

ISSN 2414-05-62

ВСЕУКРАЇНСЬКА АСАМБЛЕЯ ДОКТОРІВ
НАУК З ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

МІЖРЕГІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ
УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ



ПУБЛІЧНЕ УРЯДУВАННЯ PUBLIC MANAGEMENT

№ 4 (5) – грудень 2016

*Збірник підготовлений у науковому партнерстві
з Українською Технологічною Академією*



Українська
Технологічна Академія



IIAS
International Institute
of Administrative Sciences



THE NETWORK OF INSTITUTES AND
SCHOOLS OF PUBLIC ADMINISTRATION
IN CENTRAL AND EASTERN EUROPE

Київ
ДП “Видавничий дім “Персонал”
2016

Редакція

Головний редактор
Романенко Євген Олександрович,
доктор наук з державного управління,
професор, академік Української
Технологічної Академії, академік Міжнародної
Кадрової Академії,
заслужений юрист України
Заступник головного редактора
Чапля Ірина Віталіївна,
кандидат наук з державного управління
Випусковий редактор *Ю. А. Носанчук*
Комп'ютерне макетування *А. П. Нечипорук*

Публічне урядування
Свідоцтво КВ 21596-11496 Р

Видається з листопада 2015 року
Періодичність: 1 раз на квартал + 1 на рік
Друкується за рішенням Вченої ради
Міжрегіональної Академії управління персоналом
(Протокол № 12 від 01.12.2016)

Видання є таким, що реферується в міжнародних
наукометричних базах Index Copernicus,
РИНЦ та КіберЛенінка,
у вітчизняній реферативній базі даних
“Україніка наукова” та українському
реферативному журналі “Джерело”.

Відповідальність за зміст, достовірність фактів,
цитат, цифр несуть автори матеріалів. Редакція за-
лишає за собою право на незначне редагування
і скорочення (зі збереженням авторського стилю та
головних висновків). Редакція не завжди поділяє
думки авторів та не несе відповідальність за надану
ними інформацію. Матеріали подано
в авторській редакції.

Передрук — тільки з дозволу редакції.

Адреса редакційної колегії: Андріївський узвіз,
буд. 11, оф. 68, м. Київ, Україна, 04070
E-mail: Assembly2015@ukr.net
www.vadnd.org.ua

Адреса видавництва:
ДП “Видавничий дім “Персонал”
просп. Червонозорянний, 119, літ. XX,
Київ, Україна, 03039



Українська
Технологічна Академія



IIAS
International Institute
of Administrative Sciences



Editorial

Editorial in Chief
Yevgen Aleksandrovych Romanenko,
Doctor of sciences in Public Administration,
Professor, Academician of the Ukrainian
Technological Academy, Academician
of the International Personnel Academy,
Honored Lawyer of Ukraine
Deputy Editor
Iryna Vitaliivna Chaplay,
PhD in Public Administration
Managing Editor *Y. A. Hosanchuk*
Computer modeling *A. P. Hechyporuk*

Public management
Certificate KB 21596-11496 Р

Published from november 2015
Periodicity: 4 times on a year + one
Published by the decision of Academic council of
Interregional Academy of Personnel Management
(Protocol № 12 from 01.12.2016)

The edition is such that is reviewed in the interna-
tional scientometric bases Index Copernicus,
РИНЦ, КіберЛенінка and in the domestic
abstract database “Україніка наукова”
and ukrainian abstract journal “Джерело”
(Series 3. Social and Human Sciences. Arts).

The authors are responsible for the content,
accuracy of the facts, quotes, numbers. The editors
reserves the right for a little change and reduction
(with preservation of the author's style and main
conclusions). Editors can not share the world
views of the authors and are not responsible for the
information provided. Materials filed
in the author's edition.

Reprinting — with the editorial's permission strictly.

Address of the editorial board: 11, Andriyivskyy
Descent, office 68, Kyiv, Ukraine, 04070
E-mail: Assembly2015@ukr.net
www.vadnd.org.ua

Address of the editorial:
ДП “Видавничий дім “Персонал”
ave. Chervonozoryanyj, 119 lit. XX,
Kyiv, Ukraine, 03039

ЗМІСТ

Чапляй І. В. Класифікація товарних стратегій	14	Дацій О. І. Зростання якості життя як критерій дій української влади в умовах розвитку інформаційного суспільства.....	93
Романенко Є. О., Щокін Р. Г. Реформування системи державних закупівель в Україні.....	25	Козловський Є. В. Роль держави у процесі спрощення та гармонізації туристичних формальностей	101
Титаренко Л. М. Суспільний розвиток сьогодні в контексті діяльності органів влади на етапі євроінтеграційного процесу	35	Гурковський В. І., Климкова І. І. Шляхи реалізації антикорупційної політики України	110
Драгомирецька Н. М. Зарубіжна практика використання методів навчання державних службовців.....	48	Васильєва Н. В. Залучення громадськості в українських містах (на прикладі бюджету участі)....	125
Матвєєнко І. В. Особливості формування і реалізації державної регіональної політики України та зарубіжних держав	56	Кухарчук П. М., Білоус А. О. Основні тенденції компетентнісної спрямованості національної системи освіти.....	134
Расулова Лала Амір кизи Основні напрями світових теорій “нового публічного управління” (1980–2016 рр.).....	65	Горова О. О., Невмержицька С. П. Голодомор 1932–1933 років – акт геноциду українського народу.....	143
Дегтяр О. А., Мурашев С. П. Екологічний аспект реалізації державної утилізаційної програми автотранспортних засобів	72	Лисенко С. О. Конституційні засади розуміння інформаційної безпеки.....	154
Бутирська Т. О. Специфіка застосування топологічного підходу до формування соціальної зв'язності в державі	78	Іманбердієв Досаали Чоюбекович Керівні принципи демократичних парламентів у діяльності українського парламенту	162



УДК 35.01:35.072 (477)

Гурковський Володимир Ігорович,
доктор наук з державного управління,
професор кафедри інформаційної полі-
тики та електронного урядування, На-
ціональна академія державного управ-
ління при Президентові України, 03057,
м. Київ, вул. Ежена Пот'є, 20, кімн. 215,
тел.: (044) 455 69 66, e-mail: vladimir.
gurkovskyy@gmail.com

Гурковский Владимир Игоревич,
доктор наук по государственному уп-
равлению, профессор кафедры инфор-
мационной политики и электронного
управления, Национальная академия го-
сударственного управления при Прези-
денте Украины, 03057, г. Киев, ул. Эжена
Потье, 20, комн. 215, тел.: (044) 455 69 66,
e-mail: vladimir.gurkovskyy@gmail.com



Volodymyr Igorovych Hurkovskyy,
Doctor of Science in Public Administration,
Professor of the Dept. of Information Policy
and Electronic Governance of the National
Academy of Public Administration under the
President of Ukraine, 03057, Kyiv, st. Eugène
Pottier, 20, Apt. 215, tel.: (044) 455 69 66,
e-mail: vladimir.gurkovskyy@gmail.com

Климкова Ірина Ігорівна,
кандидат політичних наук, доцент, ге-
неральний директор Міжнародного від-
критого університету, Міжрегіональна
Академія управління персоналом, 03039,
м. Київ, вул. Фрометівська, 2, тел.:
(044) 490 95 00, e-mail: iapm@iapm.edu.ua

Климкова Ирина Игоревна,
кандидат политических наук, доцент,
генеральный директор Международного
открытого университета, Межрегио-
нальная Академия управления персона-

лом, 03039, г. Киев, ул. Фрометовская, 2, тел.: (044) 490 95 00, e-mail: iapm@iapm.edu.ua

Iryna Igorivna Klymkova,
PhD of political sciences, Associate Professor, General Director of the International Open
University, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Str. Frometivska
2, tel.: (044) 490 95 00, e-mail: iapm@iapm.edu.ua

ШЛЯХИ РЕАЛІЗАЦІЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Анотація. Проаналізовано сучасний стан корупції в Україні та фактори її поширення в органах державної влади. Перелічено існуючі у світі моделі антикорупційної системи та визначено особливості формування вітчизняної моделі антикорупційної системи. Здійснено аналіз результатів соціологічного опитування щодо поширення корупції у різних сферах суспільного життя та рейтингу України за індексом сприйняття корупції. За результатами порівняльного аналізу антикорупційних документів стратегічного рівня визначено стан та шляхи реалізації антикорупційної політики. Названі основні причини неефективного виконання Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011–2015 роки, а також ключові рекомендації щодо реформування антикорупційної політики України. Як перспективний напрям для подальших наукових досліджень запропоновано питання розроблення заходів та механізмів реалізації нової антикорупційної стратегії України.

Ключові слова: корупція, запобігання і протидія, антикорупційна політика, шляхи реалізації, антикорупційна стратегія України.

ПУТИ РЕАЛИЗАЦИИ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ УКРАИНЫ

Аннотация. В статье проанализировано современное состояние коррупции в Украине и факторы ее распространения в органах государственной власти. Перечислены существующие в мире модели антикоррупционной системы и определены особенности формирования отечественной модели антикоррупционной системы. Осуществлен анализ результатов социологического опроса относительно распространения коррупции в различных сферах общественной жизни и рейтинга Украины в индексе восприятия коррупции. По результатам сравнительного анализа антикоррупционных документов стратегического уровня определены состояние и пути реализации антикоррупционной политики. Названы основные причины неэффективного выполнения Государственной программы по предотвращению и противодействию коррупции на 2011–2015 годы, а также ключевые рекомендации по реформированию антикоррупционной политики Украины. В качестве перспективного направления для дальнейших научных исследований предложен вопрос разработки мер и механизмов реализации новой антикоррупционной стратегии Украины.

Ключевые слова: коррупция, предотвращение и противодействие, антикоррупционная политика, пути реализации, антикоррупционная стратегия Украины.

IMPLEMENTATION WAYS OF ANTICORRUPTION POLICY OF UKRAINE

Abstract. In the article it is analyzed the current conditions of corruption in Ukraine and factors its scattering in public authorities. It is specified world

models of anticorruption systems and forming features of national model of anticorruption system. It is analyzed results opinion poll on scattering corruption in deferent spheres of social life and rank of Ukraine in Corruption Perception Index. On results of comparative analysis of anticorruption strategic documents it is identified current status and ways for implementing anticorruption policy. It is addressed reasons of ineffective implementation of State program on corruption prevention and counteraction 2011–2015, and also key recommendations for reforming anticorruption policy of Ukraine. As perspective direction for further scientific research it is proposed the issue on developing measures and mechanisms for implementing new anticorruption strategy of Ukraine.

Keywords: corruption, preventing and counteraction, anticorruption policy, ways of realization, anticorruption strategy Ukraine.

Постановка проблеми. В умовах необхідності реалізації політики реформ у різних сферах — адміністративній, регуляторній, військовій, правоохоронній та медичній — пріоритетним завданням для держави стає подолання корупції — однієї з головних проблем України, яка постійно перебуває в центрі уваги як української, так і міжнародної спільноти.

Після свого обрання на посаду Президента України П. О. Порошенко зазначив, що Україні для забезпечення європейського добробуту та побудови економіки вільної конкуренції потрібен загальнонаціональний антикорупційний пакт, відповідно до якого чиновники не будуть брати хабарі, а люди їх не даватимуть [1]. Однак протягом усіх років незалежності у нашій державі триває процес розробки та реалізації державної антикорупційної політики, що супроводжується ухваленням антикорупційних законів, розробкою відповідних концепцій та стратегій, а також прийняттям державних програм щодо їх виконання. Високий рівень корупції в українському

суспільстві й сьогодні обумовлює потребу систематичного вивчення стану та шляхів реалізації антикорупційної політики України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанню стану та шляхам реалізації антикорупційної політики присвячені праці вітчизняних та зарубіжних учених, зокрема, Ю. Г. Кальниша, О. М. Костенка, Т. Б. Качкіної, М. І. Мельника, А. М. Михненка, Є. В. Невмержицького, Мауро Паола, Джеремі Поупа, С. Роуз-Аккерман, В. М. Соловйова тощо.

Для того щоб виокремити проблемні питання, які залишилися поза увагою науковців, проаналізуємо детальніше деякі з них. Доктор наук з державного управління Ю. Г. Кальниш у науковій праці “Корупція в Україні: причини поширення та механізми протидії” зазначає, що недосконалість антикорупційного законодавства, його безсистемність, необґрунтованість та непродуманість деяких положень звичайно є причиною неефективної антикорупційної діяльності. Проте, на думку

науковця, здебільшого проблема полягає в неефективному застосуванні законодавчої бази стосовно протидії корупції [2]. Натомість доктор юридичних наук М. І. Мельник щодо питання антикорупційної політики зауважує, що ефективність її здійснення залежить від наукового розуміння соціальної та правової сутності корупції, соціальних передумов корупції, причин та умов корупційних діянь, правильного визначення змісту основних корупційних процесів, закономірностей їх розвитку, а також від адекватності обраних засобів протидії корупції [3, с. 56]. У своєму дослідженні доктор політичних наук Є. В. Невмержицький пропонує поділити антикорупційну діяльність на боротьбу з корупцією як з конкретними кримінальними або адміністративними виявами та комплекс економічних, політичних, профілактичних, попереджувальних, виховних та організаційних заходів, націлених на охоплення соціально-економічного та політичного підґрунтя корупції [4, с. 227]. Одним із останніх комплексних досліджень запобігання і протидії корупції в державному управлінні є монографія доктора наук з державного управління В. М. Соловйова “Запобігання і протидія корупції в державному управлінні України”, в якій автор під поняттям державна антикорупційна політика пропонує розуміти сукупність взаємопов’язаних дій системи органів державної влади щодо розроблення та реалізації мети, завдань, принципів і стратегічних напрямів розв’язання проблеми у сфері запобігання і протидії корупції [5, с. 103]. Один із засновників міжнародної ор-

ганізації “Трансперенсі інтернешнл” (далі – ТІ) Джеремі Поуп стверджує, що не можна звести весь спектр можливих дій щодо контролю над рівнем корупції до викриття та кримінального переслідування, а навпаки пропонує використовувати комбінацію блокуючих заходів: покращання прозорості відносин; запобігання розвитку відносин, що можуть призвести до корупції; прозорість фінансових відносин між головними учасниками та перспективи проведення ревізії представниками незалежних відомств, не вплутаних у корумповані мережі [6, с. 40]. Водночас, колишній працівник Світового банку та член ради американського відділення ТІ С. Роуз-Аккерман у своїй книзі “Корупція і держава. Причини, наслідки й реформи” визначає, що корупція є симптомом наявності збою у системі державного управління [7, с. 7]. Оскільки антикорупційна політика України, не зважаючи на значну кількість робіт, присвячених корупції, потребує удосконалення та заходів підвищення ефективності, роботи попередників можуть бути використані як основа для нових напрацювань у цій сфері.

Метою статті є визначення шляхів реалізації антикорупційної політики України на основі аналізу сучасного стану запобігання і протидії корупції. Для досягнення зазначеної мети було поставлено такі **завдання**: визначити та охарактеризувати національну модель антикорупційної системи; проаналізувати стан та сутність антикорупційної політики України, визначити її основні недоліки та обґрунтувати шляхи подальшої реалізації.

Виклад основного матеріалу. В Україні корупція, планомірно вразивши всю сферу державного управління, перетворилась на її характерну особливість та призвела до викривлення характеру і стимулів суспільного розвитку. Об'єктивно можна зауважити, що, незважаючи на існування в нашій державі антикорупційної стратегії та плану дій, а також низки відповідних законів, в Україні не вдалося вибудувати цілісну антикорупційну інфраструктуру: ні в аспекті формування політики, ні в частині законодавства, ні щодо інституційного забезпечення [8, с. 3].

В Україні корупція виявляється, передусім, у формі зловживань в органах державної влади, яким сприяють наступні фактори: широкі дозвільно-розпорядчі повноваження посадових і службових осіб; низька ефективність і невідповідність правоохоронної системи та сектору безпеки новим зовнішнім і внутрішнім вимогам, демократичним і європейським прагненням України; велика кількість дозвільних документів, податків і зборів; плинність і тимчасовість перебування кадрів на посадах державної служби; правовий нігілізм, відсутність ефективної просвітницької політики, спрямованої на поширення знань антикорупційного законодавства; бюрократизм на державній службі.

Науковці визначають існування в світі концептуальних моделей антикорупційної системи: тоталітарна; авторитарна; олігархічна; ліберальна; правова демократична [9, с. 64–66].

У СРСР свого часу було відтворено авторитарну модель антико-

рупційної системи, в якій існувала вибіркова відповідальність за вказівкою “зверху”, зазвичай представників правлячої партійної еліти [9, с. 64]. Тому закономірно, що основними вадами державного сектору незалежної України стали: погана організація; відсутність необхідного узгодження прийнятих рішень; чисельні затягування; відсутність у прийнятих рішень правової бази; повільність і неефективність реформ [7, с. 93–94]. У таких умовах національна антикорупційна система України, особливо в останні роки, остаточно трансформувалася в олігархічну модель з реалізацією відповідальності за клановим принципом “свій – чужий” [9, с. 65].

На жаль маємо констатувати, що в Україні ідея розбудови правової демократичної держави поступилася місцем корупційному прагматизму та пристосуванню, які спричинили буквально розгул корупції у сфері державного управління [10].

Одночасно, згідно з даними рейтингу індексу сприйняття корупції “Трансперансі Інтернешнл” Україна за підсумками 2012–2013 рр. стабільно посідає 144-те місце серед 177 країн [11]. Поряд із нею розташувалися такі країни як Папуа нова Гвінея, Нігерія, Камерун, Центральноафриканська Республіка, Іран, Киргизстан [11]. Для порівняння: Польща, Угорщина, Румунія, Словаччина, Чехія й Грузія у 2013 р. досягли набагато кращого результату — 38, 54, 69, 43, 57 і 55 місце відповідно [11].

Темпи та ефективність боротьби з корупцією, на жаль, не вражають українське суспільство та залиша-

ються повільними. Так, з 2013 р. позиція України в рейтингу за Індексом сприйняття корупції Transparency International дещо покращилася, піднявшись вгору лише на 14 місць. Нині в 2016 р. наша країна посідає 130-те місце, розділивши його із такими країнами, як Нікарагуа та Камерун.

Трійкою лідерів у найвідомішому світовому антикорупційному рейтингу СРІ 2015 р. є Данія, Фінляндія та Швеція із 91, 90 і 89 балами відповідно. Найкорупційнішими країнами світу є Північна Корея та Сомалі із 8 балами. “Колегами” України за ганебним антикорупційним індексом 27 балів є Іран, Камерун, Непал, Нікарагуа і Парагвай.

Довідково: Індекс сприйняття корупції базується на незалежних опитуваннях, в яких беруть участь міжнародні фінансові та правозахисні експерти, в тому числі Світового банку, Freedom House, World Economic Forum, Азійського та Африканського банків розвитку тощо. Індекс є оцінкою від 0 (найвищий рівень корупції) до 100 (відсутність корупції) за даними дослідження *Transparency International Україна* www.ti-ukraine.org.

Зазначені обставини дозволяють говорити про корупцію в нашій державі як *корупцію кризового типу*, яка породжується кризою сучасного українського суспільства і здатна її поглиблювати, маючи властивість зводити нанівець будь-які політичні, економічні, правові й моральні реформи [2]. У свідомості громадян нашої держави закріплюється уявлення про широке поширення корупції в усіх владних структурах та на всіх управлінських рівнях. Крім

того, високий рівень корупції позбавляє доцільності індивідуальну антикорупційну боротьбу [12, с. 4].

В. М. Соловійов у дослідженнях питання запобігання і протидії корупції в державному управлінні, звертає увагу на наступні ключові тези [5, с. 60]:

- поняття “корупція” складне, багаторівневе системно зорганізоване соціальне явище, яке поєднує в собі різні складові, зокрема: управлінську; політичну; економічну; юридичну; соціальну; морально-етичну;
- корупція — це негативне суспільне явище, яке постійно й активно впливає на свідомість громадян та їхні особисті погляди, формує корисливі аморальні цінності, визначає корупційну субкультуру в суспільстві, руйнує суспільні відносини, зменшує ресурси та підриває довіру до держави;
- корупція охоплює вищий (елітарний), середній та низовий рівні державного управління, проникаючи в усі сфери і підсистеми суспільного життя, порушує права, зачіпає інтереси всіх соціальних груп і прошарків суспільства, вражає політику, економіку, соціальну сферу, культуру;
- корупція може бути політичною, економічною, адміністративною та побутовою, може виникати організовано чи стихійно;
- корупція створила корупційну етику, що стала альтернативою морально-етичним нормам в Україні.

Цілком можна погодитись з позицією українського вченого О. М. Костенка, який зазначає, що на сучасному етапі протидія корупції в Україні зводиться до “сліпого” маніпулювання змінами у законодавстві (що має вигляд його вдосконалення) і хаотичних дій у “вдосконаленні” інституцій кримінальної юстиції (“правоохоронних органів”). Більш ніж двадцятирічний досвід такої протидії свідчить про її безплідність. Отже, неврахування закономірностей існування корупції кризового типу в Україні приводить таким чином до антикорупційного волюнтаризму (зокрема, до законодавчого волюнтаризму, а також політичного волюнтаризму, який виявляється у безсистемному реформуванні інституцій протидії корупції). Як свідчить досвід, одного щирого бажання громадян подолати корупцію замало [20].

Результати загальнонаціонального соціологічного дослідження Центру Разумкова свідчать, що новостворене Національне антикорупційне бюро України, на жаль, не користується високою суспільною довірою. НАБУ довіряють лише 14,5 % і не довіряють 59,3 % при найбільшій частці тих, кому важко відповісти (26,1 %). Очевидно, що оцінки громадян є достатньо суб'єктивними, оскільки за стислий період існування НАБУ ще не могло ні продемонструвати переконливі результати роботи, ні скомпрометувати себе, подібно до судів і прокуратури справу [21].

Кризовий і системний характер корупції в Україні вимагає впровадження послідовно спланованих та

скоординованих заходів запобігання та протидії корупції, об'єднаних однією антикорупційною стратегією, успішність реалізації якої залежить від 4 складових: наявності єдиної політичної волі; належної правової бази; скоординованої, з чітко визначеними функціями та системою взаємодії, підпорядкування та зворотного зв'язку організаційно-управлінської структури суб'єктів антикорупційної діяльності; заходів, спрямованих на формування антикорупційної суспільної свідомості та системи громадського контролю в поєднанні з активним залученням та співпрацею з міжнародними експертами та організаціями [13, с. 184].

Першим документом, який можна підвести під категорію національної антикорупційної стратегії стала прийнята 10 квітня 1997 року *Національна програма боротьби з корупцією*, затверджена Указом Президента України № 319/97, в якій вперше було зазначено, що вияви корупції негативно позначаються на забезпеченні національної безпеки держави [14]. Цікавим є положення Нацпрограми, що діюче на той момент антикорупційне законодавство значною мірою дає можливість *вести боротьбу з різного роду корупційними діяннями* [14], тобто апriorі визнавалася відсутність антикорупційних заходів превентивного характеру. Водночас у Національній програмі вперше було вказано на необхідність проведення кримінологічної експертизи нормативно-правових актів з метою виявлення криміногенних чинників у законодавстві та на відсутність звітності щодо боротьби з корупцією [14]. Наголошувалося на фрагмен-

тарному характері законодавчого вдосконалення та його затягуванні [14].

Серед організаційно-правових заходів, зокрема, було визначено розробку і подання на розгляд Кабінету Міністрів України проекту концепції боротьби з корупцією в Україні на 1998–2005 роки, а також підготовку Кодексу поведінки державного службовця [14].

Однак, суто з юридичної точки зору антикорупційними стратегіями в Україні можна вважати три документи: *Концепцію боротьби з корупцією на 1998–2005 роки* (Указ Президента України від 24.04.1998 р. № 367/981); *Концепцію подолання корупції в Україні “На шляху до доброчесності”* (Указ Президента України від 11.09.2006 р. № 742/20062); *Національну антикорупційну стратегію на 2011–2015 роки* (Указ Президента України від 21.10.2011 р. № 1001/2001).

У *Концепції боротьби з корупцією на 1998–2005 роки* вперше на рівні нормативно-правового акта було виділено форми (види) корупційних діянь, визначено, що боротьба з виявами корупції має ґрунтуватися на поєднанні профілактичних, правоохоронних і репресивних заходів, при цьому пріоритет повинен надаватися профілактичним заходам [15]. Було запропоновано поділити заходи запобігання та протидії корупції на невідкладні короткострокові, в тому числі надзвичайного характеру, довгострокові та постійного характеру [15].

Серед профілактичних заходів Концепції виділялися соціальні, політичні, економічні, правові, еконо-

мічні, організаційно-управлінські та соціально-психологічні заходи.

Реалізація Концепції забезпечувалася насамперед шляхом врахування положень цього документа у формуванні державної антикорупційної політики, розроблення нових і вдосконалення чинних загальнодержавних та галузевих програм протидії корупції, прийняття нових законів і внесення змін до чинних нормативно-правових актів, опрацювання чіткої системи державного контролю та відповідальності за виконання положень і рекомендацій Концепції [3, с. 236 – 237].

Концепція подолання корупції в Україні “На шляху до доброчесності” передбачала створення дієвої системи запобігання корупції, розроблення комплексних заходів щодо протидії цьому явищу, виявлення та подолання її соціальних передумов і наслідків [4, с. 300]. У Концепції було визначено характерні риси корупції та віднесено хабарництво до найпоширеніших корупційних діянь. Акцентувалася увага на забезпеченні доброчесності в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування, виділялися корупційні ризики в діяльності виборних органів, органах судової влади та передбачалися заходи з подолання вказаних ризиків [16]. Окремо увага приділялася проблемам у виявленні фактів корупції інститутами громадянського суспільства та правоохоронними органами, а також пропонувалися заходи підвищення ефективності їх діяльності [16].

Зрештою *Національна антикорупційна стратегія на 2011–2015 роки* стала системним і прогресив-

ним документом, адже він визначає пріоритетні напрями антикорупційної політики, зокрема щодо виявлення та усунення умов, які сприяють або можуть сприяти виникненню корупції, а також запобігання спробам їх створення [5, с. 285].

Метою Національної антикорупційної стратегії визначено зменшення рівня корупції в Україні шляхом усунення передумов її виникнення через упровадження превентивних заходів, зміцнення режиму законності, а також формування у суспільстві нетерпимого, негативного ставлення до корупції [17]. Тобто вказаний документ у питанні антикорупційної діяльності *віддає перевагу саме запобіжним та профілактичним заходам*. Окремо визначено реформи, які мають позитивно сприяти антикорупційній діяльності держави, зокрема судова, податкова, адміністративна, кримінальної юстиції, вдосконалення механізмів доступу громадян до публічної інформації та отримання безоплатної правової допомоги [17].

Також прогресивним у Національній стратегії вважається використання терміна “добročесність” у контексті визначення її рівня щодо осіб, уповноважених на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування [5, с. 286].

На виконання *Національної антикорупційної стратегії на 2011–2015 роки* Уряд України 28 листопада 2011 року прийняв Постанову № 1240 “Про затвердження Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011–2015 роки”, яка структурно відповідає Національній антикорупційній стратегії та містить

перелік заходів, обсягів і джерел фінансування, очікуваних результатів, індикаторів, строків, відповідальних виконавців, а також партнерів із реалізації заходів.

У 2013 році “Трансперенсі інтернешнл”, провівши в Україні громадський моніторинг виконання вказаної Держпрограми, до основних причин її неефективного виконання віднесла відсутність належного фінансування більшості передбачених заходів, чітких індикаторів виконання завдань та заходів, належної координації дій виконавців, невідповідності окремих завдань запланованим заходам, обмеженість можливостей виконавців, низький рівень виконавської дисципліни, відсутність суспільного запиту на проведення деяких реформ, покладення відповідальності за виконання антикорупційних заходів на органи, які є враженими корупцією [18, с. 71]. Крім того, у своєму Звіті ТІ визначила ряд наступних ключових рекомендацій для нашої держави, серед яких: реформування публічної служби, правоохоронних органів та судової системи, створення спеціалізованого незалежного антикорупційного органу, визначення чіткої ієрархії нормативно-правових актів, забезпечення належного регулювання адміністративного процесу, впровадження незалежного аудиту публічних фінансів на місцевому рівні, реформування системи політичних фінансів [18, с. 71].

2 липня 2014 року на засіданні Кабінету Міністрів України було ухвалено десять першочергових антикорупційних кроків. Зокрема, в межах реалізації першого з них планува-

лося до кінця 2014 року ухвалити у Верховній Раді України Антикорупційну стратегію, що забезпечувало прийняття парламентом політичної відповідальності за реалізацію антикорупційної політики [19].

У результаті виконання вказаного урядового плану лише в 2014 році Верховна Рада України ухвалила новий антикорупційний “пакет”, який, зокрема складався із Законів України “Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційну стратегію) на 2014–2017 роки”, “Про запобігання корупції”, “Про Національне антикорупційне бюро України”, “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення кінцевих вигодоодержувачів юридичних осіб та публічних діячів”, “Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення”, “Про прокуратуру”.

У результаті ухвалення вказаного “пакета” антикорупційних законів відбулося:

- створення Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції;
- закріплення на рівні закону Антикорупційної стратегії, що посилює політичну відповідальність за її виконання;
- запровадження вимоги щодо наявності антикорупційних програм у центральних органах виконавчої влади, а також у певної категорії державних підприємств;

- запровадження антикорупційних обмежень після припинення діяльності, пов’язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування;
- посилення захисту осіб, які повідомляють про факти корупції;
- запровадження кримінальної відповідальності безпосередньо за корупцію, зловживання повноваженнями та незаконне збагачення;
- запровадження адміністративної відповідальності за пов’язані з корупцією правопорушення, зокрема порушення обмежень щодо сумісництва, одержання дарунка, вимог фінансового контролю, а також дисциплінарної та цивільно-правової відповідальності за обидва види порушень;
- встановлення механізму виявлення фізичної особи — кінцевого вигодоодержувача юридичних осіб;
- встановлення вільного доступу до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно;
- вдосконалення законодавчих аспектів, які впливають на якість розслідування злочинів з легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом;
- внесення змін до КПК України щодо підслідності злочинів з легалізації;
- здійснення фінансового моніторингу щодо національних публічних діячів та посадових осіб міжнародних організацій;

- позбавлення прокуратури права здійснювати загальний нагляд;
- встановлення для прокурорів заборони брати участь у роботі парламенту, колегій міністерств, центральних органів виконавчої влади, місцевих рад і адміністративних органів;
- поява чітких положень про права і обов'язки прокурорів;
- впровадження чіткіших критеріїв та процедур призначення прокурорів;
- деталізація положень, пов'язаних зі звільненням прокурорів і застосуванням до них дисциплінарних заходів.

Таким чином було дано старт ключовим реформам, які, на думку міжнародних експертів, довгий час в Україні залишалися не реалізованими [8, с. 5–6].

Водночас, слухним є зауваження, що успішна та серйозна антикорупційна реформа повинна складатися з наступних елементів [6, с. XXXI]: відданість політичних лідерів боротьбі з будь-якими виявами корупції; приділення особливої уваги запобіганню; прийняття комплексних антикорупційних законів; виявлення дій уряду, що є найбільш схильними до корупції; встановлення належного розміру заробітної плати державним службовцям та політичним лідерам; вивчення засобів правового та адміністративного захисту; партнерство між урядом та громадянським суспільством; перетворення корупції на дуже ризиковану та неприбуткову справу [6, с. XXXI].

Висновки та перспективи подальших досліджень. В Україні ко-

рупція кризового типу вразила всі сфери суспільного життя та стала безпосередньою загрозою конституційним правам і свободам громадян. Наслідком високого рівня корупції в українському суспільстві стала зневіра людей у справедливість системи державного управління та місцевого самоврядування, у чесність і порядність правоохоронних органів та суддів.

Вимушені констатувати, що у нашій державі фактично успішно функціонує олігархічна модель антикорупційної системи. Прийняття національних антикорупційних програм, концепцій та стратегій сприяло напрацюванню доволі масивної правової бази та досвіду у сфері боротьби з корупцією, проте її рівень в Україні продовжує залишатися неприйнятно високим, що заважає виходу українського суспільства, економіки та політики з кризового стану.

Аналіз положень антикорупційних документів стратегічного рівня у розрізі від *Національної програми боротьби з корупцією 1997 року до Закону України “Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційну стратегію) на 2014–2017 роки”* свідчить, що всі стратегічні документи антикорупційного спрямування є структурно впорядкованими й містять характеристику корупції як суспільного явища, виділяючи її передумови й передбачаючи не лише правові заходи боротьби з корупцією, але й політичні, економічні, організаційно-управлінські і соціально-психологічні. Упровадження цих документів планувало-

ся здійснювати за допомогою відповідних програм, затверджених Кабінетом Міністрів України. Крім того, у методології антикорупційної політики України відбулося зміщення акценту із заходів реагування на корупційні вияви постфактум у бік заходів превентивного та профілактичного характеру, що без сумніву є важливим результатом вивчення питань боротьби з корупцією і слугуватиме прогресивною основою розробки подальших заходів антикорупційної політики України.

Загалом вважається, що наявність на найвищому політичному рівні волі щодо безкомпромісної протидії корупції є чи не найголовнішою умовою ефективної реалізації державної антикорупційної політики, втім у подальшому така політична воля має бути підкріплена конкретними заходами, спрямованими на запобігання і протидію корупції.

Такими заходами зокрема можуть стати створення спеціальної системи органів антикорупційної юстиції, пристосованих для виконання функції розслідування саме корупційних злочинів (з урахуванням зарубіжного досвіду).

2. Погоджуючись з українським вченим О. Костенком про те, що сьогодні є достатньо підстав вважати, що антикорупційна політика, а також стратегія і тактика протидії корупції в Україні є антинауковою і це є однією з причин її неефективності. Для постійного науково-експертного забезпечення протидії корупції, в тому числі вивчення і впровадження в життя зарубіжного досвіду протидії корупції, зокрема діяльності створити в системі Національного анти-

корупційного бюро України координаційний науковий центр, який би досліджував причини та умови, що сприяють корупції, корупційні технології та соціальні (політичні, економічні, правові, моральні) наслідки корупції, готував би матеріали для антикорупційного просвітництва і підвищення рівня правосвідомості та антикорупційної активності громадян. На жаль, чинним Законом України “Про Національне антикорупційне бюро України”, який визначає правові основи організації та діяльності Національного антикорупційного бюро України існування ані наукової установи, ані навчального закладу в його структурі не передбачено.

Також перспективними напрямами для подальших наукових розвідок вважаємо вивчення та розробку заходів, а також механізмів реалізації антикорупційної політики з урахуванням зарубіжного досвіду з метою врахування при розробці нового антикорупційного документа стратегічного рівня.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Петро Порошенко*: Я йду на посаду Президента, щоб зберегти і зміцнити єдність України [Електронний ресурс] // Офіційне інтернет-представництво Президента України. — Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/30490.html>
2. *Кальниш Ю. Г.* Корупція в Україні: причини поширення та механізми протидії [Електронний ресурс] / С. В. Дрьомов, Ю. Г. Кальниш, Д. Б. Клименко, Г. О. Усатий,

- Л. М. Усаченко. — К.: “ДП “НВЦ Пріоритети”, 2010. — 88 с. — Режим доступу: <http://sd.net.ua/2012/03/08/korupciya-v-ukrayini.html>
3. *Мельник М. І.* Корупція — корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії). Монографія / М. І. Мельник. — К.: Юрид. думка, 2004. — 400 с.
 4. *Невмержицький Є. В.* Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії: Монографія / Є. В. Невмержицький. — К.: КНТ, 2008. — 368 с.
 5. *Соловійов В. М.* Запобігання і протидія корупції в державному управлінні України: монографія / В. М. Соловійов. — К.: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2012. — 508 с.
 6. *Поуп Дж.* Боротьба з корупцією: елементи системи державної невідкупності / Дж. Поуп. — Рівне: ТОВ “Планета-друк”, 2011. — 488 с.
 7. *Роуз-Аккерман С.* Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы: пер. с англ. О. А. Алякринского. — М.: Логос, 2003. — 356 с.
 8. *Альтернативний (тіньовий) звіт про виконання Україною рекомендацій, наданих за результатами третього раунду оцінювання в рамках Стамбульського плану дій Антикорупційної мережі ОЕСР для країн Східної Європи та Центральної Азії. Результати громадської оцінки станом на лютий 2014 р. / за заг. ред. Р. Рябошапка, О. Хмари. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://ti-ukraine.org/what-we-do/research/4653.html>*
 9. *Качкина Т. Б., Качкин А. В.* Коррупция и основные элементы стратегии противодействия ей: Учеб. пособие / Т. Б. Качкина, А. В. Качкин. — Ульяновск: ОАО “Областная типография “Печатный двор”, 2010. — 80 с.
 10. *Соціологічні опитування [Електронний ресурс] // Центр Разумкова. — Режим доступу: http://razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=903*
 11. *Corruption perceptions index [Електронний ресурс] // Transparency International. — Режим доступу: <http://www.transparency.org/research/cpi/overview>*
 12. *Mauro P.* The persistence of corruption and slow economic growth / P. Mauro // IMF Working Paper № 02/213. — Washington: International Monetary Fund, 2002. — 23 p.
 13. *Михненко А. М.* Запобігання та протидія корупції: навч. посіб. / авт. кол.: А. М. Михненко (кер. авт. кол.), Р. П. Марчук, А. М. Мудров та ін.; за ред. проф. А. М. Михненка. — К.: НАДУ, 2010. — 360 с.
 14. *Про Національну програму боротьби з корупцією [Указ Президента України від 10 квітня 1997 р. № 319/97] // Офіц. вісн. України. — 1997. — 17 квіт. (№ 15). — С. 11.*
 15. *Про Концепцію боротьби з корупцією на 1998–2005 роки [Указ Президента України від 24 квіт. 1998 р. № 367/98] // Офіц. вісник України. — 1998. — 14 трав. (№ 15). — С. 14.*
 16. *Про Концепцію подолання корупції в Україні “На шляху до доброчесності” [Указ Президента України від 11 вересня 2006 р. № 742/2006] // Офіц. вісник України. — 2006. — 27 вер. (№ 37). — С. 9.*
 17. *Про Національну антикорупційну стратегію на 2011–2015 роки [Указ Президента України від 21 жовтня 2011 р. № 1001/2011] // Офіц. вісник Президента України. — 2011. — 3 лист. (№ 29). — С. 13.*
 18. *Державна програма щодо запобігання і протидії корупції на 2011–2015 роки. Стан виконання: що побачила громадськість? Звіт за результатами громадського моніторингу / за заг.*

- ред. О. Хмари, Д. Ковриженка. — К.: TransparencyInternational Україна, 2013. — 89 с.
19. *Уряд* розробив 10 антикорупційних кроків / П. Петренко [Електронний ресурс] // Веб-сайт Міністерства юстиції України. — Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/news/45652>
 20. *Костенко О.* Корупція в Україні — загроза національній безпеці [Електронний ресурс] // Независимое бюро новостей. — Режим доступу: <http://nbnews.com.ua/ua/blogs/130145/>
 21. *Результати* загальнонаціонального соціологічного дослідження “Громадяни України про безпеку: особисту, національну та її складові”, проведено з 27 по 31 травня 2016 р., Київ-2016.

REFERENCES

1. *Official* website of the President of Ukraine (2014), “I am going to the post of President of Ukraine to defend and consolidate the unity of Ukraine — P. Poroshenko”, available at: <http://www.president.gov.ua/news/30490.html> (Accessed 7 Jul 2014).
2. *Kalmysh Y. G.* (2010), Koruptsiia v Ukraini: prychny poshyrennia ta mekhanizmy protydii [Corruption in Ukraine: causes of spread and mechanisms of combating], “DP “NVC Priorityty”, [Online], available at: <http://sd.net.ua/2012/03/08/korupciya-v-ukrayini.html> (Accessed 7 Jul 2014).
3. *Melnik M. I.* (2004), Koruptsiia — koroziiia vlady (sotsial’na sutnist’, tendentsii ta naslidky, zakhody protydii). Monohrafiia [Corruption — corrosion of the power (social core, trends and consequences, counteracting measures). Monograph], Yurydychna dumka, Kyiv, Ukraine.
4. *Neumerzhyts’kuj Y. V.* (2008), Koruptsiia v Ukraini: prychny, naslidky, mekhanizmy protydii: Monohrafiia [Corruption in Ukraine: reasons, consequences, counteracting mechanisms: Monograph], KNT, Kyiv, Ukraine.
5. *Solovyov V. M.* (2012), Zapobihannia i protydii koruptsii v derzhavnomu upravlinni Ukrainy: monohrafiia [Preventing and Counteracting of Corruption in public management of Ukraine: monograph], Instytut zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy, Kyiv, Ukraine.
6. *Poup Dzh.* (2011), Borot’ba z koruptsiieiu: elementy systemy derzhavnoi nepidkupnosti [Combating of corruption: elements of public integrity system], TOV “Planeta-druk”, Rivne, Ukraine.
7. *Rose-Ackerman S.* (2003), Korruptsiia i hosudarstvo. Prychny, sledstvyia, reform [Corruption and government. Causes, consequences, and reforms], Logos, Moskva, Rossyia.
8. *The official* site of Transparency international Ukraine (2014) “Al’ternatyvnyj (tin’ovyj) zvit pro vykonannia Ukrainoiu rekomendatsij, nadanykh za rezul’tatamy tret’oho raundu otsiniuvannia v ramkakh Stambul’s’koho planu dij Antykoruptsijnoi merezhi OESR dlia krain Skhidnoi Yevropy ta Tsentral’noi Azii. Rezul’taty hromads’koi otsinky stanom na liutyj 2014”, available at: <http://ti-ukraine.org/what-we-do/research/4653.html> (Accessed 7 Jul 2014).
9. *Kachkyna T. B., Kachkyn A. V.* (2010), Korruptsiia y osnovnye elementy stratehyy protyvodejstvyya ej: Uchebnoe posobyie [Corruption and the main elements of a strategy to counter it: Textbook], OAO “Oblastnaia typohrafiia “Pechatnyj dvor”, Ul’ianovsk, Rossyia.
10. *Razumkov* Center (2013), “Sociological poll. To what extent each of these fields

- is corrupted?”, available at: http://razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=903 (Accessed 7 Jul 2014)
11. *Transparency International*, “Corruption perceptions index”, available at: <http://www.transparency.org/research/cpi/overview> (Accessed 7 Jul 2014)
 12. *Mauro P.* (2002), The persistence of corruption and slow economic growth, IMF Working Paper № 02/213, International Monetary Fund, Washington, US.
 13. *Mykhnenko A. M.* (2010), Zapobihannia ta protydiia koruptsii: navch. posib. [Preventing and Counteracting of Corruption: work-book], NADU, Kyiv, Ukraine.
 14. *The President of Ukraine* (1997), “Decree “On the national program to combat corruption”, *Ofitsijnyj visnyk Ukrainy*, vol. 15., p. 11.
 15. *The President of Ukraine* (1998), “Decree “On the concept of combating corruption for 1998–2005”, *Ofitsijnyj visnyk Ukrainy*, vol. 15., p. 14.
 16. *The President of Ukraine* (2006), “Decree “On the concept of combating corruption in Ukraine “On the Way to integrity”, *Ofitsijnyj visnyk Ukrainy*, vol. 37., p. 9.
 17. *The President of Ukraine* (2011), “Decree “On the National anticorruption strategy for 2011–2015”, *Ofitsijnyj visnyk Ukrainy*, vol. 29., p. 13.
 18. *Khmara O. and Kovryzhenko D.* (2013), “Derzhavna prohrama schodo zapobihannia i protydiia koruptsii na 2011 – 2015 roky. Stan vykonannia: scho pobachyla hromads’kist’. Zvit za rezul’tatamy hromads’koho monitoringu” [State programme for preventing and combating corruption for the period of 2011 – 2015. State of implementation: the community insight report based on the results of the civic monitoring], *Transparency International Ukraine*, Kyiv, Ukraine.
 19. *Official website the Ministry of justice of Ukraine* (2014), “The government has developed 10 anti-corruption steps, – Pavlo Petrenko”, available at: <http://www.minjust.gov.ua/en/news/45652> (Accessed 7 Jul 2014)