчого закріплення прав, повноважень інститутів громадянського суспільства; розробити і впровадити правовий механізм забезпечення захисту джерел журналістської інформації; підготувати пропозиції щодо розв'язання конфлікту інтересів держави й суспільства в аспекті поширення інформації засобами масової інформації; вирішити проблему неадекватності судових заходів щодо обмеження свободи вираження поглядів і подання інформації; вивчити потенціал громадських організацій та інших інститутів громадянського суспільства і закріпити в діючому законодавстві щодо боротьби з корупцією підвищення їх ролі у здійсненні заходів протидії корупції; розширити можливості отримання інститутами громадянського суспільства інформації, пов'язаної з діяльністю правоохоронних органів; здійснювати заходи, спрямовані на активізацію інформаційного обміну між громадськими організаціями, іншими інститутами громадянського суспільства, з засобами масової інформації та правоохоронними органами тощо.

Одним із корупційних ризиків є відсутність вибору в особи – споживача послуги способу звернення за адміністративною послугою до суб'єкта публічної адміністрації. На законодавчому рівні щодо більшості адміністративних послуг відсутні будь-які альтернативні способи звернення, окрім безпосереднього звернення споживача до суб'єкта публічної адміністрації. Оскільки в більшості випадків приватна особа не зацікавлена у зайвих витратах (якими є і витрати на корупцію), то, обираючи форму звернення, особа орієнтуватиметься на законність своєї позиції та поінформованість про правила надання послуги. Зокрема, якщо особа погано обізнана з послугою, вона зацікавлена особисто відвідати орган влади (альтернативою цьому є лише добре організована функція з консультування).

На жаль, наразі практично не існує законодавчих вимог щодо обов'язку органів публічної інформації оприлюднювати інформацію про свою діяльність, у тому числі про адміністративні послуги. На практиці обсяг

інформації, яку можна отримати в приміщенні адміністративного органу і на офіційній веб-сторінці, суттєво відрізняється і залежить насамперед від організаційних чинників та ініціативності керівництва органу. Навіть телефонні довідки в публічній адміністрації є рідкістю, а консультаційні кабінети функціонують лише в окремих органах, які мають справу з питаннями підприємництва. Такий рівень доступності інформації в сукупності з низькою якістю та заплутаністю вітчизняного законодавства є додатковим фактором, що «живить» корупцію. Отже, для вирішення цієї проблеми інформація щодо процедури отримання адміністративної послуги повинна бути повнотою, зрозумілою та відкритою. Можливість особи наперед ознайомитися з такою інформацією сприятиме підвищенню рівня довіри населення до позитивного результату при вирішенні адміністративної справи, тобто певним чином сприятиме правовій визначеності. Тому у впевненого в дотриманні законодавства споживача не виникатиме мотивації платити «зайві кошти» за законно очікуваний позитивний результат.

Доступність інформації досягається в першу чергу шляхом розміщення в приміщеннях адміністративного органу, призначених для особистого прийому, інформаційних стендів, де для загального огляду має вивішуватися інформація щодо процедури надання адміністративної послуги, структурного підрозділу, до якого необхідно звернутися, переліку необхідних документів, прийомних днів та годин прийому, строків розгляду звернення, розміру та порядку сплати збору (плати), інформації про законодавство, яке регулює порядок надання тієї чи іншої адміністративної послуги, а також контактний номер телефону, за яким споживач адміністративної послуги може уточнити необхідну для нього інформацію, зразки заповнених документів тощо. Дана інформація повинна надаватися безоплатно та бути загальнодоступною. Інформація про процедуру надання адміністративної послуги може також поширюватися шляхом видання буклетів (брошур) та їх безоплатного розповсюдження у приміщенні адміністративного органу або шляхом «відправлення» за допомогою поштового зв'язку (за запитом особи).

Способом мінімізації даного корупційного ризику є створення консультаційних кабінетів (у разі якщо обсяг консультаційних звернень є великим), створення довідкових служб, у тому числі телефонної довідки. У всіх інших випадках особа уникатиме особистого візиту до адміністративного органу та спілкування з його працівниками, і за можливості використовуватиме альтернативні форми звернення: пошту, електронну пошту тощо.

Застосування альтернативних способів звернення за наданням адміністративної послуги сприятиме обмеженню особистих контактів. У посадової особи також зникатиме можливість надавати перевагу одним споживачам адміністративних послуг та відмовляти у їх наданні іншим або затягувати строки в очікуванні отримання для себе незаконної вигоди, адже у випадках фіксованого спілкування (яким є поштове спілкування) можна завжди чітко проконтролювати своєчасність надання послуг та дотримання принципу рівності, щоб заяви розглядалися в порядку черговості їх отримання.

Альтернативні способи звернення є економними та зручними. При використанні пошти та електронної пошти особа не «зв'язана» приймальними днями і годинами. При цьому відносини між органом та особою є прозорими, а «особистий» контакт особи та працівника адміністративного органу відсутній. Електронна пошта пришвидшує процес отримання послуги та є найзручнішою з точки зору витрат часу і коштів споживачів та держави. У цих випадках посадова особа позбавлятиметься можливості покладання на приватну особу додаткових обов'язків, зокрема щодо безпідставного вимагання додаткових документів, довідок тощо.

Можливість отримання адміністративної послуги за телефонним замовленням також є зручною для споживача, хоча у деяких випадках необхідна ідентифікація особи заявника.

Виходячи із зазначеного, з метою мінімізації корупційних проявів у діяльності правоохоронних органів потребує закріплення на законодавчому рівні право особи отримувати адміністративну послугу з використанням

поштового зв'язку, використанням Інтернет-технологій, зокрема електронної пошти та – за можливості – замовлення послуги телефоном.

Ще більш перспективним способом інформаційного забезпечення боротьби з корупцією в діяльності правоохоронних органів є надання інформації щодо процедури отримання адміністративної послуги за допомогою впровадження консультацій в он-лайн режимі. Для цього необхідно забезпечити посадових осіб правоохоронних органів належними інформаційно-комунікаційними технологіями. З метою забезпечення споживачів адміністративних послуг відомостями про процедуру отримання адміністративної послуги необхідно створювати та забезпечувати функціонування веб-сторінок, інших електронних ресурсів правоохоронних органів.

Отже, розглянуті вище проблеми свідчать не лише про необхідність дослідження форм та принципів інформаційного забезпечення запобігання корупції в правоохоронних органах, а й про потребу врахування результатів цих досліджень у безпосередній діяльності зазначених органів, зокрема впровадження положень шляхом їх визначення як базових під час розроблення загальнодержавних антикорупційних програм, законодавчих та відомчих нормативно-правових актів, планування спільних заходів щодо боротьби з корупцією в правоохоронних органах.

Для з'ясування сутності цих проблемних питань потрібно зупинитися на характеристиці самих корупційних ризиків у сфері діяльності правоохоронних органів України. На наш погляд, до вказаних ризиків можна віднести такі оцінюючі категорії, які проявляються у структурі регулювання економічних відносин відповідними інститутами адміністративного і кримінального законодавства:

1. Відсутність, нерозвиненість і недосконалість антикорупційного законодавства. Процеси реформування основ економіки та економічної практики суттєво випереджають їх законодавче забезпечення. Достатньо пригадати, що в Україні початок приватизації проходив за відсутності

відповідного законодавчого регулювання, контролю та інститутів відповідальності. Так, значний проміжок часу в адміністративному і кримінальному законодавстві України була відсутня відповідальність за податкові правопорушення (введена тільки у 1992 р., а реально стала застосовуватися на початку 1994 р., хоча комерційна діяльність почала розвиватися вже з 1989 р.).

Нерозвиненість антикорупційного законодавства проявляється у низькій якості законів, їх неузгодженості та недосконалості всієї контрольно-наглядової системи, у нечіткості процедур правозастосовної діяльності, наявності тіньової економіки. Варто зазначити, що на зростання останньої впливає і так звана передчасна «лібералізація» вітчизняного законодавства, у тому числі адміністративного, фінансового, кримінального та кримінально-процесуального.

2. Економічна криза і політична нестабільність та майнове розшарування населення. Зубожіння насамперед пенсіонерів, неспроможність держави забезпечити службовцям достойне грошове утримання підштовхує і тих, і інших до правопорушень, які призводять до зростання злочинності як у сфері економіки, оподаткування, так і корупції, а також до зміни морально-етичних установок, пов'язаних із майновою нерівністю громадян.

3. Розпорощення повноважень суб'єктів системи контролю, відсутність єдиного органу державного контролю. Водночас ця обставина призвела до певного вакууму, а також до тенденції скорочення контрольно-ревізійних органів, обмеження їх повноважень, у тому числі з використанням інституту судового оскарження та адміністративного позову.

4. Неконтрольоване щорічне зростання кількості організацій різних форм власності і країн походження. Значна частина комерційних структур реєструється зовсім не з метою правомірного бізнесу, а для створення системи так званих конвертаційних центрів, «податкових ям» тощо.

5. Слабкість правоохоронної і податкової систем та їх неспроможність ефективно протидіяти правопорушенням у сфері економіки та корупції.

6. Невисокий престиж державної служби і низький рівень матеріального забезпечення посадових осіб правоохоронних органів, особливо нижчої і середньої ланок, у зв'язку з чим зростає соціально-службова апатія і неможливість досягти успіху у житті публічними способами.

7. Відсутність системного підходу у боротьбі зі злочинністю у сфері економіки і корупції, підміна його епізодичними кампаніями, що свідчить про неготовність влади реально боротися з цим явищем, у зв'язку з чим виникає безкарність корупціонерів і казнокрадів на всіх рівнях, насамперед чиновників керівного складу центральних та органів місцевого значення.

8. Відсутність норм, які були б безпосередньо спрямовані на зниження рівня правопорушень у сфері економіки та корупції. Чинне кримінальне законодавство відмовляється від цього інституту, оскільки автори ККУ заперечують можливість переростання адміністративного правопорушення (проступку) у злочин, навіть у тому випадку, коли правопорушення скоюється знову протягом року після накладання адміністративного стягнення. Це пояснюється, на їх думку тим, що суспільна небезпека адміністративного правопорушення незначна і не може досягти розміру, який властивий злочинному діянню, і у тих ситуаціях, коли правопорушення вчиняється систематично. Однак у статті 368 ККУ сам законодавець не виключає можливості притягнення до кримінальної відповідальності за багаторазове вчинення правопорушення. Отже, це дозволить не тільки запобігти виникненню колізій, але й буде дієвим фактором профілактики корупції у сфері економіки та оподаткування.

Підсумовуючи аналіз практики розробки та впровадження методик оцінки корупційних ризиків у деяких європейських країнах, можна визначити загальні висновки, які можуть бути використані для розробки відповідних методик в Україні.

1. Засади та зміст методології значною мірою визначаються ступенем сформованості, системності та цілісності національної антикорупційної

політики. Аморфність та суперечливість ситуації в Україні належить до негативних чинників, оскільки існує ризик виникнення у перспективі невідповідності між принципами оцінки корупційних ризиків на галузевому рівні та на загальнодержавному. Однак це не може бути перешкодою для підготовки такої галузевої методики, оскільки її відсутність знижує ефективність інших галузевих превентивних механізмів.

2. Основою галузевої методики (її концептуальною передумовою) має бути ідентифікація трьох типів корупційних ризиків. По-перше, стандартні ризики корупціогенності нормативно-правової бази (наприклад, порушення балансу суспільних інтересів, колізії, техніко юридичні помилки тощо), по-друге, специфічні ризики, зумовлені предметом правового регулювання, по-третє, ризики адміністрування та організації поточної діяльності, що безпосередньо не пов'язані з існуючим законодавчим регулюванням відповідної сфери, однак диференціюються за сферами діяльності правоохоронних органів (наприклад, формування кадрового корпусу, реалізація контрольних повноважень, застосування санкцій тощо).

3. Основними методами оцінки ризиків мають бути: а) аналіз нормативно-правової бази за спеціальною процедурою та на основі стандартних критеріїв та показників; б) опитування експертів та персоналу відповідних органів. Поєднання цих методів має забезпечити можливість гнучкого реагування на трансформації відповідних корупційних практик.

4. Оцінка корупційних ризиків у законодавстві є базовим компонентом методики та передбачає існування кількох ступенів оцінки: а) на рівні розробників проектів нормативних актів (як формалізована самооцінка); б) на рівні спеціалізованих підрозділів (як базова офіційна експертиза перед прийняттям відповідного акта); в) на рівні громадської (неофіційної) експертизи, яка забезпечується існуванням прозорої процедури нормопроекування та доступністю інформації для громадськості; г) на рівні «контрольної експертизи», яку, очевидно, у перспективі буде виконувати Міністерство юстиції України.

5. Методика має бути орієнтована на можливість виявлення на її основі корупційних ризиків різного типу та диференційованих за структурними рівнями правоохоронної системи (територіальні управління, функціональні підрозділи за напрямками діяльності, окремі органи чи їх структурні підрозділи). Зважаючи на неможливість суцільної оцінки ситуації в цих сферах, доцільно виходити із застосування такої оцінки в рамках певних цільових галузевих програм протидії корупції, які орієнтовані на вирішення пріоритетних завдань у цій сфері.

3.2. Модернізація антикорупційної діяльності в правоохоронних органах: організаційно-управлінський аспект

Виходячи з аналізу норм законодавства та ґрунтуючись на особливостях корупційних проявів, пов'язаних з правоохоронною діяльністю, можна представити комплекс методів антикорупційної діяльності в системі правоохоронної служби, об'єднавши їх за основними напрямками.

1. Попередження корупційних проявів

Протидія корупції в системі правоохоронної служби не може бути зведена тільки до виявлення і покарання винних за вже вчинені корупційні діяння. Перш за все, необхідно забезпечити здійснення системи заходів попереджувального характеру.

Попередження корупційних проявів у системі правоохоронної служби має здійснюватися шляхом розробки заходів протидії корупції на середньострокову і довгострокову перспективи на основі поєднання методів протидії корупції.

2. Нормативно-правове забезпечення антикорупційної діяльності

Проблему недосконалості законодавства, як чинника, що сприяє поширенню корупції, необхідно враховувати в двох аспектах, по-перше, недосконалість законодавства виражається в прогалини законодавчого регулювання деяких правовідносин і, по-друге, в ускладнених і

неоднозначних по тлумаченню нормам. Виходячи з цього, методами протидії корупції в службовій діяльності посадових осіб правоохоронних органів по даному напрямку повинні бути:

- розробка і прийняття відомчих нормативних правових актів, виконання яких мінімізує можливість появи корупції;
- забезпечення антикорупційної експертизи відомчих нормативних правових актів;
- закріплення обов'язкової участі представників правоохоронної служби в якості експертів антикорупційної експертизи нормативних правових актів, що становлять правову базу діяльності службовців правоохоронної служби;
- усунення норм, що допускають неоднозначне тлумачення та дають службовцю правоохоронної служби право самостійного тлумачення норми;
- усунення норм, що передбачають можливість накладення альтернативної санкції за правопорушення;
- виключення і недопущення заміни прямих норм відсилочними до підзаконних відомчих актів, обговорення яких ведеться в закритому режимі;
- розробка та впровадження на основі антикорупційної програми в правоохоронних органах окремих програм протидії корупції в органах правоохоронної служби з урахуванням особливостей виконуваних ними функцій.

3. Соціально-економічне забезпечення антикорупційної діяльності.

Найбільш потужним фактором перешкоди рівнем корумпованості службовців правоохоронної служби є економічні причини і умови її поширення. Історія боротьби з корупцією в Україні і зарубіжних країнах свідчить, що якими б суворими не були заходи боротьби з корупцією, без належного їх підкріплення заохочувальними заходами вони малоефективні. Виходячи зі сказаного, методами соціально-економічного регулювання

процесу протидії корупції в службовій діяльності правоохоронних органів повинні бути наступні:

- впровадження реального забезпечення соціальних гарантій працівників правоохоронних органів, закріплених законодавством;
- створення умов, стимулюючих антикорупційну поведінку службовців правоохоронних органів;
- розробка і впровадження системи стимулювання діяльності службовців правоохоронних органів з урахуванням економічного потенціалу корупціогенності займаної ними посади правоохоронної служби;
- зняття абсолютної заборони на заняття будь-якою іншою діяльністю, крім педагогічної, наукової або творчої для всіх посад правоохоронної служби;
- створення найбільш прийнятних умов для праці, відпочинку, перспектив службового зростання службовця правоохоронних органів;
- введення обліку економічного потенціалу корупціогенності посади службовця правоохоронних органів при призначенні надбавок за складність, напруженість і особливі умови його діяльності.

Формування системи адекватної винагороди правоохоронних органів створює сприятливі умови для адекватної оцінки якості роботи кожного співробітника. Це дозволить також відновити соціальний престиж служби, забезпечити реальну професіоналізацію співробітників, відповідність якості всього особового складу сучасним вимогам.

Разом з тим, саме по собі належне соціально-економічне забезпечення не є гарантією антикорупційної поведінки службовця правоохоронних органів. Стимулювання обов'язково повинно поєднуватися з комплексом заборонних заходів. У зв'язку з цим четвертим напрямком антикорупційної політики в системі службової діяльності службовців правоохоронних органів є адміністративно-правовий.

I. Адміністративно-правове забезпечення антикорупційної діяльності.

Тут йдеться в першу чергу про встановлення низки адміністративно-правових заборон для службовців правоохоронних органів. Адміністративно-правові заборони представляють найбільш жорстку форму правового регулювання, що забезпечується державним примусом і тим, що за його порушення застосовуються заходи юридичної відповідальності.

Адміністративно-правові заборони – найбільш розвинений механізм протидії корупції в органах правоохоронної служби, законодавчі норми, що фіксують ряд адміністративних заборон в системі правоохоронної служби, діють тривалий час у всіх органах служби. В деяких випадках норми, які фіксують адміністративні заборони, містяться безпосередньо у відомчих нормативних правових актах, в інших законодавець посилається на загальнодержавні заборони, що поширюються на всі види державної служби. Таким чином, в даний час відсутній єдиний підхід до сутності та змісту адміністративно-правових заборон для службовців правоохоронної служби в цілому.

Виходячи з цього необхідно визначити наступні методи адміністративно-правового забезпечення протидії корупції в системі службової діяльності службовців правоохоронних органів:

- розробка єдиних підходів до системи адміністративно-правових заборон у діяльності службовців правоохоронної служби в різних органах правоохоронної служби;

- класифікація та затвердження переліку посад правоохоронної служби залежно від потенціалу корупціогенності;

- розробка системи адміністративно-правових заборон для службовців правоохоронної служби з урахуванням потенціалу корупціогенності займаної ними посади (чим нижче потенціал корупціогенності, тим менше коло адміністративно-правових заборон і навпаки);

- забезпечення балансу між системою адміністративно-правових заборон і соціально-економічних гарантій службовця правоохоронної служби (наприклад, адміністративно-правова заборона на заняття іншою діяльністю,

крім службової, повинна компенсуватися гідним грошовим забезпеченням службовця правоохоронної служби; обов'язок членів сім'ї службовця надавати відомості про свої доходи повинен компенсуватися поширенням на них низки соціальних пільг та інше);

- введення персональної відповідальності керівників за корупційну поведінку підлеглих;

- розробка та впровадження механізмів диференціації відповідальності за антикорупційну поведінку службовця правоохоронної служби, в залежності від потенціалу корупціогенності посади службовця правоохоронної служби.

Введення і посилення низки адміністративно-правових заборон для службовців правоохоронних органів повинно супроводжуватися відповідним удосконаленням механізмів підготовки, відбору кандидатів на посади правоохоронної служби, а також заміщення вакантних посад діючими службовцями правоохоронної служби. Все це становить заходи п'ятого напрямку протидії корупції у службовій діяльності службовців правоохоронних органів.

II. Організаційно-кадрове забезпечення антикорупційної діяльності.

Удосконалення кадрової політики є важливим напрямом протидії корупції в правоохоронних органах, особливе значення заходів кадрової політики мають у системі профілактики корупційних явищ, адже кадрова політика поширюється в тому числі і на до службові правовідносини і багато в чому від її продуманості залежить подолання суб'єктивних чинників корупції.

У зв'язку з цим, для реалізації організаційно-кадрового напрямку протидії корупції необхідна наступна сукупність методів:

- впровадження систем професійного добору і розстановки кадрів на посади правоохоронної служби на підставі антикорупційних критеріїв;

- розробка комплексу заходів щодо формування сучасного кадрового резерву для заміщення вищих посад службовцями з тих, які мають антикорупційну репутацію;

- впровадження у практику кадрової роботи положення згідно з яким тривале, бездоганне, ефективне і антикорупційне виконання службовцем правоохоронної служби своїх службових обов'язків в обов'язковому порядку враховується при призначенні його на вищу посаду, присвоєння спеціального звання або при заохоченні;

- встановлення як підстави для звільнення службовця з посади правоохоронної служби порушення ним антикорупційних адміністративно-правових заборон;

- перевірки службовців, які проходять службу;

- встановлення обов'язкового врахування при доборі кадрів мотивації до служби в правоохоронних органах.

Прийняття кадрових рішень, заснованих на об'єктивному, всебічному і ретельному підході, багато в чому можуть сприяти скороченню можливості призначення на відповідні посади осіб, що не відповідають пропонованим вимогам і схильних до скоєння правопорушень корупційної спрямованості. Взаємопов'язаний з заходами організаційно-кадрового напрямку шостий напрям протидії корупції в системі правоохоронної служби.

III. Морально-етичне забезпечення антикорупційної діяльності.

Результати якісного відбору кандидатів на правоохоронну службу і подальша їх службова діяльність відповідно з принципами антикорупційних стандартів багато у чому залежать від відповідності поведінки службовців правоохоронної служби морально-етичним нормам. У цьому зв'язку при вибудовуванні системи протидії корупції в службовій діяльності службовців органів правоохоронних органів необхідно дотримуватися допомогою наступних методів:

- розробка і впровадження чітких поведінкових стандартів службовців правоохоронних органів і визначенні дисциплінарних стягнень за їх порушення;
- правове виховання державних службовців у рамках професійної освіти;
- впровадження механізму позачергової атестації службовця при виявленні його аморальної поведінки або вчинення ним неетичних вчинків;
- впровадження механізмів ідентифікації психологічної схильності до корупції кандидатів на правоохоронну службу або на заміщення вакантних посад з діючих службовців правоохоронної служби в системі підбору і розстановки кадрів, основними елементами якого є: блок виявлення мотивацій до корупційних дій; модель корупційної поведінки службовця правоохоронної служби і блок оцінки корупціогенності зовнішніх і внутрішніх умов причин і факторів особистості, які сприяють розвитку корупційних нахилів у службовця правоохоронної служби.

У розробці системи заходів антикорупційної спрямованості в цілях ефективної роботи правоохоронної системи важливо не тільки створення і впровадження внутрішніх антикорупційних параметрів. Враховуючи той фактор, що корупція – це соціальне явище, що вразила всі сфери державного управління і надає вплив на взаємовідносини держави практично з кожним його громадянином та інститутами громадянського суспільства, протидія їй не можлива без участі зазначених суб'єктів, а тому виділяється наступний напрям протидії корупції в службовій діяльності службовців правоохоронної служби.

IV. Соціально-суспільне забезпечення антикорупційної діяльності.

Соціальна складова корупції та її суспільна небезпека диктують необхідність не тільки розробки ефективних механізмів протидії розглянутої протиправної діяльності та форм громадського контролю над суб'єктами корупційної діяльності, але і механізмів, що поширюють свій вплив на потенційних «жертв» корупції службовців правоохоронної служби.

Таким чином, необхідно доповнити систему методів протидії корупції серед співробітників правоохоронних органів наступними:

- розробка ефективних форм громадського контролю, в тому числі шляхом активної демонстрації громадськості через засоби масової інформації всіх виявлених фактів посадових порушень;
- правове виховання та навчання населення на основі формування нетерпимого ставлення до проявів корупції у населення;
- впровадження антикорупційних передач правової просвіти громадян (недопущення створення і пропагування негативного образу службовців правоохоронної служби через засоби масової інформації);
- поширення взаємодії з громадськими організаціями антикорупційної спрямованості;
- здійснення зворотного зв'язку з громадянами, іншими інститутами громадянського суспільства;
- забезпечення доступу громадян до інформації про діяльність органів правоохоронної служби, в тому числі через засоби масової інформації;
- вдосконалення практики діяльності спеціальних бюро скарг, які б своєчасно реагували на листи і заяви громадян з приводу грубощів, неуважності або бездіяльності, а також незаконних дій і негідної поведінки службовців правоохоронної служби;
- пропаганда позитивних сторін діяльності співробітників правоохоронних органів, спрямована на зміцнення впевненості громадян, що основною метою їх діяльності є захист прав та інтересів громадян;
- пропаганда рекомендацій громадянам у разі допущення щодо них порушення закону з боку співробітників правоохоронних органів;
- розвиток системи заходів щодо реального та адекватного стимулювання осіб, які надають допомогу у виявленні та припиненні

корупційних дій працівників правоохоронних органів, чия поведінка та спосіб життя не сумісні з професійним боргом;

– пропаганда твердження про те, що в корупційних відносинах, що виникають у правоохоронному середовищі, завжди беруть участь два суб'єкта: службовець правоохоронної служби і громадянин, а тому розвиток корупційних явищ залежить від поведінки обох.

Представлені напрями антикорупційної діяльності в службовій діяльності співробітників правоохоронних органів враховані при обґрунтуванні антикорупційної програми протидії корупції в системі правоохоронної служби.

Пропонуємо впровадити спеціальну антикорупційну програму в правоохоронних органах на період 2016-2017 рр.

Антикорупційна програма дозволить забезпечити узгоджене застосування правових, економічних, освітніх, виховних, організаційних та інших заходів щодо запобігання корупції у правоохоронних органах, для досягнення найбільшої ефективності запобіжних заходів, відповідальності та відшкодування шкоди, заподіяної корупційними правопорушеннями. Антикорупційна програма розроблена з метою реалізації Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. [145]. Вона спрямована на зниження масштабів корупції в правоохоронному органі з урахуванням соціальної значимості й особливостей правоохоронної служби, наявності дискреційних повноважень у співробітників правоохоронного органу щодо застосування заходів державного примусу, в тому числі по залученню громадян і організацій до юридичної відповідальності.

В Антикорупційній програмі деталізуються стосовно до специфіки правоохоронного органу основні напрями боротьби з корупцією, які викладені в Національному плані протидії корупції, а також позначаються додаткові заходи, які будуть сприяти зниженню корупції у правоохоронному органі.

Особлива значимість антикорупційних заходів у правоохоронних органах пояснюється підвищеною суспільною небезпекою корупційних проявів серед співробітників: незаконне звільнення від кримінальної і адміністративної відповідальності, незаконне притягнення до кримінальної (чи адміністративної) відповідальності, порушення кримінальних справ або відмову від порушення кримінальної справи, надання переваг (дозволів) окремим особам в порушення встановленого порядку тощо.

Цілями Антикорупційної програми є:

- зниження рівня корупції при виконанні правоохоронним органом функцій, покладених законодавством України;
- усунення причин і умов, що породжують корупцію у правоохоронному органі.

Досягнення цілей Антикорупційної програми забезпечується рішенням наступних завдань:

- удосконалення нормативно-правового забезпечення діяльності правоохоронного органу з урахуванням зниження рівня корупціогенності нормативних правових актів;
- удосконалення організації та управління в правоохоронному органі напрямку зниження рівня корупціогенності умов діяльності співробітників правоохоронного органу, заміщуючих посади правоохоронної служби;
- моніторинг правопорушень, скоєних співробітниками правоохоронного органу, та ефективності заходів антикорупційної політики;
- реалізація комплексу заходів, спрямованих на підвищення виявлення корупційних діянь, вчинених працівниками правоохоронного органу, що заміщають посади правоохоронної служби, та збитків від їх вчинення;
- стимулювання антикорупційної поведінки посадових осіб, що заміщають посади правоохоронної служби, що діють у рамках законів і в відповідності з суспільними інтересами;

- формування антикорупційної громадської свідомості в середовищі співробітників правоохоронного органу та населення, що характеризується нетерпимістю державних службовців, громадян та організацій до корупційних дій;

- профілактика та попередження корупційних правопорушень у діяльності працівників правоохоронних органів;

- забезпечення невідворотності відповідальності за корупційні правопорушення, вчинені працівниками правоохоронного органу, що заміщають посади правоохоронної служби;

- залучення громадянського суспільства в реалізацію антикорупційної політики в правоохоронних органах;

- сприяння реалізації прав громадян і організацій на доступ до інформації про факти корупції в правоохоронному органі, а також на їх вільне висвітлення у засобах масової інформації.

Як індикатори ефективності реалізації заходів антикорупційної програми доцільно використовувати:

- зниження кількості скоєних правопорушень корупційного характеру співробітниками правоохоронного органу за 2016 – 2017 рр. у порівнянні з попередніми роками;

- відносне збільшення основних показників службової діяльності.

Описана вище антикорупційна програма спрямована на вдосконалення організації службової діяльності співробітників правоохоронних органів і передбачає проведення кількох блоків заходів.

Блок заходів, спрямованих на вдосконалення нормативно-правового регулювання діяльності службовців правоохоронних органів.

1. Розробка і ухвалення законодавчого акту, який комплексно регулював би порядок надходження на правоохоронну службу, її проходження та припинення, а також визначав правовий статус службовців правоохоронної

служби. Особливу увагу в законі має бути приділена наступним антикорупційним механізмів:

- визначення стандартів антикорупційної поведінки службовців правоохоронної служби;
- встановлення порядку надходження на правоохоронну службу, що зводить до мінімуму ризик прийняття на службу осіб, схильних до корупційної поведінки;
- встановлення системи заборон і обмежень, пов'язаних з проходженням правоохоронної служби;
- встановлення системи грошового утримання, соціальних компенсацій і гарантій, спрямованих на стимулювання антикорупційної поведінки службовців правоохоронної служби;
- встановлення обов'язків по обов'язковому майновому декларуванню службовцями правоохоронної служби, що заміщають корупціогенно небезпечні посади;
- визначення порядку службових розслідувань, у тому числі за фактами корупційних правопорушень.

При підготовці проекту закону повинен бути дотриманий принцип повноти і комплексності законодавчого регулювання, що передбачає включення до нього норм, які б всебічно регулювали відповідні правовідносини, і зводили до мінімуму підзаконну правотворчість у сфері проходження правоохоронної служби. У тих випадках, коли неможливо або важко врегулювати будь-який блок правовідносин безпосередньо в законі, до проекту закону повинен додаватися проект відповідного підзаконного акта.

2. Другим важливим напрямом вдосконалення нормативно-правового регулювання діяльності службовців правоохоронних органів є зменшення кількості норм, що передбачають дискретні повноваження правоохоронних органів.

Чинне законодавство, що регламентує правоохоронну діяльність, надає широкі повноваження правоохоронних органів, у тому числі пов'язані з

проведенням оперативно-розшукової діяльності, попереднього розслідування, різних контрольних заходів, притягнення до адміністративної відповідальності. Відповідні норми сформульовані таким чином, що прийняття конкретних рішень (про застосування форм контролю, про проведення оперативно-розшукових заходів, про обрання запобіжних заходів і т. д.) залишаються на розсуд посадових осіб органів, наділених відповідними повноваженнями.

Необхідно провести інвентаризацію і аналіз повноважень, наданих службовцям правоохоронної служби.

Крім того, необхідна розробка та прийняття на відомчому рівні посадових регламентів, які повинні найбільш повно врегулювати порядок і строки реалізації службовцями правоохоронної служби своїх повноважень. Як зазначалося раніше, наділення органів влади дискретними повноваженнями (тобто запровадження адміністративного розсуду при прийнятті управлінських рішень), носить корупціогенний характер.

3. Необхідним є також приведення законодавства у відповідність з вимогами міжнародних правових актів у сфері протидії корупції.

На міжнародному рівні розроблено і прийнято антикорупційні стандарти, що визначають єдині підходи до протидії корупції. Серед найважливіших міжнародних угод в антикорупційній сфері, до яких приєдналася Україна, відносяться:

- 1) Конвенція ООН проти корупції (2003 року);
- 2) Конвенція Ради Європи «Про кримінальної відповідальності за корупцію» (1999).

Будучи складовою частиною української правової системи, вони в першу чергу, визначають пріоритети законотворчої діяльності в сфері протидії корупції. Стосовно до вдосконалення служби співробітників правоохоронних органів необхідно вжити наступних заходів в рамках норм міжнародних угод:

– Встановити норми, згідно з якими акти корупції, вчинені службовцями правоохоронної служби, визнаються тяжкими кримінальними злочинами.

– Прийняти норми законодавства, які дозволять проводити конфіскацію доходів від корупції та пов'язаних з нею злочинів.

– Організувати порядок прийому на службу співробітників, що відрізняються високим ступенем чесності й непідкупності, що гарантує прийом на службу, при якому співробітників не ставлять в невігідні умови.

– Забезпечити відповідні гарантії запобігання зловживань повноваженнями з боку службовців, які проходять службу в системі органів по боротьбі з корупцією.

– Встановити чіткий порядок контролю достовірності задекларованих доходів, майна і майнових зобов'язань співробітника правоохоронного органу і членів його сім'ї.

– Розробити механізм заохочення участі інститутів громадянського суспільства у рамках заходів щодо запобігання корупції у правоохоронному органі.

4. Важливими заходами є також забезпечення антикорупційної експертизи відомчих нормативних правових актів.

Закон України «Про запобігання корупції» серед заходів з профілактики корупції виділяє проведення антикорупційної експертизи правових актів і їх проектів. Експертиза на предмет наявності норм, які можуть сприяти корупції (потенційно корупційних норм) повинна охоплювати як акти законодавства, так і підзаконні нормативні правові акти, у тому числі нормативні правові акти, прийняті правоохоронними органами у межах їх компетенції.

Із вступом в дію Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» від 7 квітня 2011 року (який зараз втратив чинність) в нашій державі запроваджено здійснення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів.

Законодавством передбачено проведення державної експертизи на корупціогенність (вона здійснюється Міністерством юстиції України), а також незалежної (громадської) експертизи (вона здійснюється юридичними і фізичними особами, акредитованими при Міністерстві юстиції України).

5. Ще однією з ефективних заходів є усунення норм, що передбачають можливість накладення альтернативної санкції за правопорушення. Альтернативна санкція являє собою санкцію правової норми, що передбачає можливість застосування одного з двох чи більше несумісних заходів юридичної відповідальності за вчинення правопорушення. Якщо в законодавстві не визначені умови, при яких застосовується кожна з взаємовиключних заходів відповідальності, тобто вибір цих заходів залишається на розсуд посадової особи, уповноваженої на її застосування, то з'являється можливість застосування санкцій під впливом корупційних чинників.

У цих цілях можна рекомендувати провести аналіз альтернативних санкцій, реалізація яких належить до компетенції відповідних правоохоронних органів, з метою визначення можливості їх виключення. Усунення альтернативних санкцій можливо наступними методами:

- заміна альтернативної санкції на абсолютно визначену, тобто застосування за правопорушення лише однієї санкції з можливістю її зміни (збільшення / зменшення) при наявності обтяжуючих або пом'якшуючих відповідальність обставин;

- залишення альтернативної санкції з зазначенням умов, при яких підлягає застосуванню кожна із заходів відповідальності.

Враховуючи, що повноваження правоохоронних органів, в основному закріплені нормами законодавства, і правоохоронні органи не наділені правом законодавчої ініціативи, то можливе формування міжвідомчої комісії з підготовки та подання відповідних проектів нормативних правових актів.

Блок заходів, спрямованих на адміністративно-правове забезпечення протидії корупції:

1. Впровадження системи обов'язкового декларування доходів, майна і фінансових зобов'язань службовців, що заміщають посади правоохоронної служби, а також їх близьких родичів.

Законом про запобігання корупції передбачено обов'язкове декларування державними службовцями декларацій про доходи, майно і зобов'язання майнового характеру. Указом Президента України затверджено Положення про подання громадянами, які претендують на заміщення посад державної служби, і державними службовцями відомостей про доходи, майно і зобов'язання майнового характеру. Декларації подаються у відповідні кадрові підрозділи. Перевірка полягає в зіставленні відомостей про доходи, майно та майнові зобов'язання, наявних у розпорядженні офіційних органів або організацій / фізичних осіб, від яких державний службовець отримав відповідний дохід (майно, майнові зобов'язання) з відомостями, наданими державним службовцем. Інформація, необхідна для контролю, може перебувати у податкових органів (про офіційні доходи, банківські рахунки, нерухоме майно, транспортні засоби), банків (про рух грошових коштів по рахунках), депозитаріїв (про цінні папери) і т. д.

Як показує практика зарубіжних держав, декларування майна переслідує дві мети:

- забезпечення прозорості діяльності державних службовців;
- отримання даних, які у разі необхідності можуть сприяти проведенню розслідування стосовно державного службовця.

Українське законодавство про обов'язкове декларування головним чином орієнтовано на досягнення першої мети.

Для створення ефективної системи декларування доходів, майна і зобов'язань службовців правоохоронної служби потрібно:

- визначити перелік підстав, при яких подання декларацій є обов'язковим. Такими підставами можуть виступати: вступ на службу в правоохоронний орган, проходження певного періоду часу (звітного періоду) – календарного року;

– визначити перелік посад службовців правоохоронної служби, особи, що заміщають які повинні подавати декларації. Пропонується включити декларації перелік документів, необхідних для подання при вступі на правоохоронну службу. Обов'язок щорічно подавати декларації можна рекомендувати покласти на посадових осіб, заміщуючих потенційно корупціогенні посади, а не тільки на осіб, займають керівні посади;

– визначити порядок подання службовцями правоохоронної служби відомостей про доходи та витрати службовців правоохоронної служби та членів їх сімей;

– визначити перелік підтвердних документів, які додаються до декларацій (копія свідоцтв про право власності на об'єкти нерухомості, копії довідок з місця роботи за сумісництвом тощо) для можливості ефективного здійснення повноти і достовірності поданих відомостей;

– визначити порядок направлення запитів до компетентних органів для зіставлення відомостей, що містяться у деклараціях, та відомостей, наявних у розпорядженні зазначених державних органів;

– наділити необхідними повноваженнями відповідні органи (підрозділи) по отриманню інформації від організацій, які реєструють операції з нерухомим майном, цінними паперами, іншими об'єктами, що підлягають обов'язковому декларуванню;

– визначити строки і порядок проведення перевірок за результатами подання відомостей про доходи та витратах службовців правоохоронної служби та членів їх сімей;

– регламентувати процедури розгляду перевірок та винесення рішень за їх результатами.

2. Вдосконалення механізму службових перевірок (службового розслідування).

Службова перевірка являє комплекс заходів здійснюваний у процедурному порядку уповноваженою посадовою особою, спрямований на

виявлення наявності підстав для притягнення службовця правоохоронної служби до дисциплінарної відповідальності.

Службова перевірка проводиться стосовно службовця при наявності відомостей про вчинення ним дисциплінарного проступку. В ході її проведення встановлюється наявність або відсутність факту дисциплінарного проступку, обставини його вчинення, ступінь і характер вини службовця в порушенні службової дисципліни, а також виносяться пропозиції про застосування щодо нього конкретних заходів відповідальності, встановлених законодавством.

Службові перевірки повинні стати невід'ємною частиною механізму протидії корупційним правопорушенням в правоохоронних органах. Чинне законодавство детально не регламентує порядок і терміни їх проведення, повноваження посадових осіб, які мають право їх проводити, права службовця правоохоронної служби, стосовно якого проводиться перевірка.

3. Класифікація та затвердження переліку посад правоохоронної служби в залежності від потенціалу корупціогенності. Як показує практика виявлення корупційних правопорушень у правоохоронних органах, корупційним ризикам піддаються підрозділи та особи, що заміщають певні посади (потенційно корупціогенні посади). Так, в органах внутрішніх справ найбільшу кількість корупційних правопорушень виявляється у відношенні дільничних уповноважених, співробітників підрозділів ДПС і співробітників слідчих підрозділів. Крім того, громадські організації антикорупційної спрямованості володіють інформацією про найбільш поширені факти корупції в правоохоронних органах і посадових особах.

Потенційно корупціогенну посаду правоохоронної служби можна визначити як посаду правоохоронної служби, що передбачає широкі межі розсуду при прийнятті управлінських рішень, можливість необґрунтованого застосування винятків із загальних правил, притягнення до юридичної відповідальності особою, яка заміщує цю посаду, що може призвести до виникнення корупційних взаємодій.

Враховуючи викладене, а також беручи до уваги кількість і обсяг дискретних повноважень, покладених на осіб, що заміщають посади правоохоронної служби, необхідно в кожному правоохоронному органі скласти перелік потенційно корупціогенних посад. З урахуванням цих переліків повинна вибудовуватися система адміністративно-правових заборон та заходів соціально-економічного забезпечення (чим нижче потенціал корупціогенності, тим менше коло адміністративно-правових заборон і навпаки).

4. Введення персональної відповідальності керівників за корупційну поведінку підлеглих.

Керівники підрозділів правоохоронних органів (безпосередні начальники) повинні забезпечувати проведення виховної роботи серед своїх підлеглих, у тому числі в дусі формування негативного ставлення до корупції.

Практика профілактичної роботи в правоохоронних органах показує, що корупційні правопорушення в окремих підрозділах відбуваються з відома або мовчазної згоди безпосередніх начальників. У зв'язку з цим потрібно застосування заходів підвищеної відповідальності до керівників підрозділів, підлеглі яких вчинили корупційні правопорушення. Правовою підставою відповідальності начальників є невиконання або неналежне виконання обов'язків щодо проведення виховної роботи з підлеглими, незабезпечення у ввіреному колективі нетерпимого ставлення до будь-яких проявів корупції.

Блок заходів, спрямованих на вдосконалення заходів соціально-економічного забезпечення і підтримки службовців правоохоронної служби.

1. Підвищення рівня оплати праці працівників правоохоронних органів до прийняттого рівня.

Одним із серйозних корупційних чинників є невідповідність рівня оплати праці до рівня, що забезпечує гідне існування. Як показує практика, часто корупційні правопорушення здійснюються не через прагнення до наживи, а в силу важкого матеріального становища співробітників правоохоронних органів, бажання забезпечити задоволення життєво

необхідних потреб. Розмір грошової винагороди співробітників правоохоронних органів значно нижче рівня зарплат у недержавному секторі економіки. Потрібно істотне підвищення розмірів грошового винагороди службовців правоохоронної служби, збільшивши їх до рівня оплати праці в недержавному секторі. Одним з можливих резервів для підвищення оплати праці в правоохоронних органах є оптимізація їх організаційно-штатної структури, підвищення результативності службової діяльності.

2. Матеріальне заохочення антикорупційної поведінки службовців правоохоронної служби. Посилення державного та громадського контролю за службовцями правоохоронної служби, встановлення додаткових заборон і обмежень особам, заміщуючим потенційно корупціогенні посади, може бути ефективним лише за умови одночасного заохочення державою сумлінної поведінки службовців.

Найважливішими з таких заходів є додаткові виплати державним службовцям, щодо яких застосовуються заходи внутрішнього контролю. Чинним законодавством передбачена система оплати праці співробітників правоохоронних органів, що включає отримання грошового утримання, що включає оклад за посадою, оклад за спеціальне звання та додаткові виплати. Спеціальних «антикорупційних» додаткових виплат законодавство не передбачає.

У цьому зв'язку може бути запропоновано встановлення осіб, які займають корупціогенні посади, обґрунтованих з антикорупційної точки зору розмірів щомісячної надбавки за особливі умови правоохоронної служби. Повноваження щодо встановлення зазначеної надбавки належать керівнику відповідного органу виконавчої влади, в якому передбачена правоохоронна служба.

Блок заходів, спрямованих на удосконалення організаційно-кадрового забезпечення протидії корупції в правоохоронних органах.

1. Впровадження систем професійного добору і розстановки кадрів на посади правоохоронної служби на підставі антикорупційних критеріїв.

Однією з серйозних проблем, з якою стикаються правоохоронні органи, є недостатньо чітко відпрацьовані механізми професійного відбору кадрів на потенційно корупціогенні посади. Слід використати попередній досвід, коли кандидати до вступу у правоохоронні органи піддавались серйозній особистій перевірці, встановлювалась їх лояльність та законослухняність шляхом спостереження та опитування кола осіб, які могли надати подібну інформацію – родичів, друзів, вчителів тощо.

Нерідко основним мотивом вступу кандидатів на службу в правоохоронні органи виступає бажання збагатитися за рахунок використання широких повноважень, наданих державою. У зв'язку з цим потрібна розробка і впровадження в практику методики ідентифікації кандидатів на службу в правоохоронних органах, схильних до корупції. В основі цієї методики повинна знаходитися модель корупційної поведінки, що представляє собою опис типових ознак, що характеризують особистість, схильну до корупції. Виявлення цих ознак може здійснюватися на підставі вивчення соціально значущої інформації про кандидата на службу (відомості про попередні місця роботи, одержуваної на них заробітної плати), а також результати обов'язкового психологічного тестування (виявлення мотивації, ступеня залежності поведінки від оточення і т. д.). Додатковим заходом, що дозволяє оцінити не тільки ступінь професіоналізму, але і виявити ті чи інші риси характеру співробітників правоохоронних органів, у тому числі схильність до корупції, є встановлення випробувального терміну для кандидатів на службу.

2. Закріплення у відомчих нормативних правових актах обов'язкової ротації кадрів на посадах правоохоронної служби з періодичністю в залежності від потенціалу корупціогенності посади службовця правоохоронної служби. Ротація кадрів являє собою періодичне переміщення службовців правоохоронної служби по службі з однієї посади на іншу чи на аналогічну посаду на іншій території за ініціативою відповідного правоохоронного органу. Метою ротації кадрів є недопущення або

припинення можливих корупційних зв'язків, у які може бути залучена посадова особа правоохоронних органів. На різних посадах правоохоронної служби час, необхідний для встановлення стійких корупційних зв'язків, може різнитися від декількох місяців до декількох років. Враховуючи викладене, періодичність ротації кадрів також повинна встановлюватися залежно від тривалості часу, який потрібен для встановлення корупційних зв'язків. Період безперервного заміщення потенційно корупціогенних посад не повинен перевищувати 2-4 роки.

При введенні норм, що передбачають зміну місця проживання службовців правоохоронної служби при їх ротації, обов'язково необхідно передбачити норми, що визначають механізми гарантованого і безумовного забезпечення житлом співробітників, що примусово переміщуються, без зниження якості їх проживання на новому місці або з реальною компенсацією всіх супроводжуваних таким переміщенням втрат і погіршення якості життя.

3. Встановлення в якості підстав для звільнення службовця з посади правоохоронної служби порушення ним антикорупційних адміністративно-правових заборон. Даний захід, в першу чергу, спрямований на попередження корупції, а також на виключення випадків, коли особи, які вчинили корупційні правопорушення, можуть продовжувати службу в правоохоронних органах.

4. Розробка та ведення єдиного реєстру службовців правоохоронної служби, притягнутих до кримінальної відповідальності за корупційні злочини та/або звільнених за корупційні правопорушення, які не містять ознак злочинів. Неприпустимою є практика, коли службовець, який скоїв корупційне правопорушення та звільнений за цією підставою зі служби (притягнутий до кримінальної відповідальності за корупційний злочин), може вступити на службу в інший правоохоронний орган або орган державної влади (місцевого самоврядування). Подібна практика повинна бути виключена не тільки через можливість рецидиву корупційних правопорушень, але і для їхнього попередження. Можливість появи

негативної репутації повинна поряд з іншими заходами стати одним з факторів, що стримують схильних до корупції співробітників правоохоронних органів від порушення законодавства.

5. Розробка комплексу заходів щодо формування сучасного кадрового резерву для заміщення вищих посад службовцями з числа тих, які мають антикорупційну репутацію. Кадровий резерв правоохоронного органу представляє собою список службовців, які відповідають установленим кваліфікаційним вимогам для заміщення наявних або утворення вакантних посад правоохоронної служби і готових до призначення на посади правоохоронної служби відповідного напрямку діяльності.

При прийнятті рішення про включення в кадровий резерв повинна враховуватися антикорупційна репутація претендентів. Неприпустимо включення до кадрового резерву осіб, які вчинили корупційні правопорушення.

Блок заходів, спрямованих на морально-етичне забезпечення протидії корупції.

Під морально-етичним забезпеченням протидії корупції розуміється комплекс заходів, що проводиться в цілях попередження корупційної діяльності співробітників правоохоронних органів як один з основних способів нормативної регуляції в системі правоохоронної служби. Морально-етичне забезпечення протидії корупції полягає у формуванні у населення з точки зору моральності основ поведінки співробітників правоохоронних органів при здійсненні ними своїх посадових повноважень, так і громадян при зверненні до службовців правоохоронної служби, а також будь-якій іншій взаємодії з працівниками правоохоронних органів. Морально-етичне забезпечення протидії корупції повинно сприяти в кінцевому підсумку формуванню у населення, в тому числі і у співробітників правоохоронних органів, ставлення до корупціонера як до злочинця. Це має досягатися в суспільстві шляхом формування в суспільній свідомості образу «гідного» працівника правоохоронного органу, поведінка якого має

відповідати суспільним вимогам з точки зору моральності при виконанні ним покладених на нього службових обов'язків.

Таким чином, в суспільній свідомості повинна бути вибудована своєрідна «модель» поведінки посадової особи, що може бути досягнуто шляхом формування певних поглядів, принципів, ставлення до певної поведінки, що стосуються виконання службових обов'язків службовців правоохоронної служби.

У результаті повинна бути сформована система моральних норм, яка регулює поведінку співробітника правоохоронних органів, відповідно до якої поведінка працівника, який порушив ці норми, має засуджуватися суспільством.

Встановлення морально-етичних засад протидії корупції в правоохоронній службі може бути досягнуто наступними заходами.

1. Розробка та впровадження чітких поведінкових стандартів службовців правоохоронної служби.

Для цього в кожному правоохоронному органі потрібна розробка і запровадження кодексів професійної етики, складовою частиною яких повинні стати стандарти антикорупційної поведінки службовців правоохоронної служби. Кодекс повинен бути так званим посібником при розгляді справ про порушення принципів і норм професійної етики. Завданням кожного кодексу є визначення основних моральних орієнтирів, якими повинні керуватися працівники правоохоронних органів при здійсненні своїх професійних обов'язків з тим, щоб їх діяльність не суперечила справедливим інтересам осіб, що звертаються в правоохоронні органи.

2. Створення та впровадження програм етичної освіти службовців правоохоронної служби.

Даний захід передбачає створення цілісної системи етичної освіти. В рамках функціонування даної системи передбачається постійне проведення спеціальних семінарів і тренінгів з працівниками правоохоронних органів, а

також розробку і впровадження в рамках програм підвищення кваліфікації службовців правоохоронної служби спеціального курсу.

Мета даних заходів – сприяти формуванню у співробітників відповідних психологічних і моральних якостей як необхідних умов їх повсякденної діяльності, що допоможе їм у формуванні психологічної і моральної культури ділового спілкування.

Основним завданням створення системи етичної освіти є засвоєння службовцями правоохоронної служби цінностей державної служби, формування у них усвідомлення важливості та відповідальності державної служби як форми служіння суспільству і державі, роз'яснення питань адміністративної та кримінальної відповідальності за корупційні правопорушення та злочини, основних положень законодавства щодо протидії корупції, ситуацій конфлікту інтересів та механізмів її подолання, формування чіткого уявлення про дії і прояви в діяльності службовців правоохоронної служби, які розглядаються як корупційні.

Даний захід передбачає розробку у кожному правоохоронному органі спеціального курсу в рамках програм підвищення кваліфікації службовців правоохоронної служби, а також проведення спеціальних семінарів (семінарів-нарад) та тренінгів.

Блок заходів щодо забезпечення громадського контролю щодо протидії корупції в правоохоронних органах.

1. Постійне проведення моніторингу повідомлень засобів масової інформації про факти корупції в правоохоронних органах з метою вивчення громадської думки з даної проблеми.

Дана діяльність повинна здійснюватися з метою вивчення досвіду боротьби з корупцією; наукових досліджень і розробок з проблеми протидії корупційним правопорушенням у сфері службової діяльності; формування морально-етичної оцінки корупційної поведінки співробітника правоохоронного органу; популяризації антикорупційної діяльності та

посилення контролю за виконанням норм законодавства, що регламентують порядок відповіді на запити ЗМІ про факти корупції та ін.

2. Правова освіта населення на основі формування нестерпного ставлення до проявів корупції у населення.

Будучи об'єктом соціально-духовної дійсності, правове виховання і правове навчання не є споконвічно закладеними в суспільній або індивідуальній психіці. Є об'єктивна необхідність в їх примусовому формуванні у громадян. Правова освіта являє собою систему заходів, що впливають на психіку людини, в цілях формування високої правосвідомості і правової культури. Правова освіта може включати декілька блоків питань по правовому вихованню, правовій пропаганді, цілеспрямованому впливу юридичної практики та ін.

3. Забезпечення доступу громадян до інформації про діяльність органів правоохоронної служби, в тому числі через засоби масової інформації. Забезпечення доступу громадян до інформації про діяльність органів правоохоронної служби являє собою систему організаційних заходів, безпосередньо спрямованих на інформування громадян про боротьбу з корупцією в правоохоронних органах, у тому числі шляхом опублікування відповідних звітів на відомчих сайтах і визначення регламентів роботи «телефонів довіри». Дана система заходів, спрямована на забезпечення режиму максимальної гласності при здійсненні антикорупційних заходів, популяризації антикорупційної діяльності, підтримки журналістського співтовариства у діяльності з протидії корупційним проявам у правоохоронному органі, сприйняття корупції населенням як комплексного соціального явища, боротьба з яким повинна починатися в органах державного управління.

4. Підтримка діяльності та поширення взаємодії з громадськими організаціями антикорупційної спрямованості.

Ефективне встановлення і підтримання стосунків з громадськими організаціями антикорупційної спрямованості з метою визначення найбільш

корупційно небезпечних видів правоохоронної діяльності, пропагування в суспільстві нетерпимого ставлення до корупційних проявів, підвищення довіри громадськості до правоохоронних органів є основою антикорупційної стратегії. Реалізація взаємодії з громадськими організаціями передбачає можливу участь правоохоронних органів у розробці соціальних антикорупційних програм, формуванні соціальних інститутів щодо запобігання корупції та ін.

Блок спеціальних заходів протидії корупції.

1. Розвиток заходів ранньої профілактики корупції.

До заходів ранньої профілактики корупційних правопорушень відноситься проведення роз'яснювальних бесід з працівниками правоохоронних органів, включаючи керівників відповідних структурних підрозділів правоохоронних органів, при наявності інформації про можливі конфлікти інтересів, а також про можливі корупційні правопорушення відповідних підрозділах. Зазначені бесіди повинні проводитись працівниками підрозділів правоохоронних органів, які забезпечують власну безпеку. Як показує практика, такі заходи є досить ефективними для зниження ризику корупційних проявів.

2. Удосконалення системи підготовки кадрів для підрозділів, що забезпечують власну безпеку правоохоронних органів.

Вимагається встановлення і реалізація підвищених вимог до кандидатів на службу в підрозділах, що забезпечують власну безпеку правоохоронних органів: додаткове тестування, обов'язкова позитивна антикорупційна репутація, високий рівень правосвідомості і правової культури, нетерпиме ставлення до будь-яких корупційних проявів. Кандидати повинні проходити поглиблену перевірку перед вступом на службу в підрозділи власної безпеки.

Висновки до розділу 3

На підставі проведеного дослідження можна запропонувати такі висновки в даному розділі:

1. Одним із пріоритетних напрямів досліджень, спрямованих на підвищення ефективності виявлення та викриття корумпованих співробітників правоохоронних органів, що співпрацюють з організованими злочинними групами, повинна стати розробка методичних рекомендацій розслідування, у ході якої виявляються та викриваються корупційні прояви чи система серед співробітників правоохоронних органів.

Організаційно-управлінські заходи протидії корупції в правоохоронних органах слід поділити на такі: організаційні заходи, спрямовані на виявлення причин та умов корупції; організаційні заходи, спрямовані на усунення причин та умов корупції; організаційні заходи щодо вироблення стратегічних, тактичних та методологічних завдань діяльності із протидії корупції в правоохоронних органах; організаційні заходи, спрямовані на створення умов для правомірного функціонування служб та підрозділів правоохоронних органів, виконання співробітниками правоохоронних органів своїх обов'язків в межах та на підставі закону.

Функціонування в державі системи органів, які здійснюють контрольню-наглядову діяльність у сфері протидії корупції, потребує забезпечення їх достатньої самостійності та усунення випадків безпідставного, невинновданого і необгрунтованого втручання в діяльність. Зазначене положення, зокрема, впливає з норм ст.ст. 6 та 36 Конвенції Організації Об'єднаних Націй „Проти корупції”, підписаної від імені України 11 грудня 2003 року в м. Меріда. У свою чергу, це передбачає належне забезпечення державою самостійності органів, що протидіють корупції, в тому числі і в правоохоронних органах, унеможливлення будь-якого невинновданого тиску на них.

2. Підвищенню ефективності контрольню-наглядової діяльності з метою зменшення корупційних проявів в правоохоронних органах України буде сприяти реалізація у практику комплексу заходів організаційно-управлінського характеру, серед яких основними, на нашу думку, є:

упорядкування системи правового регулювання суспільних

відносин у сфері протидії корупції;

- закріплення оновленого статусу суб'єктів контрольно-наглядової діяльності на законодавчому рівні;

- посилення дієвості контролю: державного – в першу чергу, у формі прокурорського нагляду, і громадського – за діяльністю уповноважених органів і підрозділів у сфері протидії корупції;

- запровадження у практику більш досконалої науково обґрунтованої організаційної структури уповноважених органів і підрозділів, що протидіють корупції в правоохоронних органах;

- покращання процедури комплектування уповноважених органів і підрозділів з наданням переваги високопрофесійним і досвідченим кадрам, здатним належним чином, принципово й неупереджено виконувати державне завдання з протидії корупції;

- належне фінансове та матеріально-технічне забезпечення уповноважених органів і підрозділів.

У подальшому потребують додаткового вивчення і наукового обґрунтування визначення функцій правоохоронних органів України як реформованого спеціального структурного підрозділу, їх пристосування до напрямів роботи та завдань органів правоохоронних органів, що в умовах фінансово-економічної кризи лише ускладнюються.

Матеріали даного розділу висвітлено у наступних публікаціях автора:
[60, 62, 63].

ВИСНОВКИ

У дисертації вирішено наукове завдання, що полягає в обґрунтуванні організаційно-управлінських засад запобігання та протидії корупції у правоохоронних органах та розробці рекомендацій щодо їх удосконалення.

Отримані в процесі дослідження результати дають змогу сформулювати наступні висновки:

1. Встановлено, що проблему корупції серед посадових осіб правоохоронних органів необхідно розглядати у контексті загальної криміналізації соціальних сфер діяльності країни, обумовленої соціальною та економічною нестабільністю у поєднанні з недосконалістю законодавства, внаслідок чого послаблюється система державного управління та контролю. Сприятливою умовою корупції є закріплення у свідомості громадян уяви про те, що за допомогою корупційних діянь створюються можливості для вирішення проблемних питань. Фактором, що сприяє поширенню корупції є низька ефективність діючих антикорупційних заходів. Здійснено правовий аналіз корупційних правопорушень в правоохоронних органах як самостійного виду правопорушень.

Обґрунтовано, що управління правоохоронними органами – це вид соціального управління і різновид державного управління, пов'язаний з реалізацією цілей і функцій держави, виконуваної спеціально призначеними особами або апаратами спеціальних органів виконавчої влади держави (поліції чи міліції), призначеними для захисту життя, здоров'я, прав і свобод громадян, власності, природного середовища, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань.

2. Досліджено корупційне правопорушення як складне соціально-політичне, соціально-правове, соціально-економічне, соціально-психологічне явище, що дало змогу найбільш повно охарактеризувати їх системність та чинники, що спричиняють розвиток корупційних проявів серед посадових осіб правоохоронних органів. Заходи запобігання та протидії корупції в

правоохоронних органах мають носити комплексний характер та поєднувати правові, організаційні, управлінські процедури, які мають поширюватись на всі сфери діяльності держави й ґрунтуватися на науковому розумінні природи корупції, аналізі причин, що сприяють її існуванню відповідно до розвитку суспільних відносин в державі.

Доведено, що потужним інструментом протидії корупції в сучасних умовах є проактивний підхід, який на відміну від традиційного реактивного управління, базується на ідеї завчасного упередження проблем та негараздів, скоєння правопорушень, в т. ч. корупційних деліктів як всередині організації, так і в зовнішньому середовищі за рахунок: а) гуманістичного особистісно орієнтованого підходу до працівників правоохоронної організації; б) оптимізації усіх компонентів системи роботи з персоналом (психологічного відбору, мотивації, оцінки діяльності, навчання, особистісного розвитку управлінців і працівників, планування їх життя, кар'єри та діяльності; в) організації ефективної командної роботи та лідерства в правоохоронному підрозділі; г) налагодження ефективної системи міжособистісних відносин серед персоналу. Ці основні принципи проактивного підходу, безумовно, можуть бути використані при застосуванні організаційно-управлінських заходів в сфері протидії і запобігання корупції в правоохоронних органах.

3. У дисертації доведено, що для успішного запобігання та протидії корупції в правоохоронних органах велику роль відіграє вивчення особистості корупціонера, кримінологічні особливості якої є первинними, оскільки вони є джерелом, суб'єктивною причиною злочинних дій. Без вивчення особистості неможливе ефективне викриття та розслідування корупційних злочинів серед працівників правоохоронних органів, а також проведення ефективної профілактичної діяльності щодо корупції серед працівників правоохоронних органів. Розглянуто основні соціально-психологічні регулятори формування корупційної поведінки правоохоронця на різних рівнях диспозиції особистості та ефективні методи її діагностики,

що дозволяє ефективно вживати різні організаційно-управлінські заходи щодо запобігання та протидії корупції в правоохоронних органах. На підставі емпіричного дослідження обґрунтовано мотиви корупційних правопорушень серед працівників правоохоронних органів, серед яких домінуючим, як правило, є корисливий мотив, який лише інколи відходить на другий план, поступаючись місцем необхідності відчуття влади, поваги оточуючих та ін.

Поширення корупції в органах внутрішніх справ, на думку автора, пов'язане із наступними обставинами: по-перше органи внутрішніх справ – найбільш чисельне правоохоронне відомство; по-друге, сфера діяльності органів внутрішніх справ доволі різноманітна і пов'язана із здійсненням контролю за дотриманням різноманітних правил і приписів в різних сферах (серед них: безпека дорожнього руху, торгівля, міграція населення, охорона громадського порядку, в тому числі превенція правопорушень), в яких зачіпаються найбільш важливі права і свободи громадян.

4. Запропоновано класифікацію організаційно-управлінських заходів запобігання та протидії корупції в правоохоронних органах, зокрема виділено заходи, спрямовані на діагностику причин та умов корупції; заходи, спрямовані на усунення причин та умов корупції; заходи щодо вироблення стратегічних та оперативних завдань антикорупційної діяльності в правоохоронних органах; заходи, спрямовані на створення умов для правомірного функціонування служб та підрозділів правоохоронних органів, виконання співробітниками правоохоронних органів своїх обов'язків в межах та на підставі закону.

Обґрунтовано, що ефективність запровадження заходів протидії корупції серед співробітників правоохоронних органів залежатиме від системності та узгодженості цих заходів з іншими нормативно-правовими актами, які регулюють питання організації проходження служби в підрозділах правоохоронних органів внутрішніх справ. Основними напрямками протидії корупції серед співробітників правоохоронних органів мають бути: удосконалення антикорупційного законодавства; формування в

правоохоронних органах сучасного управлінського апарату; превенція корупції; удосконалення заходів щодо виявлення, розслідування, розгляд фактів корупційних діянь; притягнення винних осіб, до передбаченої законом відповідальності, за корупційні правопорушення у всіх випадках їх вчинення.

5. Визначено напрями запобігання та протидії корупції в правоохоронних органах: попередження корупційних проявів; нормативно-правове забезпечення антикорупційної діяльності; соціально-економічне забезпечення антикорупційної діяльності; адміністративно-правове забезпечення антикорупційної діяльності; організаційно-кадрове забезпечення антикорупційної діяльності; морально-етичне забезпечення антикорупційної діяльності та запропоновано проект антикорупційної програми в правоохоронних органах на період 2016-2017 рр., в якій деталізовані стосовно до специфіки правоохоронного органу основні напрями запобігання та протидії корупції, які будуть сприяти зниженню корупції в правоохоронних органах. Розглянуто ризики, які можуть сприяти проявам корупції в правоохоронних органах України та запропоновано способи їх мінімізації.

Підвищенню ефективності контрольної-наглядової діяльності з метою зменшення корупційних проявів в правоохоронних органах України буде сприяти реалізація у практику комплексу заходів організаційно-управлінського характеру, серед яких основними, на думку автора, є:

- упорядкування системи правового регулювання суспільних відносин у сфері протидії корупції;
- закріплення оновленого статусу суб'єктів контрольної-наглядової діяльності на законодавчому рівні;
- посилення дієвості контролю: державного – в першу чергу, у формі прокурорського нагляду, і громадського – за діяльністю уповноважених органів і підрозділів у сфері протидії корупції;
- запровадження у практику більш досконалої науково обґрунтованої організаційної структури уповноважених органів і підрозділів, що

протидіють корупції в правоохоронних органах;

– покращання процедури комплектування уповноважених органів і підрозділів з наданням переваги високопрофесійним і досвідченим кадрам, здатним належним чином, принципово й неупереджено виконувати державне завдання з протидії корупції;

– належне фінансове та матеріально-технічне забезпечення уповноважених органів і підрозділів.

На сучасному етапі розвитку України важливим для органів влади є завдання реалізації ефективної антикорупційної політики. Особливого значення в цих умовах набуває комплексне теоретичне дослідження організаційно-управлінських засад протидії корупції в правоохоронних органах.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В.Б. Виконавча влада і адміністративне право / НАН України; Інститут держави і права ім. В.М.Корецького / Вадим Борисович Авер'янов (ред.). – К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. – 668 с.
2. Алфьоров С. М. Адміністративно-правова діяльність щодо протидії корупції в органах внутрішніх справ [Текст]: монографія / С. М. Алфьоров. – Х.: Золота миля, 2011. – 372 с.
3. Алфьоров С.М. До питання відповідальності працівника ОВС для реалізації загального механізму протидії в органах внутрішніх справ / С. М. Алфьоров // Публічне право. – №3. – 2011. – С.59–64
4. Алфьоров С.М. Суб'єкти адміністративно-правової діяльності із протидії корупції в ОВС / С. М. Алфьоров // Науковий вісник Дніпропетровського університету внутрішніх справ. – 2011. – № 1. – С.4–10.
5. Антикоррупционные документы и инструменты: международный и национальный опыт борьбы с коррупцией. – М.: Прав-Издат, 2004. – 302с.
6. Антонова О. Суспільний вплив на формування публічної служби в сучасній Україні: морально-етичний аспект / О.Антонова, В. Клімович // Публічне адміністрування: теорія та практика : електрон. зб. наук. пр. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2015. – Вип. 1(13). – Режим доступу : [http://dridu.dp.ua/zbirnik/2015-01\(13\)/16.pdf](http://dridu.dp.ua/zbirnik/2015-01(13)/16.pdf)
7. Ануфрієв М.І. Працівники органів внутрішніх справ як державні службовці / М. Ануфрієв // Вісник Запорізького юридичного інституту – 2003. – № 3. – С.3–11.
8. Аркуша Л.И. Выявление и расследование организованной преступной деятельности при наличии коррупционных связей / Л. Аркуша. – Одесса: Одесская национальная юридическая академия, 2003. – 207 с.
9. Багрий-Шахматов Л.В. Уголовно-правовые и криминологические

проблеми корупції, теневої економіки і боротьби з ними / Л. Багрий-Шахматов. – Одеса: Ластар, 2001. – 530 с.

10. Бандурка А. М. Преступность в Украине: причины и противодействие / Бандурка А. М., Давыденко Л. М. / Национальный ун-т внутренних дел. – Х.: Государственное специализированное издательство «Основа», 2003. – 368 с.
11. Бандурка О. М. Оперативно-розшукова діяльність: Підруч. для вищ. закл. освіти / Бандурка О. М. // Національний ун-т внутрішніх справ. – Х.: Видавництво Національного університету внутрішніх справ, 2002. – 336 с.
12. Бачинська І. Корупція в діяльності державної податкової служби – проблемна складова її ефективного функціонування / І. Бачинська // Актуальні проблеми державного управління. – О., 2008. – Вип. 4 (36). – С. 149–155.
13. Бек А. Коррупция среди российских полицейских: сравнение точки зрения курсантов и офицеров полиции / Адриан Бек, Руфь Ли; [Ин-т Конституц. и Правовой политики]. – Будапешт: [б. и., 2002г.]. – 94 с.
14. Білецька Л.М. Запобігання та протидія корупції у митних органах / Л. Білецька // Наукові записки ХЕПУ. – 2010. – №1(8). – травень. – С.12-20.
15. Бовкун Є. А. Адміністративно-правові засади інформаційного забезпечення боротьби з корупцією в діяльності органів державної податкової служби України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Бовкун Євген Андрійович; М-во освіти і науки, молоді та спорту України, Нац. авіац. ун-т. – К., 2013. – 19 с.
16. Боднарчук О.Г. Фактори корупції серед співробітників пенітенціарної системи / О. Боднарчук // Науковий вісник Національного університету ДПС України (економіка, право). – №3(58). – 2012. – С.159-164.

17. Боротьба з корупцією [Текст]: підручник / Є. Д. Скулиш [та ін.]; відп. ред. В. О. Глушков; Нац. акад. Служби безпеки України. – К.: Наук.-вид. від. Нац. акад. СБ України, 2010. – 335 с.
18. Бровкин В. Новые инициативы США в отношении борьбы с коррупцией в глобальном контексте / В. Бровкин // Відповідальність посадових осіб за корупційну діяльність. 36. матеріалів міжнарод, наук.-практ. семінару / Національна юридична академія ім. Ярослава Мудрого / В.В. Сташис (відп. ред). – Х., 2003. – С. 115–121.
19. Варыгин А.Н. Коррупция в органах внутренних дел / А. Н. Варыгин // Общество. Культура. Преступность: Межвуз. сб. тр. Саратов, 2003. – 132 с.
20. Васильев В.Л. Юридическая психология / В.Л. Васильев. – 5-е изд., доп. и перераб. – СПб.: Питер, 2002. – 656 с.
21. Визначення корупційних ризиків та запобігання їм у діяльності органів ДПС України: проблеми теорії та практики [Текст]: [монографія] / [В. В. Лисенко та ін.]; Держ. податк. адмін. України [та ін.]. – К.: Алерта, 2010. – 222 с.
22. Войтович Ю.В. Феномен корупції в органах внутрішніх справ: проблеми протидії / Ю.В. Войтович // Митна справа. – №4(82) ч.2., кн.1. – 2012. – С.123-128.
23. Волженкин Б.В. Коррупция: Серия «Современные стандарты в уголовном праве и уголовном процессе» / Б.В. Волженкин. – СПб., 1998. – 44 с.
24. Ворушило В.Н. Управлінські рішення щодо зміцнення законності у діяльності органів внутрішніх справ: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / В. Ворушило // Національна академія держ. податкової служби України. Ірпінь, 2003. – 226 с.
25. Гаврилов М.В. Моделирование в антикоррупционной политике / М.В. Гаврилов // Правоведение. – 2006. – № 2. – С. 74–80

26. Гадойбоев С.А. Поняття та причини корупції серед особового складу органів внутрішніх справ України / С. Гадойбоев // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України. – 2005. – № 5. – С. 22–36.
27. Галкін О. Антикорупційне законодавство потребує кардинальних змін / О. Галкін // Прокуратура.Людина.Держава, 2005. №8.– с.8–12.
28. Гапоненко Л.В. Протидія корупцій в органах Державної податкової служби України / Л. Гапоненко // Науковий вісник Національного університету ДПС України (економіка, право). – 2009. – № 3(46). – С.165–170.
29. Гвоздецький В. Д. Організаційно-правові засади запобігання і протидії корупції в Україні / В. Д. Гвоздецький; М-во фінансів України, Укр. держ. ун-т фінансів та міжнар. торгівлі. – К.: МП Леся, 2011. – 591 с.
30. Герасина Л.Н. Коррупция как аномальное социальное явление: в парадигме современной социологии права, политологии и глобалистики / Л. Герасина // Збірник наукових праць Харківського центру по вивченню організованої злочинності спільно з американським Університетом у Вашингтоні. Випуск дев'ятий. – Х.: Східно-регіональний центр гуманітарно-освітніх ініціатив, 2004. – С. 5–44.
31. Голиков Г.А. Контроль за коррупцией в государственных и частных предприятиях ФРГ/ Г.А. Голиков// Борьба с коррупцией за рубежом. – 2008. – № 3. – С.24–31.
32. Головка О. Рівень сплати податків – оцінка ефективності роботи уряду/ О. Головка// Урядовий кур'єр. – 2008. – № 22.
33. Головне управління по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю Служби безпеки України: надійний захист інтересів держави та громадян: до 20-ї річниці створення / [В. Рокитський та ін.]. – К.: Корбуш, 2012. – 543 с.
34. Гончаренко В. Правовий нігілізм: минуле і сучасне / Гончаренко В., Черней В. // Юридичний вісник України. – 2007. – № 21– С.16–28.

35. Грищенко М.В. Попередження правопорушень як спеціальна гарантія забезпечення законності в діяльності органів внутрішніх справ / М. Грищенко // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – 2004. – №5 (частина I) – С.56–68.
36. Грищенко М.В. Чинники, що детермінують корупційні прояви серед персоналу органів внутрішніх справ / М. Грищенко // Науковий вісник Юридичної академії Міністерства внутрішніх справ. – 2003. – №3(12). – 286–290.
37. Гуменюк Л.Й. Психологічні регулятори поведінки корупціогенної особистості в системі органів внутрішніх справ України / Л. Гуменюк // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія психологічна. – 2009. – №2. – С.131–143.
38. Данчук М.Д. Індивідуально-психологічні риси правоохоронців-корупціонерів / Данчук М.Д., Шимко В.А. // Актуальні проблеми протидії економічній злочинності, тінізації та корупції в умовах формування ринкової економіки в Україні [Текст]: матеріали міжнар. наук.-практ. конф., 30 вересня 2005р. / упоряд. І. О. Ревак, О. І. Руда; голов. ред. кол. В. Л. Ортинський. – Л.: ЛДУВС, 2006. – 280 с.
39. Данчук М.Д. Психологічна структура корупційного делікту /М. Данчук // Проблеми загальної та педагогічної психології: 36. наук, праць / АПН України. Ін-т ім. Г.С. Костюка; За ред. С.Д. Максименка. – Т. VII. – Вип. 2.–К., 2005.–С. 33–40.
40. Данчук М. Д. Психологічні особливості виникнення і подолання корупційного делікту правоохоронців [Текст]: автореф. дис... канд. психол. наук: 19.00.09 / Данчук Михайло Дмитрович; Національна академія Державної прикордонної служби України ім. Богдана Хмельницького. – Хмельницький, 2007. – 20 с.
41. Данчук М.Д. Соціально-психологічні чинники виникнення корупційного делікту / М. Данчук // Проблеми загальної та педагогічної психології: 36. наук, праць / АПН України. Ін-т ім. Г.С. Костюка; За ред. С.Д.

- Максименка. – К., 2004. – Т. VII. – Вип. 4. – С. 84–93;
42. Данчук М.Д. Щодо питання про індивідуально-психологічні особливості правоохоронців-корупціонерів / Данчук М.Д, Шимко В.А. // Мат. міжнар. наук.-практ. конферен. (22-23 березня 2007 р.). – Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ; Академія цивільного захисту України, 2007. – С. 75 – 78.
 43. Данчук М. Д. Щодо психологічних особливостей корупційного делікту правоохоронців / М. Данчук // Науковий часопис НПУ ім. М.П. Драгоманова. Серія № 12. – К., 2007. – Вип.18 (42). – С.191–197.
 44. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / В. Б. Авер'янов, В. А. Дерезь, М. І. Ославський; [за заг. ред. В. Б. Авер'янова]. – К.: Юстиніан, 2007. – 288 с.
 45. Державне управління: основи теорії, історія і практика [Текст]: навч. посіб. / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній, М. М. Іжа, Г. І. Арабаджи; Нац. акад. держ. упр. При Президентові України, Одес. регіон. ін-т держ. упр. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2009. – 393 с.
 46. Детерминация и предупреждение преступности среди персонала органов внутренних дел Украины / Харьковский национальный ун-т внутренних дел. – Х.: ХНУВД, 2005. – 468 с.
 47. Джурканин Т. Кадровое обеспечение полиции США: Монография / Джурканин Т., Негодченко А. Серцевин В., под ред.засл. юриста Украины, проф. А.В.Негодченко. – Х.: Изд-во Нац. ун-та внутр. дел; ЛиралТД. – 2003. – 360 с.
 48. Долгий О.О. Організаційні аспекти контрольно-наглядової діяльності у сфері протидії корупції в податковій службі України / Долгий О.О., Зоря О.В. // Науковий вісник Національного університету ДПС України (економіка, право). – 2010. – №49. – С.266-273.
 49. Дубенко С. Д. Державна служба в Україні: навч. посібник [для студентів, слухачів із спеціальності «держ. упр.»] / С. Д. Дубенко. – К.: Вид-во УАДУ, 1998. – 168 с.

50. Ємельянов В.М. Державна влада України в боротьбі з корупцією в органах правосуддя / Ємельянов В.М., Татаренко В.Б. – Наукові праці. Державне управління. Політологія. – Том 130. Випуск 117. С.19–22.
51. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К.: НАДУ, 2011: Т. 6: Державна служба / наук.-ред. колегія: С. М. Серьогін (співголова), В. М. Сороко (співголова) та ін.. – 2011. – 524 с.
52. Енциклопедичний словник з державного управління [уклад. Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна]. – К.: НАДУ, 2010. – 820 с.
53. Жданов І. Корупція в Україні: спроба аналізу/ І. Жданов // Вісник “Школа політичної аналітики”. – 2002. – № 2.
54. Жигаленко О. Совершенствование методических основ документального налогового контроля/ О. Жигаленко // Підприємництво, господарство і право. – 2007. – № 4. С.134.
55. Заброда Д. Г. Взаємодія суб’єктів боротьби з корупцією (адміністративно-правовий аспект): Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Д. Заброда / Національна академія внутрішніх справ України. – К., 2005. – 20 с.
56. Заброда Д.Г. Взаємодія суб’єктів боротьби з корупцією (адміністративно-правовий аспект): Дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Д. Заброда / Національна академія внутрішніх справ України. – К., 2005. – 240 с.
57. Заброда Д.Г. Сучасні підходи до розуміння сутності корупції / Д. Заброда // Науковий вісник Юридичної академії Міністерства внутрішніх енран. 2005. №3(22). С. 271-279.
58. Завгородній В. А. Адміністративно-правове регулювання взаємодії органів внутрішніх справ та громадських організацій у протидії корупції

- [Текст]: автореф. дис.... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Завгородній Віталій Анатолійович; Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ. – Д., 2010. – 20 с.
59. Запобігання та протидія корупції: навчальний посібник / за ред. проф.Михненка А.М. // А.М.Михненко, О.В. Руснак, А.М.Мудрак, С.О. Кравченко та ін. – 3-є вид., доп. і перероб., – К.: НАДУ, – 2012. – 529с.
60. Ивасенко С.Н. Оценка коррупционных рисков: методологические подходы / С.Ивасенко // *Legea și viața* ("Закон и Жизнь") : международный науч.-практ. правовой журн. – 2014. – Август. – № 8/2. – С. 58–62.
61. Івасенко С.М. Аналіз корупційних ризиків у податкових органах України / С. Івасенко // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. пр. Асоціації докторів наук з державного управління / редкол. : В.М. Мартиненко (голов. ред.) [та ін.]. – Х. : ХарРІДУ НАДУ, 2014.– Вип. 3. – С. 170-174.
62. Івасенко С.М. Загальносвітові тенденції проявів корупції в правоохоронних органах / С.М. Івасенко // Публічне адміністрування: теорія та практика : електрон. зб. наук. пр. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2014. – Вип. 1(11). – Режим доступу : [http://dridu.dp.ua/zbirnik/2014-01\(11\)/17.pdf](http://dridu.dp.ua/zbirnik/2014-01(11)/17.pdf)
63. Івасенко С.М. Запобігання корупційним ризикам у податкових органах України / С. Івасенко // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. / редкол. : С.М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2015. – Вип. 1. – С. 238-245.
64. Івасенко С.М. Організаційно-управлінські засади протидії корупції в правоохоронних органах / С.М. Івасенко // Аспекти публічного управління. – 2014. – № 11-12. – С. 48–55.
65. Івасенко С.М. Удосконалення організаційного забезпечення запобігання та протидії корупції в органах Державної фіскальної служби України / С.М. Івасенко // Аспекти публічного управління. – 2014. – № 9–10. – С. 49–55.

66. Івасенко С.М. Умови виникнення корупції серед працівників правоохоронних органів / С.М. Івасенко // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. / редкол. : С.М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2014. – Вип. 3(22). – С. 226–233.
67. Кабанов П. Антикоруptionная експертиза нормативных правовых актов и их проектов: региональная практика назначения, проведения и оформления / П. Кабанов // Следователь. – 2007. – № 8. С.18–24.
68. Кальман О.Г. Організована економічна злочинність і корупція в Україні: проблеми протидії / О. Кальман // Правові проблеми боротьби зі злочинністю. Книга 2. – Харків: Східно-регіональний центр гуманітарно-освітніх ініціатив, 2002. С. 5–30.
69. Камлик М.І. Корупція в Україні / Камлик М.І., Невмержицький Є.В. – К.: Т-во «Знання», КОО, 1998. – 187 с.
70. Карток Г. «Китовий вус» міліцейського відомства / Г. Карток // Моменти. – 2007. – № 4 (8). – С. 4-5.
71. Кіржецький Ю. І. Особливості корупційних проявів в органах внутрішніх справ різних економічних систем / Ю. Кіржецький // Науковий вісник. – Львів. – 2010. – Вип. 2. – С.83–93.
72. Клименко Н.И. Криминалистическое знание в структуре профессиональной подготовки следователя: Учеб. пособ / Н. Клименко. – К.: Вища школа» 1990. – 103 с.
73. Клочков В.Г. Суть та заходи боротьби з корупцією / В. Клочков // Прокуратура. Людина. Держава. – 2005. – № 7. – С. 11–22.
74. Коваленко Ю. В. Адміністративно-правові засоби протидії корупції в органах державної митної служби України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Коваленко Юрій Вікторович; Держ. НДІ М-ва внутр. справ України. – К., 2011. – 20 с.
75. Коленникова О.А. Коммерциализация служебной деятельности работников милиции / О.А. Коленникова, Л.М. Косалс, С. В Рывкина // Социологические исследования. – М.: № 2, 2004. –С. 73–83.

76. Колонтаевская И.Ф. Коррупция за рубежом: психологические основания / И. Колонтаевская // Энциклопедия юридической психологии / Под общ. ред. проф. А.М. Столяренко. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2003. – 769с. С. 428.
77. Колпаков В. К. Взаимодействие участкового инспектора милиции с формированиями общественности: учеб. пособие / В. Колпаков. – К.: НИ и РИО Киевской высшей школы МВД СССР им. Ф.З. Дзержинского, 1990,–100с.
78. Коненко С.Я. Профілактика та боротьба з корупцією в поліції Німеччини: (Із досвіду роботи поліції землі Нижня Саксонія) / С. Коненко. – К.: Знання України, 2006. – 16с.
79. Конституція України від 28.06.96. – Київ.: Преса України, 1997.
80. Концепція реформування правоохоронних органів України (система кримінальної юстиції) (проект) <http://ukrprison.org.ua/news/1285058160>
81. Корнилова Т.В. Методологические основы психологии / Корнилова Т.В., Смирнов С.Д. – СПб: Питер,2006,– 320 с., с. 156 –183.
82. Корнієнко М. В. Протидія організованим злочинності в країнах ЄС та США / М. Корнієнко. – К.: НТВ «Правник», 2002. – 291 с.
83. Корнієнко М.В. Організована злочинність в Україні: сучасний стан, кримінологічна характеристика, заходи протидії. – К.: Фонд Юрнауки АПС. – 2007. – 267 с.
84. Корніч С. Щодо Національної служби розслідувань / С. Корніч // Вісник прокуратури. – 2006. – № 7. – С. 60–65.
85. Король В.М. НБР: спеціально для VIP-клієнтів / В. Король // Дзеркало тижня. 9–15 квітня 2012 р.
86. Коррупция в Украине непобедима // РИА Новости Украина:<http://rian.com.ua/analytics/20141119/359737633.html> (ria новини україни: <http://rian.com.ua/analytics/20141119/359737633.html>)

87. Коруля І. В. Міліція в механізмі протидії корупції / Коруля Ірина Володимирівна; М-во внутр. справ України, Нац. акад. внутр. справ. – К.: Нац. акад. внутр. справ України, 2013. – 245 с.
88. Корупція в діяльності Державної автомобільної інспекції: результати соціологічного моніторингу: монографія / Ю.О. Сваженцев, О.О. Сердюк, Ю.Л. Білоусов та ін. – Харків: ХІСД, 2007, 254с.
89. Корупція в Україні. нерадісні перспективи: Режим доступу: <http://uisgda.com/ekspertni-dumky/302-koruptsiya-v-ukrayini-neradisni-perspektivi/>
90. Корупція і національна безпека. Навч. посібник. / С. В. Невмержицький, Ф. П. Шульженко, К.: вид. центр КДАУ, 2000. – 194 с.
91. Корупція: багатоаспектність явища [Текст]: навч. посіб. для студ. ВНЗ / О. П. Савчук [и др.]; Державна податкова адміністрація України, Національний ун-т держ. податкової служби України. – Ірпінь: [Національний ун-т ДПС України], 2009. – 65 с
92. Корупція: теоретико-методологічні засади дослідження [Текст]: монографія / [авт. кол.: І. О. Ревак та ін.]; Львів. держ. ун-т внутр. справ. – Л.: ЛьвДУВС, 2011. – 219 с.
93. Корупція в Україні – загроза національній безпеці: Блог Олександра Костенка : Режим доступу: <http://nbnews.com.ua/ru/blogs/130145/>
94. Костенников М. В. Предупреждение и пресечение коррупции в системе государственной службы: Учеб. пособие / М.В.Костенников, А.В.Куракин;Моск.ун-т МВД России.–М.: [Щит-М] 2004.–213,[1] с.
95. Кошелев И.Н. Служебная проверка как средство противодействия коррупции и обеспечения собственной безопасности ОВД РФ/ И.Н. Кошелев // Следователь. – 2008. – № 1. С.18-23.
96. Кримінальний Кодекс України: [станом на 5 січня 2012 р.]. – К.: Велес, 2012.– 236 с.
97. Кудрявцев В.Н. Генезис преступления: Опыт криминол. моделирования: учеб. пособие для вузов / В.Н. Кудрявцев. – М: Форум; ИНФРМ-М,

- 1998., 287с.
98. Куліш А. Досвід боротьби з корупцією в поліції Великої Британії / А. Куліш // Право України. – 2005. – № 12. – С. 141-145.
 99. Куракин А.В. Вопросы использования зарубежного опыта борьбы с коррупцией в правовом регулировании государственно-служебных отношений / А. Куракин // Государство и право. – 2003. – № 38. – С. 35–47.
 100. Кушнар'ов С. В. Корупція: соціально-психологічний феномен загрози особистості та професійній діяльності посадової особи в органах внутрішніх справ / С.В.Кушнар'ов, О.В.Шаповалов.– [2-е вид.]. – К.: НАВСУ, 2005. – 180 с.
 101. Левик Б.С. Проблеми боротьби з корупцією / Б. Левик // Проблеми боротьби з корупцією, організованою злочинністю та контрабандою. – К., 2001. – Т. 22. – С. 74-75.
 102. Леонтьев Д.А. Психология смысла: природа, строение и динамика смысловой реальности / Д.А. Леонтьев. – 3-е изд., доп. – М.: Смысл, 2007. – 511 с.
 103. Лук'янець Д.М. Адміністративні-деліктні відносини в Україні: теорія та практика правового регулювання: Монографія / Д. Лук'янець. – Суми: ВТД «Університетська книга», 2006. – 367 с.
 104. Лунеев О.С. Особенности пораженности правохранительных органов / О. Лунеев // Следователь. – 2001. – № 2. – С. 43-50.
 105. Майже 80% українців вважають, що корупція в країні не знизилася – режим доступу: <http://zl.if.ua/majzhe-80-ukrajintsiv-vvazhayut-scho-koruptsiya-v-krajini-ne-znyzylasya/>
 106. Макареєва О.Д. Корупція в Україні: національні та міжнародні засоби протидії / О.Д. Макареєва // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика) № 12. – 2005. – С. – 25–32.

107. Маловичко С. Регулювання права на відпочинок деяких державних службовців, працівників правоохоронних, судових та інших органів / С. Маловичко // Право України. – 2007, – №12. – 70–78 с.
108. Мартиненко О. Державна превенція злочинності у системі органів внутрішніх справ / О. Мартиненко // Право України. – 2005. – № 6. – С. 58–60.
109. Мартиненко О.А. Поліцейська корупція: кримінологічний зміст та визначення / О. Мартиненко // Вісник Національного університету внутрішніх справ України. – Вип. 23. – Харків 2003. – С. 19–24.
110. Мартыненко О. А. Детерминация и предупреждение преступности среди персонала органов внутренних дел Украины: Монография / О. Мартиненко. – Х.: НУВД, 2005. – 254 с.
111. Марущак А.І. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері доступу громадян до інформації як засіб боротьби з корупцією / А. Марущак // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика), – 2006. – № 14, – С. 128–134.
112. Матюхіна Н.П. До проблеми поліцейської корупції / Н. Матюхіна // Право і безпека. – 2000 – № 1. – С. 70–73
113. Матюхіна Н.П. Корупція в поліції зарубіжних країн: проблеми запобігання / Н. Матюхіна // Проблеми запобігання службовим злочинам у сфері господарської діяльності: Матер. Наук.–практ. семінару. [Харків] 9 лист. 2004 р./ Редкол.: В.В. Сташис (голов. ред.) та ін. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – С. 110–113.
114. Матюхіна Н.П. Поліція Великобританії: сучасні тенденції розвитку та управління / Н. Матюхіна / Національний ун-т внутрішніх справ. – Х.: Консум, 2001. – 131с.
115. Матюхіна Н.П. Управління персоналом органів внутрішніх справ України (Теоретичні та прикладні аспекти) / Н. Матюхіна / Університет внутрішніх справ / О.М. Бандурка (заг.ред.). – Х.: Вид-во Ун-ту внутрішніх справ, 1999. – 286 с.

116. Матюхіна Н.П. Управління поліцією зарубіжних країн: сучасні підходи та ключові поняття/ Н. Матюхіна / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х.: Гриф, 2006. – 302 с.
117. Медведєв В.С. Проблеми професійної деформації співробітників органів внутрішніх справ (теоретичні та прикладні аспекти): Монографія / В. Медведєв. – Київ: Національна академія внутрішніх справ України, 1996. – 191 с.
118. Мельник М. Антикорупційна діяльність в органах влади та її наукове забезпечення / М. Мельник // Право України. – 2000. – № 3. – С. 67–69.
119. Мельник М.І. Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії) / М. Мельник. – К.: Юридична думка, 2004. – 400 с.
120. Мельник М.І. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії: Монографія. / М. Мельник. – К.: Атака, 2001. – 304 с
121. Мельник М. І. Кримінологічні та кримінально-правові аспекти протидії корупції: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00. 08 / М. І. Мельник; Національна академія внутрішніх справ України. – К., 2002,– С. 56–65.
122. Мельник М.І. Хабарництво: загальна характеристика, проблеми кваліфікації, удосконалення законодавства / М. Мельник. – К: Парламентське вид-во, 2000. – 256 с.
123. Методи протидії корупції в системі податкових відносин [Текст]: автореф. дис.... канд. екон. наук: 08.00.08 / Бавін Володимир Володимирович; Нац. акад. наук України, Ін-т економіки пром-сті. – Донецьк, 2012. – 23 с.
124. Михалко І.С. Досвід вирішення питань запобігання корупційним діянням у деяких країнах Європи / І. Михалко // Проблеми запобігання службовим злочинам у сфері господарської діяльності: Матер. наук. – практ. семінару. 9 лист. 2004 р./Редкол.: В.В.Сташис та ін. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – С. – 113-116.

125. Михальченко М. І. Корупція в Україні: політико-філософський аналіз [Текст]: [монографія] / М. Михальченко, О. Михальченко, Є. Невмержицький; НАН України, Ін-т політ. і етнонац. дослідж. ім. І. Ф. Кураса. – К.: ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса, 2010. – 615 с.
126. Мишков Я.Є. Методика розслідування хабарництва: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Я. Мишков / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2005. – 179 с.
127. Міжнародні правові акти та законодавство окремих країн про корупцію / Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю при Президентові України; Міжвідомчий науково-дослідний центр / Камлик М.І. (упоряд.). – К.: Школяр, 1999. – 478 с.
128. Міжнародно-правові стандарти поведінки працівників правоохоронних органів при підтриманні правопорядку. Документально-джерельний довідник // Упоряд. Ю.І. Римаренко, Я.Ю. Кондратьєв, І.Г. Кириченко. – К., 2002. – 126с.
129. Мін'юст інформує про особливості введення в дію положень Закону «Про запобігання корупції»: Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=247735854&cat_id=244277212).
130. Морозенко С.В. Корупція в Україні та Німеччині: порівняльний аспект / С. Морозенко // Боротьба з організованою злочинністю та корупцією (теорія і практика), 2005. – № 11. – С. 48-57.
131. Москвичева А.И. Борьба с коррупцией в странах с переходной экономикой / А.И.Москвичева // Борьба с преступностью за рубежом. – 2007 – № 3. С.13-26.
132. Невмержицький С.В. Корупція і національна безпека. Навчальний посібник / Невмержицький С.В., Шульженко Ф.Н. К.: Вид. Центр КДЛУ. 2000. 194 с.
133. Невмержицький С.В. Корупція як соціально-політичне явище: особливості промнім і механізми подолання н сучасній Україні: Дис... канд. політ. наук: 23.00.02 / Невмержицький С.В./ ПАН України; Інститут

- держави і права ім. В.М.Корецького К., 1999. – 179 с.
134. Никифорчук Д. Й. Протидія корупції в органах внутрішніх справ України: наук.-практ. посіб. / [Д. Й. Никифорчук, В. Д. Слободяник, В. С. Безрутенко та ін.] // Бюлетень з обміну досвідом роботи. – 2008. – № 176. 127с.
135. Новаков О.С. Кримінологічна характеристика та профілактика злочинів, які вчиняються працівниками міліції у сфері службової діяльності: Дис....канд. юрид. наук: 12.00.08 / О. Новаков / Нац. академ. внутріш. справ України. – К. 2003. – 205 с.
136. Олуйко В. М. Кадри в регіоні України: становлення та розвиток / В. М. Олуйко. – К.: Науковий світ, 2001. – 243с.
137. Осика М.І. Проблеми корупції у Великобританії / М. Осика // Організаційні та правові проблеми боротьби з корупцією: Матеріали «круглого столу» 5 червня 1998 р., м. Харків. – Харків. 1998. – С. 71-74.
138. Ответственность за должностные преступления в зарубежных странах / Ф.М. Решетников (отв. ред.). – М.: Юрид. лит., 1994. – 128 с.
139. Паславський М.І. Корупція в правоохоронних органах як механізм протидії боротьбі з організованою злочинністю / М. Паславський // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична. – 2012. – № 4. – С.424-437.
140. Пічкуренко С.І. Теоретично-правові засади протидії корупції та хабарництву в органах внутрішніх справ / Пічкуренко С.І., Ворона В.В. // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – 2011. – 1(2) С.143–150.
141. Погляд громадян на проблему корупції в Україні: Аналітичний звіт за результатами соціологічного дослідження (загальнонаціональне опитування). – Підготовлено центром «Імідж-Контроль» для програми «Партнерство за прозоре суспільство». – К., 2003, 76с.
142. Політична корупція перехідної доби. Скептичний погляд [Текст]: пер. з англ. / ред. С. Коткін, А. Шайо. – К.: К.І.С., 2004. – 440 с.

143. Посібник для проведення профілактично-роз'яснювальної роботи серед працівників органів державної податкової служби щодо попередження корупційних діянь [Текст]: метод. рек. / Держ. податк. адмін. України [та ін.]; за ред.: Рябека О. Г. [та ін.]. – К.: [б. в.], 2009. – 56 с.
144. Поуп Джеремі. Боротьба з корупцією: елементи системи державної невідкупності / Джеремі Поуп; [пер. Ю. Ведмідь]; Всеукр. молодіж. орг. "Молодь проти корупції". – Рівне: Планета-Друк, 2012?. – XXXIX, 488 с.
145. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 року № 1700-VII: Режим доступу: <http://gazeta.zn.ua/internal/borba-s-korrupciey-prekraschena-sui-rrodest-.html>
146. Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 7.04.2011 р. № 3206-VI: Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3206-17>)
147. Про затвердження Положення про порядок роботи зі зверненнями громадян і організації їх особистого прийому в системі Міністерства внутрішніх справ України: Наказ МВС України від 10.10.2004 № 1177, у ред. від 05.06.2015 // Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/REG9960.html
148. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 року № 2657-XII //Голос України. – 1992. – 13 листопада.
149. Про міліцію: Закон України № 565-XII під 20.12.1990 р. // Відомості Верховної Ради України від 22.01.1991 – 1991 р., № 4, с. 20.
150. Про прокуратуру: Закон України № 1789-XII від 5 листопада 1991 року Редакція від 01.04.2015 // Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1789-12>
151. Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції. Закон України від 18.10.2006 № 251-V // Голос України. – 2006 – № 215.
152. Про ратифікацію Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією Закон України від 18.10.2006 № 252-V // Голос України. – 2006 – № 215.

153. Про ратифікацію Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією: Закон України № 2476-ІУ від 16.03.2005 р. // Урядовий кур'єр. – 2005 – № 74.
154. Проблемы совершенствования правоохранительной деятельности в области противодействия преступности и коррупции: материалы Междунар. науч.-практ. конф. (Минск, 22 дек. 2011 г.) / Генер. прокуратура Респ. Беларусь, Науч.-практ. центр пробл. укрепления законности и правопорядка Генер. прокуратуры Респ. Беларусь; [редкол.: Конюк А. В. (предс.) и др.]. – Минск: БГУФК, 2012. – 207 с.
155. Протидія організованої злочинності в країнах ЄС та США. – К.: НТВ «Правник», 2002. – 292 с.
156. Прохоренко О.Я. Корупція по-українськи: Монографія / О. Прохоренко. – К.: НАДУ, 2005. – 166 с. с.8.
157. Прохоренко О. Я. Протидія корупційним проявам у системі державної служби України (організаційно-правовий аспект): Дис... канд. наук з держ. управління: 25.00.03 / О. Прохоренко / Національна академія держ. управління при Президентові України. – К, 2004. – 206 с.
158. Рамазанов Т.Б. К вопросу об эффективности борьбы с преступностью в условиях неадекватного поведения работников правоохранительных органов / Рамазанов Т.Б, Гамидов А.М. // Следователь. – 2005. – №.6. – С. 47-48.
159. Римаренко Ю.І. Політичний вимір діяльності Міністерства внутрішніх справ України (Відповідь на виклики XXI століття) / Національна академія внутрішніх справ України / Ю.І. Римаренко (ред.), Я.Ю. Кондратьєв (ред.). – К.: РВЦ НАВСУ, 2003. – 292 с.
160. Різак І.М. Корупція як негативне соціальне явище і шляхи її подолання в Україні та міжнародний досвід / Різак І.М., Кисач Ю.М., Палінчак М.М., Чегерський В.І., Белов Д.М.. – Ужгород: Ліра, 2004. – 64 с.
161. Рогульський С. С. Адміністративно-правові заходи боротьби з корупцією в Україні: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Рогульський С. С. / Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2005. – 19 с.

162. Рогульський С.С. Адміністративно-правові заходи боротьби з корупцією в Україні: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Рогульський С. С. / Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2005. – 187 с.
163. Романов В.В. Юридическая психология: Учебник. – 2-е издание, перераб. и доп. / В. Романов – М.: Юристъ, 2004. – 588 с.
164. Роуз-Екерман Сьюзен. Корупція та урядування. Причини, наслідки та зміни / Роуз-Екерман Сьюзен; пер. з англійської С. Кокізіук, Р. Ткачук. – К.: «К.І.С.», 2004. – 296 с.
165. Ряшко В.І. Корупція в правоохоронних органах зарубіжних країн / В. Ряшко // Науковий вісник Львівського університету внутрішніх справ. Серія Юридична. Збірник наукових праць / Головний редактор В.Л. Ортинський. – Львів, 2006. – Вип. 1. – С. 203-210.
166. Савченко А. Кримінально-правовий захист і відповідальність правоохоронців у США / А. Савченко // Міліція України. – 2005. – № 7. – С. 24–25.
167. Серьогін С. М. Державний службовець у відносинах між владою і суспільством: монографія / С. М. Серьогін. – Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2003. – 456 с.
168. Серьогін С.С. Соціальна сутність корупції в органах державної влади / С.С. Серьогін // Державне управління та місцеве самоврядування: зб.наук. пр. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2009. – Вип. 3(3). – С. 202–207.
169. Соколова В. О. Кримінологічна характеристика працівників органів внутрішніх справ, які вчинили корупційні злочини / В. Соколова // Вісник. – Х., 2007. – Вип.38. – С. 111–116.
170. Соловйов В. М. Запобігання і протидія корупції в державному управлінні України / В. М. Соловйов; Ін-т законодавства Верхов. Ради України. – К.: Ін-т законодавства Верхов. Ради України, 2012. – 507 с.
171. Соціально-психологічні аспекти виявлення і попередження корупції та інших правопорушень серед працівників міліції [Текст]: монографія / В. О. Криволапчук [та ін.]; заг. ред. В. О. Криволапчук; Міністерство

- внутрішніх справ України. Департамент кадрового забезпечення, Державний НДІ МВС України, Вінницький національний технічний ун-т. – Вінниця: ВНТУ, 2009.– 176с.
172. Старцев О.В. Адміністративно-правове регулювання відповідальності посадових осіб органів виконавчої влади: Автореф. дис... канд. юрид. наук: / О.Старцев. – Х., 2008. – 19 с.
173. Сташис В. Проблеми боротьби з організованою злочинністю і корупцією в Україні / В. Сташис // Вісник Академії правових наук України. – Х., 2001. – Вип. 2,– С. 163–168.
174. Степашин С. Против криминализации России / С. Степашин // Российская юстиция. – 2000. – №1. – С.2–3.
175. Стеценко С. Г. Корупція в органах внутрішніх справ: проблеми протидії / С.Г.Стеценко, О.В.Ткаченко. – К.: Алерта: КНТ: Центр учб. л-ри, 2008. – 166 с.
176. Терещук О.В. Адміністративна відповідальність за корупційні правопорушення: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.07/ О. Терещук / Одес. нац. юрид. акад. – Одеса. – 2000. – 177 с.
177. Тимошенко В.А. Корупція як девіантна поведінка / Тимошенко В.А., Данчук М.Д. // Науковий вісник Академії СБ України. – 2002. – № 14–15. – С. 81–86.
178. Ткаченко О. В. Адміністративно-правові засади протидії корупції в органах внутрішніх справ: дис.... канд. юрид. наук: 12. 00. 07 / О. В. Ткаченко; Інститут законодавства Верховної Ради України. – Київ, 2008. – С. 161.
179. Толкачев В.К. Методология исследования коррупционных отношений в контексте современной теории права / В. Толкачев // Государство и право. – 2006. – № 7. – С. 14–20.
180. Трофімович О.Л. Імідж органів внутрішніх справ України (Організація. Управління.): Монографія / О. Трофімович. – Б.Церква.: ТОВ «Червона Рута -Тура», 2004. – 228 с.
181. Уголовный кодекс Бельгии СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс»,

- 2004.–С. 163-173.
182. Уголовный кодекс Австрии. СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2003.,–465с.
183. Фанін О.В. Особливості корупції в митних органах: загальносвітові риси / О. Фанін // Митна справа. – №1(73). – 2011. – С.65-69.
184. Француз А. Правові аспекти боротьби з корупцією у контексті становлення політичної системи сучасної України / А. Француз // Юридична Україна. – 2005. – № 4. – С. 14-19.
185. Хавронюк М. Кримінальна відповідальність за хабарництво: європейський досвід / М. Хавронюк // Право України. – 2005. – № 6. – С. 117–120.
186. Чичирко С. В. Сліди хабарництва й корупційної діяльності у правоохоронних та судових органах / С. Чичирко // Вісник. – Запоріжжя, 2010. – № 3 (52). – С.261–265.
187. Шалгунова С.А. Кримінально-правові та кримінологічні заходи попередження хабарництва серед співробітників органів внутрішніх справ: Дис....канд. юрид. наук: 12.00.08 / С. Шалгунова / Нац. академ. внутріш. справ України. – К., 1999. – 259 с.
188. Шалгунова С.А. Питання попередження хабарництва та корупції в органах внутрішніх справ / С. Шалгунова // Науковий вісник Дніпропетровського юридичного інституту МВС України. Дніпропетровськ. Збірник наукових праць. – 1999. – С.175–184.
189. Шиманський Ф.В. Актуальні проблеми боротьби з корупцією в правоохоронних органах / Ф. Шиманський // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – Одеса, 2008. – Вип.23. – С.24–31.
190. Шостко О. Про доцільність створення Національної Служби Розслідувань (НСР) в Україні / О. Шостко // Боротьба з організованою злочинністю та корупцією (теорія і практика), 2007. – № 1. – С. 94–99.
191. Що таке корупція? // Ратник. Газета внутрішніх військ МВС України. – 2007. – № 10–11. – С. 12.
192. Brunei J.R. Blurring the Line Between Public and Private Sectors: The Case

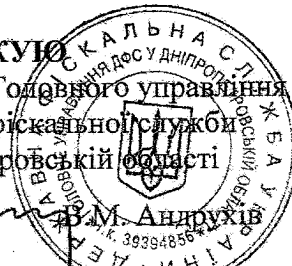
- of Police Officers' Off-Duty Employment. *Public Personnel Management / J.R. Brunet.* – 2008. – № 37 (2). P. 161–174.
193. Corruption Prevention in Public Administration in the Countries of Baltic Sea Region. – Riga. – 2008. – P.23
194. Davis D.E. Undermining the Rule of Law: Democratization and the Dark Side of Police Reform in Mexico. *Latin American Politics and Society / E. Davis.*–2006. –№ 48 (I). – P. 55–86.
195. Eaton K. Paradoxes of Police Reform: Federalism, Parties, and Civil Society in Argentina's Public Security Crisis. *Latin American Research Review' / K. Eaton.* – 2008. – № 43 (3). – P. 5–32.
196. Ivkovic S.K. The Contours of Police Integrity across Eastern Europe /S.K. Ivkovic, S.T. O'Connor // *International Criminal Justice Review.* – 2008. – № 18(1).–P. 59–82.
197. Kelsen H. *General Theory of Law and State.*– New–York: Russell and Russell, 1961. – 1961. – P.230–231
198. Maljevic A. Professional Police in Bosnia and Herzegovina: Case Study – Police Corruption / A. Maljevic, D. Datzler, E. Muratbegovic, M. Budimlic // *European Journal of Crime, Criminal Law & Criminal Justice.* – 2008. – № 16 (2). – P. 209-224.
199. Marche G.E. Integrity, Culture, and Scale: An Empirical Test of the Big Bad Police Agency. *Crime, Law and Social Change / G.E. Marche.* – 2009. – № 51 (5). – P. 463-486.
200. Roebuck.LB. A Typology of Police Corruption / J.B. Roebuck, T.A, Barker // *Social Problems.* – 1974. – № 21. – P. 423–437.
201. Transparency International: Режим доступа:
http://uk.wikipedia.org/wiki/%d0%9a%d0%be%d1%80%d1%83%d0%bf%d1%86%d1%96%d1%8f_%d0%b2_%d0%a3%d0%ba%d1%80%d0%b0%d1%97%d0%bd%d1%96

ДОДАТКИ

**Акти та довідки
про впровадження результатів
дисертаційного дослідження**

ЗАТВЕРДЖУЮ

Начальник Головного управління
Державної фіскальної служби
у Дніпропетровській області



В.М. Андрухів

«19» 08 2015 року

АКТ

впровадження результатів дисертаційного дослідження здобувача
Національної академії державного управління при Президентіві України
ІВАСЕНКА Сергія Миколайовича
на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за
спеціальністю 25.00.01 – теорія та історія державного управління

Комісія у складі першого заступника начальника Головного управління
ДФС у Дніпропетровській області Лукіна О.О., підполковника податкової міліції
Алексєєва Є.О., в.о. начальника управління власної безпеки ГУ ДФС у
Дніпропетровській області, Гребінчука Г.В., начальника управління персоналу
ГУ ДФС у Дніпропетровській області

Склала цей акт про те, що матеріали дисертаційного дослідження
ІВАСЕНКА Сергія Миколайовича на тему: «Запобігання та протидія корупції в
правоохоронних органах: організаційно-управлінський аспект», які представлені
у вигляді інформаційно-аналітичної довідки, враховано в діяльності Головного
управління ДФС у Дніпропетровській області.

Голова комісії:

О.О. Лукін

Члени комісії:

О.О. Алексєєв

Г.В. Гребінчук

«18» 08 2015 р.

ДОВІДКА

**про впровадження результатів дисертаційного дослідження
ІВАСЕНКА Сергія Миколайовича на тему: «Запобігання та протидія
корупції в правоохоронних органах: організаційно-управлінський аспект»
на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за
спеціальністю 25.00.01 – теорія та історія державного управління**

Дана довідка засвідчує, що результати дисертаційного дослідження ІВАСЕНКА Сергія Миколайовича на тему: «Запобігання та протидія корупції в правоохоронних органах: організаційно-управлінський аспект» використані в Головному управлінні ДФС у Дніпропетровській області під час підготовки плану заходів щодо реалізації Закону України «Про запобігання корупції», зокрема в частині реалізації антикорупційної програми в правоохоронних органах.

Начальник Головного управління
ДФС у Дніпропетровській області



В.М. Андрухів

«19» 08 2015 р.

ЗАТВЕРДЖУЮ

В.о. начальника Головного управління
Державної фіскальної служби
Житомирської області

Л.А. Куришко

2015 року

АКТ

впровадження результатів дисертаційного дослідження здобувача Національної академії державного управління при Президенті України
ІВАСЕНКА Сергія Миколайовича на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.01 - теорія та історія державного управління

Комісія у складі першого заступника начальника Головного управління ДФС у Житомирській області Гілеті І.З., начальника відділу персоналу ГУ ДФС у Житомирській області Левченка В.О., головного спеціаліста відділу персоналу ДФС у Житомирській області Казанцевої О.А.

Склала цей акт про те, що матеріали дисертаційного дослідження ІВАСЕНКА Сергія Миколайовича на тему: «Запобігання та протидія корупції в правоохоронних органах: організаційно-управлінський аспект», які представлені у вигляді інформаційно-аналітичної довідки, враховано в діяльності Головного управління ДФС у Житомирській області.

Голова комісії:

І.З. Гілета

Члени комісії:

В.О. Левченко

О.А. Казанцева

« 20 » 08 2015 р.

ДОВІДКА

**про впровадження результатів дисертаційного дослідження
ІВАСЕНКА Сергія Миколайовича на тему: «Запобігання та протидія
корупції в правоохоронних органах: організаційно-управлінський аспект» на
здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за
спеціальністю 25.00.01 - теорія та історія державного управління**

Дана довідка засвідчує, що результати дисертаційного дослідження ІВАСЕНКА Сергія Миколайовича на тему: «Запобігання та протидія корупції в правоохоронних органах: організаційно-управлінський аспект» використані в Головному управлінні ДФС у Житомирській області під час підготовки плану заходів щодо реалізації Закону України «Про запобігання корупції», зокрема в частині реалізації антикорупційної програми в правоохоронних органах.

В.о. начальника Головного управління
ДФС у Житомирській області

Л.А. Куришко



<<21>> 28 2015 р.

ЗАТВЕРДЖУЮ

Начальник Головного управління
МВС України в місті Києві
генерал-майор міліції

« 12 »  О. Д. Терещук
2015 року

АКТ

впровадження результатів дисертаційного дослідження здобувача
Національної академії державного управління при Президентові України
ІВАСЕНКА Сергія Миколайовича
на здобуття ступеня кандидата наук з державного управління за
спеціальністю 25.00.01 – теорія та історія державного управління

Комісія у складі першого заступника начальника ГУМВС України в місті Києві – начальника слідчого управління полковника міліції Карпіки С.М., полковника міліції Щадила А.А., заступника начальника ГУМВС України в місті Києві, полковника міліції Думи Б.М., начальника управління кадрового забезпечення ГУМВС України в місті Києві

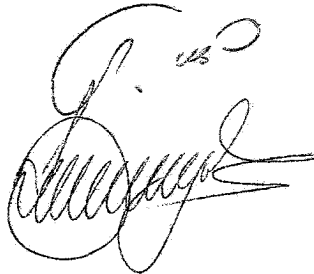
Склала цей акт про те, що матеріали дисертаційного дослідження ІВАСЕНКА Сергія Миколайовича на тему: «Запобігання та протидія корупції в правоохоронних органах: організаційно-управлінський аспект», які представлені у вигляді інформаційно-аналітичної довідки, враховано в діяльності Головного управління МВС України в місті Києві.

Голова комісії:



С.М. Карпіка

Члени комісії:



А.А. Щадило

Б.М. Дума

« 11 » 09 2015 р.

ДОВІДКА

**про впровадження результатів дисертаційного дослідження
ІВАСЕНКА Сергія Миколайовича на тему: «Запобігання та протидія
корупції в правоохоронних органах: організаційно-управлінський аспект»
на здобуття ступеня кандидата наук з державного управління за
спеціальністю 25.00.01 – теорія та історія державного управління**

Дана довідка засвідчує, що результати дисертаційного дослідження ІВАСЕНКА Сергія Миколайовича на тему: «Запобігання та протидія корупції в правоохоронних органах: організаційно-управлінський аспект» використані в Головному управлінні МВС України в місті Києві під час підготовки плану заходів щодо реалізації Закону України «Про запобігання корупції», зокрема в частині реалізації антикорупційної програми в правоохоронних органах.

Начальник Головного управління
МВС України в місті Києві
генерал-майор міліції

«12» 09 2015 р.



О.Д. Терещук



d567