

Київський національний університет імені Тараса Шевченка
Міністерство освіти і науки України

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

МИСИШИН ОЛЕКСАНДР СТЕПАНОВИЧ

УДК 321:324:351

ДИСЕРТАЦІЯ

**СТАНОВЛЕННЯ СИСТЕМИ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ
ПОЛІТИЧНІЙ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ**

Спеціальність 052 – Політологія

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії

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

Науковий керівник:
Рейтерович Ігор Вячеславович,
кандидат політичних наук, доцент

Київ – 2023

АНОТАЦІЯ

Мисишин О. С. Становлення системи запобігання та протидії політичній корупції в Україні. – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 052 – політологія. – Київський національний університет імені Тараса Шевченка. – Київ, 2023.

Дисертація присвячена розробці теоретико-методологічних та прикладних положень щодо становлення системи запобігання та протидії політичній корупції в Україні. В дисертаційній роботі вперше комплексно визначено характерні риси політичної корупції як притаманного природі сучасної політичної системи України неформального політичного інституту, а саме: її основними сферами (інституційним середовищем) є система політичного управління суспільством (конкретно вищий рівень державного й регіонального управління, партійна і виборча системи); характеризується використанням її суб'єктами протиправних або неформальних політичних і соціальних практик за-для досягнення політичних цілей, обумовлених бажанням отримати та/або зберегти за собою або іншими заінтересованими групами політичну владу або політичний вплив; через приналежність її носіїв до вищих щаблів політичної влади або наближеності до центрів прийняття рішень в державі може мати безпосередній вплив на вироблення та реалізацію внутрішньої та зовнішньої політики держави всупереч національним інтересам.

В дисертаційному дослідженні обґрунтовано перспективні напрями вдосконалення системи запобігання та протидії політичній корупції в Україні, якими є: інтеграція в професійну діяльність і поведінку депутатського корпусу й бюрократії, етичного компоненту з ціллю формування в них необхідної для ефективно протидії політико-корупційним практикам політичної волі; демократизація виборчого процесу у напрямі забезпечення рівного доступу до посад в державних і місцевих органів влади та формування нетолерантної до

корупційних практик поведінки місцевої та національної політичної еліти; інституціалізація лобістської діяльності в Україні за-для максимальної відкритості процесу лобіювання і мінімізації корупційних методів впливу на суб'єктів прийняття політико-владних рішень; підвищення ролі ІГС у запобіганні і протидії політичній корупції через інструменти громадського контролю діяльності суб'єктів політичних відносин.

Особливий наголос в даному дослідженні ставиться на обґрунтуванні необхідності удосконалення правового забезпечення виборчого процесу як частини превентивних мір у сфері запобігання і протидії політичній корупції в Україні. Доводиться важливість внесення змін у Виборчий кодекс України та інші законодавчі акти дотичні до регламентації виборчого процесу, зміст яких полягає у підвищенні прозорості електоральних процедур, їх фінансового та матеріального забезпечення, формування виборчих фондів і звітності, стимулювання добросовісної поведінки учасників виборів і наданні рівних можливостей відповідним суб'єктам у використанні виборчих інструментів та технологій.

Розроблено напрями удосконалення механізму участі інституцій громадянського суспільства у запобіганні та протидії політичній корупції в Україні шляхом впровадження комплексу заходів інституційно-правового характеру, спрямованих на посилення ролі інструментів громадського контролю, зокрема, громадських антикорупційних експертиз нормативно-правових актів та інших правових механізмів громадської участі, що передбачають контрольно-наглядові функції за діяльністю суб'єктів, уповноважених боротися з корупцією, розробників державної антикорупційної політики, розпорядників бюджетних коштів та інших потенційних носіїв політико-корупційних практик;

Окрему увагу приділено вдосконаленню методичного підходу до інституціалізації лобістської діяльності в Україні, який на відміну від вже існуючих, фокусується на імплементації в законодавчому акті про лобізм в Україні правових положень, спрямованих на забезпечення антикорупційної

природи цього явища в Україні, зокрема шляхом: визначення чіткого переліку публічних осіб, уповноважених на виконання функцій держави, з якими лобіст має право взаємодіяти, а також принципів етичної поведінки вказаних публічних осіб та суб'єктів лобістської діяльності, на яких має ґрунтуватися відповідна взаємодія; запровадження моніторингу лобістських інтересів іноземних юридичних осіб; розробки за сприяння НАЗК етичних стандартів поведінки лобістів;

Дістало також подальшого розвитку вивчення перспектив розвитку етичної компоненти в українських суб'єктів запобігання і протидії політичній корупції як способу вироблення політичної волі у цій сфері. Зокрема, пропонується інтегрувати у правове поле України правила етичної поведінки народних депутатів, зокрема, принципу неприпустимості вчинення вчинків, що завдають шкоди репутації законодавчого органу. Розглядається можливість впровадження меритократичного принципу доброчесності бюрократії та дотримання правил етичної поведінки у механізми кадрового добору на державну службу.

У роботі розроблено заходи з оптимізації правового забезпечення функціонування системи запобігання та протидії політичній корупції в Україні шляхом обґрунтування необхідності повноцінної імплементації в сучасне антикорупційне законодавство України правової категорії "політична корупція" з чітким висвітленням притаманних їй характерних рис, що відрізняють її прояви від інших злочинів корупційного генезису (зокрема, за рахунок: систематизації видів злочинної поведінки та корупційних правопорушень її суб'єктів, конкретизації інституційного середовища прояву в політичній системі суспільства та інших критеріїв).

Узагальнено досвід запобігання і протидії політичній корупції в Європейському Союзі і державах-членах з метою упровадження найкращих антикорупційних практик у вітчизняну систему запобігання і протидії їй. З метою упровадження дієвих антикорупційних практик у вітчизняну модель запобігання політичній автором визначені такі надбання зарубіжного досвіду,

як: сильна політична воля державного керівництва, бюрократії та спеціалізованих суб'єктів запобігання корупції щодо протидії політико-корупційним явищам та виробленої на її базі ефективної антикорупційної політики; імплементація кодексів професійної етики народних депутатів та законодавства про лобістську діяльність.

Вагому увагу приділено конкретизації антикорупційного потенціалу вітчизнах суб'єктів системи запобігання і протидії політичній корупції. Зокрема, були виявлені численні недоліки функціонування інституційної інфраструктури запобігання політичній корупції, а саме: ураженість політичною корупцією спеціальних суб'єктів, уповноважених запобігати політичній корупції; недосконалість чинної нормативно-правової бази, особливо у частині адміністративного і кримінального переслідування за порушення виборчого законодавства.

Окремий акцент ставиться і на проблематиці природи та походження самої корупції та узагальненні наукових підходів до вивчення цього явища. На основі цього у дисертації виділено наступні її характерні риси: соціально деструктивні наслідки; специфічність кола її суб'єктів, серед яких завжди є особи, уповноважені на здійснення певних суспільних функцій (бюрократії, депутатського корпусу тощо); девіантний характер соціальних інтеракцій, що виникають у середовищі її учасників, відхилення від загальноприйнятих норм і правил особистої та службової поведінки (наприклад, неправомірний характер використання службового становища); егоїстична, корислива мотивація при задоволенні особистих інтересів і потреб її суб'єктів; організованість її учасників, часто формі розгалуженої мережі; використання схожих зі світом організованої злочинності схем отримання неправомірної вигоди за рахунок використання (експлуатації) чужих ресурсів. Решта ознак є вторинними по відношенню до них, оскільки є конкретними проявами означених явищ.

Уточнено розуміння сутності політичної корупції як неформального політичного інституту. У такому розумінні вона являє собою девіантну

соціальну поведінку, що характеризується використанням її суб'єктами (акторами політичного процесу та носіями публічної влади) інструментарію протиправних і неформальних політичних і соціальних практик, обумовлених мотивацією одержання насамперед політичної вигоди та інших переваг, що дає доступ до політичної влади в державі. Також в роботі уточнено визначення поняття суб'єкта політичної корупції, яке розкривається наступним чином: це політичний актор, у тому числі носій публічної влади, котрий ставить перед собою політичні цілі збереження, отримання, розподілу і зміцнення політичної влади, використовуючи інструментарій протиправних та/або неформальних політичних, соціальних і економічних практик.

Серед іншого в дисертаційному дослідженні приділено увагу розкриттю основних видів, форм та сфер прояву політичної корупції в політичній системі сучасного суспільства. Встановлено, політична корупція має великий спектр правових і соціально-політичних деструктивних проявів, які можна виділити у такі тісно пов'язані між собою групи (високопосадова, електоральна, лобістська і клієнтистсько-патронажна корупція), які сукупно характеризують специфічний тип політичних відносин, де домінують неформальні політичні практики – гібридну політику.

Ключові слова: політична корупція, корупція, непотизм, фаворитизм, запобігання і протидія корупції, система запобігання і протидії політичній корупції, суб'єкт запобігання і протидії політичній корупції, суб'єкт політичної корупції, антикорупційна політика, конфлікт інтересів, системна криза, конфліктність, гібридна політика, бюрократія, національна безпека

ABSTRACT

Mysyshyn O. S. Establishing the system of preventing and countering political corruption in Ukraine. – *Qualification scientific work on the rights of manuscript*

Dissertation for the degree of Doctor of Philosophy in the specialty 052 – political science. - Kyiv National Taras Shevchenko University. – Kiev, 2023.

The dissertation is devoted to the development of theoretical, methodological and applied provisions for the establishment of a system for preventing and combating political corruption in Ukraine. The dissertation is the first to comprehensively define the characteristic features of political corruption as an informal political institution inherent in the political system of Ukraine. It is proved that its main areas (institutional environment) are the system of political governance of society (specifically, the highest level of state and regional governance, party and electoral systems). It is characterized by the use of illegal or informal political and social practices by its actors to achieve political goals, driven by the desire to gain and/or retain political power or political influence for themselves or other interested groups.

The dissertation study substantiates promising directions for improving the system of preventing and combating political corruption in Ukraine, which are: integration of the ethical component into the professional activities and behavior of the deputy corps and persons appointed or elected to political and senior administrative positions in order to form the political will necessary for effective counteraction to political and corrupt practices; democratization of the electoral process in the direction of ensuring equal access to positions in state and local authorities and the form of government.

Particular emphasis in this study is placed on the justification of the need to improve the legal support of the electoral process as part of preventive measures in the field of preventing and combating political corruption in Ukraine. The author proves the importance of amending the Electoral Code of Ukraine and other legislative acts related to the regulation of the electoral process, the content of which

is to increase the transparency of electoral procedures, their financial and material support, the formation of election funds and reporting, stimulating the virtuous behavior of election participants and providing equal opportunities for relevant actors in the use of electoral instruments and technologies.

The author develops directions for improving the mechanism of participation of civil society institutions in preventing and combating political corruption in Ukraine by implementing a set of institutional and legal measures aimed at strengthening the role of public control instruments, in particular, public anti-corruption examinations of regulatory legal acts and other legal mechanisms of public participation, which provide for control and supervisory functions over the activities of authorized subjects of preventing and combating corruption, developers of the State policy.

Particular attention is paid to improving the methodological approach to institutionalizing lobbying activities in Ukraine, which, unlike the existing ones, focuses on the implementation of legal provisions in the legislative act on lobbying in Ukraine aimed at ensuring the anti-corruption nature of this phenomenon in Ukraine, in particular by: defining a clear list of officials and employees with whom a lobbyist has the right to interact; developing ethical standards of lobbyists' behavior with the assistance of the NAPC.

The study of the prospects for the development of an ethical component in Ukrainian actors of preventing and combating political corruption as a way to develop political will in this area was also further developed. In particular, it is proposed to integrate into the legal framework of Ukraine the rules of ethical behavior of MPs, in particular, the principle of inadmissibility of acts that harm the reputation of the legislative body. The author considers the possibility of introducing the meritocratic principle of integrity and compliance with the rules of ethical behavior into the mechanisms of personnel selection for the civil service.

The paper develops measures to optimize the legal support for the functioning of the system of preventing and combating political corruption in Ukraine by substantiating the need for full implementation of the legal category "political

corruption" in the modern anti-corruption legislation of Ukraine with a clear indication of its inherent characteristics which distinguish its manifestations from other crimes of corruption genesis (in particular, by: systematizing the types of criminal behavior and corruption offenses of its subjects, specifying the institutional environment of manifestation in the political system of society and other criteria).

The author summarizes the experience of preventing and combating political corruption in the European Union and its Member States with a view to introducing the best anti-corruption practices into the national system of preventing and combating it. With a view to introducing effective anti-corruption practices into the national model of preventing political corruption, the author identifies such achievements of foreign experience as: strong political will of the state leadership and actors involved in preventing corruption to counteract political corruption and effective anti-corruption policy developed on its basis; implementation of codes of professional ethics for MPs and legislation on lobbying activities.

Special attention is paid to the specification of the anti-corruption potential of the domestic actors of the system of preventing and combating political corruption. In particular, numerous shortcomings in the functioning of the institutional infrastructure for preventing political corruption were identified, namely: the exposure of special entities authorized to prevent political corruption to political corruption; imperfection of the current legal framework, especially in terms of administrative and criminal prosecution for violations of electoral legislation.

Special emphasis is also placed on the nature and origin of corruption itself and the generalization of scientific approaches to the study of this phenomenon. Based on this, the thesis identifies the following characteristic features of corruption: socially destructive consequences; specificity of the circle of its subjects, among which there are always persons authorized to perform certain public functions; deviant nature of social interactions arising among its participants, deviation from generally accepted norms and rules of personal and official behavior (for example, misuse of official position); selfish, selfish motivation in satisfying personal interests

and needs of its subjects; organized The rest of the features are secondary to these, as they are specific manifestations of the above phenomena.

The author clarifies the understanding of the essence of political corruption as an informal political institution. In this sense, it is a deviant social behavior characterized by the use by its subjects (political actors and holders of public power) of the tools of illegal and informal political and social practices, driven by the motivation to obtain primarily political benefits and other advantages that give access to political power in the State. The work also clarifies the definition of the subject of political corruption, which is disclosed as follows: it is a political actor, including a holder of public power, who sets political goals of preserving, obtaining, distributing and strengthening political power, using the tools of illegal and/or informal political, social and economic practices.

Among other things, the dissertation study focuses on the disclosure of the main types, forms and spheres of political corruption in the political system of modern society. It is established that political corruption has a wide range of legal and socio-political destructive manifestations, which can be divided into the following closely related groups (high-ranking, electoral, lobbying and client-patronage corruption).

Keywords: political corruption, corruption, nepotism, favoritism, preventing and combating political corruption, system of preventing and combating political corruption, subject of preventing and combating political corruption, subject of political corruption, anti-corruption policy, conflict of interest

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Праці, які відображають основні наукові результати дисертації:

1. Мисишин О.С. Політична корупція, як система протиправних дій: варіативність аспектів. Вісник ХНУ імені В. Н. Каразіна, серія «Питання політології», вип. 38, 2020. С 14-21.

URL: <https://periodicals.karazin.ua/politology/article/view/16938/15603>

DOI <https://doi.org/10.26565/2220-8089-2020-38-02>

2. Мисишин О.С. Запобігання політичній корупції в умовах повоєнної відбудови України. Науковий журнал Наукові праці Міжрегіональної Академії управління персоналом. Політичні науки та публічне управління. Випуск № 3 (63) за 2022. С. 70-77.

URL: <http://journals.maup.com.ua/index.php/political/article/view/2300/2782>

DOI [https://doi.org/10.32689/2523-4625-2022-3\(63\)-10](https://doi.org/10.32689/2523-4625-2022-3(63)-10)

3. Мисишин О.С. Демократизація виборчого процесу як механізм запобігання протидії політичній корупції в Україні. Журнал «Регіональні студії», Випуск №33, 2023, С. 68-76

URL: http://regionalstudies.uzhnu.uz.ua/archive/33/33_2023.pdf

DOI <https://doi.org/10.32782/2663-6170/2023.33.12>

Статті в іноземних виданнях:

(Публікація у виданні проіндексованому у Web of Science)

1. Goshovska V., Pukhkal O., Reiterovych I., **Mysyshyn O.**, Serhov S. Peculiarities of representative authorities functioning in Ukraine under conditions of war. Amazonia Investiga. Vol. 12 (61). 2023 URL:

<https://produccioncientificaluz.org/index.php/cuestiones/article/view/40215/45624>

DOI <https://doi.org/10.46398/cuestpol.4177.48>

Праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації

1. Мисишин О. Організаційно-психологічні аспекти політичної корупції в Україні. *Інституціоналізація публічного управління в Україні в умовах євроінтеграційних та глобалізаційних викликів*: матеріали щорічної Всеукраїнська науково-практична конференція за міжнародною участю (Київ, 24 травня 2019р.): у 5 т. / за заг. ред. А.П. Савкова, М.М. Білинської, О.М.Петроє. Київ : НАДУ, 2019. с.41-42.

2. Мисишин О.С. «Особливості політичної корупції в Україні». *Практична політологія. Тенденції і перспективи*: матеріали І-ї Всеукраїнської науково-практичної інтернет-конференції (Київ, 17 березня 2021 р.). Київ: НАДУ, 2021. С. 45-50.

URL: <http://academy.gov.ua/parliaments/pages/dop/3/files/35e2019c-97fc-4f50-8543-ce212d03eee4.pdf>.

3. Мисишин О. Виборчий процес як поле боротьби з політичною корупцією. *Соборність України: політика духовної спільності, національних традицій і цінностей*: матеріали 10-го ювілейного щорічного Всеукраїнського науково-практичного круглого столу до Дня Соборності України (Київ, 25 січня 2023 р.) / за заг. ред. Л. Г. Комахи, В. А. Гошовської. Київ: ННІ ПУДС КНУ ім. Тараса Шевченка, 2023. С.92-94.

4. Мисишин О. Політична корупція як глобальний виклик сьогодення. *Глобалізаційні виклики: урядування майбутнього* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 7–8 черв. 2022 р.) / за заг. ред. Л. Г. Комахи. Київ : ННІ ПУДС КНУ ім. Тараса Шевченка, 2022. С. 302-304.

ЗМІСТ

| | |
|--|-------------|
| ВСТУП..... | 144 |
| РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПОЛІТИЧНОЇ КОРУПЦІЇ ЯК ПОЛІТИЧНОГО ІНСТИТУТУ | 233 |
| 1.1. Теоретико-методологічні підходи до розуміння природи та походження корупції..... | 233 |
| 1.2. Сутність, причини та наслідки поширення політичної корупції в політичній системі суспільства..... | 344 |
| 1.3 Систематизація видів, форм та проявів політичної корупції | 522 |
| Висновки до Розділу 1..... | 64 |
| РОЗДІЛ 2. СУЧАСНІ ПРАКТИКИ ЗАПОБІГАННЯ І ПРОТИДІЇ ПОЛІТИЧНІЙ КОРУПЦІЇ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ І ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД..... | 688 |
| 2.1. Європейський досвід запобігання і протидії політичній корупції..... | 688 |
| 2.2. Інституційно-правові механізми запобігання і протидії політичній корупції в Україні..... | 922 |
| Висновки до Розділу 2..... | 1266 |
| РОЗДІЛ 3. ПЕРСПЕКТИВНІ НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ ПОЛІТИЧНІЙ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ..... | 1299 |
| 3.1. Розвиток політичних та морально-етичних компонентів системи запобігання і протидії політичній корупції в Україні | 1299 |
| 3.2. Демократизації виборчого процесу як напрям запобігання і протидії політичній корупції в Україні | 1411 |
| 3.3. Інституціалізація лобістської діяльності як перспективний напрям запобігання і протидії політичній корупції | 1555 |
| 3.4. Удосконалення участі інституцій громадянського суспільства у запобіганні і протидії політичній корупції..... | 17070 |
| Висновки до Розділу 3..... | 1811 |
| ВИСНОВКИ | 1866 |
| СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ | 1933 |

ВСТУП

Актуальність дослідження. Корупція, зокрема політична, у сучасному світі є серйозною загрозою для держави, демократії, прав людини та соціальної справедливості. Слабкі формальні інститути суспільства сприяють розквіту політичної корупції, яка, за своєю природою, являє собою неправомірне використання учасниками політичного процесу політичної влади та інших публічних ресурсів у власних корисливих та позасуспільних інтересах. Ураженість політичною корупцією владних структур та інших акторів політичного процесу в Україні, що характеризується домінуванням девіантної антисуспільної поведінки в середовищі політичної еліти, викликає суттєве падіння рівня довіри населення та зарубіжних партнерів до владних інституцій нашої держави.

Світова практика свідчить, що для ефективного запобігання корупції, непотизму, фаворитизму та інших пов'язаних із корупцією явищ потрібна ґрунтовно розроблена антикорупційна державна політика, в основі якої лежить формування дієвих антикорупційних механізмів. Незважаючи на поступальний прогрес України у розбудові системи запобігання і протидії корупції, передусім модернізації антикорупційного законодавства та створення відповідної інституціональної інфраструктури за європейським зразком, зусилля з мінімізації рівня політичної корупції в Україні наразі не призвели до очікуваного результату. Можна стверджувати, що на шляху запровадження реформ у сфері боротьби з політичною корупцією існують істотні перешкоди, що виникають як через існуючі прогалини в інституційно-правовому політичному середовищі, так і через традиційно слабку політичну волю самих законодавців боротися з корупційними проявами в державі, що обумовлена тривіальним небажанням частини політичної еліти втратити свій вплив на інструменти та ресурси держави, які обслуговують їхні корисливі інтереси.

Хоча політична корупція в Україні постійно знаходиться у полі зору української наукової спільноти та є темою і предметом численних політичних дискусій, у нас і досі не складалося якогось уніфікованого і тим більше правового підходу щодо визначення характерних рис та критеріїв ідентифікації цього явища, а отже і ефективних шляхів запобігання та протидії їй. Цей аспект також обумовлює актуальність даної проблематики.

Актуальні публікації та дослідження. Проблема запобігання та протидії політичній корупції має міждисциплінарний характер, що викликає науковий інтерес не лише серед фахівців у галузі політичних наук та публічного управління, але й серед науковців, що проводять дослідження у рамках інших суспільствознавчих наукових дисциплін. Цей міждисциплінарний підхід відкриває можливості для більш глибокого розуміння причин та наслідків політичної корупції, а також для розробки комплексних стратегій та ефективних запобіжних заходів.

Серед досліджень політологічного спрямування, присвячених теорії та практиці запобігання політичній корупції варто відзначити роботи таких науковців як В. Асафайло, Л. Березинський, А. Бова, В. Бутенко, І. Валюшко, К. Давиденко, В. Дерєга, Г. Кохан, М. Михальченко, Є. Невмержицький, В. Попазогло, О. Стогова, В. Таран, І. Чемерис, І. Яцків та ін.

Проблематику проявів та запобігання політичної корупції в системі публічного управління України досліджували такі вітчизняні науковці, як В. Баришніков, В. Гошовська, Д. Клименко, Н. Корчак, С. Кравченко, М. Мельник, О. Охотнікова, О. Прохоренко, О. Пухкал, І. Рейтерович, О. Рудик, С. Серьогін, Л. Стельмащук, А. Тіньков та ін.

Юридичними питаннями запобігання і протидії корупційним правопорушенням займалися Н. Армаш, О. Бусол, О. Костенко, Г. Маляр, О. Маркєєва, І. Рєвак, Д. Тупчієнко, Л. Шмаль та ін.

Економічні підґрунтя політичної корупції висвітлені в роботах таких вчених як О. Грушко, Т. Гуровська, І. Зайцева та ін.

Серед зарубіжних авторів, що вивчали міжнародний досвід запобігання політичній корупції, слід відзначити М. Гроссмана, С. Коткіна, Дж. Найя, Д. Порта, С. Роуз-Аккерман та інших.

У цілому, можна констатувати, як досить широкий спектр підходів до проблематики протидії та запобігання політичній корупції, так і неоднозначність позицій науковців стосовно оптимального підходу щодо запобігання цьому соціально-політичному явищу. Це, а також неефективність боротьби із останнім актуалізує наукові пошуки дієвої системи запобігання та протидії політичній корупції в сучасній Україні.

Мета і завдання дослідження. Метою дослідження є обґрунтування теоретико-методологічних та прикладних положень щодо становлення системи запобігання та протидії політичній корупції в Україні та розробки відповідних практичних пропозицій щодо її вдосконалення.

Для досягнення мети були поставлені такі завдання:

- розкрити теоретико-методологічні підходи до розуміння природи та походження корупції;
- визначити сутність та характерні риси політичної корупції як неформального політичного інституту;
- розкрити основні види, форми та сфери прояву політичної корупції в політичній системі сучасного суспільства;
- виявити та охарактеризувати особливості запобігання і протидії політичній корупції в Європейському Союзі та державах-членах;
- визначити особливості інституційно-правового забезпечення запобігання та протидії політичній корупції в Україні на сучасному етапі державотворення;
- визначити та обґрунтувати перспективні напрями вдосконалення системи запобігання та протидії політичній корупції в Україні;
- розробити практичні пропозиції з удосконалення системи запобігання і протидії політичній корупції (з урахуванням зарубіжного досвіду).

Об'єктом дослідження є політична корупція як неформальний політичний інститут.

Предметом дослідження є становлення системи запобігання та протидії політичній корупції в Україні.

Методологія дослідження. Теорія та методологія дисертаційного дослідження базуються на фундаментальних принципах політичної науки та інших соціальних наук, а також на наукових роботах вітчизняних і зарубіжних вчених щодо запобігання та протидії політичній корупції.

В основу дисертаційного дослідження покладено використання системного підходу, який полягає в комплексному дослідженні системи запобігання та протидії політичній корупції в Україні та особливостей її становлення та вдосконалення.

Крім того, у роботі застосовувалась сукупність загальнонаукових і спеціальних методів пізнання. Структурно-функціональний підхід застосовувався для виокремлення та аналізу складових системи запобігання і протидії в Україні. Логіко-семантичний – для поглиблення понятійного апарату та визначення сутності, видів та сфер проявів політичній корупції в політичній системі сучасного суспільства. Для вивчення та порівняння основних антикорупційних механізмів запобігання та протидії політичній корупції в різних зарубіжних країнах використовувався компаративний аналіз і, зокрема, порівняльно-правовий метод. Дослідження правового забезпечення запобігання та протидії політичній корупції в Україні проводилося за допомогою формально-юридичного методу. Методи історичного і статистичного аналізу, інституціональний, біхевіористський, інформаційний та соціологічний методи – для оцінки ефективності механізмів запобігання та протидії політичній корупції в таких сферах політичного управління як система публічного управління, партійна і виборча система. Метод узагальнення, використовувався для узагальнення теоретичних положень дослідження, а абстрактно-логічний метод – для визначення і обґрунтування перспективних напрямів удосконалення системи запобігання та протидії

політичній корупції в Україні. Для інтерпретації отримуваних результатів упродовж всього дослідження використовувалися також методи аналізу та синтезу.

Інформаційними джерелами дослідження стали закони України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України та інші правові документи, що визначають засади антикорупційної політики держави, регламентують діяльність суб'єктів запобігання і протидії корупції, а також дані соціологічних досліджень, аналітичні матеріали інституцій громадянського суспільства, монографії та статті науковців, особисті дослідження автора.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є першим у вітчизняній політичній науці дослідженням, яке обґрунтовує теоретико-методологічні і практичні положення щодо становлення системи запобігання та протидії політичній корупції в сучасній Україні та перспективних напрямів її вдосконалення. Внесок дисертанта у вирішення цього актуального завдання політичної науки конкретизований у наступних наукових положеннях, що характеризують його особистий внесок:

вперше:

– комплексно визначено характерні риси політичної корупції як притаманного природі сучасної політичної системи України неформального політичного інституту, а саме: її основними сферами (інституційним середовищем) є система політичного управління суспільством (конкретно вищий рівень державного й регіонального управління, партійна і виборча системи); характеризується використанням її суб'єктами протиправних або неформальних політичних і соціальних практик за-для досягнення політичних цілей, обумовлених бажанням отримати та/або зберегти за собою або іншими заінтересованими групами політичну владу або політичний вплив; через приналежність її носіїв до вищих щаблів політичної влади або наближеності до центрів прийняття рішень в державі може мати безпосередній вплив на

вироблення та реалізацію внутрішньої та зовнішньої політики держави всупереч національним інтересам;

– обґрунтовано перспективні напрями вдосконалення системи запобігання та протидії політичній корупції в Україні, якими є: інтеграція в професійну діяльність і поведінку депутатського корпусу й осіб, призначених або обраних на політичні та вищі адміністративні посади, етичного компоненту з ціллю формування в них необхідної для ефективної протидії політико-корупційним практикам політичної волі; демократизація виборчого процесу у напрямі забезпечення рівного доступу до посад в державних і місцевих органів влади та формування нетолерантної до корупційних практик поведінки місцевої та національної політичної еліти; інституціалізація лобістської діяльності в Україні за-для максимальної відкритості процесу лобіювання і мінімізації корупційних методів впливу на суб'єктів прийняття політико-владних рішень; підвищення ролі ІГС у запобіганні і протидії політичній корупції через інструменти громадського контролю діяльності суб'єктів політичних відносин;

удосконалено:

– правове забезпечення виборчого процесу в Україні як частини превентивних мір у сфері запобігання і протидії політичній корупції в Україні шляхом внесення змін у Виборчий кодекс України та інші законодавчі акти дотичні до регламентації виборчого процесу, зміст яких полягає у підвищенні прозорості виборчих процедур, їх фінансово-матеріального забезпечення, звітності учасників виборів, формування їх виборчих фондів, стимулювання доброчесної поведінки кандидатів та партій і наданні рівних можливостей відповідним суб'єктам у використанні виборчих інструментів та технологій;

– механізм участі інституцій громадянського суспільства у запобіганні та протидії політичній корупції в Україні шляхом впровадження комплексу заходів інституційно-правового характеру, спрямованих на посилення ролі інструментів громадського контролю, зокрема, громадських антикорупційних експертиз нормативно-правових актів та інших правових механізмів

громадської участі, що передбачають контрольно-наглядові функції за діяльністю суб'єктів, уповноважених боротися з корупцією, розробників державної антикорупційної політики, розпорядників бюджетних коштів та інших потенційних носіїв політико-корупційних практик;

– методичний підхід інституціалізації лобістської діяльності в Україні, який на відміну від вже існуючих, фокусується на імплементації в законодавчому акті про лобізм в Україні правових положень, спрямованих на забезпечення антикорупційної природи цього явища в Україні, зокрема шляхом: визначення чіткого переліку публічних осіб, уповноважених на виконання функцій держави, з якими лобіст має право взаємодіяти, а також принципів етичної поведінки вказаних публічних осіб та суб'єктів лобістської діяльності, на яких має ґрунтуватися відповідна взаємодія; запровадження моніторингу лобістських інтересів іноземних юридичних осіб; розробки за сприяння НАЗК етичних стандартів поведінки лобістів;

набули подальшого розвитку:

– обґрунтування розвитку етичної компоненти в українських суб'єктів запобігання і протидії політичній корупції як способу вироблення політичної волі у цій сфері за рахунок утвердження у правовому полі України правил етичної поведінки народних депутатів, зокрема, принципу неприпустимості вчинення вчинків, що завдають шкоди репутації законодавчого органу, впровадження меритократичного принципу доброчесності та дотримання правил етичної поведінки у механізми кадрового добору на державну службу;

– оптимізація правового забезпечення функціонування системи запобігання та протидії політичній корупції в Україні шляхом обґрунтування необхідності повноцінної імплементації в сучасне антикорупційне законодавство України правової категорії "політична корупція" з чітким висвітленням притаманних їй характерних рис, що відрізняють її прояви від інших злочинів корупційного генезису (зокрема, за рахунок: систематизації видів злочинної поведінки та корупційних правопорушень її суб'єктів,

конкретизації інституційного середовища прояву в політичній системі суспільства та інших критеріїв);

– узагальнення особливостей запобігання і протидії політичній корупції в Європейському Союзі і державах-членах з метою упровадження найкращих антикорупційних практик у вітчизняну систему запобігання і протидії політичній корупції, передусім, шляхом обґрунтування необхідності сильної політичної волі державного керівництва та суб'єктів боротьби з корупцією щодо запобігання та протидії політико-корупційним явищам та сформованої на її базі ефективної антикорупційної політики;

– конкретизація антикорупційного потенціалу вітчизняних суб'єктів системи запобігання і протидії політичній корупції, за результатами аналізу якого виявлені численні недоліки функціонування інституційної інфраструктури запобігання та протидії відповідній формі корупції, а саме: ураженість політичною корупцією спеціальних суб'єктів, уповноважених боротися із цим явищем; недосконалість чинної нормативно-правової бази, особливо у частині адміністративного і кримінального переслідування за порушення виборчого законодавства.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що в сукупності вони створюють науково-методологічну основу для вдосконалення заходів, які органи публічної влади та інституції громадянського суспільства вживають для підвищення ефективності механізмів запобігання та протидії політичній корупції в Україні.

Дослідження також містить теоретичні положення та результати, які можна використовувати для оптимізації державної антикорупційної політики в Україні, зокрема з виявлення проблем і визначення шляхів запобігання та протидії корупційними проявам в сфері державного управління, партійного будівництва та виборчої системи.

Крім того, основні ідеї, положення та результати дисертаційної роботи можуть використовуватися в якості навчально-методичних матеріалів під час викладання курсів із політології, політичної комунікації, державного

управління у закладах вищої освіти для підготовки фахівців за спеціальностями політологія, публічне управління і адміністрування, а також написання наукових робіт та навчальних посібників з проблем подолання корупції у державах перехідної демократії.

Особистий внесок здобувача. Дисертація є самостійно виконаною науковою роботою, у якій обґрунтовано методологічні і практичні положення щодо становлення системи запобігання та протидії політичній корупції в Україні. Основні наукові результати дисертаційного дослідження, висновки і рекомендації сформульовані і отримані автором особисто.

Апробація результатів дослідження. Основні положення та висновки дисертаційного дослідження апробовані на наукових і науково-практичних конференціях за міжнародною участю, а також на всеукраїнських.

Публікації. Основні результати дисертаційного дослідження викладені у трьох наукових статтях у наукових фахових виданнях України та в одному зарубіжному з політології.

Структура та обсяг дисертаційної роботи. Дисертаційна робота складається із вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел. Повний обсяг дисертації становить 223 сторінки, з них 192 сторінки основного тексту. Робота містить 2 таблиці та 1 рисунок. Список використаних джерел налічує 258 найменувань.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПОЛІТИЧНОЇ КОРУПЦІЇ ЯК ПОЛІТИЧНОГО ІНСТИТУТУ

1.1. Теоретико-методологічні підходи до розуміння природи та походження корупції

Наявність корупції та зростання її масштабів, особливо у перехідних суспільствах, дають підстави вважати її об'єктивним процесом, який існує в кожній країні. Вона так чи інакше зачіпає кожен аспект сучасного державного та суспільного механізму, охоплюючи всі його структури та рівні. На думку багатьох дослідників, поширення корупції на сучасному етапі суспільного розвитку має певні особливості:

- розширюється сфера легалізації корупції, що призводить до набуття нею ще більших масштабів і випадання її з поля зору правоохоронних органів;
- відбувається інтернаціоналізація і глобалізація корупції, що проявляється у масштабуванні корупційних практик на міжнародному рівні;
- відбувається процес трансформації корупційних зв'язків від спорадичних і тимчасових явищ у розряд стійких корупційних схем [70, с.106].

Сьогодні проблема корупції розробляється як зарубіжними, так і українськими вченими, хоча корупція як явище відома зі стародавніх часів. Жодне суспільство не мало і не може мати імунітету від цього явища. Змінюється лише ставлення до неї суспільства та держави [242, р. 10].

Так, у стародавній Індії до хабарництва посадовців ставились з філософською терпимістю як до неминучості й нараховували близько 40 його видів, в Китаї Конфуцій змушений був констатувати, що чиновництво завжди буде зловживати, віддаючи більшу перевагу інтересам сім'ї, ніж вшануванню правил і законів держави [64].

У часи греко-римської цивілізації корупція також була добре знаним і поширеним явищем. До неї ставились як до негативного явища, розглядаючи її деструктивний вплив на політичний порядок, незалежно від типу правління.

Наприклад, Платон у своїй теорії т.з. "зіпсованих" політичних режимів, до яких він відносив тиранію, олігархію та демократію – наголошував на тому, що ці режими слугують правителям замість того, щоб керуватись законами і державним інтересом. Своєю чергою корупція у розумінні політичних мислителів Нового часу часто означала занепад політичної системи загалом або як загальної хвороби політичного організму. Наприклад, Н. Макіавеллі вважав, що вона означає руйнацію всіх громадянських чеснот. На думку Ш. Монтеск'є, корупція є перетворенням доброго політичного ладу на порочний, а з точки зору Ж. Руссо вона є свідченням самої боротьби за владу [73, с. 32].

Варто звернути увагу на те, що у період Просвітництва також виокремились ще одна концепції корупції: т.з. "схематична концепція", під якої розумілось звичка отримання хабарів посадовцями за неправомірне використання своїх повноважень. Г. Гегель, до речі, характеризував таку звичку як узурпацію частки державної влади [73, с. 33].

Втім до початку ХХ ст. корупція не визнавалась у політичній науці та філософії як якесь окреме явище, а скоріше як окремі форми прояву певних негативних процесів чи явищ в політичній системі суспільства. Наприклад, 26-й президент США Т. Рузвельт розмірковував про корупцію таким чином, як і багато із вище вказаних політичних філософів, зазначаючи, що "жоден народ не може вважатись цивілізованим, поки в нього залишилась відмінність між крадіжкою влади і крадіжкою гаманця" (цит. за: [242, р. 70]). Лише під впливом історичних змін в її структурі і формах та суспільного сприйняття даного феномену, корупція почала виокремлюватись дослідниками в окремий об'єкт наукових досліджень.

Щоб краще висвітлити дану тему варто розібратись в походженні та суті самого поняття "корупція". На сьогодні категоріальний апарат різних наук, у рамках яких ведуться теоретичні і практичні дослідження, пов'язаних із нею

проблем, є досить розвиненим і адаптований до сучасних українських умов. Позаяк масштаби поширення корупції в сучасній Україні дозволяють розглядати її як одне з найнебезпечніших соціально-політичних явищ [94]. Однак саме поняття "корупція" зважаючи на багатогранність цього складного явища, на сьогодні не має єдиного підходу до розуміння.

Науковці виділяють кілька варіантів походження цього терміну. Одним із варіантів його етимології розглядається генезис від юридичного терміну "congumpere", що перекладається як змова кількох осіб, метою яких є заважати нормальному ходу процесу судочинства або процесу управління суспільними справами. Своєю чергою сам цей термін є результатом сполучення двох латинських слів – "congrei" у значенні декількох учасників зобов'язальних відносин, що виникають із приводу якогось предмета, і "rumpere" у значенні щось пошкоджувати, ламати, порушувати [213]. Втім найчастіше коріння походження поняття "корупція" шукають [13; 65] в іншому латинському слові – "conruptio", яке перекладається як: руйнувати, завдавати шкоду, псувати, викривляти, підкупати.

Саме на останньому тлумаченні цього латинського слова зупиняються більшість енциклопедичних видань, коли пропонують дефініції досліджуваного терміну.

Наприклад, у Великому тлумачному словнику сучасної української мови, поняття "корупція" розуміється у таких значеннях: 1) діяльність осіб, уповноважених на виконання державних функцій, які протиправно використовують свої повноваження для отримання матеріальних благ, послуг, пільг та інших переваг; 2) пряме використання посадовими особами свого особливого становища для особистого збагачення; 3) підкуп, продажність посадовців та інших публічних осіб [13, с. 937].

У Короткому оксфордському політичному словнику цей термін тлумачиться як використання чиновниками, політиками та іншими публічними особами свого унікального (посадового, службового та ін.) становища для власної вигоди, шкодячи державі та суспільству [65]. У виданні

уточнюють і походження явища корупції: вона виникає, коли існує ситуація, коли чиновник чи урядовець надає якусь вигоду особі (яка може мати право на цю вигоду чи ні) в обмін на хабар [65].

Отже, енциклопедичні видання тлумачать поняття корупції розгорнуто – як процес, пов'язаний із використанням службовою/посадовою особою наданих їй суспільством і державою влади/повноважень у неприбутковий спосіб (з точки зору посади і права) з метою особистого збагачення або отримання інших благ.

Варто зауважити, що в енциклопедичній і довідковій літературі в основу розуміння поняття корупції вміщують такі протиправні діяння як підкуп, дачу хабарів та ін. Багатьма авторами корупція також зводиться до цих явищ. Те, що корупція може розумітися, наприклад, як систематичний підкуп представників законодавчої, виконавчої та судової влади, а також політичних та інших публічних діячів, що призводить до прийняття ними рішень, які порушують закон або неписані суспільні правила [70, с. 14], – сигналізує лише про те, що ці її прояви є одними з найпоширеніших її маркерів, з якими стикається переважна більшість людей. У громадській думці корупція взагалі асоціюється саме з цими явищами. Однак переважна більшість науковців до найбільш типових проявів корупції поряд із вище вказаними відносять також і неправомірне використання авторитету посади та пов'язаних з нею можливостей, як то: посадовий протекціонізм (сприяння у просуванні на важливі посади людей за критеріями особистої відданості або дружніх стосунків (клієнтилізм, фаворитизм), родинних зв'язків (непотизм), земляцтва); сприяння або безпосереднє нецільове використання бюджетних коштів; сприяння або безпосередня участь у відторгненні державного, комунального або приватного майна в супереч інтересам держави і суспільства тощо.

Поряд із тим, фокус на інтерпретації поняття корупції через категорії, пов'язані з конкретними актами правопорушення лежить в основі правового підходу до його тлумачення. Досліджуваний термін розглядається, особливо у

представників юридичних наук, виключно як злочинна діяльність, що має форму кримінальних злочинів чи видів злочинної поведінки (діяльності) осіб уповноважених на виконання функцій держави.

Як злочинну діяльність у формі акту правопорушення, суть якого полягає у використанні посадовими особами, передусім у сфері державного управління, наданих їм владних повноважень з метою особистого збагачення, розглядає багато авторів.

Наприклад, на думку О. Грабовича і В. Кузнецова термін "корупція" (у вузькому значенні) треба визначати шляхом перелічення таких правопорушень "як отримання хабаря, спонукання до отримання хабаря, здійснення іншого посадового злочину або проступку" [29, с. 78].

О. Терещук розглядає корупцію як незаконні діяння представників владно-управлінських структур, спрямованих на їх особисте збагачення, а також як сприяння через постійний зв'язок цих суб'єктів з представниками злочинного світу злочинній діяльності за рахунок використання повноважень, наданих їм державою. На думку цього дослідника, найбільшу небезпеку для держави і суспільства становить те, що корупція сприяє криміналізації державно-управлінської сфери [191, с. 14].

М. Камлик і Є. Невмержицький розкривають поняття корупції як злочинну діяльність представників держави (державних службовців), пов'язану зі зловживанням своїм посадовим становищем, щоб отримати незаконні прибутки та іншу матеріальну вигоду. При цьому таку діяльність дослідники розглядають як єдине ціле з організованою злочинністю [54, с. 71].

Загалом, пов'язувати корупцію з організованою злочинністю є досить поширеним підходом у "юридичних" дефініціях, де це явище або його прояви, на кшталт хабарництва чи вимагання, зводиться до ролі структурного елемента (різновиду, передумови тощо) організованої злочинності.

Наприклад, корупція часто розглядається як "акт правопорушення" посадових і службових осіб державних органів або система стосунків між певними посадовцями та кримінальним середовищем, що спираються на

відповідну протиправну діяльність у супереч чи на шкоду суспільним і державним інтересам [12, с. 178]. Однак подібні визначення обмежуються загальними ознаками і характеризується відсутністю чітких критеріїв виділення корупції з-поміж інших видів злочинної діяльності.

Таким чином, правовий підхід, за якого досліджуване явище розглядається як сукупність конкретних правопорушень, передусім пов'язаних із посадовими зловживаннями, є основною формальною особливістю такого тлумачення поняття "корупція". Такий підхід також є спорідненим до доктринального розуміння корупції, яке має місце в законодавчих і міжнародно-правових документах.

Так, Закон України "Про запобігання корупції" визначає корупцію через призму протиправного використання посадовими, службовими та іншими уповноваженими на виконання функцій держави особами свого особливого становища, а саме "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" [132]. Відповідно до Закону в поняття корупції також включаються відповідні дії, що здійснюються цими суб'єктами в інтересах інших осіб. До корупції зараховуються і вимоги, що висуваються іншим особам щоб схилити їх до зловживання своїм положенням.

Аналіз антикорупційних міжнародно-правових актів показує, що термін "корупція" та пов'язані з ним терміни мають певні відмінності.

Наприклад, ухвалений Генеральною Асамблеєю ООН Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку (1979 р.) вказує, що хоча поняття корупції має визначатися відповідно до національного законодавства, в його основі лежить розуміння того, що це будь-які дії, пов'язані з виконанням обов'язків, незалежно від того здійснені вони чи ні, але які "призводять до вимагання чи прийняття подарунків, обіцянок і стимулів або їх незаконного отримання" [60].

У іншому документі ООН – "Резолюції щодо практичних заходів боротьби з корупцією" від 29 травня 1990 р. – корупція розглядається наступним чином: "зловживання службовим становищем із метою одержання неправомірної вигоди, що може включати будь-яку дію з планування, намагання або успішного одержання вигоди в результаті неправомірного використання службового становища" [244].

Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією (ратифікована Україною 16 березня 2005 р.) пропонує визначати корупцію як: "прямі чи опосередковані вимагання, пропонування, дачу або одержання хабара чи будь-якої іншої неправомірної вигоди або можливості її отримання, які порушують належне виконання будь-якого обов'язку особою" [202], що має відношення до цих дій.

Викликає дослідницьку увагу і Рамкове рішення Ради Європейського Союзу про боротьбу з корупцією у приватному секторі № 2003/568/ЖНА від 22 липня 2003 р. [220]. Особливістю цього акту є те, що він підходить до визначення корупції через дві її основні форми – пасивну та активну корупцію.

Так, під активною корупцією розуміється сукупність таких діянь як обіцянка, пропозиція або надання, безпосередньо або через посередника, будь-якої неправомірної вигоди особі, що працює в суб'єкті господарювання приватного сектору, у тому числі керує ним, з метою вчинення дії або утримання від неї, що в кінцевому рахунку призводить до порушення посадових обов'язків відповідної особи. Пасивну корупцію у документі розглядають як вимагання або одержання від такої особи будь-якої незаконної вигоди для себе чи в інтересах третіх особи, а також погодження на обіцянку такої вигоди, з метою вчинення чи невчинення дії всупереч її посадових обов'язків [220].

Таким чином, характерною особливістю доктринального тлумачення поняття "корупція", на відміну від правового, є більший акцент на деталізації умисних неправових дій з використання службового становища (вимагання, обіцянка, пропозиція), а також мотивів до їх вчинення/невчинення (одержання неправомірної вигоди, у тому числі, матеріальних і нематеріальних благ та

інших переваг). Такий підхід, особливо з виділенням форм корупції (активна і пасивна), є цілком раціональним з огляду практичну спрямованість правових дефініцій. Натомість дана парадигма інтерпретації поняття корупції, на відміну від наукових підходів, що орієнтуються на пізнання корупції як багатоаспектного і багатовимірного соціального явища, майже не зачіпає проблематику оцінки досліджуваного явища з позицій причин її виникнення та негативних наслідків для суспільства і держави. Хоча дані аспекти є вкрай важливі для розуміння природи політичної корупції як окремого типу цього небезпечного і деструктивного соціально-політичного феномену.

Навіть деякі представники правого підходу наполягають, що корупція – це передусім соціальне, або принаймні соціально-праве явище, яке характеризує ступінь розповсюдженості зловживань посадою та службовими обов'язками у сфері державного управління, а тому вважають не коректним зводити таке складне явище до сукупності конкретних кримінально-правових діянь [10, с. 127].

В свою чергу О. Костенко визначає поняття "корупція" як: "зловживання, яке полягає у використанні законодавства чи публічної влади в приватних інтересах одних людей на шкоду приватним інтересам інших" [72, с. 49]. Як справедливо зазначає фахівець, правова база і публічна влада є головними інструментами забезпечення справедливості в розподілі соціальних благ. Зловживання ж цими інструментами є прямим порушенням заснованого на цих законах порядку суспільного життя. Відповідно держава, не забезпечуючи справедливий і рівномірний розподіл суспільних благ, не здатна у дієвий спосіб задовольняти інтереси громадян.

На думку, В. Трепака, корупція – це складний, укорінений і системний соціально-економічний феномен, що виникає внаслідок впливу політичних, економічних, соціально-психологічних та інших чинників. На думку дослідника, це явище проявляється у незаконному використанні публічних повноважень та ресурсів з метою задоволення приватних інтересів, а також у сприянні чи спонуканні до таких дій [196, с. 13]

В працях В. Євтушевського [39], І. Кушнарєва [77;78] та інших, корупцію також визначають як протиправні дії в політичній сфері суспільства, що проявляються, зокрема, у зловживанні влади, посадою та службовим положенням з метою отримання певної вигоди й, яке супроводжується пригнічення значення права як інструменту регулювання суспільного життя та призводить до дискредитації і легітимізації апарату публічного управління та підриву міжнародного престижу держави.

Окремі науковці, наприклад, С. Г. Стеценко, О. В. Ткаченко, цілком резонно звертають увагу в своїй дефініції поняття "корупція" на те, що латинське слово "corruptio" крім підкупу і продажності, перекладається й як розбещування та псування [187]. Останнє, на їх думку, підкреслює сутність корупції як глибинного соціально-політичного явища, яке вказує з-поміж іншого на розбещення владою посадовців і розкладання всієї системи публічної влади.

На думку, О. Шевченко, корупція не може існувати за межами влади. Отож, як вважає дослідник, базовим компонентом корумпованих відносин є наявність у її суб'єкта владних повноважень [210, с. 129].

В цілому, ідея, що корупція виступає маркером неефективної держави чи системи державного управління, де привілейована частина акторів, контролюючи по факту механізми розподілу державою суспільних благ, використовують їх для власної вигоди можна вважати рисою політологічного тлумачення цього поняття. Однак, на нашу думку, такий підхід до визначення корупції не є повністю коректними, адже остання не є ексклюзивною властивістю якогось окремого компоненту соціальної системи – тієї ж держави чи точніше апарату державного управління, а суспільних інститутів загалом. Прагнення та дії, що ведуть до використання в своїх інтересах загальноприйнятих правила та норм поведінки з метою отримання певних переваг для себе та свого близького оточення всупереч інтересам і волі сутності більш високого порядку (публічного, колективного, державного, суспільного тощо) є притаманними для природи людини.

Наприклад, авторський колектив монографії, присвяченій соціально-психологічним аспектам правової протидії корупції, зокрема В. Криволапчук, М. Бондарчук, С. Злепко, О. Шаповалов, Л. Коваль [182], вважають, що корупція вражає крім органів державної влади всі ланки політичної влади в державі, а також її кредитно-фінансову і зовнішньо-економічну систему, ставлячи під загрозу громадянські права і свободи, національну безпеку та інтереси країни. Тим самим вчені розглядають її як багатоаспектне явище, що має економічний, соціально-правовий і морально-етичний виміри.

В монографії В. Журавського, М. Михальченка, О. Михальченка [42], корупція розглядається у невід'ємному взаємозв'язку не тільки з політикою, але й економікою, мораллю та іншими сферами суспільного життя. Науковці вказують на багатоаспектність корупції, доводячи на прикладі України, що корупція є системним явищем, яке роз'їдає державний механізм та викривлює політику держави, яка повинна бути спрямована на досягнення економічного зростання, підвищення рівня життя та забезпечувати євроінтеграційні процеси України.

У низці досліджень українського політолога Є. Невмержицького [54; 98-100] також відстоюється думка, що корупція продукується в соціальному просторі, який охоплює політичну, економічну і соціальну сфери життєдіяльності суспільства, а отже форми та способи її прояву слід шукати не тільки в державному апараті, а в суспільстві в цілому.

Отож, ці вчені мають рацію, закладаючи у розуміння поняття корупція просту істину, що вона не є унікальною особливістю певної суспільної інституції, або рисою характеру особистості – це іманентне для будь-якої соціальної і політичної системи незалежно від простору і часу явище.

Проаналізувавши наукові підходи до поняття "корупція" в узагальненому вигляді є сенс представити їх у Таблиці 1.1.

Таблиця 1.1.

Наукові підходи до розуміння сутності корупції

| Визначення поняття | Ключові слова | Автор |
|--------------------|---------------|-------|
|--------------------|---------------|-------|

| | | |
|--|---|--|
| <p>"протиправна діяльність, що полягає у підкупі державних службовців і громадських діячів, хабарництві та зловживанні службовим становищем, розкраданні державного, колективного або приватного майна, нецільовому використанні бюджетних коштів, зайнятті чиновниками підприємницькою діяльністю, сприянні з корисливою метою комерційній діяльності певних осіб, наданні їм необґрунтованих переваг і пільг, призначенні на посади некомпетентних осіб тощо" [86, с. 143]</p> | <p>протиправна діяльність, підкуп посадових осіб</p> | <p>І. Машковська</p> |
| <p>"прямі чи опосередковані вимагання, пропонування, дачу або одержання хабара чи будь-якої іншої неправомірної вигоди або можливості її отримання, які порушують належне виконання будь-якого обов'язку особою, що отримує хабара, неправомірну вигоду чи можливість мати таку вигоду, або поведінку такої особи" [202]</p> | <p>незаконне отримання неправомірної вигоди</p> | <p>Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією</p> |
| <p>використання особою "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" [143]</p> | <p>незаконне отримання неправомірної вигоди</p> | <p>Закон України "Про запобігання корупції"</p> |
| <p>"комплексне, укорінене, масове, системне суспільно небезпечне явище, зумовлене політичними, економічними, соціально-психологічними та іншими чинниками, що полягає у протиправному використанні публічно-владних повноважень та можливостей для задоволення приватних інтересів, а також у спонуканні до такого використання чи сприяння йому" [196, с. 13]</p> | <p>Протиправне використання владного потенціалу задля задоволення приватних інтересів</p> | <p>В. Трепак</p> |
| <p>"зловживання, яке полягає у використанні законодавства чи</p> | <p>законодавства чи публічної влади в</p> | <p>О. Костенко</p> |

| | | |
|---|---------------------|--|
| публічної влади в приватних інтересах одних людей на шкоду приватним інтересам інших" [72, с. 49] | приватних інтересах | |
|---|---------------------|--|

Джерело: складено на основі аналізу джерел [72; 86; 143; 196; 202]

Таблиця 1.1 віддзеркалює багатогранність наукових дефініцій поняття корупції, які розкривають його як соціально-правове і соціально-політичне явище, котре у підсумку можна охарактеризувати за критеріями представленими на рис 1.1.

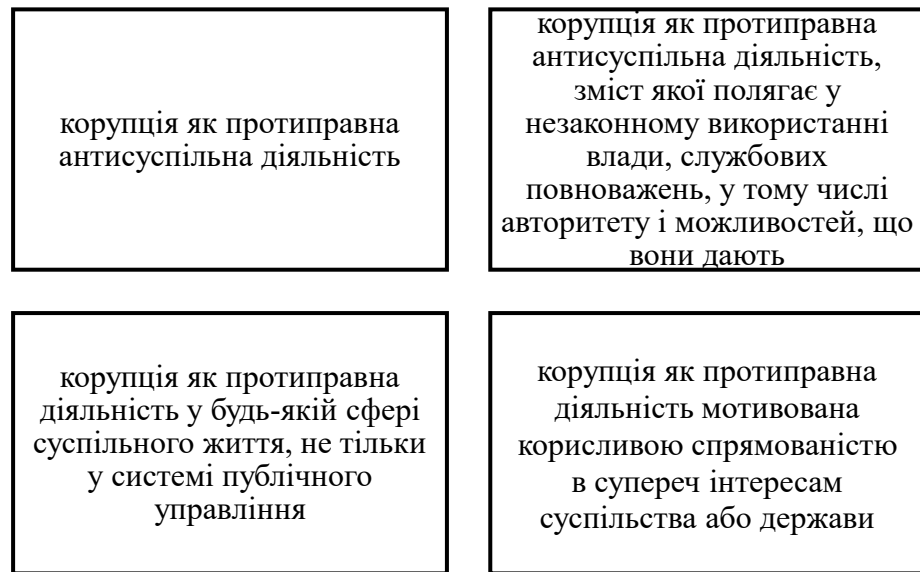


Рис. 1.1. Якісні критерії інтерпретації поняття "корупція".

Таким чином, можна зробити висновок, що поняття корупції у найбільш поширених наукових інтерпретаціях вміщує в себе наступні складові: протиправні діяння (незаконне використання службового становища, порушення посадових обов'язків і т.п.); специфічних суб'єктів, якими є посадові особи будь-якої суспільної інституції, котрі вчиняють, спонукають, або яких спонукають вчиняти відповідні дії; мотив особистого збагачення або отримання іншої особистої вигоди; антисуспільний характер самого явища, що негативно впливає на всі аспекти розвитку суспільства і держави.

1.2. Сутність, причини та наслідки поширення політичної корупції в політичній системі суспільства

Треба зазначити, що хоча проблема політичної корупції була і є надзвичайно актуальною протягом практично усієї політичної історії людства – з часів появи складних політико-адміністративних надбудов у структурі держави, – повноцінне вивчення політичної корупції починається тільки у 1960-х роках у США та західноєвропейських країнах. Особливу увагу на даний вид корупції політики, вчені та громадськість звернули після т.з. "Вотергейту" - масштабного політичного скандалу у Сполучених Штатах (1972–1974), який призвів до відставки тодішнього американського президента Річарда Ніксона. Феномен "Вотергейту" продемонстрував необхідність прискіпливішого вивчення таких явищ як зловживання службовим становищем, фаворитизму, непотизму й інших форм політично мотивованої корупції та виявив суттєві прогалини в їх теоретичному осмисленні. Після Вотергейтського скандалу набагато помітніше місце у наукових дослідженнях почали займати теми, присвячені проблематиці пізнання політичної корупції в державі та її ролі у суспільно-політичному розвитку сучасних демократій.

У свій час відомі американські дослідники проблем пов'язаних з політичною корупцією А. Гайденгаймер та М. Джонсон [243], класифікували відомі їм дефініції політичної корупції, поділивши їх на три основні групи: ті, що базуються на провідній ролі державної служби у проявах політичної корупції; ті, що відводять ринку і ринковим роль базового мотиватора вчинення корупційних дій; ті, що базуються на прямому взаємозв'язку нівеляції державного інтересу з поширенням політичної корупції в урядовій сфері.

До провідних представників першої групи, наприклад, належать визначення таких вчених як В. Кеохейн, Дж. Най [231], П. Зеліков, Д. Кінг [240] Бейлі [217] та інші.

Так, за Д. Бейлі, політична корупція – це діяння особи, яка порушує свої офіційні обов'язки на державній посаді (чи то обраній, чи призначеній) заради особистої вигоди (власної, своєї родини чи приватної групи), з метою збагачення, отримання привілеїв або ігнорування правил на користь

встановлення стійких форм приватного впливу [217]. Дослідник вбачає коріння політичної корупції у порушенні посадовцями загальноприйнятих правових і моральних інститутів (законів, а також норм і правил поведінки). З такої точки зору політична корупція є фактично девіантною поведінкою осіб, котрі обіймають офіційні посади.

Своєю чергою Дж. Най також розглядає політичну корупцію у контексті відхилення посадової особи (призначеної чи обраної) від формальних обов'язків своєї державної посади за-для отримання власної вигоди (збагачення, статусних переваг), або нехтування своїми обов'язками заради просування приватного впливу. Таким чином, дослідник доводить причинно-наслідковий зв'язок практик політичної корупції від порушення її суб'єктами формальних тобто "публічно санкціонованих норм", стандартів і правил, тобто інститутів [240, р. 103].

У зв'язку з вище вказаними викладками важливим для розуміння сутності політичної корупції стає питання ідентифікації суб'єктів політичної корупції. Очевидно її основними учасниками є політики, обрані на певну посаду.

З цього приводу М. Джонсон виводить три загальні аспекти розуміння сутності політичної корупції у рамках цього підходу. По-перше, інституційний аспект, який ідентифікує її причини в дефектах або відхиленнях функціонування інститутів (законів, державних установ і т.п). По-друге, особистісний, що має відношення до осіб, які корумпують, перебуваючи на державних посадах. По-третє, системний аспект, який вказує на те, що корупція, по суті, на фундаментальному рівні виходить із відносин держави, себто уряду, та суспільства. У більш загальному висвітленні, системний погляд стверджує, що корупція представляє собою форму впливу, яка залежить від успішної мобілізації політичних ресурсів. У цьому контексті держава сама несе відповідальність за виникнення політичної корупції, оскільки органи влади та взаємовідносини між державою і суспільством створюють умови для її поширення [229]. Дослідник зараховує політичну

корупцію до будь-яких дій урядовців, якщо вони відходять від своїх визначених нормами права обов'язків в обмін на отримання особистої вигоди [228].

Подібну точку зору висловлюють і В. Кеохейн та Дж. Най, зосереджуючи увагу на тому, що корумпований посадовець розглядає своє місце роботи як джерело доходу, яке він буде намагатися максимізувати. Для нього державна посада стає максимальною одиницею вимірювання. Розмір цього доходу, таким чином, буде залежати від ситуації на ринку і від його здібностей знаходити способи для примноження прибутку на основі кривої державного попиту. Згідно з цією позицією, існування політичної корупції свідчить про те, що ці групи беруть участь у процесі прийняття рішень більшою мірою, ніж можуть зробити інші в схожих умовах [231].

Частина вчених розглядають політичну корупцію як вигідну ситуацію на ринку "державних" чи "політичних" послуг, яку її суб'єкти завдяки їхнім посадам можуть вдало використати для збільшення власних прибутків, або прибутків заінтересованих груп.

Наприклад, у широкому розумінні, визначення політичної корупції в такому контексті може бути сформульоване так: це будь-яка взаємодія між суб'єктами приватного та публічного секторів, внаслідок якої колективні блага нелегітимно перетворюються у приватну вигоду [215, р. 3].

У подібних визначеннях і загалом розуміння поняття політичної корупції чинник особистих якостей корупціонера грає немалу роль, оскільки саме від цього залежить можливість оцінити ситуацію та скористатися з неї за-для своєї вигоди.

Третя група дефініцій, автори якої, на думку А. Гайденгаймера, є найменш чисельною, розкриває сутність політичної корупції через завдання шкоди державному інтересу. Наприклад, розуміння корупції, у тому числі політичної, як відхилення від публічних інтересів давав ще Х. Ласвел [249].

На думку, К. Фрідеріха, політична корупція – це різновид поведінки, що відхиляється від загальноприйнятої норми, у тому числі в політичному

контексті, і вона існує тоді, коли особа, яка має владу, вчиняє певні дії, наприклад, отримуючи від когось грошові чи інші винагороди нелегальним шляхом, в обмін на свої послуги, тим самим завдаючи шкоду публічним інтересам [225, р. 15]. Відповідно порушення, відхилення від т.з. "публічного" (державного) інтересу розглядається авторами таких дефініцій в якості критерія ідентифікації, чи є в певній дії корупційна складова, чи ні.

Схожим чином інтерпретує поняття політичної корупції Дж. Крамер, котрий розглядає її як поведінку осіб, що мають виконувати функції держави, котрі при цьому, за словами автора: "відходять від формальних компонентів – обов'язків та повноважень, прав і зобов'язань – державної ролі (посади) для того, щоб отримати особисту вигоду" [232, р. 214].

Варто зазначити, що низка американських дослідників справедливо підкреслюють, що механізми та роль і значення політичної корупції можуть суттєво відрізнятися в різних політичних системах, в яких вона проявляється. Це суттєво ускладнює ідентифікацію політичної корупції в контексті даного підходу [242, р. 43].

У зв'язку з цим, Е. Генкіс обґрунтував думку про те, що явище політичної корупції слід розглядати як симптом неналежного функціонування соціального організму, що потребує невідкладних заходів, та як приховану або частково приховану систему перерозподілу, що живиться за рахунок недосконалостей основної системи. Як приклад недосконалої системи дослідник наводить авторитарну систему, у якій спроби знайти слабкі місця можуть призвести до розпаду системи [23, с. 215].

В Україні політичну корупцію почали розглядати як самостійний вид корупції досить пізно, приділяючи їй увагу значно менше увагу, ніж, наприклад, проблемам хабарництва та інших посадових зловживань. На законодавчому рівні визначення політичної корупції і досі відсутнє, незважаючи на те, що існує законодавчий акт із назвою "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції" від 1 січня 2020 р. № 396-IX [121]. Навіть у Законі України "Про

запобігання корупції" [132] серед переліку категорій осіб, на яких поширюється дія відповідного закону немає партійних діячів, оскільки вони не є службовими особами. Водночас значна кількість корупційних вчинків відбувається саме у партійній системі.

Окремі провідні українські фахівці у сфері досліджень корупції мають рацію, що політичну корупцію варто розглядати як самостійний вид корупційних дій у сфері прийняття політичних рішень і розподілу владних повноважень. При цьому наголошується, що поняття "корупція" і "політична корупція" не ідентичні за своїм змістом і юридичними характеристиками. Політичний аспект корупції не завжди є достатньою підставою для застосування юридичних ознак корупції до дій, які містять ознаки політичної корупції. Втім, як можна побачити нижче, багато українських науковців у своїх дефініціях не вміщують принципових елементів, що дозволили б її інтерпретувати як дійсно окремий вид корупції.

Наприклад, на думку відомого українського дослідника Є. Невмержицького, політична корупція в Україні має коріння у вадах радянської системи, зокрема, у надмірній концентрації влади та власності у руках держави та нерівномірному розподілі благ між різними соціальними групами. Однак при цьому, політичну корупцію він фактично розглядає як будь-які дії посадовців, якщо вони відходять за рамки визначених законом обов'язків в обмін на отримання для себе якоїсь вигоди [98].

Інший український науковець В. Циганов дає схоже розуміння поняття політичної корупції, а саме як незаконного використання носіями державної влади та іншими учасниками політичного процесу їхніх ресурсів та можливостей з метою отримання вигоди (корупційної ренти) [203, с. 63].

На думку Ю. Орлова, політична корупція є різновидом суспільно-політичних інституційних кримінальних практик, які відображаються в поведінці політичних акторів і є результатом використання цими суб'єктами своїх повноважень у злочинний спосіб або застосування впливу на носіїв таких

повноважень з метою отримання, збереження, реалізації або зміни політичної влади [103, с. 319].

Як бачимо, явище політичної корупції частиною дослідників розглядається як зловживання своїми повноваженнями індивідуальних або колективних носіїв політичною та/або державною влади для отримання певного зиску матеріального чи нематеріального природи. Однак запропоновані дефініції є не тільки надто широкими та неконкретизованими, але вони фактично повторюють визначення корупції як такої.

Однак більшість фахівців все ж намагається віднайти унікальні понятійно утворюючі риси політичної корупції.

Окрема когорта дослідників до таких рис відносять наслідки або масштаб шкоди, які на відміну від звичайної посадової корупції, здатна завдати державі і суспільству політична корупція.

Наприклад, І. Зайцева та Д. Бившев [46] аналізують політичну корупцію як загрозу державній безпеці України. Небезпечність політичної корупції вбачається дослідниками в тому, що вона провокує корупцію в інших у сферах життєдіяльності суспільства: економічній сфері, системах державного управління, національної безпеки, правосуддя, а також правової системи, загрожуючи її існуванню.

На руйнуючий вплив політичної корупції, зокрема, на національну безпеку та оборону вказує А. Волошина. Дослідниця відносить її до одного з найнебезпечніших видів корупції, що відбувається на високих щаблях політичної системи, "оскільки в ній безпосередньо беруть участь суб`єкти, які приймають рішення на рівні держави та які включені у вироблення та реалізацію державної політики" [112, с. 7].

На думку І. Коржа політична корупція є: "особливою формою боротьби за владу, в якій перемагають не політичні інтереси суспільства, а багатомільйонні хабарі" [66, с. 56], яка при цьому дозволяє "конвертувати владу в капітал, а капітал – знову у владу" і завдає не тільки чималі

матеріальні, а й моральні збитки державі, тобто її політичному устрою і міжнародному престижу [66, с. 56].

Д. Клименко, розглядаючи політичну корупцію з позицій державно-управлінської науки [57], також фокусується на тому, що даний вид корупції проявляється у безпосередніх негативних впливах на формування та організацію діяльності владних інститутів, визначення курсу і напрямків державної політики, і навіть впливає на визначення політичної та соціальної сутності влади.

Багато науковців фокусуються при розумінні феномену політичної корупції через акцент на меті або мотивах корупційної поведінки її суб'єктів, що відрізняються від інших видів корупції саме політичною спрямованістю.

Так, один відомий фахівець із правових досліджень політичної корупції М. Мельник вважає, що політична корупція уособлюється у посадових зловживаннях наділених політичною владою осіб, передусім державних-політичних діячів і державних службовців вищої категорії, але такі дії спрямовані не стільки на збагаченні, скільки за-для досягнення політичних цілей таких як розширення владних повноважень або утримання та зміцнення влади [89]. Хоча він і додає, що в цьому відношенні такі топ-корупціонери відрізняються від інших лише масштабом владного потенціалу, який вони можуть конвертувати в матеріальні та інші ресурси та вигоди.

На подвійній меті посадових зловживань суб'єктів, наділених політичною владою, яка полягає у досягнення політичних цілей, тобто розширення, утримання та зміцнення влади, та/або збагачення вказують ще низка дослідників [111].

Ще частина науковців розглядають політичну корупцію в контексті політичного процесу, наприклад, як форму політичної боротьби. При цьому кінцевою метою корупціонерів все одно є орієнтація на нарощування їхніх політичних можливостей і, зокрема влади.

Так, у дослідженні П. Радька [169], в якому представлена рефлексія щодо політичної корупції як соціально-політичного явища, дослідник вбачає

її зміст у корумпованих формах політичної боротьби колективних та індивідуальних суб'єктів за владу. П. Радько навіть вважає, що в Україні є політична корупція особливого типу – кризового [169].

В. Ємельянов і Д. Степанюк також розглядають політичну корупцію як особливу форму боротьби за владу, що точиться не в інтересах широких груп суспільства, а за-для одержання великих хабарів та інших видів незаконного збагачення окремих політиків і політичних сил [41, с. 74].

Однак існують в українській фаховій науковій літературі і більш комплексні підходи до розуміння досліджуваного феномену. Один із таких пропонує А. Тіньков у своєму дисертаційному дослідженні, присвяченому протидії політичній корупції в системі державного управління [193]. Він дає досить розгорнуте авторське розуміння суті політичної корупції, визначаючи її як використання особами, які обіймають посади і мають повноваження приймати політико-адміністративні рішення, специфічних важелів впливу з метою подальшого отримання політичної та економічної ренти у законотворчому, бюджетному, виборчому та інших процесах, а також у сфері кадрових призначень та лобіювання приватних інтересів [193, с. 46-47]. Головною ціллю для політичних корупціонерів, на його думку, є циклічна конвертація політичної влади в економічні вигоди з подальшим їх конвертуванням знову в політичну владу або навпаки у зворотному напрямі [193, с. 46-47].

На думку доктора політичних наук В. Гошовської, політична корупція є "нелегітимним використанням владного положення для досягнення політичних (збереження влади, її отримання, розширення повноважень) або особистих цілей" [27, с. 240]. З її точки зору, відображеної в низці публікацій [27; 28] її характерними рисами є нелегітимність використання носіями публічної влади своїх можливостей і повноважень, а також можливість досягнення своїх цілей за рахунок зловживання владою.

Отже, у сучасній науковій літературі існують різні підходи до розуміння сутності і природи політичної корупції (див. Таблицю 1.2). Розроблені на

сьогодні визначення зайвий раз підтверджують багатоаспектність цього явища, оскільки поряд із зазначенням в більшості визначень найбільш яскравих, кваліфікуючих ознак, все ж існує і безліч відмінностей у поглядах вчених.

Таблиця 1.2

Наукові підходи до розуміння сутності політичної корупції

| <i>Політична корупція</i> | | |
|---|---|--------------|
| Визначення | Ключові слова | Автор |
| "дія, під час якої державний службовець (або інша особа, яка відповідає за розподіл державних ресурсів або надання послуг) порушує правила розподілення, тобто ті правила, за які він/вона відповідальний" [23, с. 216] | Порушення правил з боку державного службовця | Е. Генкіс |
| відхилення посадової особи (призначеної чи обраної) від формальних обов'язків своєї державної посади за-для отримання власної вигоди (збагачення, статусних переваг), або нехтування своїми обов'язками заради просування приватного впливу [240] | Відхилення від формальних обов'язків за-для отримання власної вигоди або просування приватного впливу | Дж. Най |
| поведінка виборних осіб, котрі уповноваженні на виконання функцій держави, суть якої полягає у відхиленні ними від посадових обов'язків та використання наданих їм прав з метою отримання особистої вигоди [228] | Відхилення від посадових обов'язків | М. Джонстон |
| поведінка виборних осіб, покликаних виконувати функції держави, які відходять від своїх обов'язків, повноважень, зобов'язань і прав, що надає їм державна посада для того, щоб отримати особисту вигоду [232 р. 214] | Поведінка виборних осіб щоб отримати вигоду | Дж. Крамер |
| "посадові зловживання суб'єктів, наділених політичною владою (політичних і державних діячів, | Посадові зловживання публічної влади з | М. Мельник |

| | | |
|---|--|--------------|
| публічних службовців вищого рівня), спрямовані на досягнення політичних цілей (утримання та зміцнення влади, розширення владних повноважень) та/або з метою збагачення"[89] | метою досягнення влади або збагачення | |
| використання особами, які обіймають посади і мають повноваження приймати політико-адміністративні рішення, специфічних важелів впливу з метою подальшого отримання політичної та економічної ренти у законотворчому, бюджетному, виборчому та інших процесах, а також у сфері кадрових призначень та лобіювання приватних інтересів [193, с. 46-47] | Використання політичних і адміністративних важелів впливу з метою отримання політичної та економічної вигоди | А. Тіньков |
| "різновид поведінки, що відхиляється від норми, яка є загальноприйнятою або вважається загальноприйнятою в певному контексті, наприклад політичному" [225, р. 15] | Відхилення від норми | К. Фрідріх |
| "нелегітимне використання владного положення для досягнення політичних (збереження влади, її отримання, розширення повноважень) або особистих цілей" [27, с. 240] | Використання владних повноважень заради політичних цілей | В. Гошовська |

Джерело: складено на основі аналізу джерел [23; 27; 89; 193; 225; 228; 232; 230].

Водночас наведені вище дефініції не є повністю змістовними. Передусім, вони не забезпечують належного розмежування між політичною і т.з. "звичайною", тобто бюрократичною корупцією, що має першорядне значення для аналізу цього явища й вироблення шляхів протидії йому [94, с. 17]. Формування завершеного і вичерпного визначення політичної корупції є важким завданням, що пояснюється рухомою динамікою розвитку сучасної реальності, включених в неї людини і суспільства і, як наслідок, мінливістю в її контексті самого феномена політичної корупції. Проте виділити ключові аспекти для адекватного розуміння сутності досліджуваного феномена цілком можливо [94, с. 20].

З аналізу дефініцій поняття "політична корупція" наведених у Таблиці 1.2 можна виокремити низку специфічних рис, притаманних, на відміну від "звичайної" посадової корупції, саме цьому виду корупції:

по-перше, інституційним середовищем даного феномену є система політичного управління суспільством, а конкретно – вищий рівень державного й регіонального управління та місцевого самоврядування, партійна і виборча системи;

по-друге, мета особистого збагачення суб'єкта політичної корупції не є її визначальною властивістю, а радше одним із "бонусів", що станеться в нагоді для досягнення в подальшому більш масштабних політичних амбіцій суб'єкта, у тому числі, в обмін на відстоювання ним економічних інтересів інших заінтересованих груп;

по-третє, мотив корисливих дій її носіїв вирізняється переважно політичною спрямованістю, тобто ґрунтується на бажанні отримати, зберегти чи перерозподілити політичну владу або політичний вплив.

Далі варто більш детально розкрити причини поширення політичної корупції в політичній системі.

Корупція є детермінативною причиною соціальних процесів і явищ на загальносоціальному рівні, таких як економічні, політичні, правові та соціальні протиріччя. Якщо ці процеси та явища, у тому числі соціальні протиріччя, не вирішуються належним чином, вони сприяють появі та розвитку факторів, які є прямими причинами та умовами корупційних дій [85, с. 22].

Оскільки політична корупція є багатогранним явищем, важливо розглянути фактори, що впливають на її появу, існування та розвиток. Під такими розуміються, передусім, конкретні обставини, завдяки або за сприяння яких виникають корупційні практики.

Варто зазначити, що більшість дослідників корупції в Україні зосереджуються на вивченні політичних чинників її появи. Вони стверджують, що саме ці соціальні передумови найчастіше спричиняють її поширенню в

сучасному світі [85, с. 24]. Серед них українські науковці Є. Марич і Р. Марчук виділяють найбільш вагомі: помилкова ідеологія реформ, гальмування політичних процесів, політична нестабільність, дисбаланс у владних повноваженнях, невизначеність антикорупційної політики та відсутність ефективного контролю за владними структурами [85, с. 24].

Цікавим є наголос С. Верстюк на тому, що найсприятливішими умовами для поширення корупції є неефективність держави [14]. Дійсно, недосконалість механізму державного управління та політичних інститутів в цілому вважається багатьма дослідниками однією з фундаментальних причин політичної корупції. Крім того, наприклад, В. Гошовська, виділяє й такі:

- інституційні, що виражається: у високому рівні закритості роботи державних відомств; двозначності законів, що створюють можливості для зловживань; відсутності єдності в системі виконавчої влади та сформованих механізмів координації владних інститутів; залежності чиновницького апарату від політики; професійній некомпетентності державних службовців; ослаблених механізмах контролю над корупцією, у тому числі слабкістю громадського контролю тощо;
- економічні, що проявляються, передусім, в низькій заробітній платі державних службовців, а також їх регуляторних можливостей;
- інші причини, зокрема монополія держави на певні послуги, відірваність еліти від народу, інфляція, економічна нестабільність тощо [27, с. 240].

Необхідно зауважити, що важливим компонентом політичної системи є політична культура суспільства. Остання включає в себе цінності, норми, переконання і символи, які є загальноприйнятими і визначають політичний досвід та поведінку всіх його членів. Ця культура є частиною загальної культури суспільства і визначається іншими його складовими, такими як економіка, право, управління, мораль, національність та релігія. При цьому, на неї діє ціла низка інших факторів, найважливішими з яких, на думку Є. Марич і Р. Марчук, є:

- історичний і політичний бекграунд суспільства, який визначається природними умовами регіону, міжнародними зв'язками, етноконфесійним складом населення;
- політична система суспільства, її інститути, взаємодія між ними та громадянами;
- соціальна структура населення, наявність великих соціальних груп і класів, взаємні протиріччя між ними;
- особливості політичної активності соціальних груп та ступень їх політичного представництва;
- світоглядні і релігійні переконання і менталітет громадян [85, с.29].

Наукові дослідження підтверджують, що розвинена демократична політична культура є ключовим фактором у формуванні і розвитку громадянського суспільства. Україна стикається зі складністю формування політичної культури через складнощі перехідного періоду та зростання зацікавленості населення у політичних подіях.

Розуміння важливості єдності політичної культури для стабільності суспільства надзвичайно важливе. Вона сприяє спільному розумінню і домовленості щодо стратегії розвитку, що впливає на дотримання "правил гри" громадянами та ефективну роботу політичних інститутів. Відсутність же спільної політичної культури може не лише призвести до ослаблення відповідних інститутів і встановлення авторитарної моделі політичної влади, але, як наслідок, до поширенню політичної корупції.

Тому деякі фахівці, наприклад Н. Корчак і Я. Корчак цілком мають рацію, стверджуючи, що недостатній рівень політичної і соціальної культури поряд із недосконалістю функціонування політичних інститутів із їхньою невиразною інституційною пам'яттю, взаємообумовленістю політичних та економічних процесів, просякнутих "тіньовими" відносинами, є вагомими чинниками для появи, розвитку та відтворення різноманітних форм проявів політичної корупції [71, с. 37-38].

Інші дослідники також не безпідставно стверджують, що різке зростання корупційних практик в суспільстві і в державних інститутах завжди спостерігається за зміни фундаментальних умов життя [4, с. 35].

Політична стабільність суспільства суттєво залежить від його соціально-економічної стійкості, що нерозривно пов'язано з політичною та соціальною структурованістю суспільства. У кожній країні непрозорість у формуванні державних та місцевих владних органів, яка часто спостерігається в Україні, разом із відсутністю верховенства права призводять до корупційних явищ. Це впливає на легітимність владних структур, які, до певної міри, замінюється корупційними практиками. Адже різні політичні актори бачать свої інтереси в різній площині, що визначаються насамперед ринковою логікою. Для досягнення власних цілей такі соціальні групи створюють неформальні коаліції, до яких входять як представники державного апарату, такі власники фінансових ресурсів з-поза за меж системи державного управління. Виникає феномен т.з. гібридної політики як найпоширенішого способу захисту інтересів соціальних груп, коли формальні або неформальні норми використовуються для захисту інтересів наділених владою соціальних груп [250, pp. 169-170]. Це в цілому підриває легітимність державної влади, спонукає до подальшого поширення корупції на більш низьких рівнях управління та в інших сферах суспільного життя, сприяє поширенню правового нігілізму та сумнівам у дієвості принципу верховенства права [59, с. 21].

Політична корупція безперечно має небезпечні і значно масштабніші наслідки для держави і суспільства, ніж інші види корупції. Головним політичним наслідком варто назвати функціональну дисфункцію центральних і місцевих органів публічної влади та інших акторів політичного процесу, що проявляється, передусім, у стрімкому погіршенні кадрового потенціалу публічних органів влади, зниженні реформаторського потенціалу політичних еліт. Її вагомим соціальним негативним наслідком стає посилення соціальної нерівності в суспільстві, адже внаслідок корупційного захоплення фінансових

потоків держави зменшуються видатки на соціальну сферу. Це призводить до того, що у найменш забезпечених груп населення скорочується доступ до базових соціальних послуг, як-то соціальне і пенсійне забезпечення, охорона здоров'я, безкоштовна освіта тощо. До правових наслідків політичної корупції відноситься поширення правового нігілізму, як у суб'єктів владних повноважень, так і серед пересічних громадян. Нарешті соціально-психологічним наслідком політичної корупції можна назвати узвичаєння девіантної соціальної поведінки у середовищі політичної і державно-управлінської еліти, що перетворюється на норму й у суспільних відносинах. Політична корупція особливо за великих масштабів має всі шанси перестати бути лише видом девіантної соціальної поведінки, а набути характер своєї суспільної норми.

До найпоширеніших негативних наслідків політичної корупції дослідники також відносять:

- дискредитація в очах суспільства ідеалів, принципів і підходів, які держава проголошує і буцім-то дотримується, а насправді – ні;
- втрата довіри населення до корумпованих чиновників і, внаслідок цього, втрату підтримки суспільства державними інститутами;
- "захоплення" окремими угрупованнями певних сфер державного управління, де вони використовують свої публічні повноваження виключно на користь власних інтересів;
- наявність глибоких зв'язків між корумпованими політиками, державними службовцями і організованою злочинністю падіння якості публічного управління;
- встановлення системи ухвалення непублічних рішень [14, с. 67].

На характеристику політичної корупції як неформального політичного інституту вказує те, що вона, по суті, є відображенням політичних, економічних, культурних та інших соціальних явищ і процесів, які відбуваються у суспільстві та державі. Відповідно вважаємо, що політичну корупцію потрібно розглядати в контексті протиправного характеру її проявів

з точки зору суспільної легітимності; руйнівних наслідків, що вона породжує для становлення та функціонування демократичної політичної системи; деструктивності впливу на безпеку держави й суспільну свідомість в цілому.

Тому, враховуючи викладені зауваження, можемо запропонувати таке розуміння політичної корупції: це девіантна соціальна поведінка, що характеризується використанням її суб'єктами (акторами політичного процесу та носіями публічної влади) інструментарію протиправних і неформальних політичних і соціальних практик, обумовлених мотивацією одержання насамперед політичної вигоди та інших переваг, що дає доступ до політичної влади в державні.

Такий підхід до розуміння поняття політичної корупції обумовлює необхідність комплексного підходу до стратегії боротьби із нею, що включає в себе як заходи із протидії, так і запобігання. Хоча міжнародні стандарти боротьби з корупцією недвозначно вказують, що протидія та запобігання – це дві різні стратегії боротьби з цим явищем, але оптимальним підходом вважається саме поєднання їх в єдину систему, що утворює зміст антикорупційної політики держави. Якщо, наприклад, звернутися до Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції, ухваленою Генеральною Асамблеєю ООН у жовтні 2003 року (набула чинності у грудні 2005 року) [61], яка запроваджує міжнародно визнані стандарти механізму боротьби з корупцією, у тому числі політичною (у частині фінансування виборів та державного фінансування політичних партій), то в п. 1 статті 3 вказується, що сфера застосування Конвенції стосується як комплексу дій, котрі визнаються міжнародним правом як протидія корупції, тобто розслідування та кримінальне переслідування за корупційні злочини, а також заходи, що стосуються боротьби з відмиванням доходів (заморожування, арешт, конфіскація та ін.), так і запобігання, що включають в себе досить широкий спектр напрямів антикорупційної політики:

- розробку та впровадження законів та нормативних актів, які ускладнюють корупційні дії та передбачають суворі покарання за порушення;

- забезпечення відкритості діяльності політичних і державних інституцій, їх посадових і службових осіб, їх рішень та публічних фінансів перед громадськістю з метою мінімізації корупційних ризиків;
- регулювання та контроль за фінансуванням політичних партій з метою нівеляції чи мінімізації тіньового впливу бізнес-структур та інших груп впливу на політичний процес;
- встановлення етичних стандартів поведінки для осіб, що займають політичні посади в державі, членів представницьких органів влади, лідерів та членів політичних партій, державних службовців вищої категорії та інших публічних осіб з метою уникнення конфлікту інтересів та корупційних схем;
- розвиток ефективних систем контролю за діяльністю публічних органів влади, їх посадових і службових осіб та впровадження механізмів, які перешкоджають зловживанню владою, зокрема у сфері публічних фінансів;
- залучення громадян та їх організацій до контролю (громадський контроль та інші механізми громадської участі) за діяльністю урядових інституцій, а також розвиток та підвищення загального рівня правової та антикорупційної культури суспільства та інше.

Таким чином, загальний підхід щодо розуміння категорій "протидія" та "запобігання" (політичній) корупції полягає в тому, що перша фокусується на припиненні вже існуючих випадків корупції та покаранні винних осіб, що є виключною компетенцією спеціалізованих і правоохоронних органів держави (в Україні, відповідно до Закону України "Про запобігання корупції" [132], це т.з. "спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції" [132], тобто Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – НАЗК), Національне антикорупційне бюро України (далі – НАБУ), органи прокуратури, Нацполіції та інші органи, діяльність яким ми проаналізуємо у наступному розділі), тоді як друга орієнтована на створення умов, які ускладнюють виникнення корупційних практик та збільшення відповідальності політичних і державних інституцій влади, носіїв публічної влади та інших акторів політичного процесу перед суспільством у

майбутньому. Відповідно питаннями запобігання або превенції політичної корупції займається набагато ширший пул суб'єктів – від державних органів влади, що визначають засади державної антикорупційної політики та інших державних політик, так і організації громадянського суспільства та громадськість загалом. Це власне і вплинуло на вибір в якості об'єкту для аналізу такого широко кола напрямків запобігання та протидії політичній корупції (див. Розділ 3).

Підсумовуючи, маємо констатувати, що має місце недостатня напрацьованість окремих аспектів у розумінні концепту політичної корупції, що має пряме відношення до проблеми розвитку та підвищення ефективності системи запобігання і протидії цьому небезпечному суспільно-політичному явищу в Україні, що є ключовим напрямом даного дисертаційного дослідження.

1.3 Систематизація видів, форм та проявів політичної корупції

Поширення корупції в політичній системі означає, що деякі посадові особи, які володіють державно-владними повноваженнями та правами розпоряджатися тими чи іншими ресурсами влади, використовують їх з метою набуття особистої або групової матеріальної вигоди. Заради цього типовим алгоритмом дій стає здобуття, утримання та монополізація державної влади. Корупція, мета якої полягає в досягненні не матеріальної, а політичної вигоди, як раз служить інструментом реалізації цього завдання.

У багатьох наукових дослідженнях проблем політичної корупції відзначається тісне сполучення політичної діяльності з незаконним фінансуванням виборчих та інших політичних кампаній партій і окремих політиків, підкупу політиків та виборців, але насамперед у нематеріальних формах, заснованих на використанні ресурсів державної влади для досягнення особистих чи групових політичних цілей

У багатьох наукових дослідженнях вказується на тісний зв'язок політичної діяльності із незаконним фінансуванням різних видів політичних кампаній партій та окремих політичних діячів з метою досягнення особистих чи групових політичних цілей. Цей зв'язок проявляється у підкупі політиків та виборців, переважно у формі нематеріальних послуг, що базуються на використанні ресурсу державної влади (див., зокрема: [46, с. 83-85; 95, с. 15-17]).

Вважаємо за необхідне наголосити, що політична корупція має безліч форм, але центром уваги дослідників зазвичай є корупція на виборах. Вона проявляється в двох головних формах, кожна з яких безпосередньо пов'язана з фінансуванням виборчих компаній.

Першою формою є традиційна політична корупція, коли приватні компанії надають ресурси кандидату чи партії в обмін на майбутню вигоду. У другому випадку відповідними акторами політичного процесу використовуються ресурси держави. У обох випадках посадові особи, обрані за допомогою корупції, зберігають свої посади повністю або частково. Оскільки вони отримали посаду виходячи із абсолютно інших мотивів та стимулів, вони апріорі не намагаються просувати чесність і відкритість.

Необхідно підкреслити, що більшість фахівців, що вивчають політичну корупцію, відносять до неї і купівлю голосів виборців під час виборів. Під час цього процесу виборець і кандидат досягають угоди, згідно з якою перший отримує певні матеріальні блага, а другий сподівається отримати владний ресурс. Однак обидва порушують виборче законодавство.

Якщо говорити про правовий аспект політичної корупції то можна сказати, що проявляється вона в тому, що з одного боку, особи, які вчинюють такі діяння, порушують закон, а з другого – держава не вживає передбачених законом правових та інших заходів щодо запобігання чи протидії цьому явищу.

Політичну корупцію часто поділяють на так звану "верхівкову" та "низову" відповідно до того, наскільки великі чи малі об'єкти, які є предметом

злочину чи правопорушення. До першої належать неправомірні дії посадових осіб вищої і середньої ланки щодо виділення бюджетних коштів, надання великим компаніям пільг і кредитів, розподілу державних замовлень, зміни форм власності, надання права на безмитну торгівлю та інше. Однією із таких протизаконних дій можна вважати лобіювання високопосадовцями інтересів певних бізнесових груп, а також здійснення тиску, упередженої перевірки державними органами конкурентів цих груп.

Втім, деякі види корупційних діянь повторюються і в обох вище вказаних типах корупції.

Наприклад, до таких можна віднести влаштування на певну посаду за хабар. До "низової" корупції, хоча вона у значно меншій мірі асоціюється з політичною корупцією, належать: одержання хабарів за певні послуги, які входять до функціональних обов'язків цих посадових осіб державних органів, таких як реєстрація документів громадян, видача довідок, відомчий нагляд за роботою підприємств і організацій та інші подібні дії.

Звертає на себе увагу і так звана "внутрішня" корупція, яка поширена всередині державних органів. Цей вид корупції відрізняється від т.з. "зовнішньої" корупції, де суб'єкт, який пропонує отримання незаконної вигоди приходить із зовні системи державного управління. У цьому випадку державний службовець вчиняє корупційні дії щодо свого керівника за те, що останній приховує корупційну поведінку свого підлеглого. Внутрішня корупція, або як її називають окремі дослідники "кадрова" корупція" (див. зокрема [79]), вражає декілька або навіть всі рівні державної організації, коли отримання незаконної вигоди не лише надходить до тієї посадової чи службової особи, яка безпосередньо його бере, але розподіляється по вертикалі.

Погоджуємося з думкою В. Гвоздецького, який вважає, що основними формами "внутрішніх" корупційних правопорушень в органах публічної влади, є:

- відмова у наданні інформації, яка повинна бути наданої відповідно до законодавства, з умисним затриманням чи наданням неправдивої інформації фізичним і юридичним особам.
- незаконне сприяння певним учасникам, як фізичним, так і юридичним особам, при проведенні процедури публічних закупівель;
- надання незаконних пільг певним категоріям осіб чи груп під час розробки та прийняття нормативно-правових актів;
- допомога у здійсненні підприємницької діяльності фізичним або юридичним особам, з боку осіб, уповноважених на виконання функцій держави, з метою незаконного одержання матеріальних благ, послуг, чи інших переваг; неправомірне одержання особою, яка несе відповідальність за корупційні порушення, матеріальних благ, послуг, пільг чи інших переваг [22, с. 168].

Також стосовно проявів т.з. "внутрішньої" корупції повністю поділяємо думку, зокрема В. Журавського та М. Михальченка, які вважають, що сьогодні поширення набули внутрішні корупційні правопорушення, зокрема:

- отримання неправомірної вигоди, більш відомої як "відкати", від державних контрактів;
- несанкціоноване накладання на платників податків додаткових зборів з боку працівників податкових органів з метою одержання ними неправомірної вигоди через відповідний примус;
- застосування каральних санкцій від спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції для отримання неправомірної вигоди від осіб, які несуть відповідальність за корупційні порушення;
- спонукання підпорядкованих службових осіб до вчинення протиправних дій та передачі частини отриманої таким чином матеріальної вигоди вищому керівництву [42].

Також до "внутрішньої" корупції є всі підстави відносити таке явище як фаворитизм. Як характеризує останній українська дослідниця Н. Лікарчук, це "певна культура поведінки, бачення світу й нав'язування своєї точки зору

(особистої) на кадрову політику в колективі, хоча сучасна теорія менеджменту уже давно не розглядає будь-яку інституцію як бездушний механізм. В середині таких інституцій виникають неформальні відносини (ознака управлінської некомпетентності), які часто стають потужною силою в руках топ-менеджерів: міжособистісні відносини виходять за межі формально встановлених процедур" [80, с. 18]. Можна погодитись із авторкою, яка в своїй роботі [79; 80] відзначає, що в українському контексті фаворитизм та пов'язані із ним явища непотизму, кронізму, кумівства клієнтелізму тощо, перетворився на аномалією в системі публічного управління на різних його рівнях. Ця проблема супроводжується такими явищами, як неузгодженість в роботі колективу; нечіткість функціональних обов'язків серед співробітників; відсутність стимулювання та мотивації у роботі колективу; низький рівень компетентності подібних суб'єктів, які схильні уникати відповідальності, перекладаючи за наслідки їхньої некомпетентності на інших колег.

Отже, "внутрішній" тип корупції склався ще в радянські часи, але тепер вона властива не тільки системі політичного управління суспільством, але й іншим сферам його життєдіяльності, що створює специфічне суспільне ставлення до неї як до повсякденного явища, тобто як ми писали вище, до неформального політичного інституту.

Варто наголосити, що у контексті функціонування такої складової політичної системи як держави – політичного інституту, що виконує керівні функції, – можна виділити види політичної корупції в залежності від того рівня влади, що вона вражає. А саме політичну корупцію центрального (державного), регіонального та місцевого рівня.

Доцільною представляється також систематизація політичної корупції за формами та стадіям процесу взаємодії політичних акторів з владою. У цьому аспекті політичну корупцію можна поділити на корупцію на стадії завоювання (утримання) влади і на стадії її використання.

У змаганнях за політичну влади шляхом виборів на вищі державні посади, *електоральна корупція* стає важливою проблемою. В це поняття

вміщується створення переваг для окремих представників правлячих політичних сил і груп, придушення їхніх політичних конкурентів і спотворення вільного волевиявлення громадян за допомогою незаконного використання державних інститутів і ресурсів під час виборчого процесу. При цьому, якщо це явище не припиняється, воно набуває сили з кожним новим виборчим циклом, що може призвести до повної деформації виборчого процесу і перетворення його на імітацію виборів. Також, хоча і з певними застереженнями, до проявів політичної корупції (розглядаючи як її наслідки) можна відносити захоплення влади через державний переворот, коли одна частина правлячих сил відбирає силоміць владу у інших, зазвичай використовуються державні структури та їхні ресурси, такі як збройні сили, правоохоронні органи тощо.

Політичну корупцію на стадії використання державної влади, коли безпосередньо прийшли до влади політичні актори, пропонується називати *приватизацією влади*, яку можна визначити як присвоєння собі правлячими політичними акторами всіх державно-владних повноважень, що супроводжується повним чи частковим усуненням політичної опозиції від важелів влади за допомогою законодавства та інших політичних правил, а також кадрових призначень в системі публічної влади та управління.

У сфері державно-владного регулювання громадських відносин, в системі державної влади та управління корупція завжди проявляється і здійснюється у формі тих або інших *зловживань ресурсом державної влади*, що означає неправомірне використання посадовими особами різних типів цього ресурсу не за його прямим призначенням для реалізації своїх обов'язків та повноважень, необхідних для виконання функцій держави і забезпечення цілей громадського розвитку, а їх використання для отримання будь-якої неправомірної переваги, особистої чи групової як матеріальної, так і нематеріальної вигоди. В контексті політичної корупції – для захоплення, контролю та приватизації державної влади одноосібно або групою осіб.

Для позначення ресурсу публічної влади під час досліджень проблеми

корупції слід визначити поняття “адміністративний ресурс”. Прояви корупції залежать від того, які види адміністративного ресурсу були неправомірно використані в корупційному процесі. Класифікація видів адміністративного ресурсу може проводитися за різними критеріям, залежно від конкретних завдань дослідження, стадій політичного чи економічного процесу, а також органів влади, які його використовують і так далі. Оскільки зловживання адміністративним ресурсом найбільш яскраво і багатогранно виявляються в політичній сфері, то за основу пропонується взяти класифікацію видів адміністративного ресурсу, розроблену фахівцями антикорупційної організації Transparency International в рамках проведених цією організацією досліджень проблеми зловживання адміністративним ресурсом під час виборів у Україні [252].

Виділяються наступні типи адміністративного ресурсу за відповідним характером впливів при їх неправомірному використанні за шкалою від “жорстких” до “м’яких” ресурсів.

Силовий ресурс – це правоохоронні органи та інші наділені повноваженнями примусу органи від митної служби до службизовнішньої розвідки. Зловживання силовим ресурсом, починаючи з проведення спеціально ініційованих перевірок контролюючих та правоохоронних органів, можуть здійснюватися з метою залякування, переслідування, перешкоджання діяльності та навіть ліквідації політичних опонентів та економічних конкурентів. Граничним випадком зловживання силовим ресурсом в політичних цілях може служити державний військовий переворот.

Силовий ресурс відноситься до категорії “найжорстокішого” адміністративного ресурсу, так як зловживання цим ресурсом носять характер найбільш грубих та прямих порушень цивільних, політичних, економічних та інших прав та свобод людини та громадянина.

Регуляторний ресурс – це державно-владні повноваження щодо прийняття управлінських рішень, регулюючих в режимі поточного часу економічні, соціальні, політичні і інші громадські порядки і відносини.

Зловживання регуляторним ресурсом може бути використане для прямого або непрямого просування конкретних особистих і групових інтересів у різних сферах життєдіяльності суспільства та держави в обхід правил і умов сумлінної і транспарентної конкуренції.

Прикладами прояву зловживань регуляторним ресурсом у сфері економіки може бути передача державного або муніципального замовлення афілійованим з посадовими особами комерційним структурам, у тому числі і безпосередньо за “відкат” або зняття вибірковими комісіями з виборів опозиційних партій та кандидатів, що практикується у багатьох перехідних державах.

Особливо важливу роль в аспекті зростання поширення корупції в системі публічної влади та управління грають зловживання регуляторним ресурсом у сфері кадрового забезпечення цієї системи. Такі зловживання полягають у призначенні на посади та просуванні по службовій драбині в органах публічної влади, державних і муніципальних підприємствах і установах не за принципом пріоритету професійних якостей і політичної нейтральності державних службовців, а за принципом протекціонізму – непотизму, фаворитизму, пріоритету освітніх та виробничих зв'язків, але, в першу чергу, належності до певної політичної партії чи політико-економічного угруповання, в тому числі і за матеріальну винагороду.

Таким чином, в системі державної влади і управління створюється та поширюється корупційне середовище. Високий рівень “жорсткості” регуляторного ресурсу визначається тим, що зловживання цим ресурсом безпосередньо і в жорсткій формі перешкоджає свободі і конкуренції в політичній, економічній, соціальній та інших сферах діяльності громадян і організацій.

Законодавчий ресурс – це права та повноваження щодо формування національного законодавства. Пріоритет в використанні цього ресурсу належить політичним силам і групам, що володіє контролем над парламентом країни і регіональними законодавчими органами. Зловживання

законодавчим ресурсом полягає, насамперед, законодавчому забезпеченні захоплення, утримання і приватизації влади правлячими політико-економічними угрупованнями та у його використанні для закріплення на законодавчому рівні в якості пріоритетів діяльності державної влади замість інтересів та цілей громадського розвитку, корпоративних інтересів цих угруповань. Специфічна особливість даного ресурсу складається в тому, що його використання правлячими політичними силами з метою ухвалення законів, закріплюючих на рівні національного законодавства їх політичні, економічні та інші інтереси та цілі, з формальної точки зору є природним для законодавчого процесу.

Але тут необхідно відзначити наступне принципово важливу і значущу обставину. У випадку якщо мета зміни законодавства домінуючою політичною силою у рамках нормального законодавчого процесу складається зі зміцнення системи зловживання адміністративним ресурсом, в придушенні політичної, економічної інформаційної конкуренції, то це є зловживанням законодавчим ресурсом не з точки зору порушення формальної процедури законодавчої діяльності, а з точки зору змісту законодавчих установлень. Подібні законодавчі встановлення повинні бути проаналізовані на предмет їх протиріччя конституційним нормам і при наявності таких протиріч оголошуватися неконституційними та недіючими. У протилежному випадку, наслідком зловживань законодавчим ресурсом стає формально законна антиконституційна діяльність правлячих політико-економічних угруповань, включаючи зловживання різними видами адміністративного ресурсу, що проявляється в рамках прийняття неправових законів.

Інституційний ресурс – це передусім доступ до використання матеріальних та кадрових ресурсів держави, що робить можливим обіймання особою певної державної посади. Матеріальні державні ресурси включають широке коло активів: від адміністративних будівель і службових приміщень, офісного обладнання та інших елементів інфраструктури до транспортних засобів. Зловживання цими ресурсами проявляється у їх використанні для

реалізації не державних, а особистих чи групових політичних, у тому числі електоральних та економічних завдань. Наприклад, використання будівельних приміщень органів влади, державних і муніципальних установ та підприємств та їх інфраструктури (засоби зв'язку, комп'ютерна техніка з доступом до Інтернету, спеціалізовані бази даних тощо) для розміщення на пільгових умовах афілійованих комерційних структур або виборчих штабів правлячою партії та її кандидатів.

Зловживання кадровими ресурсами включає в себе використання персоналу органів публічної влади, державних і комунальних підприємств і організацій для діяльності як пов'язаної, так і безпосередньо не пов'язаної з виконанням їх посадових обов'язків і спрямованої не так на виконання завдань цих організацій, а на просування особистих чи групових політичних і економічних інтересів. Прикладом прояву найбільш “жорсткого” зловживання кадровим ресурсом може бути примус не тільки особисто співробітників органів влади, державних і муніципальних підприємств та установ, а також членів їх сімей до голосування на виборах за правлячу партію та її кандидатів.

Фінансовий ресурс – це кошти бюджетів центральної, регіональної і місцевої влади і публічних позабюджетних фондів. Прояви зловживання фінансовим ресурсом можуть полягати в неправомірному перерозподілі цього ресурсу в інтересах правлячих політико-економічних угруповань і напрямку бюджетних і позабюджетних коштів на фінансову підтримку здійснюваних цими угрупованнями політичних і економічних проєктів.

Як приклади проявів зловживань цим ресурсом можна навести: реалізацію економічно необґрунтованих державних проєктів і програм у корпоративних і особистих економічних та політичних цілях; вибіркове надання фінансової допомоги афілійованим з владою комерційним структурам за рахунок бюджетних коштів, зокрема під гаслами про захист та підтримку вітчизняних виробників; підкуп виборців за рахунок коштів позабюджетних фондів та позапланові соціальні виплати за рахунок

бюджетних коштів з агітаційними цілями (підвищення заробітної плати у бюджетних організаціях, підвищення пенсій та допомоги, встановлення знижок на комунальні і транспортні послуги і інше).

Інформаційний ресурс – це засоби інформування громадян щодо діяльності інститутів держави та державних організацій, кошти масового поширення інформації і масових комунікацій (мас-медіа), які перебувають у власності або під контролем держави. Не у всіх країнах світу державна влада володіє власними мас-медіа. Наприклад, державні мас-медіа відсутні в США, ФРН і низці інших країн, хоча спроби впливати на мас-медіа з боку влади відзначаються і в цих країнах. Зловживання інформаційним і, в першу чергу медійними ресурсами спрямовані на інформаційне маніпулювання громадською думкою в тих або інших корпоративних або особистих політичних, економічних та соціальних цілях.

Характерним прикладом прояву зловживання цим ресурсом може бути його використання для впровадження у масову свідомість віртуальної картини економічних, політичних, соціальних і інших подій та процесів, що відбуваються в країні та світі, з метою агітаційно-пропагандистської підтримки правлячого режиму, а також для забезпечення домінування в інформаційному просторі одного політичного діяча або однієї правлячої партії з метою інформаційного придушення політичної конкуренції.

На сучасному етапі постіндустріального розвитку, у якому відбувається вихід на перший план публічне управління у тісному переплетенні з іншими типами інформаційної влади (адміністративною, політичною, економічною), зловживання інформаційним ресурсом для маніпулювання масовою свідомістю є одним з найбільш використовуваних з точки зору політичної корупції.

Статусний ресурс – це статус посадового положення в системі державної влади та управління. Державна влада може цілком законно використовувати статусний ресурс в своїх інтересах, зокрема для підвищення її авторитету в очах суспільства, розвитку партнерських відносин і взаємодій

з громадянами та їх організаціями та приватним сектором. Поряд із цим він може використовуватися і неправомірно – для отримання особистої та групової матеріальної або політичної вигоди.

У якості прикладів прояву зловживання статусним ресурсом можна привести наступне. Використання статусу співробітника наглядових і правоохоронних органів для стягування хабарів (рекєта) з дрібного бізнесу (магазини, кафе, підприємства побутового обслуговування і так далі), що поширене в багатьох державах і відноситься до проявів побутової корупції. Використання тим чи іншим чином, зокрема спільно з зловживанням інформаційним ресурсом, статусу політичної посадової особи держави з метою залучення голосів виборців до підтримки правлячої партії чи кандидата правлячого режиму під час виборів.

Так, в Україні статус політичних посадових осіб (президента, народного депутата, міського голови) використовується на парламентських виборах для організації системи так званих “локомотивів”, коли такі популярні посадові особи ставляться у перших числах партійних виборчих списків, а потім відмовляються від депутатських мандатів на користь інших невідомих виборцям кандидатів з очолюваних ними списків.

Таким чином, форми та прояви політичної корупції прийнято виділяти відповідно до тих ресурсів публічної влади, які вона використовує. Підсумовуючи вище викладене, можна узагальнити спектр правових, політичних і соціально деструктивних проявів політичної корупції наступним чином.

Так, високопосадова корупція практикується в інституційному середовищі органів державної влади, органів місцевого самоврядування, і націлена на збереження, отримання, поділ, зміцнення політичної влади за рахунок використання статусного, кадрового, регуляторного і навіть силового ресурсів.

Клієнтистсько-патронажна корупція, що також тісно пов’язана з високопосадовою корупцією, проявляється, передусім, за рахунок

використання кадрового ресурсу і полягає у створенні переваг всупереч меритократичним принципам при зайнятті посад в органах влади, державних компаніях за принципами особистої відданості патрону (лідеру парламентської фракції, високопосадовцю, т.з. олігарху тощо).

Партійна і тісно пов'язана із нею електоральна корупція проявляються у тіньових способах фінансування політичних партій, а також створенні різними незаконними методами переваг над іншими учасниками виборів, у тому числі через використання адміністративного, силового, фінансового, інформаційного і навіть законодавчого ресурсу.

Лобістська корупція пов'язана із активним використанням законодавчого та інституційного ресурсу, і полягає у застосуванні непрозорих практик впливу на законодавців та інших суб'єктів вироблення політичних рішень в державних органах, а також супроводжується зловживанням посадовим становищем, перевищенням посадових повноважень, підкупом тощо.

Втім названі вище групи не охоплюють усі можливі варіації політично-корупційних дій, хоча є тісно пов'язаними між собою, а є лише спробою окреслити межі політико-корупційної системи.

Висновки до Розділу 1

Аналіз найбільш поширених зарубіжних і вітчизняних наукових інтерпретацій терміну "корупція" дозволив виявити та сформулювати декілька концептуальних підходів щодо розуміння цього поняття:

- правовий підхід, за якого поняття "корупція" розглядається як сукупність конкретних правопорушень, зміст яких полягає у використанні посадовими особами наданих їм владних повноважень з метою особистого збагачення;

- доктринальний підхід, характерною особливістю якого є більший акцент на деталізації умисних неправових дій з використання службового

становища (вимагання, обіцянка, пропозиція), а також мотивів до їх вчинення/невчинення (одержання неправовірної вигоди, у тому числі, матеріальних і нематеріальних благ та інших переваг)

– політологічний підхід, згідно з яким корупція є своєрідним маркером неефективної держави або системи публічного управління, де привілейована частина акторів, контролюючи механізми перерозподілу державою суспільних благ, використовують їх для власної вигоди (з корупцією у цьому сенсі асоціюються такі явища як непотизм, фаворитизм, клієнтизм і т.п.).

– синкретичний підхід, якого ми дотримуємося у цій дисертаційній роботі. Він підходить до тлумачення цього поняття як до багатогранного соціально-політичного явища, що вміщує в себе наступні складові: протиправні діяння (незаконне використання службового становища, порушення посадових обов'язків і т.п.); специфічних суб'єктів, якими є посадові особи будь-якої суспільної інституції, котрі вчиняють, спонукають, або яких спонукають вчиняти відповідні дії; мотив особистого збагачення або отримання іншої особистої вигоди; антисуспільний характер самого явища, що негативно впливає на всі аспекти розвитку суспільства і держави.

Доведено, що політична корупція є не тільки видом корупції як такої, а й різновидом суспільно-політичних інституційних практик, що носять неформальний або відверто протизаконний характер. Показано, що на характеристику політичної корупції як неформального політичного інституту вказує те, що вона є відображенням політичних, економічних, культурних та інших соціальних явищ і процесів, які мають місце в державі та суспільстві. Відповідно визначені її характерні риси:

– протиправний характер її проявів з точки зору суспільної легітимності, що характеризуються використанням її носіями інструментарію протиправних і неформальних соціальних практик, які носять переважно утаємничений і вузькогруповий характер, обумовлених мотивацією

одержання політичної вигоди та інших переваг, що дає доступ до політичної влади;

– специфічне інституційне середовище її прояву, яким є виключно система політичного управління суспільством (конкретно вищий рівень державного й регіонального управління, партійна і виборча системи);

– руйнівні політичні (функціональна дисфункція центральних і місцевих органів публічної влади та інших акторів політичного процесу), соціально-економічні (посилення соціальної нерівності в суспільстві, адже внаслідок корупційного захоплення фінансових потоків держави зменшуються видатки на соціальну сферу), правові (поширення правового нігілізму в державі та суспільстві) та соціально-психологічні наслідки (узвичаєння девіантної соціальної поведінки, що перетворюється на норму у суспільних відносинах), що вона породжує для становлення та функціонування демократичної політичної системи, деструктивність впливу на безпеку держави й суспільну свідомість в цілому.

У зв'язку з цим запропоновано визначення поняття "політична корупція" як девіантної соціальної поведінки, що характеризується використанням її суб'єктами інструментарію протиправних і неформальних політичних і соціальних практик, обумовлених мотивацією одержання насамперед політичної вигоди та інших переваг, що дає доступ до політичної влади в державні.

Уточнено визначення поняття суб'єкта політичної корупції, яке розкривається наступним чином: це політичний актор, у тому числі носій публічної влади, котрий з метою зміцнення, збереження, отримання, перерозподілу політичної влади використовує інструментарій протиправних та/або неформальних політичних, соціальних і економічних практик.

Встановлено, політична корупція має великий спектр форм та проявів, які можна виділити у такі групи: високопосадова корупція, що практикується в органів державної влади, органах місцевого самоврядування, політичних партіях і націлена на збереження, отримання, поділ, зміцнення політичної

влади; партійна корупція, що пов'язана із тіньовими способами фінансування партій та електоральна корупція – пов'язана зі створенням різними незаконними методами переваг над іншими учасниками виборчого процесу; лобістська корупція, що пов'язана із непрозорими практиками впливу на законодавців та інших суб'єктів вироблення політичних рішень в державних органах і супроводжується зловживанням посадовим становищем, перевищенням посадових повноважень, підкупом тощо; клієнтистсько-патронажна корупція (фаворитизм, непотизм, клієнтизм і т.п.), що проявляється у передусім у кадрових призначеннях і полягає створенні переваг всупереч меритократичним принципам при зайнятті посад в органах влади, державних і комунальних компаніях за принципами особистої відданості патрону (лідеру парламентської фракції, високопосадовцю, т.з. олігарху тощо).

РОЗДІЛ 2

СУЧАСНІ ПРАКТИКИ ЗАПОБІГАННЯ І ПРОТИДІЇ ПОЛІТИЧНІЙ КОРУПЦІЇ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ І ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД

2.1. Європейський досвід запобігання і протидії політичній корупції

Вибір Україною курсу на євроінтеграцію зумовлює необхідність вивчення європейської практики запобігання і протидії політичній корупції. Політична корупція є істотною загрозою транспарентності функціонування системи публічного (державного) управління та демократії в цілому на всій території Європейського Союзу. Тому цій проблемі й питанню запобігання та протидії корупції загалом в ЄС приділяється значна увага. Політичні органи Євросоюзу боротьбу з усіма проявами корупції ставлять як одне зі своїх головних завдань.

Так, ст. 29 Договору про Європейський Союз визначає, що він переслідує за мету забезпечити громадянам ЄС високий рівень безпеки, що має за рахунок спільних дій держав-членів в галузі правоохоронної та судової співпраці в кримінальних справах у сфері запобігання та боротьби із будь-якими видами злочинної діяльності, у тому числі корупції [256].

З точки зору нормативного правового підходу до корупції Договір про Європейський Союз окреслює лише загальні напрями запобігання та протидії їй. Про значно ширший діапазон заходів у цій сфері говорить аналіз діяльності політичних інституцій Європейського Союзу, загальноєвропейських спеціально уповноважених правоохоронних інституцій, а також національних урядів держав-членів.

Діяльність із запобігання та протидії корупції, у тому числі, політичній в Європейському Союзі окремі дослідники пропонують систематизувати у вигляді певних антикорупційних механізмів:

- правового, що передбачає ухвалення антикорупційного законодавства та стратегічних і програмних документів на рівні ЄС, а також імплементацію відповідних правових норм в правове поле держав-членів;

- політичного – шляхом роботи загальноєвропейських інституцій, особливо Єврокомісії, у сфері підвищення транспарентності своєї діяльності, що характеризується, зокрема, залученням інституцій громадянського суспільства до розробки (шляхом консультацій та інших способів громадської участі у прийнятті рішень) антикорупційних стратегічних і програмних документів, та в цілому посиленням відкритості та прозорості діяльності відповідних інституцій);

- інституційного, що передбачає розбудову та системи антикорупційних органів як на загальноєвропейському, так і на національному рівні, впровадження відкритої інформаційної політики, запровадження фінансування політичних партій, забезпечення незалежності та ефективності національних правоохоронних органів і судових систем, а також організація та координація антикорупційних розслідувань та інше;

- інформаційно-освітнього – за рахунок широкого впровадження інформаційно-виховних програм з підвищення етики публічного службовця та депутатського корпусу європейських країн, підвищення юридичної грамотності громадськості, здійснення і публікація моніторингів щодо рівня корумпованості публічних органів влади та активності антикорупційних заходів у країнам-членам та за межами ЄС тощо [193, с. 61-62];

Одним із базових документів у сфері запобігання та протидії корупції, у тому числі, політичній, який заклав основи співпраці європейських держав у цій сфері, є Резолюція (97) 24 "Про двадцять керівних принципів боротьби з корупцією", підготовлена Комітетом міністрів Ради Європи 6 листопада 1997 р. [171]. Принцип 1 встановлює, що держави зобов'язані "проводити ефективні заходи для запобігання корупції і, у зв'язку з чим, підвищувати суспільне розуміння й просування етичної поведінки" в системі публічного управління. Принцип 9 зобов'язує держави гарантувати участь громадськості у боротьбі з

корупцією, а також прозорість системи боротьби з корупціонерами. Принцип 15 спрямований на вироблення правил, що запобігають корупції у сфері фінансування виборчих кампаній і політичних партій. Резолюція також рекомендувала заохочувати прийняття обраними представниками влади кодексів поведінки й просувати правила фінансування політичних партій і виборчих кампаній, які запобігають корупції.

На підставі "Двадцяти принципів" та "Програми дій боротьби з корупцією" 1995 р. [245] Рада Європи ухвалила низку міжнародних договорів – Кримінальну Конвенцію про боротьбу з корупцією" (1999 р.), Конвенцію про захист фінансових інтересів Європейських співтовариств (1998 р.).

Також усіма членами ЄС були ратифіковані міжнародні документи ООН, зокрема, "Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку" [60], прийнятий резолюцією Генеральної Асамблеї ООН (1979), "Резолюція ООН щодо практичних заходів боротьби з корупцією" (1990 р.) [244] і, особливо, "Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції"[61]. Основним досягненням останньої стало запровадження, як ми зауважували вище, міжнародно визнаних стандартів механізму боротьби з корупцією, у тому числі політичній (детальніше див. нижче).

Так серед основних положень Конвенції проти корупції варто виокремити наступні:

- зобов'язання країн-учасниць прийняти або підтримувати ефективні, пропорційні та відповідні заходи для боротьби з корупцією як у публічній сфері (тобто в системі публічного управління, партійних відносин і виборів), так і приватному секторі;

- перелік та класифікація злочинів, пов'язаних із корупцією, таких як зловживання впливом і службовим становищем, активна і пасивна дача хабарів, виведення неправомірно отриманих коштів за кордон, розкрадання майна, приховування статків, перешкоджання здійсненню правосуддю, тощо;

- визначення засад саме запобіганню корупції, тобто засобів і дій, що мають превентивний і попереджувальний характер, таких як забезпечення

прозорості роботи органів публічної влади та її службових і посадових осіб, зокрема шляхом прийняття кодексів поведінки публічних посадових осіб, вдосконалення системи підбору та підготовки кадрів на публічну службу, створення прозорих та заснованих на конкуренції систем державних закупівель, прийняття заходи щодо недопущення відмивання коштів, створення ефективних і незалежних антикорупційних судів тощо;

- визначення засад міжнародного співробітництва у цій сфері, зокрема необхідності співпраці країн-учасниць у видачі осіб, стосовно яких порушено справи про корупційні злочини, а також взаємної правової допомоги у цих справах;

- визнання роль громадянського суспільства та медіа і боротьбі з корупцією;

- визначення механізмів моніторингу виконання її положень та інше.

Отож, остання без перебільшення задала подальший напрямок до імплементації міжнародних стандартів запобігання політичній корупції та в загальноєвропейському праві та законодавстві держав-членів ЄС.

Зокрема, на підставі Конвенції Радою Європою було ухвалено Цивільну конвенцію про боротьбу з корупцією (набула чинності у 2006 р.) [202] та ще низку інших документів, про які йтиметься нижче.

Великий інтерес для дослідження європейського досвіду запобігання та протидії політичній корупції становлять правові документи ЄС, які стосуються публічної сфери. У цій сфері ЄС сконцентрував свою увагу на наступних питаннях: створенні етичних норм публічного управління; формуванні системи цінностей стосовно стандартів сектора державних послуг і поведінкової етики; застосуванні досвіду корпоративного управління в системі публічної адміністрації.

У 2000 р. Комітет Міністрів Ради Європи затвердив "Модельний кодекс поведінки публічних службовців" [173]. У цьому документі докладно регламентуються основи публічної служби в державах ЄС, правила службової

етики, закріплюється принцип ротації службовців, вводяться певні категорії, а також регулюються питання у сферах, де є ризик виникнення політичної корупції. До таких, зокрема, можна віднести:

- конфлікт інтересів, виникнення якого є порушенням етичної поведінки публічних службовців та неупередженого та справедливого виконання їхніх службових обов'язків. Це поняття також охоплює інтереси осіб та організацій, з якими відповідна посадова або службова особа має політичні, ділові, родинні, дружні та інші близькі стосунки чи зв'язки;

- подарунки, послуги, пропозиції одержання вигоди, які, публічний службовець не має права просити, вимагати, чи приймати, якщо вони можуть вплинути на належне виконання ним своїх посадових чи службових обов'язків; ці правила також розповсюджується на осіб та організації, з якими публічний службовець має чи мав ділові, родинні, політичні, дружні та інші близькі стосунки чи зв'язки;

- правила поведінки після звільнення з публічної служби, що регулюються з метою запобігання надання додаткових переваг приватним особам чи організаціям у справах, по яких раніше публічний службовець надавав від імені держави якісь послуги чи консультації [173].

На основі зазначених положень багато держав-членів прийняли правила етики для публічних службовців. У 2004 р. Рада ЄС схвалила "Основні положення системи службової етики публічних службовців" [238]. Документ встановив основні етичні цінності й правила етики публічної служби для держав-членів ЄС. Даний документ виконує роль загальних рекомендацій для вироблення кожною державою Євросоюзу власного кодексу поведінки публічних службовців. Як йдеться у документі, вони вміщують "базові цінності й норми, які розглядаються країнами-членами ЄС як важливі для функціонування публічної служби й визначення відповідних елементів" [238].

Крім регламентації правил публічної служби в європейському законодавстві у цій сфері діють комунітарні акти, присвячені регламентуванню питань фінансування політичних партій і виборчих

кампаній. Європейське законодавство в цій сфері також базується на міжнародній правовій базі і насамперед вище згаданої Конвенції ООН проти корупції і в першу чергу пунктів 2-4 статті 7, в яких наголошується на необхідності державами-підписантами [61]:

- формування нормативно-правової бази, яка б запровадила чіткі критерії для висування кандидатів на виборні державні посади та процедури виборів.

- посилити прозорість фінансування виборчої кампанії кандидатів на виборні державні посади та за необхідності державного фінансування політичних партій;

- створення та забезпечення систем фінансового контролю учасників виборів та політичних партій, спрямованих на забезпечення прозорості та запобігання конфліктам інтересів у цій сфері.

Втім, варто зауважити, що ЄС почала впроваджувати окремі заходи для забезпечення прозорості у фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній, що мають конотацію із положеннями Конвенції ООН проти корупції навіть ще до вступу її в дію.

Зокрема, Комітетом міністрів Ради Європи було ухвалено рекомендацію Rec(2003)4 від 8 квітня 2003 р. стосовно правил боротьби з корупцією при фінансуванні політичних партій і виборчих кампаній [174]. В ньому документі пропонується державам-членам здійснити низку таких заходів:

- гарантувати повну прозорість ведення партійної бухгалтерії, що включає створення системи незалежного нагляду (аудиту), регулярне (мінімум один раз на рік) надання партіями незалежному органу своєї звітності, а також публікація документа про звітність;

- вимагати реєстрації всіх витрат, здійснених під час виборчих кампаній, як прямих, так і непрямих; реєструвати пожертвування юридичних осіб політичним партіям у бухгалтерських книгах і звітах партій; фіксувати всі витрати, здійснені політичними партіями;

- обґрунтувати державне фінансування, що передбачає, зокрема, вживання заходів з метою запобігання надмірним запитам на фінансування з боку політичних партій;

заборонити використання певних видів джерел фінансування (насамперед приватного), що включає заборону юридичним особам, що перебувають під управлінням держави, та іноземним організаціям здійснювати пожертвування політичним партіям;

- встановити чіткий механізм правової відповідальності за порушення законодавства тощо.

Таким чином, з прийняттям цього документу уряди держав-членів ЄС почали процес законодавчого запровадження механізмів фінансової звітності як політичних партій, так і окремих кандидатів щодо витрат на виборчі кампанії, тобто обліку усіх прямих і непрямих витрат відповідних суб'єктів виборчого процесу.

На основі цієї Рекомендації, попередніх комунітарних актів, а також Конвенції проти корупції було ухвалене в 2014 р. "Положення про статут і фінансування європейських політичних партій і європейських політичних фондів" [246], який визначив правові основи діяльності політичних партій на рівні ЄС та встановив правила їх фінансування.

На подальший розвиток європейського законодавства у відповідній сфері та імплементацію його положень у національну правову базу країн-членів також вплинули т.з. "Правила щодо фінансування політичних партій" [227], прийнятих Венеціанською комісією у 2001 р., згідно з якими державне фінансування має надаватися кожній партії, що обралася у парламент.

Варто відзначити і рекомендації ПАРЄ "Фінансування політичних партій", прийняту 22 травня 2001 р. № 1516(2001) [224], згідно з якими обґрунтовувалась необхідність отримання політичними партіями державного фінансування з метою забезпечення гарантій рівності між означеними суб'єктами та запобігання їхньої залежності від приватних донорів.

В Європейському Союзі також значна увага приділяється створенню загальноєвропейських інституцій, які здійснюють діяльність у сфері протидії корупції та організованої злочинності. На сьогодні в ЄС існують кілька структур, які здійснюють взаємодію між собою й державами-членами: Європейське поліцейське відомство (Європол), Євроюст, Європейське агентство по боротьбі із шахрайством (ОЛАФ) та ін.

Агентство Європейського Союзу з правоохоронної співпраці (це сучасна назва Європолу) було засновано в 1992 р. На сьогодні Агентству належить важлива роль у сфері боротьби з різними видами злочинності, у тому числі і з корупцією у публічному секторі, що включає й політичну корупцію. Європол по-суті є координаційною організацією з правоохоронної діяльності європейської співдружності, основною метою останнього є "підвищення ефективності й співробітництва компетентної влади держав-членів у запобіганні й боротьбі з тероризмом, незаконним обігом наркотиків й інших серйозних форм міжнародної злочинності, де є фактичні ознаки того, що організована злочинна структура здійснює свою діяльність на території двох або більше держав-членів ЄС" [247]. Агентство виступає в ролі ключової ланки для обміну спеціальними даними при взаємодії з правоохоронними органами країн Євросоюзу, забезпечуючи аналітичною допомогою процес розслідування різного роду злочинів в державах-членах. Тому наразі Європол є цінним інструментом для міжнародного співробітництва у сфері запобігання і протидії різним видам корупції і високопосадовій також.

Ще одним спеціальним органом ЄС у сфері співробітництва органів юстиції й внутрішніх справ по кримінальних питаннях, які також мають відношення до політичної корупції, є Агентство Європейського Союзу з питань співробітництва у сфері кримінальної юстиції (далі – Євроюст). Агентство було створено у 2002 р. і в ньому представлені всі держави-члени ЄС. Структурно Євроюст являє собою групу кадрових суддів і прокурів (по одному від кожної із держав-членів ЄС). Агентство головним чином фокусується на координації розслідувань і судових переслідувань, а також

правовій допомозі державам-членам під час розслідування корупційних злочинів. На додаток до цього, Євроюст надає регулярну допомогу національним правоохоронним і судовим органам в аналізі відповідного досвіду і судової практики [222]. Цілі, поставлені перед Євроюстом, зафіксовані в оновленому положенні Європейського Парламенту та Ради ЄС про Агентство Європейського Союзу з питань співробітництва у сфері кримінальної юстиції від 14 листопада 2018 р. [248] і полягають у наступному: розвивати й поліпшувати координацію між компетентними органами держав стосовно дій із розслідування й карного переслідування; зміцнювати співробітництво між цими компетентними органами; підтримувати зусилля компетентних органів з метою підвищення ефективності їх діяльності. Відповідно до вказаного акту в сферу компетенції Агентства входять усі види тяжких правопорушень, якими займається і Європол, а також переслідування злочинності у сфері інформаційних технологій, шахрайства, відмивання доходів від злочинної діяльності й участь у злочинній організації, а також корупція, у тому числі політична.

Євроюст також тісно взаємодіє з Європейським агентством по боротьбі із шахрайством (The European Anti-Fraud Office – OLAF). Стосовно останнього, то воно було створено в 1999 р. У завдання OLAF входить проведення адміністративних розслідувань випадків корупції й інших незаконних дій, спрямованих проти фінансових інтересів Співтовариств, а також діяльності у сфері компетенції Співтовариств. Агентство приділяє особливу увагу співробітництву з органами й інститутами ЄС, спеціальними органами країн-членів Європейського Союзу, які, у свою чергу, повинні повідомляти Агентство про виявлення випадків вчинення злочинів і, у разі потреби, проводити спільні розслідування з фахівцями OLAF. Як у випадку із вищезначеними інституціями, співробітники OLAF повністю незалежні у виконанні своїх обов'язків і не приймають ніяких інструкцій з боку національних урядів й інших органів, юридичних і фізичних осіб. Агентство

зобов'язано щорічно надавати звіт про свою діяльність основним інститутам ЄС [241].

Поряд із цим, варто відзначити, що на ефективність даних інституцій у сфері запобігання та протидії корупції впливають низка негативних чинників. Зокрема, має місце певна неузгодженість у їхніх компетенціях. Наприклад, і OLAF і Євроюст мають справу зі злочинами проти фінансових інтересів ЄС і це провокує перетин інтересів і повноважень цих інституцій. Також низка дослідників [239] відзначають недостатню взаємодію вищевказаних європейських правоохоронних інститутів із національними структурами, як внаслідок певного консерватизму національних держав стосовно свого політичного суверенітету, яким вони не бажають повністю поступатися, так і конкуренцією між ними за ресурси і увагу з боку осіб, які приймають рішення в державах-членах, а також національними відмінностями в якості і підходах до розслідування корупційних злочинів фінансового характеру.

Крім інституцій правозахисного характеру, в ЄС активно працюють антикорупційні структури, які займаються консультативною, інформаційною, дослідницькою (у тому числі моніторингом корупційної активності) діяльністю.

Найвідомішою міжнародною антикорупційною організацією в ЄС можна вважати Групу держав проти корупції – Group of States against Corruption (далі – GRECO), створену в 1999 р. Основною метою діяльності GRECO є сприяння боротьбі з корупцією в державах-членах організації, що включає у себе вдосконалення механізмів її запобігання та протидії, підтримку реалізації антикорупційного законодавства та розбудови відповідної інституційної інфраструктури, а також здійснення оцінки виконання членами організації ухвалених Радою Європи правових документів у відповідній сфері. Процедура оцінки GRECO (міститься в Правилах Процедури [251]) здійснюється раундами. Організація визначає тривалість кожного раунду й предмет оціночної діяльності. Держави-члени GRECO представляють список максимум із 5 експертів. З них створюються комісії для кожного раунду оцінки

для кожної країни. Після прибуття в країну, що оцінюється, комісія вивчає місцеве антикорупційне законодавство й практику його застосування. До речі, Україна також є членом GRECO із 2006 р., приєднавшись до якої наша держава взяла на себе зобов'язання брати участь у процесі взаємного оцінювання в рамках програми оцінювання цієї організації.

Важливу антикорупційну роль в ЄС відіграє Європейська комісія "За демократію через право", створена у 1990 р., відома як Венеціанська комісія. Юридично вона є консультативним органом Ради Європи з конституційних питань, що проводить юридичну (у тому числі на предмет корупційних ризиків) експертизу актів конституційного, цивільного, міжнародного та інших галузей права. Однак вона може проводити дослідження і з власної ініціативи, а також, у разі необхідності, може розробляти проекти законів, рекомендацій та міжнародних договорів. Комісія має право надавати висновки за запитом Парламентської Асамблеї Ради Європи, Генерального секретаря Ради Європи або будь-якої держави-члена цієї міжнародної організації. Хоча рішення Комісії не є юридично зобов'язуючими та мають консультативний характер, проте її висновки переважно враховуються органами публічної влади при підготовці остаточних текстів актів конституційного законодавства [38].

Стосовно запобігання та протидії політичній корупції в державах-членах ЄС, то основною проблемою є значна різноманітність законодавства, що регулює відносини у даній сфері й яке багато в чому обумовлене національними традиціями й історією. Деякі положення антикорупційного законодавства в одних державах Євросоюзу закріплені на конституційному рівні та етичних стандартах поведінки можновладців, а в інших – у спеціальних законах. Як наслідок, відрізняються й підходи держав до інституційного забезпечення запобігання політичній корупції.

Зокрема, в ЄС діють кілька моделей антикорупційних інституцій, котрі мають певні національні ознаки й особливості, а також відрізняються одна від одної завданнями, формою і функціями. Ними є: національні антикорупційні

органи (національні агенції) з функціями вироблення політики; спеціальні інституції з функціями виявлення і досудового розслідування корупційних злочинів; окремі служби або відділи з запобігання і протидії корупцією в системі правоохоронних органів [177, с. 11; 183].

Отже, враховуючи специфічний політико-адміністративний статус цього міждержавного об'єднання, діяльність із запобігання та протидії політичній корупції в Європейському Союзі відбувається на двох рівнях:

- загальноєвропейському, в рамках правової роботи головних політичних інституцій Євросоюзу (Європейської Комісії, Європейської Ради тощо) з вироблення стратегічних та програмних документів у цій сфері, а також діяльності загальноєвропейських і міжнародних організацій та правоохоронних органів (GRECO, Європолу, Євроюсту тощо);

- національному, яка характеризується імплементацією європейського комунітарного права у досліджуваній сфері у правове поле держав-членів, а також розробкою і реалізацією інших антикорупційних механізмів в масштабах конкретної країни-члена Союзу.

Далі проаналізуємо особливості запобігання і протидії політичній корупції в окремих країнах-членів ЄС. Ми розглянемо національні кейси низки старих членів Євросоюзу – Франції і Фінляндії та деяких держав Східної та Південно-Східної Європи. Їх об'єднує процес впровадження європейських антикорупційних стандартів у національну законодавство та інституційні системи, а також активна участь у загальноєвропейській кооперації боротьби із цим явищем. Поряд з цим їх різнять підходи щодо запобігання та протидії політичній корупції, коріння яких лежать у політичній волі державного керівництва, рівні суспільної підтримки антикорупційних реформ, а також особливостях культури, ментальності, політичної традиції та історії цих держав.

Франція є одним із старіших членів Євросоюзу та країною з глибокою традицією запобігання та протидії політичній корупції. Цьому сприяло серед іншого низка гучних корупційних скандалів політичного генезису, зокрема

наприкінці 1980-х – поч. 1990-х рр. з приводу незаконного фінансування передвиборчих кампаній і політичних партій. У результаті деяким політичним лідерам було пред'явлено обвинувачення, у тому числі колишньому президенту Жаку Шираку, якого звинувачували в хабарництві та незаконному фінансуванні його політичної сили протягом тривалого періоду обіймання ним посади мера Парижа. Щоправда ці звинувачення не мали продовження в суді через конституційний імунітет президента.

Подібні корупційні скандали, які компрометували не тільки конкретних осіб, але й політичну систему в цілому, змусили уряд докласти серйозних зусиль для зменшення корупційних проявів у сфері політики.

Правовий механізм запобігання і протидії політичній корупції Франції спрямований на боротьбу з посадовими злочинами виборних осіб та топ-управлінців, а також протидію незаконній діяльності політичних партій у частині фінансування й проведення виборчих кампаній. У його основі лежать норми:

- Конституції, в якій забороняється урядовцям, зокрема міністрам, поєднувати свою посаду з мандатом депутата Національних зборів або Сенату, із будь-якою іншою професійною діяльністю в публічному і приватному секторі, а також обіймати високі посади в державних і приватних компаніях протягом шести місяців після звільнення з державної апарату;

- законодавства, що регулює проходження публічної служби, згідно з яким чиновників за порушення його норм можуть позбавити усіх привілеїв, включаючи вислугу років, пенсії й т.п. Органічною частиною законодавства про публічну службу є морально-етичний кодекс державних службовців, в якому впроваджено правову категорію непрямого "заступництва", що має на меті запобігти поєднанню приватних фінансових інтересів з виконанням посадових функцій;

- нормативно-правових актів, що регулюють фінансування політичних партій. Зокрема тих, що запроваджують обмеження на надання коштів, у тому числі на проведення виборчих кампаній, політичним партіям

від фізичних осіб або підприємств; зобов'язують політичні партії публікувати дані про витрати на проведення виборчих кампаній, обов'язкове декларування доходів міністрів і парламентаріїв;

- т.з. "Закону Сегена" 1995 р., що дає право Рахунковій палаті контролювати процес призначення на публічну службу і політичні посади. Законом зобов'язано кожного нового члену генеральних і регіональних рад Франції надавати фінансові звіти про витрати на виборчу кампанію, а також "декларацію честі" із зазначенням розмірів особистої власності. Крім того, вказаний правовий акт увів норму, за якою перевищення граничних лімітів витрат кожного кандидата на виборах спричиняє анулювання результатів виборів, а порушники втрачають право отримання субсидій із держбюджету [193, с. 73-74].

- спеціального антикорупційного законодавства, зокрема Закону Франції "Про запобігання корупції та прозорість процедур у державних і приватних організаціях" (1993 р.), якими серед іншого було передбачено посилення контролю за фінансуванням передвиборчих кампаній і політичних партій, підвищення прозорості у сфері державних закупівель і роботі органів місцевої влади, а також його наступника Закону "Про прозорість, боротьбу з корупцією та модернізацію економічного життя" (2016 р.) [236]. Останнім, зокрема, створено Французьке антикорупційне агентство (L'Agence française anticorruption, AFA), а також винесено суттєві доповнення у французьке законодавства щодо виявлення та переслідування проявів корупції у суб'єктів господарської діяльності державної, комунальної і приватної власності.

На інституційному рівні ключову роль у сфері запобігання і протидії політичній корупції у Франції на сьогодні безумовно грає АФА, компетенція якого визначена вище вказаним законодавчим актом. Остання на відміну від свого попередника – ліквідованої у 2016 р. Центральної служби запобігання корупції (ЦСЗК), – має ширші повноваження. Агентство, крім збору інформації, необхідної для виявлення корупційних правопорушень, у тому числі фактів зловживання службовим становищем, хабарництва сприяння

розробці і ухваленню етичних кодексів поведінки в публічних і приватних організаціях, надання допомоги правоохоронним і судовим органам за їх зверненнями, координації антикорупційної діяльності та іншої превентивної (попереджувальної) за характером діяльності у відповідній сфері, чим займалося власне і ЦСЗК [43, с. 122], має повноваження формувати державну антикорупційну політику (зокрема готувати національний план запобігання і протидії корупції) та здійснювати за власною ініціативою або за дорученням державного керівництва, у тому числі Прем'єр-міністра, міністрів, "контроль за якістю та ефективністю процедур, що впроваджуються в державних адміністраціях, органах місцевого самоврядування, підпорядкованих їм установах та організаціях, об'єднаннях та фондах, визнаних суспільно важливими, з метою запобігання та виявлення фактів корупції, зловживань впливом, неправомірного використання публічних коштів та фаворитизму" [221].

Отож, в межах свої повноважень АФА фактично координує та контролює діяльність й інших інституцій, що відіграють важливу роль у протидії політичній корупції у Франції, таких як: Центральна рахункова Палата, яка виявляє фінансові порушення у роботі органів публічної влади; Національна комісія по рахунках виборчих кампаній і фінансування політичних партій, що наділена контрольними функціями у відповідній сфері; Комісія з фінансової гласності політичного життя, що веде моніторинг фінансових і майнових статків членів депутатського корпусу [193, с. 74]. Відповідно по своєму профілю Агенція також співпрацює з національними правоохоронними структурами, кожна з яких функціонує у відповідній галузі, до яких дослідники відносять: Міністерство юстиції, Центральний офіс покарання порушень у фінансовій сфері; профільний департамент при Управлінні боротьби проти економічних та фінансових злочинів при Судовій поліції та ін. [107, с. 77].

Однак, поряд із цим, варто зауважити, що АФА як і ЦСЗК не має права розглядати справи про адміністративні або кримінальні правопорушення, хіба

що в разі виявлення факту потенційного корупційного злочину, може негайно передати цю справу генеральному прокурору [183]. Тому вважаємо, що є сенс погодитись із думкою окремих фахівців, що найближчим за своїми функціями відповідником даній інституції в Україні можна вважати Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – НАЗК) [82, с. 151], утворене відповідно до Закону України "Про запобігання корупції" від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII [132].

Отже, розбудова означених антикорупційних механізмів, безумовно, сприяли певній успіхам у протидії політичній корупції у Франції. Досить важливим чинником, що дозволяє розглядати цю країну як приклад для вивчення є й її активна участь в антикорупційній політиці на рівні ЄС. Наразі Францією ратифіковано всі антикорупційні конвенції Євросоюзу, а її антикорупційні органи є активними учасниками взаємодії із загальноєвропейськими правоохоронними інституціями – Європол, Євроюстом, ОЛАФ тощо.

Фінляндія не один рік поспіль визнається авторитетною Міжнародною неурядовою організацією з протидії корупції "Трансперенсі Інтернешнл" як одна з найменш корумпованих держав серед 180 країн світу. У 2021 р. вона посідала 1 місце в рейтингу сприйняття корупції поряд із Данією і Новою Зеландією [219]. Такому рейтингу Фінляндія очевидно завдячує чіткому та ефективному механізму запобігання і протидії корупції, у тому числі політичній, що спирається, як на дієвий правовий базис, так і високу політичну культуру фінського суспільства. Утім як такої національної стратегії стосовно запобігання та протидії політичній корупції у Фінляндії не існує. Як не існує і спеціальних антикорупційних законів. Натомість в країні діють достатньо ефективні запобіжні антикорупційні механізми.

Термін «боротьба» не використовується в фінському законодавстві для опису конкретного виду злочину. В основному такі злочини попереджуються чи караються спеціальними правовими актами.

Наприклад, за скоєння злочинів, які у Фінляндії ідентифікуються як корупційні, Кримінальним кодексом цієї країни передбачене покарання, що варіюються в залежності від рівня суспільної небезпеки скоєного злочину. Це може бути як і штраф, так і позбавлення волі строком до 4 років [205, с. 14].

Стосовно переслідування за корупційні злочини політичного характеру, то в цьому питанні є конституційні норми, що забезпечують гарантії проти зловживання публічною владою.

Зокрема, Конституція Фінляндії регламентує питання призначення високопоставлених чиновників. При цьому спеціальні стандарти моралі та етики також враховуються під час призначення, рішення про яке приймається на підставі успішного проходження конкурсу.

Крім того, Конституція та закон «Про відкритість діяльності уряду» від 1999 р. гарантують, що всі офіційні документи уряду є відкритими для всіх. Відповідно до законодавства всі документи державних і муніципальних установ, якщо стосовно них не було прийнято спеціального рішення, вважаються відкритими даними. Якщо лише частина документа є секретною, інші частини документа залишаються відкритими для громадськості. Запит на отримання доступу до офіційних документів також регулюються окремими законом, який надає це право громадянам у будь-якій зручній для них формі, тобто в електронній, усній, письмовій та іншій формах [193, с. 76-77].

Як відзначають зарубіжні фахівці-знавці фінської правової системами, незважаючи на відсутність спеціального антикорупційного законодавства, загальні принципи відкритості, транспарентності й гласності публічного управління вважаються головними в діяльності публічних служб у Фінляндії [254, р. 21].

Так, закон "Про публічних цивільних службовців" (1994 р.) зобов'язує публічних службовців подавати інформацію про майно та фінансові активи, яким вони володіють, додаткову роботу або ж власну господарську діяльність. Закон "Про перевірку безпеки" визначає умови щодо перевірки даних осіб, які подають заяву на заняття певної посади. Найбільш глибоко фінське

законодавство просунулося в імплементації європейських комунітарних норм у сфері етики та моралі публічних службовців. Етичні цінності публічного управління базуються на принципах, передбачених Конституцією, законами "Про державних цивільних службовців" яка містить у собі систему правил поведінки чиновників. Крім того, з 2001 р. діє спеціальний урядовий документ "Рішення про кадрову політику", в якому висунуто обов'язкову вимогу до займання публічних посад, що повинно базуватися на етичних цінностях і високій моралі [193, с. 76-77].

Проблема непрозорості державного і приватного фінансування політичних партій, що є однією з причин виникнення політичної корупції, не стоїть у Фінляндії так гостро як в інших державах-членах ЄС. Фінансове забезпечення політичних партій регулюється різноманітною нормативно-правовою базою. Це є і профільні закони ("Про політичні партії", "Про оприлюднення джерел фінансування передвиборчих кампаній"), так і закони, що регламентують фінансову діяльність усіх юридичних осіб ("Про аудит", "Про бухгалтерський облік") тощо. Державне фінансування політичним партіям надається для здійснення статутної діяльності і забезпечення роботи їх парламентських фракцій, а також проведення виборчих кампаній. Роль контролюючого органу в цьому питанні відіграє Міністерство юстиції [193, с. 79].

Проте, існуюча у Фінляндії система державного фінансового контролю не вимагає від політичних партій стовідсоткової точності звітів про отримання і витрачення коштів і не застосовує таких ефективних інструментів фінансового контролю як, наприклад, перехресна перевірка. Бухгалтерська звітність політичних партій вивчається тільки в рамках тієї інформації, що надходить від них самих. Суть такого контролю полягає скоріше в перевірці належного використання публічних коштів, ніж в ідентифікації джерела пожертвувань.

Отож, можна зробити висновки, що у Фінляндії в сфері контролю за звітністю партій, котрі мають право на державне фінансування, є підстави для

виникнення конфлікту інтересів при виконанні Міністерством юстиції відповідних функцій, адже його склад формується учасниками парламентської коаліції. У зв'язку з цим деякі науковці справедливо зауважують, що питання запобігання фактам незаконного лобіювання або використання адміністративного ресурсу членами уряду у сфері державного фінансування політичних партій у Фінляндії є по суті відкритим [193, с. 80].

Однією з особливостей Фінляндії є повна відсутність спеціальних антикорупційних органів, що складають основу відповідної інституційної інфраструктури у більшості інших європейських країн. Їх роль виконують такі державні інституції як Канцлер юстиції та Парламентський омбудсмен. До їхніх обов'язків відносять спостереження за законністю дій уряду й президента. Також в системі органів влади Фінляндії важливу роль грає Державний суд зі спеціальним статусом, який розглядає обвинувачення проти вищих посадових осіб, таких як члени Кабінету Міністрів, Верховного і Адміністративного судів, а також Канцлер юстиції, Парламентський омбудсмен та інші. Він скликається лише в разі необхідності, але діє на підставі встановлених Конституцією країни правил. Він також може розглядати обвинувачення проти президента країни [254, р. 26]. Однак за всю новітню історію Фінляндії цей суд скликався лише один раз.

Фінляндія як член Європейського Союзу також є учасником усіх основних нормативних документів Євросоюзу з питань протидії корупції. Втім, як показав аналіз, цю країну робить найменш враженою політичною корупцією не стільки вплив європейських комунітарних норм, а скільки прозорість національного публічного управління, істотний рівень політичної культури посадовців, значна громадська активність, а також в цілому висока легітимізація політичної влади в суспільстві.

Наукову і практичну цікавість викликає також досвід деяких східноєвропейських членів ЄС і сусідів України, які мали багато в чому схожі з нашою державою проблеми, проте змогли створити достатньо дієвий механізм запобігання та протидії політичній корупції. Важливим чинником

вдосконалення законодавчої бази у сфері запобігання і протидії корупції, особливо політичній, стало бажання вступити до Європейського Союзу.

Так, в Польщі системний підхід протидії політичній корупції почали практикувати не одразу. Переслідування корупційних злочинів і дотепер здійснюється не в рамках спеціального антикорупційного законодавства, а в межах карного, тобто Кримінального, Кримінально-процесуального та Кримінально-виконавчого кодексів. Тільки 2002 році була ухвалена перша державна програма протидії корупції – "Антикорупційна стратегія", в рамках якої вносились і вносяться зміни до відповідного законодавства [207, с. 340]. Відповідно до польського законодавства чиновники і депутати зобов'язані декларувати не лише свої доходи, а й видатки. Більше того, факт подання відповідними суб'єктами неправдивих відомостей про доходи та витрати інтерпретується як кримінальне правопорушення, що карається позбавлення волі терміном до 3 років [67, с. 328]. Отож, правопорушення у цій сфері є криміналізованими.

В Польщі, як і у Франції та Україні, функціонує спеціальний антикорупційний орган – Центральне антикорупційне бюро (Centralne Biuro Antykorupcyjne, далі – ЦАБ), створене в 2006 р. Саме він відповідає за боротьбу з проявами політичної корупції в Республіці Польща. В цьому плані ключовим напрямком діяльності ЦАБ є моніторинг за статками польських можновладців. Однак, як свідчать польські джерела [255; 258], на відміну від НАБУ, ЦАБ наділене значно ширшим колом повноважень у сфері протидії політичній корупції, а саме:

- виявляти, запобігати та викривати правопорушення проти: роботи органів державної влади та місцевого самоврядування; функціонування виборчої системи і системи правосуддя; надання фінансів політичним партіям, якщо вони мають зв'язок з корупцією;
- виявляти докази порушення процедур, визначених законом, під час прийняття та виконання рішень щодо публічних закупівель і розпорядження державним майном;

- перевіряти достовірність і чесність повідомлень про активи та господарську діяльність осіб, які виконують функції держави;
- проводити аналіз у сферах, які стосуються повноважень ЦАБ, і надавати відповідні відомості Президенту, Прем'єр-міністру, Сенату та Сейму;
- здійснювати профілактичну й освітню функції, співпрацюючи на цій ниві з громадськими об'єднаннями предметом дослідження яких є запобігання і протидії корупції.

Крім того, у Польщі, як і в Україні, боротьбою з корупцією різної типології займаються Поліція, Агентство внутрішньої безпеки та інші правоохоронні органи.

Румунії за достатньо короткий час вдалося продемонструвати значні позитивні результати у напрямі зниження рівня політичної корупції та вироблення ефективних заходів для боротьби з нею. Саме наміри приєднання до Євросоюзу спонукало виконати умови, передбачені ЄС, якими були: проведення судової реформи, гармонізація національного законодавства із нормами європейського і звичайно зниження рівня корупції [24, с. 111].

Серед основних правових актів, що регламентували діяльність із запобігання та протидії корупції став Закон № 78/2000 "Про запобігання, виявлення та покарання корупційних злочинів" [233] від 8 травня 2000 р., що визначав корупційні правопорушення і їх види та заходи боротьби з нею, а також визначав коло осіб та публічних органів влади, на яких поширюється новели цього закону. Тоді ж було прийняте рішення про створення спеціалізованого органу з протидії корупції – Національну прокурорську службу по боротьбі з корупцією (далі – НПС). А у 2003 р. було прийнято Закон під назвою "Про певні заходи щодо забезпечення прозорості під час доступу до публічної інформації, виконання державної служби, запобігання та боротьби з корупцією", яким передбачено використання електронної процедури доступу до публічної інформації та послуг як невід'ємної частини реформування публічного управління, зокрема з метою зниження рівня

корупції в органах публічної влади. До цього періоду відноситься і ратифікація низки основних міжнародних конвенцій у сфері протидії корупції. А у 2016 р. було затверджено першу Національну стратегію протидії корупції на 2016-2020 рр. [24, с. 107, 109].

Також була проведена робота з розбудови антикорупційної організаційної інфраструктури. Треба зазначити, що створена у 2006 р., НПС неодноразово зазнавала критики за небажання розпочинати реальне розслідування та переслідування високопосадовці, звинувачених у корупції. Громадськість, зокрема була дуже стурбована тим, що прокурори не мали достатньої автономії, щоб розпочати кримінальне переслідування політично впливових осіб. Зокрема, якщо корупційний злочин був вчинений членом парламенту, НПС не могла розслідувати справу саме проти корупції. Однак після перетворення НПС у Національний антикорупційний директорат (НАД) у 2006 р. процедура відбору і призначення Головного прокурора та слідчих НАД стала значно прозорішою [183].

Реорганізація НПС у нинішній спеціалізований антикорупційний орган Румунії – НАД, дозволила включити до його юрисдикції розслідування наступних злочинів, які можна ідентифікувати як прояви політичної корупції:

- якщо є факт нанесення матеріальної шкоди державі не менше, ніж у розмірі 200 тисяч євро;
- якщо об'єкт корупційного злочину виражений у сумі, розмір якої не менше 10 тисяч євро;
- якщо злочини спрямовані проти фінансових інтересів Європейського Союзу [253].

Крім того, посадовці вищого рівня, політичні діячі, судді та прокурори, радники та заступники високопосадовців, військові вищого офіцерського рангу, особи, які займають керівні посади в органах місцевого самоврядування тощо також можуть зараховуватися до суб'єктів корупційного діяння, незалежно від розміру та масштабу злочину [253].

Як відзначають сучасні українські дослідники [211], структура та функції Директорату розроблені таким чином, щоб було можливо швидко реагувати на політичні корупційні правопорушення. До його штату входять прокурори, поліцейські, фахові спеціалісти та інший персонал

Отож, інституціональна незалежність та аполітичність НАД позитивно сприяють тому, що значна увага приділяється боротьбі саме із політичною корупцією, тобто з корупцією серед високопосадовців.

Зокрема, у період із 2013 по 2018 рр. НАД було відправлено до суду 68 посадовців-корупціонерів вищого рівня: 14 міністрів та екс-міністрів, 53 члени парламенту та 1 члена Європарламенту. При цьому 9 міністрів, 27 парламентарів та 1 євродепутат були визнані судом винними [24, с. 117].

Важливу роль у запобіганні і протидії політичній корупції в Румунії відіграє також громадянське суспільство. Найпоширеніші інструменти співробітництва із громадянським суспільством у Румунії включають публічні консультації та інформування. ОГС також можуть займаються моніторингом діяльності суб'єктів запобігання та протидії корупції [24, с. 105].

У 2007 р. відбулося приведення в дію нового механізму взаємодії з громадянським суспільством – було створено Національну агенцію цілісності, що спеціалізується на запобіганні конфлікту інтересів. Цей механізм передбачає цивільну конфіскацію, тобто кожен бажаючий може вивчити зміст декларації посадовця і у випадку виявлення невідповідності може звернутися до Агенції. Співробітники агенції уповноважені перевіряти фінансові зобов'язання та статки особи, звіряючись із усіма державними базами даних та вимагати конфіскації такого майна у судовому порядку [91].

На думку українського вченого І. Коруля, багато європейських країн уже створили ефективні системи боротьби з корупцією [68]. Вони мають деякі спільні риси щодо організації ефективної системи протидії та запобігання корупції, а саме: бажання організувати активну протидію корупційним практикам; створення та постійне вдосконалення антикорупційного та суміжного законодавства; активне залучення ІГС в боротьбу з корупцією.

Підводячи підсумок, можна сказати, що основними компонентами механізму запобігання та протидії політичній корупції в Європейському Союзі є: правовідносини в відповідній сфері, що регулюються правовими нормами та забезпечують взаємодію між різними суб'єктами запобігання та протидії корупції; норми права, які визначають функції, повноваження і компетенції відповідних суб'єктів; комплексне й універсальне антикорупційне законодавство, що регулює різні сторони відповідної державно-управлінської і правоохоронної діяльності; інститут адміністративної відповідальності, що діє стосовно осіб, які порушують національне законодавство у відповідній сфері.

Загальним для усіх вище зазначених країн принципом запобігання і протидії політичній корупції в системі політичного управління суспільством є добросесність, що втілюється в основних етичних нормах (принципах), поведінки посадової особи органів публічної влади та інших політичних інститутів. Крім того, варто додати, що особливо у східних і південно-східних країнах-членах ЄС на вироблення дієвої політики запобігання і протидії політичній корупції вирішальним чином вплинули євроінтеграційні наміри цих держав, де зниження рівня топ-корупції, формування антикорупційного законодавства та інституцій були одними із вагоміших умов для вступу в ЄС.

Зарубіжний досвід також свідчить, що успіхів у подоланні політичної корупції досягають ті країни, які розуміють, що боротьба з нею потребуватиме багато зусиль та часу. При цьому, усі кроки, усі реформи в цьому напрямі повинні бути спрямовані за-для забезпечення прозорої, відкритої та демократичної системи, яка сприятиме створенню сильної економіки та підвищенню якості життя громадян [84, с. 137].

Таким чином, ефективна боротьба з політичною корупцією вимагає консолідації зусиль усіх заінтересованих сторін — державного, приватного та громадянського секторів.

2.2. Інституційно-правові механізми запобігання і протидії політичній корупції в Україні

Звертаючись до аналізу специфіки запобігання та протидії політичній корупції в Україні, можна без перебільшення стверджувати, що в основі цієї діяльності лежать інституційно-правові механізми, що характеризується інструментальною наповненістю відповідної нормативно-правової бази та наявністю системи уповноважених органів, що діють відповідно до її норм. Саме вони формують правове, організаційне та оперативне поле протидії корупції. Якщо правовий механізм визначає систему інститутів, залучених до протидії корупції, та унормовує “правила гри” так, щоб посадові особи, уповноважені на виконання функцій держави, не виходили під час здійснення своїх повноважень за рамки законодавства, регулюючого їх суспільно корисну діяльність, то інституційний механізм покликаний забезпечити належне виконання визначених законодавством суб’єктів антикорупційної [193, с. 100].

До основних інституційно-правових заходів запобігання і протидії корупції, у тому числі політичній, є:

- робота з її попередження;
- вдосконалення антикорупційного законодавства;
- виявлення та розслідування корупційних правопорушень;
- покарання корупціонерів;
- поновлення законних прав та інтересів осіб, що постраждали від корупційних діянь та усунення інших наслідків і збитків від корупційних діянь.

Низка науковців мають рацію, вважаючи, що весь процес становлення та розвитку інституційно-правового забезпечення досліджуваної діяльності можна умовно поділити на декілька періодів [209, с. 57]:

Період з 1995 р. до 2011 р., тобто час дії першого антикорупційного Закону України "Про боротьбу з корупцією" можна назвати першим етапом;

Другий етап тривав із 2011 р. по 2014 р, тобто з моменту набрання чинності Закону України "Про засади запобігання та протидії корупції" до втрати ним чинності у зв'язку з прийняття чинного Закону "Про запобігання корупції" [132];

Третій етап – з моменту набрання чинності Закону України "Про запобігання корупції" [132] по сьогодні.

Аналіз чинного законодавства України свідчить, що в основі нормативно-правової бази запобігання та протидії політичній корупції лежать Конституція України [62], закони, постанови Верховної Ради України, укази і розпорядження Президента і Кабінету Міністрів України, ратифікованих міжнародних документів, а також відомчих нормативних актів.

Так, до основних з них можна віднести:

- Закони України "Про запобігання корупції" № 1700-VII (набрав чинності у квітні 2015 р.) [132], "Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки" № 2322-IX [133] (ввів у дію нову Антикорупційну стратегію України, що була відсутня з 2018 р.), "Про відновлення довіри до судової влади в Україні" № 1188-VII [127], "Про судоустрій та статус суддів" № 1402-VIII [149], "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції" № 731-VIII [121], "Про державну службу" № 889-VIII [130], "Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів" № 772-VIII [143], "Про Вищий антикорупційний суд" № 2447-VIII [128], "Про Національне антикорупційне бюро України" № 1698-УП [144] та інші закони, пов'язані з протидією корупції;

- кодекси України: "Кримінальний кодекс України", "Кримінально-процесуальний кодекс України" "Про адміністративні правопорушення";

- ратифіковані Верховною Радою України міжнародні документи: "Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції" (2006); "Про ратифікацію Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією"

(2005); "Про ратифікацію Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією" (2006) тощо.

Без сумніву в основі сучасної антикорупційної правової бази України лежить Закон України "Про запобігання корупції" № 1700-VII від 14 жовтня 2014 р. [132], який є на сьогодні базовим антикорупційним правовим документом поряд із новою Національною антикорупційною стратегією на 2021-2025 роки [133].

Варто відзначити, що нинішній антикорупційний закон, як і його попередники, не визначає термін «політична корупція», а також не визначає конкретні дії, які би підпадали під його визначення. Чинна Національна антикорупційна стратегія 2021–2025 років також не містить дефініції відповідного терміну. Це значно ускладнює виявлення та ідентифікацію дій, які можуть бути пов'язані з політичною корупцією. Враховуючи поширеність політичної корупції в Україні, значення цих правових актів як антикорупційних запобіжників дещо знижується. Проте це не означає, що Закон "Про запобігання корупції" з усіма змінами є безпорадним у даній сфері. Навпаки, він має низку удосконалених положень, які спрямовані на запобігання та протидію саме цьому виду корупції.

Так, Закон України «Про запобігання корупції» визначає організаційні та юридичні основи функціонування системи запобігання та протидії корупції в Україні, а також правила та способи нівелювання наслідків корупційних правопорушень [132]. Важливо підкреслити, що в Законі визначено вичерпний перелік потенційних носіїв практик політичної корупції в державі, на яких і поширюється дія цього закону, а саме це "особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування" [132].

Відповідно до ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції» таким є: Президент України; Голова Верховної Ради України; Прем'єр-міністр України; Перший віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністри, міністри, керівників ЦОВВ; Голова СБУ; Генеральний прокурор; Голова Нацбанку України; Уповноважений ВРУ з прав людини; Голова та інші члени Рахункової палати

України; народні депутати, депутати Верховної Ради АРУ та депутатів місцевих рад; сільські, селищні і міські голови; судді, судді Конституційного Суду України; Голова та членів Вищої ради правосуддя та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України; посадові особи Державної судової адміністрації України; керівні працівники органів прокуратури, СБУ, Державного бюро розслідувань, Національного антикорупційного бюро України, дипломатичної служби та інших ЦОВВ, що реалізують державну політику у різних сферах; члени Центральної виборчої комісії; члени державних колегіальних органів; Керівник Офісу Президента України та його заступники, помічники та радники Президента України; Секретар Ради національної безпеки і оборони України, включно з його помічниками і радниками та інші [132].

Тим самим відбулося суттєве збільшення кола суб'єктів владних повноважень, що несуть відповідальність за вчинення корупційних правопорушень. Закон нарешті затвердив формування в Україні сучасної антикорупційної інституційної інфраструктури на чолі з Національним агентством з питань запобігання корупції (НАЗК), що має статус ЦОВВ, який забезпечує формування та реалізацію національної антикорупційної політики.

Зокрема, до повноважень НАЗК належать:

- аналіз стану запобігання та протидії корупції в Україні, а також діяльності державних і місцевих органів у відповідній сфері державно-управлінської діяльності;
- підготовка проекту Національної антикорупційної стратегії, а також відповідної державної програми; погодження антикорупційних програм, підготовлених органами публічної влади;
- формування та реалізація антикорупційної політики держави, зокрема підготовка законопроектів із цих питань;
- контроль та нагляд за дотриманням законодавства щодо етичної поведінки, а також запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у

діяльності державних або місцевих посадових осіб та інших осіб, що прирівнюються українським законодавством до них;

- координація та надання методичної допомоги щодо виявлення органами публічної влади корупційних ризиків у своїй діяльності та реалізації ними заходів щодо їх усунення, у тому числі діяльності з підготовки та виконання антикорупційних програм;

- здійснення контролю та перевірки декларацій народних депутатів та інших суб'єктів декларування, моніторинг способу їх життя, а також зберігання та оприлюднення відповідної інформації,

- затвердження розподілу державних коштів, виділених на фінансування статутної діяльності політичних партій;

- здійснення державного нагляду за дотриманням законних обмежень щодо фінансування політичних партій, зокрема щодо цільового використання відповідними суб'єктами коштів, виділених з державного бюджету на їхню статутну діяльність;

- здійснення контролю за своєчасним поданням звітів про доходи, майно, витрати та інші фінансові зобов'язання партій, їхньої звітної документації про надходження та використання коштів виборчих фондів на загальнонаціональних і місцевих виборах та всеукраїнського референдуму, а також інших питань, пов'язаних з їхньою фінансовою звітністю;

- забезпечення роботи таких загальнодержавних баз даних як Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, Єдиного порталу повідомлень викривачів корупції;

- здійснення комплексу заходів у сфері співпраці та забезпеченні правового та іншого захисту викривачів корупції;

- забезпечення організації заходів із підготовки та підвищення кваліфікації співробітників органів публічної влади з питань, пов'язаних із запобіганням та протидії корупції;

- надання аналітичної, інформаційної методичної та консультативної допомоги з питань застосування нормативно-правових актів з питань етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, захисту викривачів;
- методичне забезпечення та здійснення аналізу ефективності діяльності суб'єктів запобігання та виявлення корупції;
- координація виконання міжнародних зобов'язань у відповідній сфері, у тому числі обмін інформацією з міжнародними організаціями та правоохоронними і антикорупційними органами іноземних держав;
- залучення ОГС до моніторингу антикорупційної політики та інших заходів НАЗК щодо запобігання і протидії корупції, а також сприяння формуванню нульової терпимості до корупції у свідомості громадян; тощо [132].

Незважаючи на такі широкі компетенції НАЗК, окремі фахівці, зокрема О. Пархоменко-Куцевіл та Н. Корчак обґрунтовано вказують, що деякі повноваження цієї установи неможливо ефективно виконувати без застосування конкретних правоохоронних засобів, як-то: захисту осіб, які розкривають факти корупційного правопорушення; здійснення моніторингу способу життя суб'єкта декларування; проведення повного аналізу річної декларації такого суб'єкта, зокрема вишукуючи та доводячи факти користування ним майном в умовах неформальних цивільних стосунках з близькими особами та інше [106]. Це потребувало нормативної регламентації й інших антикорупційних органів за-для уникнення перетинання в їх діяльності певних функцій та сфер відповідальності (див. нижче).

Відбулось чітке унормування категорії "конфлікт інтересів" шляхом розмежування його на такі поняття як "потенційний конфлікт інтересів" і "реальний конфлікт інтересів", чим нівелюється двозначність їхнього використання, що мало місце раніше.

Так, потенційний конфлікт інтересів у Законі України «Про запобігання корупції» фактично описується як ситуація, коли людина має приватний

інтерес у сфері, в якій вона виконує свої представницькі чи службові повноваження. З цього випливають підстави до сумнівів, наскільки об'єктивним або неупередженим може бути така посадова особа під час прийняття рішень та інших дій, при виконанні посадових повноважень. Закон також містить правову категорію реального конфлікту інтересів, що розуміється як розбіжність між приватними інтересами особи та її посадовими обов'язками, що може мати безпосередній вплив на об'єктивність чи неупередженість цієї особи при прийнятті рішень або виконання чи невиконання дій, пов'язаних із її повноваженнями [132].

У порівнянні із попередніми Законом України "Про засади запобігання корупції" у чинному Законі також суттєво розширилося коло близьких осіб цих суб'єктів (ст. 1), до яких тепер належать особи, з якими вони перебувають у сімейних стосунках, тобто ведуть спільний побут, спільно проживають та мають інші спільні права та обов'язки. Тобто у цю категорію осіб входять: чоловік, дружина, батьки, у тому числі не рідні, власні та усиновлені діти, онуки та правнуки обох статей, брати і сестри як чоловіка та і дружини, батьки цих родичів, а також інші найближчі родичі та батьки родичів, і навіть опікуни чи піклувальники [132].

Чинний закон чітко розмежовує суб'єктів, що реалізують державну антикорупційну політику, визначаючи напрямки роботи у цій сфері Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів та інших органів.

Так, засади державної антикорупційної політики визначаються в Антикорупційній стратегії, яка затверджується законом, прийнятим Верховною Радою України. Антикорупційної стратегії розробляється НАЗК та затверджується Кабінетом Міністрів України. Інструментом реалізації державної антикорупційної політики є Державна антикорупційна програма, що визначає заходи, спрямовані на реалізацію Антикорупційної стратегії й, які є обов'язковими для виконання органами публічної влади та іншими суб'єктами, визначеними виконавцями відповідних заходів.

Проект державної антикорупційної програми затверджує Кабінет Міністрів України, а координація моніторинг та оцінка реалізації Антикорупційної стратегії та державної антикорупційної програми, як вже зазначалося здійснюється НАЗК. Відповідно до Закону Антикорупційні програми повинні бути затвердженими і виконуватись у рамках своїх повноважень (тобто запобігати і протидіяти корупції у своїх відомствах) Офісом Глави держави, Апаратом ВРУ, Секретаріатом КМУ, Секретаріатом Уповноваженого ВРУ з прав людини, Офісом Генпрокурора, Службою безпеки України, міністерствами, іншими ЦОВВ, обласними, Київською та Севастопольською міськими держадміністраціями, державними цільовими фондами, а також Апаратом Ради національної безпеки і оборони України, Національним банком України, Рахунковою палатою, Центральною виборчою комісією, Вищою радою правосуддя, Верховній Раді АРК і обласними радами [132].

У Законі також міститься низка повністю нових або суттєво удосконалених антикорупційних механізмів: запровадження фінансового контролю суб'єктів, на яких поширюється дія закону щодо щорічного декларування доходів та статків та інших зобов'язань фінансового характеру; запровадження спеціальної перевірки кандидатів на посади з високим корупційним ризиком, а також на відповідальні або особливо відповідальні посади; встановлюється заборона на одержання пільг, послуг і майна органами публічної влади всіх рівнів; введенням вимог щодо відкритості інформаційних даних про корупціонерів шляхом запровадження т.з. "Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні правопорушення" [132]тощо.

Із врахуванням різних недоопрацювань та помилок у відповідному законі про запобігання корупції, що до якого постійно вносяться нові правки, були внесені також зміни і в інші нормативно-правові акти. В першу чергу, задля того, щоб протидіяти корупції в межах судової системи.

Судові органи, враховуючи їх специфіку, є особливо важливими з точки зору проблеми запобігання та протидії політичній корупції. Водночас в

українських реаліях вони є надзвичайно уразливі до політичного впливу з боку вищих владних інститутів і представлених у них політичних сил. Цьому сприяє як високий рівень корумпованості суддівського корпусу, так і інституційні умови формування складу судів.

Зокрема, дослідники відзначають такі сфери найбільш уразливих до політичної корупції судових рішень, які приймаються щодо наступних питань: з приводу виборчого процесу, скарг його учасників, у тому числі щодо встановлення результатів виборів; з приводу "резонансних" справ, що стосуються представників вищих владних інститутів; з приводу рішень вищих владних інститутів з питань політичного характеру, особливо в періоди загострення стосунків між ними, конфліктів і політичних криз; з приводу кадрових призначень/звільнень у вищих владних інститутах, які мають політичний характер і стають предметом суперечок; з приводу кримінальних справ, що стосуються представників центральних і регіональних органів державної влади або органів місцевого самоврядування, їх рідних і близьких [111, с. 39].

Отож, щоб збільшити прозорість судової системи та запобігти неправомірним рішенням суддів було прийнято Закон України "Про судоустрій та статус суддів" від 2 червня 2016 р. № 1402-VIII [149], що серед іншого запровадив: механізм прозорого і конкурентного відбору суддів; зміни в системі оплати суддів, щоб зробити їх більш незалежними; перегляд строків призначення на посаду суддів; детальну процедуру звільнення; уточнено положення, що стосуються Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та ін. [209, с. 64].

Також було прийнято Закон "Про відновлення довіри до судової влади в Україні" від 8 квітня 2014 р. № 1188-УІІ [127], що встановлює організаційно-правові засади спеціальної перевірки суддів судів загальної юрисдикції, яка може призвести до дисциплінарної відповідальності та звільнення з посади тих суддів, які порушили свою присягу. Матеріали перевірки направляються до

утвореної в 2017 р. Вищої ради правосуддя або до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

Однак найбільш значним прогресом щодо протидії політичній корупції судовою системою стало прийняття 7 червня 2018 р. Закону України "Про Вищий антикорупційний суд" (далі – ВАКС) [128], основним завданням якого є здійснення такого правосуддя, щоб воно забезпечувало захист громадян, суспільства та держави від корупції та пов'язаних із нею правопорушень, прав, свободи та інтересів громадян у кримінальному провадженні, а також вирішення питань щодо незаконно отриманих активів і їх стягнення на користь держави у випадках, передбачених законодавством [128].

Про важливість і потенційну ефективність у боротьбі із політичною корупцією ВАКС говорить факт не аби-якого спротиву окремих представників політичної еліти його роботі. В липні 2020 р. низка народних депутатів України спробували загальмувати роботу цієї інстанції. Йдеться про подання у Конституційний суд України [63] про невідповідність Конституції України Закону України "Про Вищий антикорупційний суд". Хоча спробу можна визнати невдалою, але тривалий час функціонал ВАКС все ж залишався обмеженим, позаяк цей суд не мав статусу спеціалізованого суду, а отже міг запобігти порушенню судового процесу. Це тривало допоки спеціальним законом [124] цей суд не отримав права притягувати до адміністративної відповідальності за неповагу до суду.

Серед інших ключових законодавчих ініціатив, спрямованих на зменшення рівня політичної корупції в державі варто відзначити Закон України "Про Національне антикорупційне бюро України" від 14 жовтня 2014 р. № 1698-VII [144], що визначає правові основи організації та діяльності НАБУ. Основним завданням НАБУ є попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних та інших кримінальних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових

Основним завданням НАБУ як спеціального правоохоронного органу є виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, а також запобігання їх виникненню, у тому числі за рахунок заходів із їх попередження [144]. До основних обов'язків Бюро відносяться:

- проведення оперативно-розшукових заходів з метою попередження, виявлення, припинення, розкриття корупційних та інших кримінальних правопорушень; розслідування злочинів, що відносяться до сфери повноважень НАБУ (підслідності);
- розшук і арешт грошей та іншого майна, які можуть підлягати конфіскації за відповідні правопорушення;
- проведення інформаційно-аналітичної роботи з метою виявлення та усунення факторів і умов, що сприяють вчиненню корупційних злочинів;
- захист осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, від неправомірних посягань з боку підслідних;
- забезпечення добровільної та конфіденційної співпраці з викривачами корупції [144] тощо.

По суті Бюро є головним правоохоронним органом із спеціальним статусом із відповідними гарантіями політичної незалежності в системі протидії корупції в державі, на кшталт румунського НАД та польського ЦАБ.

Ще одним спеціальним антикорупційним органом є Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів (далі – АРМА). Маючи статус центрального ОВВ АРМА має спеціальні повноваження щодо вироблення та реалізації державної політики у сфері виявлення та розшуку активів, які корупційним чи іншим незаконним способом були вивезені за межі території нашої держави, а також управління арештованими активами. Правові та організаційні засади функціонування Агентства визначається Законом України "Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів" від 10 листопада 2015 р. № 772-VIII [143].

Відповідно до Закону АРМА здійснює управління незаконно одержаними активами, у тому числі встановлює заборону розпоряджатися чи користуватися ними, зокрема якщо їх вартість перевищує 200 розмірів прожиткового мінімуму. Також вона виступає з клопотанням у справах про визнання таких активів незаконними, стягнення їх на користь держави та встановлення заборони користуватися ними [143]. До інших функцій Агентства, зокрема, відносяться:

- участь в виробленні та реалізації державної політики у відповідній сфері шляхом підготовки пропозицій та розробці проектів нормативно-правових актів у відповідних сферах;
- здійснення заходів з виявлення, розшуку, проведення оцінки активів;
- формування та ведення т.з. "Єдиного державного реєстру активів, на які накладено арешт у кримінальному провадженні";
- надання допомоги антикорупційним, правоохоронним, судовим органам та їх службовим особам з питань, що знаходяться у компетенції цього органу;
- співробітництво з подібними їй органами іноземних країн та міжнародними інституціями, а також забезпечення представництва прав та інтересів України перед ними у даній сфері [143].

Фактично за своїм функціоналом АРМА є подібною до існуючих в державах-членах Європейського Союзу агенцій з управління заарештованими активами. Зокрема, за статтею 10 Директиви ЄС № 2014/42/EU всі держави-члени ЄС були зобов'язані створити спеціальні інституції, відповідальні за менеджмент активами, на які накладено арешт, з метою їх збереження [44]. Однак для України створення АРМА стало абсолютно новим досвідом.

Саме тому ефективність роботи нових антикорупційних інституцій із запобігання і політичній корупції опинилася у жорсткій залежності від інших, назовемо їх "традиційними", складових інституційної системи протидії корупції (див. нижче).

Також важливою віхою у сфері очищення публічної влади від проявів політичної корупції стало прийняття нового Закону України "Про державну службу" [130] від 10.12.2015 р. № 889-VIII. Закон містить прогресивні положення про розподіл посад на політичні і адміністративні, механізми конкурсного відбору державних службовців перед їх призначенням, переформатування системи рангів державних службовців (заміна рангів на категорії із загальним скороченням їх до 9-ти), встановлення відповідних вимог до заняття посад, віднесених до кожної з категорій, запровадження нової моделі оплати праці, створення служби персоналу в державному органі й т.п.

Втім попри вступу в силу нової редакції Закону України "Про державну службу" в Україні повноцінного, реально працюючого механізму диференціації політичних і адміністративних посад – як запобіжника проти політичній корупції на державній службі на практиці поки що не відбулося, про що свідчили резонансні корупційні скандали з конкурсами на посади державних секретарів міністерств і голів державних адміністрацій (див., наприклад, резонансне антикорупційне розслідування телевізійної програми "Схеми" щодо організації конкурсів на відповідні посади: [5]). Добір нових кадрів на ключові посади в органах влади часто відбувається в обхід нового законодавства відповідно до класичних практик політичної корупції, таких як клієнтилізм, непотизм, фаворитизм і т.п.

Як показує досвід відбору на посади державних секретарів у міністерствах, що вперше відбулося наприкінці 2016 р., у більшості випадків переможцями конкурсів на ці посади ставали керівники апаратів у цих міністерствах (в МВС, Мінінформполітики, Міністерстві з окупованих території, Міноборони, Мінсоцполітики та Мінюсту), щодо корупційного минулого яких у громадськості так чи інакше виникали резонні питання. Перед початком конкурсу на посаду держсекретаря в тому чи іншому міністерстві відбуваються консультації з Офісом Президента або міністра, який радиться з Главою держави. І майже щоразу цей прогноз справджується [75].

Досить показовим прикладом політично мотивованих змін законодавства "під себе" вочевидь, з метою вивести призначенців Глави держави з-під дії нового механізму конкурсного обрання на відповідні посади [58, с. 133], стали поправки до Закону України "Про державну службу", внесені окремим законодавчим актом від 9 листопада 2017 р. під номером 2190-VIII [122], ініційованої попереднім Главою держави. Тоді посади голів місцевих держадміністрацій та їх заступників були виведені зі структури посад державної служби; теж саме сталося із Главою Офісу Президента України та низки інших посад, що входять до квоти Президента, які більше не є державними службовцями.

Таким чином, антикорупційні запобіжники законодавства про державну службу не працюють належним чином з огляду на цілком очевидну політичну мотивацію окремих центрів впливу контролювати конкурсну комісію, або принаймні частину її членів для того, щоб інкорпорувати "своїх людей" на керівні посади державної служби в обхід норм законодавства.

Небезпека проявів політичної корупції у законодавчому процесі зумовлюється прийняттям корупціогенних нормативно-правових актів, що фактично сприяють легітимізації корупційних практик, а отже і подальшому розповсюдженню корупції [111]. Тому запровадження вдосконаленого антикорупційного інструменту, що спрямовується на виявлення ризиків політичної корупції в правових документах держави є вкрай важливим напрямом запобігання цьому виду корупції. Йдеться про проведення антикорупційної експертизи проектів НПА, у тому числі в сфері конкурсних (тендерних) процедур, що покладається на Міністерство юстиції України, а також громадянське суспільство (громадська антикорупційна експертиза нормативно-правових актів). Закон "Про запобігання корупції" надає визначення антикорупційної експертизи НПА як процесу, що спрямований на виявлення в нормативно-правових актах та їх проектах положень, які, у тому числі в поєднанні з іншими правовими нормами, можуть стати причиною вчинення правопорушень корупційної природи [132]. Також була прийнята

нова Методологія проведення антикорупційної експертизи НПА 24.04.2017 № 1395/5, що розробило Міністерство юстиції України [135]. Окрім самої процедури експертизи, цей акт є цінним тим, що оперує категорією корупціогенного фактору, зміст якої можна охарактеризувати як неналежне визначення в нормативно-правовому документі або його проекті прав, функцій, обов'язків та відповідальності органів публічної влади, посадових чи службових осіб цих органів, інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування, які мають своїм наслідком створення сприятливих умов для зловживання відповідними органами та особами своїм особливим становищем, виникнення конфлікту інтересів, інших порушень корупційного генезису. Таким факторами можуть бути:

- наявність дискреційних повноважень, які не мають чіткого обґрунтування у нормативно-правових актах;
- відсутність чітких процедур вирішення конфліктів інтересів, що може вести до ситуацій, де виникають протиріччя між різними сторонами, залученими до державно-управлінського процесу;
- недостатня чіткість критеріїв оцінки діяльності посадових осіб та відсутність ефективних механізмів контролю за їхньою роботою;
- наявність юридичних колізій та порушень у формі та змісті нормативно-правових актів та їх проектів НПА;
- відсутність чітко визначених меж персональної відповідальності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;
- розробка та прийняття нормативно-правових актів з порушенням своєї компетенції [135] тощо.

Окрім цього Методологія чітко визнає: критерії, індикатори та способи оцінки корупціогенного фактора в НПА, а також в адміністративних процедурах та проведенні конкурсних (тендерних) процедур.

З 1 липня 2016 р. в Україні вступив в силу Закон України № 731-VIII “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і

протидії політичній корупції” [121], що шляхом внесення змін у Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кримінальний кодекс України та Закон України "Про політичні партії в Україні" запровадив державне фінансування політичних партій і передбачив кримінальну відповідальність за незадекларовані грошові надходження і витрати.

Справа в тому, що проблема фінансової залежності сучасних політичних партій України від великих грошей, т.з. фінансово-промислових груп (далі – ФПГ) не заперечується ні експертним середовищем, ні громадською думкою. ФПГ фінансують політичні партії, які потім, потрапивши до влади, задовольняють їх інтереси в політиці [189, с. 53]. Своєю чергою наявна виборча система створює низку альтернативних механізмів потрапляння в парламент лояльних до ФПГ людей. Це відбувається шляхом домовленостей щодо ціни номера в “прохідній” частині списку для майбутніх лобістів інтересів впливових “акціонерів” політичної сили або навіть для самих представників т. з. “олігархічного капіталу” [96, с. 144-145]. Іншим способом потрапляння у Верховну Раду є перемога на виборах в мажоритарних округах, що стає можливою також завдяки не дуже прозорим джерелам самофінансування своєї виборчої кампанії т.з. "мажоритарщиками".

Разом з тим, при формуванні партійних списків на вибори, традиційні представницькі органи політичних партій, такі як з'їзди, втрачають свою важливість через рішення партійного керівництва та їх фінансових спонсорів. Це призводить до того, що весь процес відбору кандидатів у прохідну частину списку підпорядковується саме цим суб'єктам, котрі, маючи значний вплив на партійну еліту, фактично уможливають формування клієнтелістських угруповань у складі партій та депутатського корпусу (після виборів) за принципом особистої лояльності до тих чи інших партійних керівників чи лідерів ФПГ [194, с. 124-125].

Все це цілком закономірно призводить до підміни у значній частини народних депутатів суспільних інтересів волею осіб, чи то “олігарха”, чи то політичного патрона – лідера партії чи блоку, яким вони зобов'язані своєю

присутністю в Парламенті. Це саме собою є проявом політичної корупції, адже патроно-клієнтські відносини у даному випадку спотворюють волевиявлення громадян та спрямовують вектор законодавчої діяльності парламенту у бік лобіювання політичних або приватних інтересів формальних чи неформальних лідерів парламентських груп та фракцій, у тому числі бізнес-інтересів ФПП. Як наслідок, це призводить до маніпулювання законодавчим процесом та неадекватного впливу цих суб'єктів на ухвалення рішень на користь своїх групових чи особистих потреб та інтересів [193, с. 129-130].

До головних причин, які роблять можливим вплив ФПП на українські політичні партії дослідники справедливо зараховують [194, с. 112]:

- неефективність законодавства про фінансування партій і виборчих кампаній в частині обмеження незаконного фінансування, забезпечення його прозорості;
- тривала відсутність дієвих механізмів державного і громадського контролю над джерелами фінансування партій. З початком роботи нових антикорупційних структур ситуація не зазнала корінних змін;
- відсутність альтернативних джерел, які б дозволили забезпечити функціонування партій та їх участь у виборчих кампаніях (неможливість існування на членські внески, відсутність державного фінансування, низька зацікавленість малого та середнього бізнесу в підтримці існуючих партій) та ін.

Таким чином, саме на боротьбу із вище вказаними чинниками корумпування політичних партій спрямований вище вказаний Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції" [145], а також нещодавно ухвалений (28 серпня 2023 р.) в цілому законопроект "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо мінімізації потенційного олігархічного впливу на політичні партії, удосконалення механізмів державного фінансування та державного контролю за діяльністю політичних партій" № 9419-1 від 12 липня 2023 р. [153].

Зокрема, позитивним моментом є те, що дані Закони враховують положення таких документів європейського і міжнародного права, як: правила щодо фінансування політичних партій, ухвалених Венеціанською комісією (2001 р.) [227]; Рекомендації Кабінету Міністрів Ради Європи "Про загальні правила боротьби з корупцією при фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній" (2003 р.) [174]; Рекомендації ПАРЕ "Фінансування політичних партій" № 1516(2001) [224] та низки інших документів.

Так, Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції" [145] встановлює механізм фінансування за рахунок коштів державного бюджету статутної діяльності політичних партій, не пов'язаної з їхньою участю у виборчому процесі. За рахунок державного бюджету також відшкодовуються витрати політичних партій, що йдуть на фінансування їхньої передвиборної агітації у період електорального процесу. Запроваджується фінансова звітність партій, відповідно до якої партії та їх місцеві організації мають вести бухгалтерську звітність, проводити щорічний внутрішній та зовнішній фінансовий аудит своєї діяльності, а також здійснювати інші заходи у відповідній сфері [145].

Законом шляхом внесення змін у Кримінальний кодекс України посилено кримінальну відповідальність за подання недостовірної інформації у фінансовій звітності партії, пов'язаної з їхньою статутною діяльністю або у під час виборчої кампанії. За це передбачені санкції у вигляді великого штрафу (від ста до трьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян) або виправних робіт до 2-х років, обмеження волі на той самий період із позбавленням права обіймати конкретні посади чи займатися певною діяльністю на ще більш тривалий термін - до 3-х років. Посилено відповідальність за умисне фінансування політичної партії у великому розмірі особою, яка не має на те права, у тому числі від імені юридичної особи, умисне надання матеріальної підтримки для здійснення передвиборної агітації на виборах або референдумах. За відповідні злочини передбачено аналогічне покарання [74].

Втім, як показала практика, даний закон не запрацював так як передбачалося, принаймні у частині реалізації ефективного державного контролю за фінансовою звітністю політичних партій. Наразі не відомо і про жодний випадок "посадки" за порушення нового законодавча про фінансування партій.

Більше того, у зв'язку епідемією коронавірусу, а згодом із початком повномасштабної російсько-української війни політичні партії фактично отримали трирічний імунітет від відповідальності за неподання або несвоєчасне подання фінансових звітів, керуючись положеннями Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на забезпечення додаткових соціальних та економічних гарантій у зв'язку з поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19)" від 20 березня 2020 р. [120], яким було запроваджено відстрочку для відповідних суб'єктів у поданні щоквартальних фінансових звітів на час дії карантинних заходів, та Закону України "Про захист інтересів суб'єктів подання звітності та інших документів у період дії воєнного стану або стану війни" від 3 березня 2022 р. [249], згідно з яким було запроваджено мораторій на перевірку фінансових звітів, які подаються у добровільному порядку, всіх політичних суб'єктів, у тому числі політичних партій, що зобов'язані це робити відповідно до національного законодавства. Останні фактично скористалися цією додатковою підставою, щоб не надавати відповідну звітність.

Отож, законопроект "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо мінімізації потенційного олігархічного впливу на політичні партії, удосконалення механізмів державного фінансування та державного контролю за діяльністю політичних партій" № 9419-1 від 12 липня 2023 р. [153] і був прийнятий для виправлення ситуації, що склалася станом на сьогодні. Більше того, на НАЗК покладено обов'язок контролю за законністю й цільовим використанням партіями державних коштів, а також своєчасним поданням й повноту всіх необхідних фінансових звітів щодо діяльності партій.

Окрім цього, до досягнень нормативно-правового забезпечення протидії політичній корупції варто зрахувати повноцінний запуск процедури проведення державних закупівель (ProZorro), що регулюється новим Законом України “Про публічні закупівлі” від 25.12.2015 № 922-VIII [146]. Наразі система ProZorro є обов'язковою для центральних органів державної влади, суб'єктів природних монополій і решти публічних замовників брати участь державних закупівлях. Однак, незважаючи на те, що ця електронна система закупівель дозволила скоротити рівень корупційних проявів у сфері публічних закупівель, у тому числі завдяки її інтеграції з такими цифровими аналітичними модулями як "Dozorro", вона тим не менш не змогла подолати всі корупційні ризики, серед яких є ті, що стосуються відсутності цифрових інструментів захисту замовників державних закупівель від суб'єктів тендерних закупівель [204, с. 71]. Як справедливо підкреслює О. Карпенко, Україна потребує подальшої цифрової оптимізації публічних закупівель, яка б стратегічно забезпечувала запобігання корупції в цій сфері за рахунок формування добросовісної поведінки усіх її учасників, зокрема за рахунок використання інструментів штучного інтелекту (ШІ), технологій великих даних (Big DATA) та блокчейн [55, с. 55-56].

Отже, нормативно-правова база запобігання та протидії політичній корупції в Україні станом на сьогодні є розгалуженою, а головне їй вдалося все ж сформувати та посилити дію основних правових механізмів та інструментів, удосконалити практики їх застосування. Водночас логіка та процес формування відповідної нормативно-правової бази виявились істотно викривленими. Як справедливо зазначають окремі дослідники, різні нормативні акти приймалися в різний час, але "за відсутності єдиної науково обґрунтованої концепції протидії корупції" [11]. Якщо перший антикорупційний закон "Про боротьбу з корупцією" Верховна Рада ухвалила у 1995 р., то перша антикорупційна стратегія (Концепція боротьби з корупцією на 1998-2005 роки), яка мала окреслити основні принципи та механізми протидії корупції, тобто бути ідейним натхненником відповідного закону,

з'явилася тільки в 1998 р. Також у 2011 р. спочатку, у квітні, приймався законодавчий акт "Про засади запобігання і протидії корупції", в жовтні Указом Президента України за номером 1001/2011 ухвалювалась нова Національна антикорупційна стратегія на 2011-2015 роки, а наприкінці листопада приймалася Державна програма щодо запобігання і протидії корупції [193, с. 103].

Показово, що через стільки років ситуація не сильно змінилася. Варто зазначити, що на нинішньому етапі розвитку інституційно-правового забезпечення протидії політичній корупції, основний антикорупційний закон держави і Антикорупційну стратегію (на 2014-2017 рр.) [134] було прийнято одночасно – 14 жовтня 2014 р. Її основними пріоритетами були передусім заходи із створення системи сучасних правових інструментів протидії корупції та розбудови системи сучасних антикорупційних органів, що ми і побачили вище.

Втім реалізувати весь потенціал Стратегії повною мірою не вдалося насамперед внаслідок надто тривалого процесу створення антикорупційних інституцій, що затягнувся аж до 2019 р. Відповідно їх положення поступово втрачали актуальність, починаючи з 2016 р., а антикорупційні програми, передбачені Стратегією жодного разу не переглядалися та не оновлювалися. Наприкінці 2017 р. завершився період її дії, але нову антикорупційну стратегію ухвалено не було, що призвело до розбалансованої та малоефективної діяльності у сфері запобігання та протидії політичній корупції в державі. Тільки 20 червня 2022 року була прийнята нова Антикорупційна стратегія на 2021-2025 роки [133]. В ній на відміну від попередньої відбулося суттєве зміщення пріоритетних сфер у запобіганні та протидії політичній корупції бік розбудови заходів зі збільшення жорсткості покарання за корупцію, несприйняття корупції суспільством та більшого залучення громадянське суспільство до антикорупційної діяльності. Зокрема, передбачається:

- оптимізація функцій системи публічного управління, за рахунок чого передбачається зниження ризиків корупції в її структурних елементах;
- підвищення прозорості діяльності органів публічної влади та відкриття даних, що розгадається в якості як основи для мінімізації рівня корупційних ризиків їхньої діяльності;
- створення ефективних та законних методів задоволення потреб населення і бізнесу, на протипагу до існуючим корупційним схемам;
- реалізація принципу невідвортної юридичної відповідальності за корупційні та пов'язані з нею правопорушення;
- формування у суспільстві нетерпимого ставлення до корупції через інформаційні кампанії та громадську освіту [133].

Зі змісту нової Стратегії видно, що її заходи зараз переважно спрямовані на зменшення проявів корупції в найважливіших для бізнесу та населення сферах, тобто мається на увазі система охорони здоров'я та судова система, державний сектор економіки, органи правопорядку, податкова та митна сфери, а також фінансування політичних партій та виборчих кампаній. З одного боку, варто визнати, що викорінення корупційних практик у цих сферах для громадян і бізнесу часто здається більш зручним та швидшим способом задоволення їхніх очікувань, ніж той, який передбачений законодавством. З іншого боку, всі заходи, які ми можемо розглядати як такі, що орієнтовані на запобігання політичній корупції (передусім це: поліпшення інституційно-правового забезпечення діяльності державних органів; підвищення відкритості та прозорості діяльності політичних акторів за рахунок посилення контролю за фінансами політичних партій, у тому числі державного фінансування, та впровадження принципів доброчесної поведінки суб'єктів виборчого процесу; впровадження політичних та етичних стандартів поведінки та жорстких правових санкцій за їх порушення для різних категорій обраних на державні посади та посади в ОМС посадовців тощо) хоча і сформульовані коректно, але розпорочені по різним пріоритетним сферам Стратегії, а, отже, не носять системного характеру. Без цього утвердження

культури доброчесності і нетерпимості до корупції у середовищі політиків та публічних службовців, у комплексі із законодавчим закріпленням правової категорії "політична корупція" можуть залишитися суто декларативними цілями.

Відсутність послідовності в законотворчому процесі має й інший вимір – нормотворча діяльність в Україні у напрямі протидії корупції, у тому числі політичній, не має системного характеру. Тут маємо відзначити, що законодавчий процес в Україні завжди був істотно політизованим. Типовими для української політики були і є наступні практики: ігнорування кожною новою владою нормотворчих напрацювань попередньої з подальшою законодавчою роботою фактично "з нуля"; свідоме уповільнення законодавчого процесу її суб'єктами внаслідок гострої політичної конкуренції [193, с. 105]. Все це безперечно негативно впливає на подальший розвиток і вдосконалення антикорупційного законодавства. Відповідно політичні еліти продовжують чинити опір змінам, підриваючи ініціативи реформ.

Так, можна констатувати, що станом на сьогодні має місце істотний опір процесу подальшого вдосконалення правових норм стосовно відповідальності юридичних осіб та встановлення строку давності для корупційних правопорушень. Мова йде про необхідність прийняття проекту Закону України "Про внесення змін до Кримінального кодексу України (щодо посилення ефективності боротьби із корупцією шляхом встановлення єдиного тривалого строку давності для корупційних злочинів)" від 10 вересня 2019 р. № 2106 [154]. Законопроект має внести зміни до Кримінального кодексу України, щоб уможливити притягнення до відповідальності корупціонерів, котрі раніше могли уникнути покарання внаслідок спливу строку давності вчиненого злочину. Однак законопроект вже два роки знаходиться на "доопрацюванні".

Також, як відмічається у Національній доповіді НАЗК щодо реалізації засад антикорупційної політики у 2020 році, в Україні досі не розроблено механізму підвищення доброчесності серед народних депутатів України.

Зокрема, не вдалося досягти значного прогресу у впровадженні Кодексу етики для народних депутатів з відповідними поясненнями щодо аспектів, пов'язаних із добросовісною поведінкою. Не вжито заходів щодо недопущення обходу народними депутатами обмежень щодо суміщення, сумісництва та заборони ведення бізнесу (див.: [97, с. 119]).

Також досі відсутня правова регламентація лобістської діяльності. Хоча станом на сьогодні у Верховній Раді України зареєстровано цілу низку законопроектів, присвячених інституціалізації цивілізованого лобізму, передусім це: № 3059 від 11 лютого 2020 року, № 3059-1 від 28 лютого 2020 року, № 3059-2 від 02 березня 2020 року, № 3059-3 від 03 березня 2020 року (див. детальніше Розділ 3).

Існує опір і щодо оптимізації судової системи для боротьби із політичною корупцією. З одного боку парламентарі не доходять згоди щодо удосконалення правової регламентації дисциплінарної відповідальності суддівського корпусу та системи періодичного оцінювання суддів, а з іншого – судові органи сприяють ухилянню парламентарів та топ-чиновників від відповідальності за корупцію. Йдеться про резонансне рішення Конституційного Суду України від 27 жовтня 2020 року [175] щодо визнання неконституційним положення законодавства, щодо переслідування за незаконне збагачення. Зокрема, Суд вирішив не накладати кримінальну відповідальність за недостовірне подання електронних декларацій на осіб, які обіймають високі політичні та адміністративні посади, таких як судді, прокурори, народні депутати та ін.

Нарешті, фактично протягом двох років (із 2020 р.) Верховна Рада України постійно відтерміновувала прийняття законопроекту № 4135 "Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки" [133] у другому читанні, яким затверджується нині чинна Антикорупційна стратегія держави. Відповідний законопроект, як ми писали вище, був прийнятий тільки 20 червня 2022 р.

Стосовно розбудови інституційної інфраструктури запобігання і протидії політичній корупції, то до основних позитивних досягнень України у цій сфері за останні роки, на думку як зарубіжних, так і вітчизняних фахівців [2; 3; 218] відносяться запуск та посилення інституційної спроможності таких антикорупційних органів як НАЗК, НАБУ, Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (далі – САП), АРМА та ВАКС. Також НАЗК у лютому 2019 р. було введено в експлуатацію т.з. "Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення" [40] – спеціальний портал, де містяться дані про всіх осіб, незалежно від їх правового статусу, які вчинили корупційні правопорушення. Наразі в реєстрі вже 44127 записів, до яких громадськість має відкритий доступ. Також 11 травня 2021 р. НАЗК ввела у промислову експлуатацію Електронний реєстр звітності політичних партій Politdata для прийняття звітів політичних партій в електронному вигляді [170]. До цього він працював з липня 2020 р. у тестовому режимі.

Разом із тим, на практиці відбуваються систематичні втручання у роботу антикорупційних органів і з боку інших правоохоронних органів, і судів загальної юрисдикції, і окремих народних депутатів та чиновників високого рангу. Останнє, наприклад, наглядно ілюструє історія із призначенням обраного за конкурсом голови САП, що затягувалося на понад рік. При цьому перепони чинились ще на етапі створення конкурсної комісії.

Так, громадські експерти з Центру протидії корупції фіксували грубі порушення при формуванні комісії, коли народні депутати проголосували за кандидатів від Парламенту, більшість з яких (5 із 7) раніше вже були провалені під час голосування. Відповідно вони не мали ні жодного досвіду в антикорупційній сфері, ні бездоганної ділової репутації, ні високих професійних та моральних якостей та суспільного авторитету [26].

Проблеми із конкурсною процедурою виникли із формуванням керівництва ще однієї антикорупційної інституції – АРМА, коли після звільнення попереднього голови майже два роки не проводився конкурс на призначення нового голови Агентства, який відбувся лише восени 2021 р.

За останні кілька років народними депутатами неодноразово ставилися під сумнів і конституційність деяких антикорупційних інституцій, що спеціалізуються на запобіганні саме політичній корупції.

Так, у липні 2020 року відбулася спроба, ініційована групою нардепів, призупинити роботу Вищого антикорупційного суду (ВАКС) у формі звернення до КСУ [63] із поданням про невідповідність Закону України "Про Вищий антикорупційний суд" Конституції.

У тому ж році сталася ще одна резонансна подія, коли Конституційний Суд (див. вище) обмежив повноваження НАЗК у сфері контролю і перевірки електронних декларацій публічних службовців і відповідно мало негативні наслідки щодо подальшого розслідування і покарання винних у вчиненні правопорушень, пов'язаних із корупцією. Згідно з цим рішенням Конституційного Суду, підлягали закриттю 110 кримінальних проваджень щодо умисного внесення недостовірних відомостей до електронних декларацій, які вже на той час перебували у НАБУ. З цього числа 34 справи вже були переадресовані до Вищого антикорупційного суду. Тоді ВАКС, за даними НАБУ, скасував низку вироків та закриття 17 кримінальних проваджень [176].

У своїх висновках до звітів НАБУ за 2020 р. Рада громадського контролю при НАБУ, яка уповноважена здійснювати громадський контроль за роботою Бюро, також вказували на законодавчі, процесуальні і кадрові перепони у його роботі:

- мало місце намагання окремих народних депутатів України звільнити керівництво НАБУ у незаконний спосіб (шляхом реєстрації сумнівних з юридичної точки зору проектів постанов чи законопроектів);
- досі не забезпечено повноцінного автономного прослуховування НАБУ, незважаючи на законодавче забезпечення права детективів НАБУ на прослуховування;
- ефективність антикорупційний розслідувань знижується внаслідок повної залежності процесуальних дій у межах кримінального

провадження стосовно народного депутата від волі Генерального прокурора (клопотання про дозвіл на затримання, про запобіжний захід, проведення інших слідчих розшукових дій повинне бути узгоджене з Генпрокурором);

- фіксувались непоодинокі проблеми з проведенням експертиз в окремих провадженнях та здійснення тиску на незалежних експертів [18; 19].

Фіксуються не поодинокі випадки втручання інших правоохоронних і судейській інстанцій у роботу антикорупційних інституцій з метою блокування гучних справ. Громадськими експертами неодноразово зверталася увага на способи втручання у підслідність Бюро, за яким фігуранти справ про політичну корупцію зверталися до Печерського райсуду Києва з метою зобов'язати Генерального прокурора забрати провадження у НАБУ і передати в інший орган [105]. Безпосередньо НАБУ також офіційно заявляло про опір розслідування корупційних злочинів вчинених одним экс-міністром часів президенства В. Януковича. Відзначалось, що саме у такий спосіб наприкінці 2020 р. Генеральною прокуратурою без консультацій із НАБУ та САП було передано кримінальне провадження за підозрою заступника керівника Офісу Президента від НАБУ до Служби безпеки України [188].

Також, за інформацією НАБУ, без відома Бюро, докладного вивчення матеріалів кримінального провадження та належних правових підстав із боку Офісу Генерального прокурора проводились дії із вилучення у цього справи экс-посадовця держкомпанії "УкрБуд" часів президенства П. Порошенка шляхом заміни процесуальних керівників. Як результат, НАБУ та САП не змогли у передбачені строки здійснити заплановані слідчі і процесуальні дії по цій справі [104].

Варто зазначити, що до повномасштабного вторгнення Росії в Україну критичний підхід громадськості до корумпованих чиновників, а також тиск міжнародної спільноти намітив тенденцію позитивних зрушень у напрямі підвищення ефективності інституціонального та правового забезпечення запобігання політичній корупції.

Урізані вже згаданим рішенням КСУ повноваження антикорупційних органів у сфері контролю і нагляду за достовірністю електронного декларування, були відновлені ще у минулому році [125]. Також у 2021 році відбулася певна оптимізація законодавства щодо роботи цих органів, зокрема за рахунок певних покращень процедури конкурсного відбору на посаду керівника НАБУ [123]; було законодавчо [124] підвищено ефективність антикорупційного судочинства у частині протидії випадкам порушення обвинуваченими особами судового процесу (див. вище) тощо.

Але в цілому, згідно з другого Звіту-оцінки GRECO щодо заходів, вжитих українськими органами влади протягом 2019-2021 рр. для виконання рекомендацій цієї організації у межах четвертого раунду оцінювання на предмет "Запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів" вказувалось, Україні вдалося виконати задовільно лише 9 з 31-ї рекомендацій. Водночас 14 із них було виконано тільки частково, а 8 не виконано взагалі. З огляду на вищенаведене організація змушена була визнати, що рівень відповідності України рекомендаціям є "глобально незадовільним" [206].

Більше того, із початком повномасштабної російсько-української війни означені проблеми запобігання і протидії політичній корупції, зокрема, зволікання із реальними покараннями для посадовців, звинувачених у корупції, збереження непрозорих відносин між великим бізнесом, а також депутатським корпусом і публічною адміністрацією стали ще більш актуальними. На цьому тлі викликає занепокоєння тривожні з точки зору можливості відстеження пов'язаних із політичною корупцією правопорушень кроки (див., зокрема, прийнятий на початку березня 2022 р. Закон України "Про захист інтересів суб'єктів подання звітності та інших документів у період дії воєнного стану або стану війни" [139]) із запровадження мораторію до подання електронних декларацій статків посадових осіб і депутатів (правила щодо добровільного декларування), а також перевірки фінансових звітів політичних партій, які подаються у добровільному порядку, закриттям на

період воєнного стану доступу до раніше відкритих реєстрів даних, у тому числі, Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення [34], електронного реєстру звітності політичних партій Politdata, що повноцінно запрацював тільки в травні 2021 року, та інших реєстрів.

Щоправда, відповідно до нещодавно прийнятого за основу законопроекту "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо мінімізації потенційного олігархічного впливу на політичні партії, удосконалення механізмів державного фінансування та державного контролю за діяльністю політичних партій" № 9419-1 від 12 липня 2023 р. [153] (див. вище), НАЗК має невідкладно поновити роботу Єдиного державного реєстру звітності політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, що був, як вказувалось вище, закритий відповідно до положень Закону України "Про захист інтересів суб'єктів подання звітності та інших документів у період дії воєнного стану або стану війни". Однак ці кроки робляться владою під шаленим тиском громадськості та з огляду на критику європейських партнерів України.

Отже, на сьогодні ефективність запобігання і протидії політичній корупції в Україні знижує слабкість політичної влади, протиріччя і запізнілість законодавчих рішень, а також війна. Низка причин при цьому має ще й історичні коріння, а саме складний трансформаційний період становлення новітньої української державності, до яких низка дослідників [59; 167] відносять:

- формування нової політико-адміністративної системи. Стара радянська система державного управління була майже повністю зруйнована. Було ліквідовано систему партійних комітетів, яка була ядром цієї системи. Поступово формувалася нова вертикаль державного управління, яка частково зміцнилася лише з прийняттям Конституції України у 1996 р., що дозволило досягнути певної стабільності в структурі органів державної влади та їх кадрову складі. При цьому система центральних органів виконавчої влади

постійно знаходилась у процесі реорганізації. Перманентна нестабільність системи влади сприяла виникненню і поширенню корупційними практик. Серед іншого це призвело до такого явища як становлення гібридного державного управління, яке характеризується функціональною диференціацією національного та місцевого бюрократичного апарату, яке з одного боку представляє інтереси неформальних, наділених повноваженнями соціальних груп, а іншого – виконує свої адміністративні функції формально [250, р. 170];

- глибока економічна криза. У перше десятиліття незалежності України фактично всі галузі національної економіки зазнали суттєвого спаду виробництва, скорочення обсягів продукції та стрімке старіння основних фондів. Дедалі більше підприємств потребували зовнішнього фінансування у формі дотацій, субсидій і кредитів, джерела якого за відсутності іноземних інвестицій шукали у державних міністерствах та відомствах. Залежність фінансової стабільності суб'єктів господарювання від наявності зв'язків у структурах державної влади стало сприятливим ґрунтом до поширення корупційних практик в економічних відносинах та охоплення ними інших сегментів життя суспільства;

- приватизація державної власності. Перші роки незалежності України відзначилися неконтрольованою лібералізацією економічних відносин, складовим процесом чого стала приватизація державних підприємств. Процес зміни форми власності вирізнявся тотальною непрозорістю процедур і корупційними діями, пов'язаними з оцінкою і передачею об'єктів державної і комунальної власності новим приватним власникам;

- поширення тіньової економіки. Будучи економічною діяльністю, яка знаходиться по-за податкового контролю і обліку, та в цілому мотивована отриманням прибутку незаконним шляхом, тіньова економіка може існувати тільки за умов поширеного у владних структурах хабарництва і зрощення нелегальних бізнесів із інтересами посадових осіб. Доказом цього служить значна її частка у структурі реального ВВП України, що в різні періоди міг

становити 30-50%. Наявність тіньової економіки, призводить скорочення податкових надходжень, а отже і хронічного недофінансування державного бюджету, кошти якого мали би скеровуватися на соціальну сферу, розвиток освіти, науки і оборонного потенціалу держави. Це є одним із чинників соціальної напруги в суспільстві;

- неузгодженість податкового та іншого законодавства, що регулює соціально-економічні відносини в українському суспільстві. Перехідний період супроводжувався стихійним формування відповідної нормативно-правової бази. Переобтяжене податкове адміністрування та громіздка регуляторна система, що виникли в результаті такого процесу, зумовлювало намагання суб'єктів господарювання вирішувати свої питання часто у найлегший і швидкий для них спосіб – шляхом неофіційних домовленостей із посадовими особами відповідних органів, що як правило містили корупційну складову. Цьому сприяло і відсутність в Україні альтернативних суб'єктів надання адміністративних послуг, що поставило фактично усе населення у повну залежність від державної монополії у цій сфері;

- скорочення видатків на утримання бюджетної сфери. Різке зменшення доходів державного бюджету у перші кризові роки незалежності України викликали до життя явище хронічної заборгованість із виплати заробітної плати працівникам підприємств та установ державної і комунальної власності, і, що важливо, державним службовцям;

- різке зростання злочинності. За умов стрімкого росту організованої злочинності у 1990-ті – поч. 2000 рр. правоохоронні органи часто не мали ні часу, ні інституційної спроможності розкривати корупційні справи;

- крах старої системи морально-етичних цінностей. Відповідний злам, що призвів до розгубленості у суспільстві і втраті стійких духовних орієнтирів, відбувався на тлі атомізації його соціальної структури. Одним із яскравих проявів цього процесу в політичній системі стало зрощення частини

політичного істеблішменту з напівкримінальними бізнесовими структурами, виявом чого став вкрай непрозорий процес приватизації державних активів;

- деформація ліберально-демократичних цінностей. Якісно новим соціально-політичним явищем в Україні стало розповсюдження плюралізму думок, індивідуалізму як основи для приватної ініціативи, та інших цінностей демократичних політичних систем. Однак за відсутності чітко сформульованої державотворчої ідеї більшість населення, яке звикло керуватися у суспільному житті єдиною для всіх соціальних груп системою духовних цінностей, виявилось не готовою адекватно сприйняти нові ліберальні цінності. Якщо впровадження принципів плюралізму фактично на всіх рівнях соціальної системи варто оцінювати як позитивне явище, то викривлена суспільна інтерпретація індивідуалізму у комплексі із іншими чинниками розвитку перехідного українського соціуму призвела до поглиблення процесу його атомізації. Своєю чергою це сприяло послабленню суспільного контролю за поведінкою індивіда, а отже створювало ідеальні умови для розвитку різноманітних корупційних практик у суспільстві.

Всі ці чинники і досі мають глибокий вплив на сучасну політичну систему суспільства, де корупційна поведінка і різноманітні неформальні практики стали органічною складовою етосу українських високопосадовців. У зв'язку із цим не можна не звернутися до соціології, яка свідчить, що протягом останніх кількох років в Україні немає жодного політичного інституту, який викликав би довіру у громадян.

Так, згідно загальнонаціонального дослідження, проведеного протягом грудня 2020 р. Київським міжнародним інститутом соціології (КМІС), станом на сьогодні серед інституцій центральної влади найбільше українці не довіряють Верховній Раді (67%) та уряду (61%). Стосовно Глави держави, то рівень довіри до цього державного інституту становить близько третини на противагу 45% тих, хто не довіряє. Щодо рівня довіри до парламентських партій, то тільки чверть респондентів висловлювали їм певну підтримку. Отож, серед політичних інститутів найгіршу оцінку за критерієм суспільної

довіри (баланс довіри/недовіри) отримали: Верховна Рада України (-55 %), політичні партії (-71%), Кабінет Міністрів України (-45%), Президент України (-13%) [33].

Зазначимо, якщо два три тому (станом на кін. 2019 р.) згідно опитування Фонду “Демократичні ініціативи” імені Ілька Кучеріва, баланс довіри/недовіри становив стосовно Президента України (+32%), уряду (-13%), Верховної Ради (-17%), політичних партій (-54%), державного апарату (-51%) [101], то вже через рік негативний баланс суспільної довіри до державних інституцій, де зосереджена вітчизняна політико-управлінська еліта, наблизився у притул до показників кін. 2017 року, коли від’ємний баланс був наступний: Верховна Рада України (-76 %), бюрократія (-75%), політичні партії (-71%), Кабінет Міністрів України (-65%), Президент України (-60%) [31].

Аналогічну тенденцією негативної динаміки довіри до публічних інститутів і ключових представників політико-управлінської еліти фіксує соціологічна служба Центру Разумкова. Згідно опитування, що проводилось із наприкінці 2020 р., найбільшу недовіру громадяни висловлювали: державному апарату (чиновництву) (78%), судовій системі (77%), Верховній Раді України (76%), Уряду (75%), політичним партіям (72%), Главі держави (62%). При цьому кількість тих респондентів, хто вважає, що чинна влада є гіршою за попередню, перевищило число тих, хто дотримувався протилежної думки. Відповідні показники, згідно опитування, становили 30% проти 20% відповідно [198].

Навіть у 2022 р. на тлі високого рівня соціальної згуртованості, викликаною війною, коли довіра населення до владних і політичних інституцій загалом почала стрімко зростати (передусім до Президента і тих, які зараз займаються захистом держави), деякі із них все одно залишають аутсайдерами. Зокрема, станом на серпень 2022 р. вирізняються традиційно низькою довірою населення політичні партії (-55%), судова система (-46%), чиновники (-46%) та Верховна Рада (-19%) [35].

Таким чином, стабільно негативна динаміка рівня суспільної довіри до політичних інституцій дає усі підстави стверджувати, що останні фактично не мають вагомego авторитету у суспільстві, а ключові державні інституції, такі як глава держави, парламент і уряд відчують суттєвий брак суспільної легітимізації. Тому не викликає жодного здивування, що суспільство вважає головною корупційною проблемою саме політично мотивовану корупцію на рівні вище вказаних владних і політичних інституцій, а, отже, й оцінює їхню антикорупційну діяльність як вкрай низьку.

Так, обираючи між актуальністю різних типів корупції, 73,2% опитаних КМІС у 2018 р. респондентів називали політичну корупцію "дуже серйозною проблемою", "скоріше серйозною" називали ще 19,3%. Разом цей показник становив 92,5%. При цьому повсякденну побутову корупцію громадяни оцінювали як значно меншу проблему: 53,3% респондентів розглядали її як "дуже серйозну проблему" і ще 28,3% – "скоріше серйозною". Разом цей показник не перевищував 81,6% [184].

Згідно результатам опитування, проведеного у 2021 р. соціологічною компанією Info Sapiens на запит НАЗК, громадяни оцінювали антикорупційну діяльність всіх органів публічної влади нижче від 2 балів (тобто як "малоефективну"). Якщо серед органів влади найбільш ефективними у сфері протидії корупції визнані Президент та його Офіс, СБУ та органи місцевої влади, то найменш ефективними вважаються Кабінет Міністрів, міністерства і Верховна Рада [69]. Опитування ж бізнесу показало, що хоча він краще ніж населення оцінює антикорупційну діяльність владних інституцій держави, проте підприємці також не можуть поставити оцінку вище ніж 3 бали, тобто оцінюючи таку діяльність як "інколи ефективну, а інколи ні" [69]. При цьому, як і населення, найгірше вони оцінюють діяльність Кабінету Міністрів та міністерств, а також Верховної Ради.

Отож, вище наведені матеріали добре ілюструють, що владні інституції не сприймаються суспільством в якості ефективних суб'єктів антикорупційної

політики, а нинішній системі запобігання і протидії політичній корупції ще є куди розвиватися.

Висновки до Розділу 2

Проведений аналіз європейського і українського досвіду запобігання і протидії політичній корупції дозволяє зробити наступні висновки.

У запобіганні та протидії політичній корупції на території Євросоюзу основний акцент робиться на розбудові конвенційних норм, інституційної та інформаційної інфраструктури, необхідної для координації відповідної діяльності компетентних інституцій держав-членів. Це можна пояснити тим, що інституції Європейського Союзу, перш за все Єврокомісія, прагнуть розробити єдині правові стандарти у формі комунітарних актів, та норм, що регулюють діяльність спільних для країн-членів Союзу інституцій (Євроюст, Європол, ОЛАФ, ГРЕКО, Венеціанська комісія та інші), які здійснюють функції з запобігання та протидії корупції на міждержавному рівні.

Як впливає із аналізу особливостей запобігання та протидії політичній корупції в країнах-членах Євросоюзу, зокрема Франції, де проблема політичної корупції не є новою, та Фінляндії, як держави з традиційно низьким рівнем корупції, то в означених країнах сотворена достатньо розгалужена система боротьби із цим небезпечним соціально-політичним явищем. Вона базується на основі, як комунітарних норм, так і власної правової традиції. Якщо у Франції головний акцент у боротьбі із цим явищем робиться на співпраці та розширенні компетенцій антикорупційних та інших правоохоронних та контролюючих структурах, то у Фінляндії основну роль, зважаючи на відсутність спеціальних антикорупційних органів і відповідного законодавства (корупція переслідується в рамках кримінального і адміністративного права) грає, високий рівень політичної культури можновладців і громадян, а також контроль інституцій громадянського суспільства. Правова та інституційна база в досліджуваній сфері цих держав

сформувалася ще до піку діяльності інститутів Євросоюзу і продовжує в цілому ефективно працювати і зараз. Чому можна завдячувати і політичній волі керівництва цих держав.

У свою чергу система запобігання та протидії політичній корупції східноєвропейських і південно-східних держав-членів ЄС принципово не відрізняються від загальноєвропейських. Перспектива вступу до Європейського Союзу суттєво сприяла розробці в цих країнах антикорупційних стратегій та законодавства, які ґрунтуються на нормах європейського права. Цей процес особливо активно відбувався в країнах, як от Польща та Румунія.

Зниження рівня топ-корупції, формування антикорупційного законодавства, інституційні та реалізація антикорупційної політики були одними із основних умов для вступу в ЄС. Після вступу в ЄС система антикорупційні інституцій даних країн в цілому продовжила успішний розвиток, незважаючи на певний опір заінтересованих суб'єктів із середовища політичної еліти: з боку законодавчих і урядових органів и цих країн (зокрема, Румунії) мали місце спроби обмежити повноваження цих органів щодо розслідування проявів саме політичної корупції.

Спільними для європейських держав напрямами запобігання та протидії політичній корупції за результатами проведеного аналізу можна виділити такі: вдосконалення законодавчих механізмів запобігання корупції, зокрема, криміналізація корупційних злочинів, уніфікація процедур виявлення і притягнення до відповідальності корумпованих посадових осіб тощо; посилення інституційного потенціалу спеціальних антикорупційних органів; активне залучення інституцій громадянського суспільства в діяльність суб'єктів відповідної антикорупційної системи у законотворчий процес.

Встановлено, що сучасній українській нормативно-правовій базі вдалося сформувати основні механізми та інструменти правового та інституційного забезпечення запобігання та протидії політичній корупції та вдосконалити практики їх застосування, у першу чергу щодо: електронного декларування,

конфлікту інтересів, виявлення та мінімізації корупційних ризиків у діяльності органів публічної влади; щодо залучення громадськості до запобігання та виявлення корупції; прийняття нової, відсутньої із 2017 р., Антикорупційної стратегії на 2021-2025 роки; запуску процедури проведення публічних закупівель (ProZorro); створення та підвищення ефективності роботи основних антикорупційних інституцій держави – НАЗК, НАБУ, САП, АРМА, ВАКС; та ін. В той же час, логіка та послідовність створення антикорупційного законодавства зазнають порушення, а відсутність справедливого правосуддя та численні випадки політично мотивованого втручання у роботу антикорупційних органів та у процес їх формування (конкурсів на посаду голів) свідчать про брак сильної політичної волі політичного керівництва держави у сфері запобігання і протидії явищам політичної корупції в державному апараті та політичній системі загалом.

Отже, спираючись на аналіз відповідного зарубіжного і вітчизняного досвіду можна дійти висновку, що розбудова дієвої моделі запобігання та протидії політичній корупції в Україні не буде ефективною: без сильної політичної волі тих, хто реалізує державну антикорупційну політику, адже будь-яке досконале законодавство і система антикорупційних інституцій не є повністю убезпеченими від політично мотивованого тиску відповідних суб'єктів; без стимулювання і розвитку у середовищі політичної еліти культури несприйняття корупції, зокрема таких практик як фаворитизм, непотизм, клієнтелізм, що є неможливими без впровадження стійкого етичного компонента в правила, що регламентують їх діяльність; дієвого громадського контролю потенційних носіїв корупційних практик, що можливий тільки завдяки активнішому залученню громадянського суспільства в антикорупційну діяльність.

РОЗДІЛ 3

ПЕРСПЕКТИВНІ НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ ПОЛІТИЧНІЙ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

3.1. Розвиток політичних та морально-етичних компонентів системи запобігання і протидії політичній корупції в Україні

Україна продовжує активно впроваджувати антикорупційні реформи, розпочаті під час Революції гідності у 2014 році. Однак більшість цих змін має обмежений вплив на життя громадян, і високий рівень корупції і досі залишається невирішеним питанням у суспільстві. Україна станом 2022 р. за даними Transparency International Ukraine, показала найгірший результат серед країн Східного партнерства (з винятком Азербайджану). Тоді Індекс сприйняття корупції в Україні склав 32 бали зі 100, що на один бал вище, ніж у 2020 році. Таким чином, Україна по результатах 2021 р. повернулася до рівня, який був у 2018 році [51]. Ця ситуація свідчить про відсутність суттєвих позитивних змін у сфері боротьби з корупцією, що звучить надто незадовільно для країни, уряд якої постійно наголошує на боротьбі з нею в якості основного пріоритету своєї діяльності.

Це свідчить про відсутність істотної позитивної динаміки у сфері протидії корупції, що недостатньо для держави, уряд якої постійно декларує боротьбу з системною корупцією в якості його основного пріоритету діяльності.

У галузевій літературі виражено стійку думку, що ефективна боротьба з політичною корупцією вимагає не лише посилення кримінальних заходів держави чи поліпшення діяльності правоохоронних органів, але й використання демократичних механізмів та додержання принципів правової держави. Ключовим моментом також має бути розуміння вищими посадовими особами держави гострої необхідності викорінення цього негативного суспільно-політичного явища та створення відповідного морального

фундаменту для безперешкодної реалізації основних прав та свобод людини в країні [180, с. 26].

Відомий норвезький дослідник І Амудсен також слушно зазначає, що якщо в контексті запобігання та протидії звичайній посадовій корупції (корупції на державній службі) переважно використовуються такі адміністративні механізми як контрольні, законодавчі та інституційні заходи, то боротьба з політичною корупцією вимагає масштабних політичних реформ, поглиблення демократизації тощо [215, р. 4].

Іншими словами, формальних правових рамок держави явно недостатньо для протидії політичній корупції. Тому у контексті пошуку ефективних шляхів вдосконалення системи запобігання та протидії цьому небезпечному соціально-політичному явищу критичне значення мають також політичні та етичні компоненти.

У зв'язку з цим маємо погодитися з провідним вітчизняним фахівцем з проблематики політичної корупції в Україні М. Мельником, який резонно вказує на те, що "успішна реалізація антикорупційної політики можлива винятково за наявності політичної волі керівництва держави" [89, с. 71].

Політична воля часто розглядається як бажання або твердий намір чи зобов'язання влади реалізовувати певну політику, особливо таку, яка в близькій перспективі не буде популярною [243]. Інші фахівці замість конкретних дефініцій інтерпретують це явище через призму її складових, як то: достатня кількість осіб, що приймають рішення; особи, які мають спільне розуміння конкретної проблеми у спільній програмі; зобов'язання підтримувати/виконувати її; потенційно ефективне політичне рішення [214, р. 14; 237, р. 659];

Стосовно розуміння суті політичної волі у запобіганні і протидії корупції, то деякі дослідники вважають, що це не що інше, як зобов'язання суб'єктів запобігання корупції вживати необхідних заходів для досягнення низки цілей з мінімізації рівня корупції або підтримка певних темпів відповідних зусиль [257].

Часто джерело політичної волі вбачають виключно в особистісній волі політичного лідера держави, а також волі його оточення. Пояснюючи це тим, що тільки політична воля керівництва держави здатна забезпечити дієвість усіх інших необхідних антикорупційних заходів, і без якої не можлива мінімізація корупції у принципі [56, с. 95].

На нашу думку, найбільш широко концепт політичної волі у запобіганні і протидії політичній корупції розкриває М. Мельник. Політична воля, на думку дослідника, може бути визначена як реальні наміри політичного керівництва країни ефективно протистояти корупції на всіх рівнях державної влади та у всіх її проявах. Він вважає, що політична воля проявляється в застосуванні закону до будь-якої особи, незалежно від її посади, політичної орієнтації, ступеня близькості до політичного керівництва країни та інших обставин, які можуть впливати на цю ситуацію [89]. При цьому, головна роль у формуванні та реалізації політичної волі у цій сфері, на думку вченого, зазвичай належить очільнику держави, який, як правило, володіє найбільшими повноваженням у сфері забезпечення національної безпеки [89], а також керівництва й координації діяльності правоохоронних структур. Вияв політичної волі, як вважає фахівець, зумовлюється комплексом об'єктивних і суб'єктивних чинників, до яких відносяться: політична система; розвиток демократичних інститутів держави; принципи функціонування правоохоронної і судової систем; особистісні якості політичного керівництва держави; характер суспільної психології; рівень правосвідомості населення. Не менш важливим чинником, на думку М. Мельник, є "рівень корумпованості найвищого керівництва держави (що, своєю чергою, залежить, зокрема, від способу отримання ним влади, принципів її здійснення, цілей перебування при владі" [89].

Погоджуючись із вище зазначеним, маємо додати, що відсутність або брак політичної волі у боротьбі з корупційними явищами в державі провокує суспільний скептицизм щодо будь-яких ініціатив влади у розв'язанні проблеми політичної корупції, а це своєю чергою зумовлює низьку довіру

населення до усього спектра політичних і владних інститутів держави. Це добре підтверджується наведеними у попередньому розділі соціологічними дослідженнями, особливо стосовно боротьби із політичною корупцією депутатів та топ-чиновників.

Отже, коріння політичної корупції в Україні лежить не стільки у площині правозастосування антикорупційного законодавства, скільки в відсутності необхідної політичної волі, зумовленої багато в чому невідповідними зайнятій посаді та загалом керуючої ролі в суспільстві морально-етичними якостями можновладців. Крім того, не можна не погодитись, що ефективність самої антикорупційної політики держави безпосереднім чином залежить від якості її кадрів, які повинні бути не тільки максимально віддаленими від корупційних відносин, але й активно сприяти реалізації антикорупційних механізмів [216, р. 85].

Впровадження етичних стандартів поведінки парламентарів та державних службовців розглядається у зарубіжних країнах як важливий політичний і морально-ціннісний запобіжник поширення корупційних практик у структурах державної влади.

Так, у світовій практиці правила та норми етичної поведінки парламентарів, публічних службовців та інших представників владних структур часто розпорочені в окремих правових актах або статутних документах, таких як регламенти. Часто виникає потреба у створенні окремого кодифікованого документа, в якому формулюються основні принципи професійної етики. Цей документ містить вимоги до етичної поведінки учасників організації та служить важливим інструментом регулювання їхньої діяльності.

Наприклад, у Німеччині та Ірландії правила етичної поведінки представників влади зафіксовані в окремих законах чи навіть конституціях, а у Великобританії та США вони визначаються етичними кодексами діяльності парламентаріїв [25, с. 164].

Етичні кодекси поведінки мають за мету закріпити стійку позицію стосовно обов'язків та відповідальності представників влади перед громадянами в контексті виконання своїх професійних обов'язків. Можна стверджувати, що ці кодекси є не лише символічними виразами етичних принципів, але й конкретними керівними принципами для носії влади, сприяючи покращенню довіри громадян до влади та підвищенню рівня інституційної доброчесності.

У кодексі депутатської поведінки можуть включатися норми, що стосуються різних аспектів діяльності депутатів у парламенті. Однією з ключових сфер регулювання є оцінювання публічної поведінки депутатів, зокрема їхньої участі у засіданнях законодавчого органу, в його комітетах та комісіях. Це важливий аспект, оскільки депутати є представниками громадян і їхні дії на публічних заходах повинні відповідати високим стандартам етики та відкритості.

Ще однією важливою сферою, яка може бути охоплена кодексом депутатської поведінки, є стосунки депутатів із політичними організаціями, медіа та іншими дійовими особами політичного процесу. Депутати зазвичай мають великий вплив на громадську думку через свої заяви та виступи в медіа, тому регулювання цієї сфери може забезпечити об'єктивність висвітлення тієї чи іншої позицій парламентаря у ЗМІ.

Крім того, кодекс може встановлювати норми щодо міжфракційних відносин, зокрема, це принципи співпраці та конструктивного діалогу, адже міжфракційні взаємодії, особливо у парламентських системах, грають ключову роль при досягненні консенсусу під час законотворчої роботи.

Нарешті, кодекси депутатської поведінки можуть стосуватися діяльності та поведінки депутата під час його візиту в іншу державу. У цьому контексті до депутатів висуваються вимоги щодо дотримання законів та міжнародних норм у відносинах з іншими країнами.

Наприклад, у Великобританії існує Кодекс парламентської етики, який встановлює чіткі норми депутатської поведінки, а також спеціальний

регулюючий орган Парламенту – Комітету по нормам і привілеям. Згідно з Кодексом, парламентарі мають своїм обов'язком вчасно надавати фінансову декларацію про свої статки протягом трьох місяців після одержання депутатського мандату, заявляти про будь-який подарунок, вартість якого перевищує певну встановлену суму (вище 125 фунтів). Ці вимоги розповсюджуються також і на членів сім'ї парламентаря. Поруч із цим, Кодекс зобов'язує депутатів британського парламенту декларувати будь-які кошти, які він витрачає на проживання та поїдки країною, а також під час закордонного відрядження, якщо воно фінансується коштом інших осіб.

Крім того, у Великобританії, як країні, де лобістська діяльність в парламенті є регульованим явищем, існує відповідний реєстр посадових осіб, з якими лобісти можуть взаємодіяти – т.з. "Реєстр інтересів", який веде вище вказаний Комітет по нормам і привілеям. Член парламенту повинен щорічно відображати в ньому інформацію про будь-яку свою діяльність та вчинки, які можуть спровокувати виникнення конфлікту інтересів, а саме: дані про сторонню занятість (британських парламентарям заборонено суміщення посад) майно та іншу власність, отримані подарунки від третіх осіб, внески до виборчого фонду партії, витати на закордонні поїздки, оплату за послуги, які він надає приватним особам, як член парламенту тощо. Також на членам парламенту забороняється одержувати будь-яку плату за голосування, подання депутатських запитів або зняття питань з розгляду в інтересах третіх осіб, виступи в сесійні залі тощо [81, с. 141].

В США існують Кодекс етичної поведінки конгресменів (1978 р.) і Стандарти етичної поведінки для службовців органів виконавчої влади (1977 р.), які були доповнені поправками у 1989, 1991 та 1995 роках. Дані акти, до речі, є частиною регулювання лобістської діяльності (див. п.п. 3.2). Зокрема, вони забороняють займатися лобістською діяльністю публічним службовцям протягом одного року з моменту звільнення зі своєї посади, а також взаємодіяти з діючими чиновниками з питань, якими экс-посадовець займався,

коли знаходився на публічній службі. Дія цих кодексів розповсюджується як на конгресменів, так і на співробітників апарату Конгресу [150, с. 9].

Зокрема, конгресмени зобов'язані щорічно декларувати усі свої доходи і витрати, у тому числі повний заробіток (заплату), доходи від рухомого й нерухомого майна, відсотки за вкладами і дивідендами, доходи, отримані від організацій неурядового сектору. Він також має включати у декларацію відомості: про подарунки, отримані ним від будь-яких фізичних і юридичних осіб, у тому числі у вигляді оплати витрат на проживання в готелях, розваги, харчування, транспорт, обіди у ресторанах т.п.; про оплату транспортних та інших пов'язаних із пересуванням країною чи світом витрат. Окрім цього конгресмен має висвітлювати інформацію про взяті ним фінансові зобов'язання, включно із заборгованостями за ними, а також фіксувати усі домовленості та угоди, що були укладені ним із приводу можливості отримання якоїсь посади у різних організаціях та інше [36, с. 103]. Тобто прийняття кодексів поведінки парламентарів в США є надзвичайно прогресивним запобіжником від корупційних практик в сенаті і конгресі.

Створення етичних кодексів практикується також і міжнародному рівні.

Наприклад, у 1999 р. Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи ухвалив Рекомендацію 60 (1999) стосовно Європейського кодексу поведінки для виборних представників місцевого і регіонального рівня. Тим же рішенням Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи рекомендовано впровадити цей Кодекс в тих країнах, які є членами Ради Європи. В Кодексі суттєво уточнено етичні норми поведінки депутата, але правильним рішенням стало те, що його не стали застосовувати відразу єдиним актом. У цілому, у практиці західних країн подібні Кодекси поведінки розглядаються як важливий засіб подолання корупції та шлях до відкритості і прозорості дій влади

Наприклад, Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи у 1999 р. прийняв Рекомендацію № 60(1999), яка містила проект Європейського кодексу поведінки для обраних представників на місцевому та регіональному

рівні. Рекомендація пропонувала імплементувати цей Кодекс, а саме визначені там етичні стандарти поведінки народних обранців, у країнах-членах Ради Європи. В цілому ж, у західних країнах подібні кодекси поведінки розглядаються як важливий інструмент у боротьбі з корупцією і шлях до більшої відкритості та прозорості у владних структурах [25, с. 166-167].

В Україні також сформована законодавча основа для подальшої кодифікації етичних стандартів поведінки уповноважених запобігати і протидіяти політичній корупції.

Зокрема, в розділі VI Закону України "Про запобігання корупції" [132] "Правила етичної поведінки" визначені загальні вимоги етичної поведінки для осіб, що обіймають посади у державних чи муніципальних органах влади. Крім того, цією частиною Закону визначаються підстави та процедура притягнення до відповідальності за порушення цих стандартів. Важливо зауважити, що означені положення розглядаються Законом в якості правової основи для розробки кодексів чи стандартів професійної етики, які регулюють поведінку тих, хто здійснює відповідні публічні функції [132].

Основними складовими етичної поведінки державних службовців у Законі визначені:

- політична нейтральність;
- компетентність і ефективність у виконанні професійних обов'язків, службових повноважень і рішень свого керівництва, а також інших суб'єктів, яким вони звітують і підпорядковуються; цей принцип також включає в себе недопущення використання державної і комунальної власності у корисливих цілях та у безвідповідальний спосіб;
- відмова від виконання незаконних рішень чи доручень керівництва, якщо такі рішення або доручення суперечать чинному законодавству;
- вимога діяти об'єктивно та неупереджено, незалежно від своїх особистих, політичних та інших інтересів та переконань тощо [132].

Крім того, як вже вказувалось вище антикорупційний закон забороняє чиновникам і народним депутатам приймати подарунки за дії, пов'язані з виконанням ними посадових чи службових обов'язків.

Однак попри все це, як красномовно свідчить вже вище згадуваний звіт GRECO, Верховною Радою України не було досягнуто жодного прогресу у затвердженні Кодексу етичної поведінки народних депутатів, із відповідними положеннями з питань доброчесності та регулюванні лобістської діяльності (про це див. детальніше п.п. 3.3). Окрім того, залишається невирішеними питання, пов'язані з існуючими лазівками, які дозволяють народним обранцям займатися підприємницькою діяльністю у супереч вимог антикорупційного законодавства. Були вжиті лише окремі кроки у напрямі зміцнення внутрішнього нагляду в Парламенті та підвищення обізнаності народних обранців стосовно принципів доброчесності. Також в Апараті Верховної Ради України створено внутрішній підрозділ, яка має відповідає за моніторинг та подання звітів до спеціалізованих антикорупційних органів щодо порушень відповідних норм доброчесності та антикорупційного законодавства. Проте ця внутрішня структурна одиниця не наділена жодними повноваженнями щодо вживання заходів санкційного характеру при виявленні порушень етичних правил поведінки [206].

Відтак, питання врегулювання конфлікту інтересів у депутатській діяльності, неприпустимість вчинення народним депутатом вчинків, що ганьблять його честь і гідність, завдають шкоди репутації законодавчого органу, заборони переходу після закінчення каденції на роботу в комерційні структури, а також санкційних норм за порушення правил етичної поведінки потребують якнайскорішого вирішення. Означені кроки безперечно повинні мати пряму конотацію із легалізацією лобістської діяльності в Україні. Як показує зарубіжний досвід, впровадження стандартів етичної поведінки як парламентарів, так і посадових і службових осіб органів публічного управління, крім вирішення завдань із забезпечення відповідності поведінки та діяльності вказаних суб'єктів таким принципам демократичного врядування

як прозорість, відкритість, відповідальність та ін., є також органічною складовою правового врегулювання явища лобізму. Тому, на додачу до тих положень, які ми рекомендуємо врахувати суб'єкту законодавчої ініціативи при прийнятті базового закону про лобістську діяльність в нашій державі (див. п.п. 3.3), в останньому мають бути відображені і вище вказані засади етичної поведінки народних депутатів.

Отож, вирішення цих завдань має стати одним із пріоритетних напрямів роботи Комітету з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України.

На відміну від стандартів депутатської етики, норми етичної поведінки високопосадовців, що знаходяться на державній службі, а також посадових осіб виконавчих органів ОМС, й котрі визначені Законами України "Про державну службу" [130] і "Про службу в органах місцевого самоврядування" [148], регламентуються спеціальним актом – наказом Нацагентства з питань державної служби (далі – НАСД) № 158 під назвою "Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування" [45].

Зокрема, у частині запобігання політичній корупції даний документ, на нашу думку, відносить такі зобов'язання державних службовців, як:

- чесне та неупереджене виконання посадових обов'язків незалежно від особистих ідеологічних, релігійних чи інших поглядів;
- підтримувати нейтралітет у відносинах з фізичними та юридичними особами, тобто утримуватися від надання будь-яких переваг або виявляння прихильності до конкретних осіб чи організацій;
- повідомляти керівництву про незаконні доручення або накази, які державний службовець вважає такими, що становлять загрозу правам, свободам чи інтересам громадян та, які суперечать державним або суспільним інтересам [45].

Тобто ці норми поведінки повинні гарантувати політичну нейтральність державного службовця, під якою зазвичай розуміється неупередженість при

виконанні посадових обов'язків. Сам принцип неупередженості характеризується відсутністю надання суб'єктом переваги одній із сторін чи позиції, погляду тощо. При цьому, порушення цього принципу означає, що державний службовець в ситуації вибору не здатний діяти згідно з морально-правовими нормами [178, с. 193].

Новітнє антикорупційне законодавство та законодавство про державну службу, як ми знаємо, запровадило механізм конкурсного відбору, що можна розцінювати як альтернативний виборам шлях для рекрутування у владні інституції потенційно високоморальних та професійних фахівців, зацікавлених у викоріненні корупційних практик на рівні керівних посад державної служби. У зв'язку з цим, у "Порядок проведення конкурсу на зайняття посад державної служби" від 25 березня 2016 р. № 246 [136], у 2020 р. були внесені зміни, згідно з якими при проходженні конкурсу на зайняття вищих адміністративних посад (посад державної служби категорії "А") оцінюються також і на предмет володіння компетентності "Доброчесність та дотримання правил етичної поведінки" [126]. Остання, характеризується як здатність кандидата на посаду дотримуватися принципів доброчесності та етичних норм у роботі державного службовця. Цей принцип включає у себе також здатність кандидата уникати будь-якої поведінки, яка може бути розцінена як нечесна або небезпристрасна, може негативно вплинути на довіру громадськості до державної служби. Крім того, кандидат на заняття посади відповідної категорії повинен бути здатний обґрунтовувати достовірність інформації, яку він вказує у своїй декларації, особливо у випадку, коли цю декларацію подає особа, яка виконує функції в уряді чи місцевому самоврядуванні, а також дотримуватися вимог, що передбачені законами України у сфері запобігання та протидії корупції [141].

Однак, як показують свіжі наукові дослідження, механізм відсіювання потенційно "недоброчесних" фахівців, тобто оцінювання компетентності "Доброчесність та дотримання правил етичної поведінки", у "Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби" не можна вважати

досконалим, адже він являє собою співбесіду, а не тестування, як, наприклад, на знання спеціального законодавства, що пов'язані зі змістом роботи та завданнями державного службовця. Тому, деякі вчені мають рацію, коли зауважують, що якщо кандидат проходить успішно попередні етапи конкурсу на знання практико-прикладної складової виконання посадових обов'язків, то оцінка етичних аспектів має ризик бути сухою формальністю [58, с. 172].

Тому логічним кроком, на нашу думку, має стати внесення змін у Порядок проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, за якими оцінки доброчесності та дотримання правил етичної поведінки повинна проходити у формі тестування. Своєю чергою НАСД повинна завчасно розробити перелік тестових питань на предмет володіння вказаною компетентністю.

Хоча, варто погодитись із окремими науковцями, наприклад, К. Майстренко, і з приводу того, що вимоги про відповідальність за свої дії, у тому числі у питаннях слідування етичним і антикорупційним стандартам, варто також передбачити в самому контракті, які підписують із державою державні службовці при вступі на роботу. Тобто зробити це частиною механізму оцінки результативності роботи державних службовців професійним стандартам державної служби [83].

Таким чином, можна підсумувати, що вироблення необхідної політичної волі в українських суб'єктів політичних відносин через розвиток морально-етичної компоненти їхньої діяльності грає одне з ключових, якщо не головну, ролей у розбудові в сучасній Україні більш ефективної системи запобігання і протидії політичній корупції в Україні. Однак, треба зауважити, що навіть у державах із самими стійкими політичними інститутами, останні не гарантують, що у законодавчих і виконавчих органах влади збереться критична маса високоморальних та професійних політиків, маючих політичну волю жорстко боротися з політичною корупцією. Не менш важливе значення в цьому контексті має розвиток інших правових і політичних компонентів системи запобігання і протидії політичній корупції.

3.2. Демократизації виборчого процесу як напрям запобігання і протидії політичній корупції в Україні

Прийняття законів та інших політичних рішень у вузькогрупових інтересах завжди має дестабілізуючий характер, оскільки правове поле формується таким чином, що дає змогу певним групам інтересу використовувати владний ресурс собі на користь як з метою збереження/зміцнення панівних позицій у владі, в економіці, так і з ціллю послаблення економічного та політичного потенціалу своїх опонентів, що є взаємопов'язаними складовими одного й того самого процесу [193, с. 129-130].

Отже, деякі дослідники, наприклад, доктор юридичних наук В. Трепак, навіть вважають, що всі заходи "поствиборчого" контролю влади носять виключно стримуючий і обмежувальний характер, але принципово неспроможні викликати необхідного рівня мотивації суб'єктів публічної влади [195, с. 128-131]. А, отже, на думку фахівця, жодних інших юридичних опцій для вироблення політичної волі у вищого керівництва державою, необхідної для боротьби з корупцією на системному рівні, крім як через формування антикорупційної за своєю природою публічної влади шляхом виборів, не існує [196, с. 204].

Дійсно, в Україні, як і в інших демократичних країнах вибори виконують функцію оновлення структури влади як на національному, так і місцевому рівнях. Наприклад, за окремими підрахунками, склад Верховної Ради II скликання оновився на 85 %, III порівняно з другим – на 66 %, IV порівняно з третім – на 54 %, V порівняно з четвертим скликанням – на 66 % [20]. VII склад українського парламенту після виборів 2012 р. оновився порівняно з VI на 52 % [212, с. 226]; депутатський склад ВРУ VIII скликання оновився на 54 % [52, с. 22]. А склад Верховної Ради України IX скликання, за низкою підрахунків [20], оновився більше ніж на 80%.

Однак високий у цілому процент оновлення депутатського складу Верховної Ради до цього часу відбувався переважно за рахунок зміни персоналій в її стінах. Ні соціальна структура депутатського корпусу, ні їх цінності, ні політична поведінка принципово не змінювались. Ключові політичні посади, членство в парламентських комітентах фінансового, економічного і енергетичного блоку, ставали доступними, як вказувалось вище, у п.п. 2.2, передусім для виразників інтересів ФПГ, партійної еліти (професійних політиків). Тому вибори жодним разом не ставали способом рекрутування схильної до боротьби з проявами корупції в державі політично еліти.

Вибори можуть бути і як засіб укорінення певних корупційних практик, так способом запобігання і протидії політичній корупції. Як справедливо підкреслює той же В. Трепак, вибори як демократичний механізм формування публічної влади можуть мати різні наслідки. З одного боку, вони можуть стати потужним інструментом у боротьбі з корупцією, якщо вони відбуваються відкрито, чесно і демократично, і у такому випадку, вони надають можливість громадянам вибирати таких представників, які є етичними, добросовісними та компетентними, що дозволяють їм ефективно протистояти корупційним проявам. Проте, з іншого, - якщо виборчий процес піддаватиметься маніпуляціям та корупційним впливам, це може призвести до лише до більшого укорінення корупції в державі [196, с. 204].

Разом із тим, важливим чинником впливу на нормативно-правову базу, що регулює проведення виборів в Україні та суміжне з нею законодавство, регламентуюче діяльність політичних партій, була і є кон'юнктура політичного протистояння у владних інституціях, у тому числі, спільна зацікавленість політичних сил зберігати *status quo* щодо деяких гострих питань у цій сфері. Відповідно кожне оновлення виборчої системи здебільшого залежало або від поточної, як правило, кризової політичної ситуації, або відбувалося на догоду тих хто, мав політичні можливості "переписати" законодавство під себе, при цьому як раз напередодні виборів. Водночас,

відповідно до міжнародних норм, виборче законодавство не повинно зазнавати жодних змін менше ніж за рік до виборів, оскільки це ставить великі (як привило парламентські партії) і новоутворені (а також дрібні) партії в нерівні умови для підготовки до виборів (останнім партіям, до-речі, потрібно значно більше часу для розгортання агітаційної діяльності). Тим не менш за весь період незалежності України її виборче законодавство зазнавало суттєвих змін щонайменше п'ять разів:

- у 1990 р. та 1994 р. вони проходили за мажоритарною виборчою системою;
- у 1998 р. – за мажоритарно-пропорційною системою;
- у 2006 р. і 2007 р. (позачергово) – за пропорційною системою;
- у 2002 р., у 2012 р., позачергові у 2014 р. і 2019 р. – за пропорційно-мажоритарною системою;
- 25 жовтня 2020 р. (місцеві вибори) – за пропорційною системою, хоча і модифікованою – із відкритими списками (згідно нового Виборчого Кодексу України від 19.12.2019 р. № 396-IX [17]). Наразі передбачається, що всі наступні парламентські, президентські та місцеві вибори мають проходити за цією моделлю [92, с. 70].

Виборчий Кодекс передбачає наступне:

- вибори Президента та міських голів у містах з 75 тис. виборців і більше проводяться за мажоритарною системою абсолютної більшості. За цією схемою, перемагає той кандидат, який отримав більше голосів, ніж будь-який інший кандидат;
- вибори народних депутатів, а також у сільські, селищні та міські ради в громадах з 10 тис. виборців і більше, районні та обласні ради та Верховну Раду АРК проводяться за пропорційною виборчою системою із відкритими списками. У цій системі виборець голосує не за конкретного кандидата, а за партію. Кількість місць, які отримують партії, визначається відсотками голосів, які вони отримали;

- вибори сільського, селищного та міського голови в містах до 75 тис. виборців відбуваються за мажоритарною виборчою системою відносної більшості в єдиному одномандатному окрузі. Відповідно кандидат, який отримає більше голосів, ніж будь-який інший його суперник, стає переможцем виборів [17].

Що стосується вимог до участі політичної партії у парламентських виборах, то однією із ключових є та, за якою партія має сформувати відкритий загальнонаціональний список кандидатів, з яких потім формуються регіональні списки по наявних 27 округах [17]. За задумом законодавців, виборець буде голосувати не лише за партію, але і за конкретного кандидата у її списку.

Крім того, Виборчий Кодекс передбачає обмеження виборчих фондів та встановлює обов'язковість фінансової звітності кандидатів під час президентських та парламентських виборів. Ці обмеження та вимоги, за задумом законодавців, спрямовані на забезпечення принципів прозорості та справедливості в електоральному процесі. Функції контролю та аналізу цієї фінансової звітності Кодексом покладені на Центральну виборчу комісію та НАЗК.

Варто визнати, що нова виборча система є більш гнучкою, ніж попередні і значно більшою мірою відповідає реаліям децентралізації системи політичного управління суспільства. Інша річ, що у Верховній Раді вже зареєстровані законодавчі ініціативи, котрі фактично скасовують модель виборів народних депутатів за пропорційною системою із відкритими списками. У законопроекті за номером 6444 від 17.12.2021 р. пропонується відтермінувати до 2027 р. введення відповідної системи парламентських виборів. Натомість до цього встановити т.з. "перехідний період" - буцімто для якнайкращої підготовки до впровадження нової пропорційної виборчої системи [151]. Це означає, що наступні вибори до Верховної Ради ініціатори законопроекту пропонують проводити за старою пропорційно-мажоритарною системою.

Хоча розгляд Парламентом і тим більше прийняття подібних "корегувань" є поки що під великим сумнівом, як показує практика, не варто недооцінювати політичну волю депутатів змінювати "правила гри", керуючись політичною кон'юнктурою. Свіжим прикладом цього є те, що деякі ключові зміни у чинне виборче законодавство (Кодекс) стосовно електорального процесу на місцевих виборах вносилися у Парламенті за характерною звичкою: під чергові вибори, що пройшли 25 жовтня 2020 р. Недаремно, багатьма дослідниками і особисто автором, котрий має власний досвід суб'єкта виборчого процесу, основні проблеми із законодавчим забезпеченням виборчого процесу (частина з яких має корупціогенну природу) наразі фіксуються не стільки в системі парламентських і президентських виборів, скільки в місцевих [92, с. 70].

Варто відзначити наступні обмеження, що негативно впливають на дотримання принципу рівних можливостей у суб'єктів виборчого процесу:

- Виборчий кодекс дозволяє балотуватися в громадах, де кількість виборців становить 10 тис. і більше, виключно кандидатам від партій. Щодо самовисуванців, то Виборчий кодекс такого права не надає. Таке обмеження можна розцінювати як певний виклик для незалежних кандидатів, оскільки вони просто зобов'язані долучитися до політичних партій, якщо вони бажають балотуватися до місцевих рад, якщо кількість виборців у відповідній громаді перевищує 10 тисяч осіб;

- встановлення Виборчим кодексом однакового 5% бар'єру для партій, які беруть участь як у парламентських, так і місцевих виборах. Це також впливає і шанси претендувати на державне фінансування статутної діяльності. Такий зависокий бар'єр також варто розцінювати як серйозну перепону для малих, зокрема, нових партій місцевого значення бути належним чином репрезентованими на місцевому рівні, і навпаки є вигідним для великих, передусім "парламентських" партій;

- відсутність меж для виборчих фондів партій та кандидатів, що призводить до створення нерівних умов для кандидатів, особливо для тих, хто

не має значної фінансової підтримки для того, щоб оплачувати політичну рекламу та забезпечувати належний рівень медіаприсутності [92, с. 70];

- відсутність незалежного контролю фінансових звітів кандидатів і партій, тобто виборчих фондів. Наразі аналізом відповідної звітності займаються територіальні виборчі комісії (ТВК). Однак, як справедливо зазначається деякими фахівцями, приналежність членів ТВК до політичних партій може викликати питання щодо їхньої незалежності та об'єктивності при вирішенні виборчих питань, породжуючи сумніви в рівній обробці всіх кандидатів та партій під час виборів. Більше того, навіть якщо члени ТВК є достатньо кваліфікованими, їхні технічні та фізичні можливості обробити значний обсяг даних можуть бути обмеженими, що є вагомим чинником, який ускладнює процес аналізу відповідної звітності. Справедливим вважаємо і зауваження дослідників щодо відсутності єдиної уніфікованої бази для розміщення фінансової звітності, що також може ускладнювати доступ до інформації та аналізу даних [17];

- нерегульованість деяких питань щодо організації передвиборної агітації. У чинному законодавстві, зокрема, відсутнє якесь адекватне вирішення проблеми дочасної агітації, коли агітаційні матеріали ще до офіційного старту електорального процесу починають розміщуватися під виглядом політичної реклами (зазвичай, це розміщення на т.з. "носіях зовнішньої реклами" (білбордах, транспортних засобах та інших рекламоносіях) обличчя, символіки або гасел потенційного кандидата чи партії, хоча і без безпосередніх закликів голосувати, прізвища, ініціалів і офіційної назви політсили). Поряд із цим, має місце і регулярне порушення статті 51 Виборчого кодексу щодо забезпечення рівного доступу та рівних умов для суб'єктів виборчого процесу щодо розміщення агітаційних матеріалів, коли одні кандидати в тих чи інших округах в супереч цих положень отримують значну перевагу у доступі до вільних рекламних площ, у той час як інші не мають змоги належним чином прорекламувати себе за допомогою відповідних засобів навіть, якщо мають для цього усі фінансові

можливості [92, с. 71]. Також нерегульованою на законодавчому рівні залишається агітація в Інтернеті, зокрема у соціальних мережах, а значні кошти, що витрачаються учасниками виборчого процесу на цю агітацію часто залишаються поза увагою фінансового моніторингу; та інші недоліки.

Таким чином, чинне виборче законодавство, незважаючи на його суттєву модифікацію, все ще має низку проблем, що ведуть до порушення принципів рівного і вільного доступу суб'єктів виборчого процесу до участі у місцевих виборах. Але варто віддати належне окремим народним депутатам, експертно-науковій і громадській спільноті, активна робота із вдосконалення виборчого права триває, і названі проблеми не залишаються повз уваги законодавців [92, с. 71].

Передусім варто відзначити факт розробки Комітетом з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування законопроекту № 3453 [152], що має на меті знизити поріг вхідного бар'єру для партій-учасників місцевих виборів з 5% до 3%. Дану ініціативу можна позитивно оцінити, оскільки вона спрямована на покращення представництва та відкритості в місцевій політиці, роблячи виборчий процес більш інклюзивним, у тому числі для невеликих політичних партій.

Крім того, наприкінці серпня 2023 р. було прийнято вище згаданий законопроект "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо мінімізації потенційного олігархічного впливу на політичні партії, удосконалення механізмів державного фінансування та державного контролю за діяльністю політичних партій" № 9419-1 від 12 липня 2023 р. [153], яким внесені важливі зміни в Закон України "Про політичні партії в Україні" також і стосовно зменшення прохідного бар'єру для політичних партій від 5% до 3% як підставу для надання права на державне фінансування.

На нашу думку, подібні законопроекти повинні йти далі у прагненні забезпечити рівний доступ до державних і місцевих органах влади та

формування нетолерантної до корупційних практик місцевої та національної політичної еліти через механізм виборів.

Так, прив'язка кандидатів до організацій партій при балотуванні на виборах до місцевих представницьких органів у громадах, що перевищує певний поріг чисельності виборців, є дискримінаційною по відношенню до тих громадян, хто в силу різних причин не поділяє політичну платформу тієї чи іншої партійної організації, або має власну, відмінну від партійної, передвиборчу програму [92, с. 71].

Зокрема, це суперечить і деяким міжнародним принципам, зокрема рекомендаціям документа Копенгагенської наради Конференції щодо людського виміру Наради з безпеки та співробітництва в Європі (1990 р.), в якому відзначено необхідність того, щоб держави поважали право кожного громадянина на участь у політичному процесі незалежно від їхньої партійної чи не партійної приналежності, дотримуючись принципів недискримінації [37]. Також ми не можемо не погодитись із поширеною в наукових і експертних колах думкою, що таке правило фактично суперечить статті 4 Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування", що гарантує рівні можливості громадян бути допущеними служби в ОМС з урахуванням їхніх професійних якостей та відповідної підготовки [148].

Крім цього, вкрай сумнівним і політично мотивованим рішенням законодавців є встановлення порогу від 10 тис. і більше виборців в громаді, що уможливило застосування пропорційної моделі місцевих виборів. Така модель була би більш релевантною для обрання депутатів обласних, районних, а також рад в містах і селищах районного та обласного значення, у тому числі Києва і Севастополя, тобто адміністративних центрів дійсно великих за чисельністю і економічно розвинених територіальних громад [92, с. 71].

До-речі, у старшій редакції Виборчого кодексу даний поріг становив від 90 тис. осіб, що очевидно було навіть забагато. Адже, наприклад, з усіх громад Київщини тільки 8 є по-справжньому "великими" і всі вони міські: Бориспільська з 80765 жителів, Боярська (53620), Броварська (119573),

Бучанська (57163), Васильківська (45406), Вишнева (48357) Обухівська (42639) і Фастівська (62720) [54]. Хоча тільки Броварська територіальна міська громада "вписувалась" у відповідні рамки. Після внесення відповідних змін у Кодекс у 2020 році, за декілька місяців до самих виборів, що відбулися 25 жовтня, ми прийшли до того стану, що маємо зараз: відповідна норма законодавства створила умови для того, щоб до переважної більшості селищних, а в окремих випадках і сільських рад депутати обиралися за пропорційною системою, тобто через партійні списки. У тій же Київській області з 73 територіальних громад без партійних списків вибори пройшли тільки у 18 громадах. При цьому, майже у половині сільських громад Київщини депутати обирались до місцевих рад за пропорційною системою, а саме у 9 із 22 [53].

Така виборча модель в кінцевому рахунку веде до порушення принципу субсидіарності, дестабілізуючи саму роботу місцевих рад. Адже для вирішення питань розвитку своєї, наприклад, сільської громади депутатам, обраним за партійними списками, доводиться не тільки шукати консенсус із колегами у самій раді, домовлятися про створення коаліції, але й ще узгоджувати свої ініціативи з партійним керівництвом. З усією очевидністю це все є зайвим та корупційно небезпечним у невеликих громадах, де, як справедливо зауважують окремі фахівці, депутати та старости у першу чергу мають бути добре знаними виборцями та ознайомленими із колом проблем, що їх турбують [9].

Отож, вирішенням цієї проблеми може, зокрема, стати зміна порогу чисельності виборців у територіальних громадах із 10 тис. у бік його збільшення (до 30-35 тис. виборців), так, щоб хоча б сільські і більшість селищних рад обиралися за мажоритарною системою, тобто без партійних списків [92, с. 72].

Ще одним важливим кроком у цьому напрямі, а саме у частині інформаційного забезпечення виборів та перевиборчої агітації, стало

прийняття 13 грудня 2022 р. Закону України "Про медіа" [140] (далі – Закон), який набрав чинності 31 березня 2023 р.

Так, цим законом, який також вносить суттєві зміни до Виборчого кодексу, передбачається, що користувачі Інтернет-медіаресурсів, зокрема, соціальних мереж повинні дотримуватись виборчого законодавства стосовно змісту, форми, обмежень та джерел фінансування матеріалів передвиборної агітації, які вони публікують на своїх платформах. Ця вимога є обов'язковою, і у випадку її порушення Нацрада з питань телебачення і радіомовлення, яка уповноважена здійснювати заходи із нагляду і контролю за виконанням вимог Виборчого кодексу під час проведення передвиборної агітації та інформаційного забезпечення виборів, може звертатися до власників таких платформ і вимагати припинення порушень, вживаючи заходи, які в крайньому випадку можуть призвести до повного обмеження доступу до передвиборної агітації на відповідних медіаплатформах до завершення виборчого процесу. Означені порушення можуть включати розміщення неправдивого чи компрометуючого контенту, що може шкодити репутації кандидатів чи виборців, а також поширення матеріалів передвиборної агітації, які не були оплачені з визначених українським законодавством джерел. Закон також передбачає, що адміністрація відповідних медіаплатформ буде одержувати усю необхідну інформацію про суб'єктів виборчого процесу та рахунки їхніх виборчих фондів, лише на основі укладених із Нацрадою з питань телебачення і радіомовлення угод і меморандумів про співпрацю [140].

Отож, не можна не погодитись із думкою окремих фахівців, що дані новації – це без перебільшення величезний крок до виведення агітації в Інтернет-мережі із т.з. "сірої зони" [185].

Ще одним важливим моментом відповідного закону, що має посприяти покращенню ситуації із забезпеченням рівного і безперешкодного доступу всіх суб'єктів виборчого процесу, особливо на місцевому рівні, до медійного ресурсу, є положення про уніфікацію т.з. "лінійними аудіовізуальними медіа", тобто радіоканалами та телеканалами формату програм, де у прямому ефірі

відбуваються передвиборні дебати чи дискусії за участі кандидатів або їх представників під час електорального процесу "з метою дотримання принципу рівних можливостей" [140]. Хоча практика проведення трансляцій подібного роду є усталеною практикою у медіа, українське законодавство тим не менш до сьогодні так і не змогло належним чином забезпечити рівний доступ до медіаресурсу всім учасникам виборчого процесу.

В Україні надзвичайно поширеною практикою є перетворення програм, де учасниками мають обговорюватися передвиборні програми та підходи кандидатів чи партійних організацій щодо вирішення актуальних питань державної чи місцевої політики, фактично на майданчики для передвиборної агітації тих суб'єктів виборчого процесу, котрих прямо чи опосередковано підтримують власники (менеджмент) телеканалів та інших медіаресурсів, що транслюють в ефір подібні шоу. Як наслідок, інші суб'єкти виборчого процесу часто зазнають суттєвих труднощів бути представленими у медіапросторі (або ж зовсім не потрапляють, особливо на місцевих виборах). Щоб принаймні частково запобігти цьому Закон передбачає заборону в таких програмах будь-якої передвиборної агітації, у тому числі символіки (гімну, прапору, розпізнавальних знаків, девізів), логотипів партій та передвиборних слоганів, гасел кандидатів і партій, закликів голосувати за або проти того чи іншого суб'єкта виборчого процесу [92, с. 72-73].

Ще одним способом забезпечення рівного доступу учасників виборчого процесу до медіаресурсу новий закон розглядає встановлення обов'язку суб'єкту медіа завчасно інформувати останніх, що виявляють намір прийняти участь у подібних програмах, щодо: формату програми; порядку визначення учасників (за згодою, жеребкуванням чи в інший спосіб); обсягу ефірного часу для кожного учасника, що також повинен визначатися за однаковими критеріями; строку подачі згоди на участь; вартості участі, що має визначатися за однаковими правилами (і залежатиме від обсягу ефірного часу, що надається кожному з учасників програми) [140].

Отож, в цілому Закон про медіа пропонує вирішення цілої низки актуальних проблем виборчого процесу: підвищує контроль за використанням коштів виборчих фондів кандидатів і партій на передвиборчу агітацію у засобах масової інформації, у тому числі й Інтернеті; значно спрощує можливості учасників виборчого процесу для представлення своїх політичних програм та поглядів на медіаресурсах зі значним охопленням користувачів (передусім телебачення) на засадах рівного доступу (що особливо актуальним є саме у реаліях місцевих виборів); значно розширює заборони щодо передвиборної агітації у медіа. Однак для того, що відповідні зміни належним чином запрацювали у контексті місцевих виборів, то очевидним кроком у цьому напрямі мають стати довгоочікувані зміни у Виборчий кодекс України стосовно встановлення фінансових лімітів для виборчих фондів партій та кандидатів аналогічно парламентським та президентським виборам [92, с. 73].

Поряд із цим, Закон України "Про медіа" не пропонує вирішення проблеми з дочасною передвиборчою агітацією. Для вирішення цього питання, наприклад, можна розробити законопроект про внесення змін у Виборчий кодекс, в якому необхідно вказати, що до прихованої передвиборної агітації поза законодавчо встановленими строками підпадає політична реклама, що розповсюджується на будь-яких рекламних площах, вигляді та формах і, яка: містить будь-які партійні гасла та відповідну символіку, а також гасла і зображення кандидатів; має у своєму змісті матеріали, які інформують потенційних виборців про влаштування різного роду публічних заходів, в яких передбачається участь політичної партії чи кандидата або ж заявляється про підтримку цими суб'єктами подібних заходів; поширює будь-які наративи, пов'язані з політичною діяльністю та позицією відповідних суб'єктів виборчого процесу. Ці положення необхідно узгодити з Законом України "Про рекламу" [147] (стаття 1), детально перелічивши, що саме відноситься до політичної реклами.

Крім цього, потрібно визначити період, коли така реклама починає вважатися передвиборчою агітацією, тобто є забороненою. Наприклад, за рік

до старту виборчого процесу. Адже, зазвичай, партійні організації та кандидати із великими виборчими фондами і джерелами фінансування починають активно готуватися до виборів як раз за рік чи більше до законодавчо встановленого старту електорального процесу. Вважаємо, що такі обмеження будуть стимулювати учасників виборів усіх типів фокусуватися (і витратитися) у передвиборчий період не на розробці дизайну і поширенні рекламних матеріалів, які, будемо відверті, є змістовно порожніми, а зосереджуватися на підготовці якісних, організаційно і фінансово реалістичних, а не популістських передвиборчих програм [92, с. 73]..

Ще однією важливою проблемою, пов'язаною із виборчою агітацією на місцевих виборах, що потребує вирішення, є нерівний доступ учасників виборчого процесу до рекламоносіїв. Тут, на нашу думку, варто виділити два основних моменти. Першою причиною, як зазначалося вище, є відсутність лімітів для виборчих фондів учасників виборів, що зумовлює істотні диспропорції в можливостях кандидатів при розміщенні агітаційних матеріалів на засобах зовнішньої реклами. Однак, на наш погляд, є ще і політико-корупційний чинник використання інформаційного ресурсу при розподілі рекламних площ, особливо т.з. "засобів зовнішньої реклами".

Чинне законодавство про рекламу регулює виключно техніко-технічні аспекти встановлення зовнішньої реклами. Її розміщення, варто підкреслити, відбувається на підставі дозволів наданих органами публічної влади розповсюджувачам залежно від типу населеного пункту і місцевості: у населених пунктах територіальних громад вони видаються виконавчими органами місцевого самоврядування, а поза їх межами – обласними держадміністраціями [147]. Поряд із цим, ні антикорупційне законодавство, ні Виборчий Кодекс України наразі не враховують потенційну можливість для виникнення конфлікту інтересів між розповсюджувачем реклами і суб'єктом виборчого процесу як замовником, котрі можуть бути тісно пов'язаними бізнесовими, дружніми чи родинними зв'язками. Варто враховувати й те, що дозволи на розміщення зовнішньої реклами відповідно до т.з. "типових

правил" [142] розглядаються і видаються спеціально утвореним робочим органом місцевої влади, на рішення якого, до речі, прямо чи опосередковано можуть впливати ті ж самі люди, хто згодом буде балотуватися на виборах, розповсюджувач протягом встановленого строку (до п'яти років) має повне право розміщувати на своїх рекламоносіях політичну рекламу, а під час виборчого процесу агітацію, тільки від свого "партнера" чи "патрона" [92, с. 73].

Враховуючи наведені викладки, для нівеляції конфлікту інтересу в цій сфері необхідно, на нашу думку, шляхом внесення змін у розділ 8 "Передвиборча агітація" Виборчого Кодексу України, встановити максимальний ліміт (квоти) на обсяг розміщених на носіях зовнішньої реклами політичної реклами та агітаційних матеріалів для кожного учасника виборів, що має визначатися за однаковими критеріями. Одним із очевидних варіантів механізму реалізації цієї законодавчої норми, на нашу думку, може стати створення місцевими органами публічної влади офіційних реєстрів рекламних площ та інших місць, спеціально виділених для розміщення матеріалів передвиборної агітації на території територіальних громад. Останні мають розподілятися між суб'єктами виборчого процесу шляхом жеребкування відповідно до встановлених квот. Це у комплексі із запровадженням граничних меж на розмір виборчих фондів кандидатів і партій на місцевих виборах повинно справити позитивний ефект на забезпечення рівної і безперешкодної участі останніх в електоральному процесі [92, с. 74].

Таким чином, демократизація виборчого процесу та в цілому виборчої системи у напрямі підвищення прозорості електоральних процедур, їх фінансового та матеріального забезпечення, формування виборчих фондів і звітності, інших інструментів доброчесні учасників виборів може стати ефективним засобом для вдосконалення системи запобігання і протидії політичній корупції в суспільстві [92, с. 74].

3.3. Інституціалізація лобістської діяльності як перспективний напрям запобігання і протидії політичній корупції

Вагомим чинником, що сприяє поширенню політичної корупції в Україні, є законодавча неврегульованість здійснення цивілізованого лобіювання, а тому є однією з фундаментальних бар'єрів для прогресу у сфері запобігання соціально-політичній девіантній практиці. Як справедливо зазначає українських фахівець з проблематики політичної корупції І. Кушнар'ов, політична корупція та нецивілізований лобізм мають спільну рису - вони обидва спрямовані на те, щоб підпорядкувати тих, хто приймає рішення від імені держави, егоїстичним приватним інтересам [77, с. 176].

Особливістю українського лобізму – на відміну, від європейського або американського, де дана форма взаємодії між заінтересованими групами і законодавцями та високопосадовцями є нормативно регульованою, – є те, що відповідні посередницькі послуги беруть на себе самі ці суб'єкти, поєднуючи тим самим функції як замовника, так і виконавця. А за відсутності відповідного законодавчого унормування така діяльність є ні чим іншим як використанням свого становища в особистих/приватних цілях або інтересах третіх осіб у непередбачений законодавством спосіб. Тобто має усі є ознаки політичної корупції. Тому нерідко лобістську діяльність в Україні розглядають саме як "узаконений вид політичної корупції органів державної влади" [77, с. 176].

Так, на думку Є. Тихомирової, українська корупція призвела до трансформації лобізму у суто кримінальні практики. Це, зокрема, проявляється у тому, що лобістські організації приховують свою істинну природу, перевтілюючись у партії, громадські об'єднання та інші структури. При цьому, діяльність цих організацій, включаючи їхні методи дії та рівень впливу, не контролюється належним чином [192, с. 238].

Інші дослідники також вважають, що у суспільній свідомості явище лобізму отримує винятково негативні конотації, адже асоціюється з

протекціонізмом, підкупом державних службовців і депутатів та інших публічних осіб, а сам механізму лобіювання ототожнюється з сукупністю силових методів і корупційних дій для досягнення якоїсь мети [21, с. 51].

Деякі науковці навіть підкреслюють, що оскільки вітчизняна практика лобіювання поширюється переважно на сферу розподілу й перерозподілу економічних ресурсів, власності й адміністративних важелів впливу, в Україні домінує особливий вид тіньового лобізму – "олігархічний" [190], укорінений як у законодавчій, так і виконавчій гілках влади.

Наприклад, у Парламенті основними провідниками груп інтересів виступають фракції, депутатські групи та парламентські комітети. Деякі фахівці, навіть виділяють групу авторитетних депутатів – 40–50 осіб, на яких орієнтовані основні зусилля лобістів у Верховній Раді. Ці особи були депутатами кількох скликань і завдяки чому є експертами у сфері функціонування законодавчого процесу в парламенті. При цьому, вони мають широкі зв'язки один з одним [32, с. 112]. При цьому, найбільш потужні депутатські лобістські групи передусім були утворені в банківській сфері, нафтовій та газовій промисловості, аграрному, а також військово-промислому секторі [190, с. 103]. Теж саме характерно і для виконавчої влади.

Невипадково, у фаховій науковій літературі найбільш уразливими сферами т.з. "високорівневої" корупції в Україні називають: приватизацію і розподіл державної власності; передачу у користування землі та природних ресурсів і надр; паливно-енергетичний комплекс; боротьба із відмивання коштів, ухилення від сплати податків й загалом нелегальним бізнесом; бюджетну і митну сфери [87, с. 98].

Низка українських дослідників [25, с. 139; 197, с. 209] також резонно виділяють специфічні для України фактори, що зумовлювали розвиток тіньового, нецивілізованого, лобізму в нашій державі, а саме:

- невідмежованість бізнесу і політики;

- не розуміння значущості ролі легальної лобістської діяльності в сучасному демократичному суспільстві;
- превалювання неформальних практик у політичних відносинах, заснованих на дружніх стосунках, особистісних зв'язках та непрозорих схемах отримання прибутку з держави;
- тривалий процес становлення громадянського суспільства, для якого проблема утвердження саме цивілізованого лобізму довгий час не перебувала у фокусі уваги;
- вузько направлений характер існуючих в Україні лобістських практик, сутність якого визначається діяльністю фінансово-промислових груп;
- усталена практика застосування корупційних методів для досягнення політичних цілей, таких як залякування, підкуп, шантаж тощо;
- не відмежованість бізнесу і політики; тощо.

Поряд із цим, І. Кушнар'ов обґрунтовано вказує на те, що в умовах демократичної політичної системи практично неможливо уникнути впливу різних груп інтересів на владу. Незалежно від обставин існує стимул для законодавців та високопосадовців сприймати ті чи інші побажання зацікавлених груп. Цей процес неможливо заборонити, але можна контролювати та мінімізувати корупційні практики, що і роблять в інших державах [77, с. 176].

У розвинених демократичних країнах інституційне забезпечення лобістської діяльності ґрунтується на загальновизнаних стандартах регулювання лобізму.

Так, в Європейському Союзі вже давно визначено перелік рекомендацій для країн які розробляють нове законодавство щодо регулювання лобістської діяльності. Серед них:

- не приховувати комерційні відносини між політиками і приватними структурами, професійними спілками і груповими лобістами, в тому числі факти надання політикам різноманітних подарунків з боку лобістських груп;

- запровадити реєстрацію і публікацію списку лобістів, який також має надаватися громадськості та засобам масової інформації;
- вносити до системи реєстрації лобістів не лише назву організації, перелік зайнятих у ній осіб, які отримують зарплату, та імена керівників організації, а й також законодавців, з якими вони мають комерційні стосунки;
- не вважати лобістами тих, то намагається вплинути на політичний курс виключно через засоби масової інформації чи залучаючи своїх прихильників до складання і відправки звернень відповідного характеру парламентарям або державним чиновникам;
- стимулювати реєстрацію лобістів шляхом надання їм перепусток до будівлі парламенту;
- постійно поновлювати списки лобістів та вдосконалювати систему реєстрації;
- публікувати списки лобістів для громадськості не рідше одного разу на рік;
- ввести реєстраційний збір для часткового покриття витрат по управлінню лобістською діяльністю, але не надто високий, щоб стимулювати участь некомерційних організацій [76, с. 36].

Наприклад, у Франції Кодексом поведінки представників інтересів у Національних Зборах і Сенаті та Кодексом етики лобістів, що регламентують поведінку лобістів у палатах Парламенту, визначено наступне:

- суб'єкти лобіювання повинні внести себе у спеціальний реєстр, що дозволить ним вільно потрапляти до приміщень законодавчих органів (Сенату і Національних Зборів), але при цьому за умов, якщо вони не будуть порушувати режим роботи відповідних органів;
- на лобістів накладається обов'язок при контактах із членами парламенту вказувати на чий інтереси вони працюють;
- лобістам забороняється використовувати бланки або логотип обох палат парламенту;

- відповідні суб'єкти повинні надавати точну та об'єктивну інформацію членам обох палат французького законодавчого органу, незалежно від їх політичної приналежності;
- зазначені суб'єкти мають утримуватися від будь-яких не передбачених законодавством дій, що мають на меті отримання шахрайським способом інформації або рішень законодавчого органу;
- лобістам забороняється також здійснювати рекламну діяльність в приміщеннях обох палат Парламенту [47].

Загалом конституційно-правові основи інституту лобіювання у Франції визначаються:

- Статтею 4 Конституції Франції якою декларується місія політичні партій та груп у сприянні реалізації принципу загального виборчого права;
- Розділом XI Конституції Франції, який визначає конституційний статус Економічної, соціальної та екологічної ради, члени якої представляють інтереси передусім основних груп професій і з якими уряд та міністерства проводять консультації з приводу законопроектів соціально-економічного спрямування;
- Кодексом поведінки представників інтересів у Національних Зборах і Сенаті, а також Кодексом етики лобістів, що являє собою збірку морально-етичних принципів і правил кооперативної поведінки відповідних суб'єктів при здійсненні їх професійної діяльності [47].

З цього випливає, що основними правовими формами лобіювання законодавство Франції встановлює: участь суб'єктів лобіювання у роботі Соціально-економічної ради, їх участь у роботі консультативно-дорадчих органів, а також з 2009 року у Національних Зборах і Сенаті.

Зокрема, офіційна реєстрація лобістів в парламентському реєстрі дозволяє їм отримати: офіційне визнання та підтвердження; право на доступ до засідань обох палат французького парламенту, а також до їх офіційних документів; бути постійно залученими до консультацій у ході обговорення проектів нормативно-правових актів [47].

Втім найбільш досконалий правовий механізм унормування лобістської діяльності існує у США. Базовим нормативно-правовим актом у сфері регулювання лобістської діяльності є Федеральний Акт "Про відкритість лобіювання" від 1995 року [234]. Головним призначенням даного закону стало посилення державного й громадського контролю за діяльністю лобістів, введення його правової регламентації. В 1998 р. були прийняті т.з. "Технічні поправки до Федерального Акту "Про відкритість лобіювання" [235].

Істотні зміни у відповідне законодавство, спрямовані на мінімізацію корупційних ризиків під час здійснення лобіювання запровадив "Федеральний Акт чесного лідерства і відкритої влади" від 2007 року [230]. Згідно з його нормами, збільшився строк до двох років, протягом якого конгресмен, що залишив свою посаду, не має права займатися лобістською діяльністю. Була скасована дія положення про можливість конгресмена отримувати подарунки в розмірі 50 дол. США. Також було обмежене коло осіб, які можуть фінансувати їхні поїздки. Збільшився розмір штрафу для порушників відповідного законодавства – з 50 000 до 200 000 дол. В якості міри покарання за порушення встановлено позбавлення волі строком до 5 років. Лобісти повинні надавати звіти щоквартально (раніше – кожні півроку). Конгресмени, засуджені за хабарництво, лжесвідчення й інші злочини в сфері незаконного лобіювання, втрачають право на пенсію. Були підвищені вимоги до відкритості інформації, яка цікавить суспільство й лобістів. Низка посадових обмежень були поширені на високооплачуваних співробітників парламенту, що мають дохід не менше 75% від окладу конгресмена.

Останнім на сьогодні федеральним нормативним актом, що регламентує лобістську діяльність в США став виконавчий указ Президента Дж. Байдена "Етичні зобов'язання персоналу виконавчої влади" від 20 січня 2021 року, який присвячений вдосконаленню процедури revolving door, тобто "дверей, що обертаються". Зміст цієї процедури полягає у визначенні порядку призначень на державні посади екс-лобістів і ряду обмежень при здійсненні цими особами

посадових повноважень, а також утриманні колишніх урядових посадовців від здійснення лобіювання після звільнення з роботи [223].

Профільне законодавство США також чітко окреслює форми лобістської діяльності, яку українські експерти і науковці умовно поділяють на три типи [150, с. 82]:

- вплив на прийняття нормативно-правових актів, що включає в себе участь лобістів у роботі комітетів Конгресу, легіслатур штатів, консультативно-дорадчих органах і робочих групах при органах виконавчої влади, проведення публічних слухань і направлення петицій у законодавчий орган;

- вплив на ухвалення судових рішень прецедентного змісту (спонсорування прецедентних справ; направлення до суду "записок друзів суду"; вплив на вищі судові органи через медіа, а також організацію публічних акцій, спрямованих на підтримку чи опротестовування судового рішення, яке стало предметом лобіювання);

- організація пропагандистських кампаній на користь або проти рішення, яке готується, кампаній "тиску з місць" (надсилання листів, телеграм, телефонних дзвінків на адресу законодавців, особисті візити представників місцевих виборців до своїх депутатів).

Зрозуміло, що навіть у США законодавче регулювання лобістської діяльності має певні межі, внаслідок практичної неможливості унормувати усі види квазі-лобістських або близьких до лобізму контактів. Зокрема, не існує можливості проконтролювати сам факт приватних домовленостей між певною групою інтересу і посадовою особою, де в обмін на просування нормативного акту або певної політичної ініціативи чиновник чи конгресмен може одержати неправомірну "винагороду". Тим не менш, законодавство США достатньо успішно справляється з регулюванням лобістської діяльності, при цьому гарантуючи захист прав суб'єктів відповідної діяльності від надмірного контролю і втручання, позаяк це буде суперечити реалізації конституційного права громадян звертатися до органів публічної влади із заявами, петиціями.

Поряд із цим, воно стимулює максимальну відкритість процесу лобіювання, змушуючи відповідних суб'єктів та їх замовників відмовитися від корупційних методів впливу на користь легальних.

На сьогодні інститут лобізму не врегульований у вітчизняній нормативно-правовій базі, хоча відповідно до рекомендацій GRECO Україна повинна вжити заходів для прийняття ефективного законодавства щодо лобістської діяльності [206]. Це також передбачено в чинній Антикорупційній стратегії до 2025 року та Державній антикорупційній програмі на 2023-2025 рр.

Тому, з точки зору пошуку оптимальних шляхів інституалізації лобістської діяльності в нашій державі, логічним кроком стане аналіз законопроектів про лобістську діяльність, в яких пропонувалося легалізувати існуючу практику лобіювання шляхом ухвалення базового законопроекту, який би визначав концептуальні підходи до лобіювання, правові засади представництва різних груп інтересів у представницьких та виконавчих органах публічної влади.

Вперше до ідеї врегулювати лобістську діяльність в Україні на законодавчому рівні серйозно підійшли в 1999 р., коли на розгляд Верховної Ради було винесено два законопроекти про лобізм: "Про лобіювання в Україні" № 3188 [162] та "Про правовий статус груп, об'єднаних спільними інтересами (лобістських) груп у Верховній Раді України" № 3188-1 [164].

У 2003 р. був опублікований проект Закону України "Про регулювання лобістської діяльності в органах державної влади" А. Ткачука. На відміну від попередніх законопроектів цей так і не був внесений до Верховної Ради України. Через два роки з'явився законопроект під назвою "Про діяльність лобістів у Верховній Раді України" від 04 листопада 2005 р. № 8429 [156], що був розроблений громадськими експертами Лабораторії законодавчих ініціатив. Даний законопроект не був прийнятий Верховною Радою.

У 2010 році у Парламенті був зареєстрований черговий проекту Закону України "Про регулювання лобістської діяльності в Україні" № 83 [165].

Однак з аналізу цього законопроекту складаються враження, що він готувався тодішньою правлячою коаліцією у доволі стислі строки, тому багато його норми виявилися неузгодженими одна з одною. Втім він також не був прийнятий, а подальша політична кон'юнктура (правління В. Януковича, революція Гідності та інші події) викликала значну паузу у цьому процесі.

Наступна спроба врегулювати інститут лобізму була здійснена тільки у 2016 році. Проектом Закону України "Про лобізм" від 20.09.2016 № 5144 [158] запроваджувався Єдиний реєстр лобістів України, що знаходився у відомстві Міністерства юстиції України. Сам реєстр задумувався як відкритим, безоплатним ресурсом. Особа становилася лобістом тільки пройшовши реєстрацією [158].

Ще одним проектом Закону України "Про лобіювання" від 05.10.2016 № 5144-1 [161] передбачалося регулювання лобістської діяльності тільки в межах законодавчого органу України. Проектом Закону також пропонував аналогічну схему набуття статусу суб'єкту лобіювання – з моменту внесення відомостей про нього до Електронного реєстру суб'єктів лобіювання, що утворювався з метою акумулювання, обліку та зберігання інформації про лобістів, веденням якого мав займатися Апарат Верховної Ради України. Реєстру також задумувався безкоштовним [161].

Проект закону "Про забезпечення прозорості та законності комунікації з суб'єктами владних повноважень" (реєстраційний № 7129 від 20.09.2017 [157]) передбачалося державне регулювання лобістської діяльності та звітності лобістів. Відповідно до цього законопроекту, лобіювання визначалося як підприємницька діяльність, що здійснюється її суб'єктами методами лобіювання, які не заборонені чинним законодавством, і, яка спрямована на здійснення впливу на суб'єктів владних повноважень під час виконання ними нормотворчої функції [157]. Через те, що нагляд та контроль за лобіюванням був надто громіздким, розпорозувався між орган реєстрації лобіювання та іншими органи державної влади, що здійснюють це "у межах своїх

повноважень", відповідний законопроект чекала доля усіх попередніх ініціатив.

Найбільш продуктивним у плані генерування нових законодавчих ініціатив у досліджуваній сфері виявився 2020 рік, що вочевидь було пов'язано з черговим циклом зміни політичної влади в Україні (після президентських і парламентських виборів 2019 р.). Деякі з нових законопроектів пропонували регулювання лобістської діяльності у знайомий вже спосіб.

Так, законопроектом "Про державну реєстрацію суб'єктів лобіювання та здійснення лобіювання в Україні" від 11.02.2020 № 3059 [155] пропонувалося реєструвати лобістів шляхом внесення відомостей про них до спеціального електронного реєстру. Цей реєстр мало б вести Міністерство юстиції України. Електронний реєстр повинен бути відкритим для громадськості з метою ознайомлення з інформацією як про суб'єктів лобіювання, так і угод про надання послуг з лобіювання. Електронний реєстр суб'єктів лобіювання повинен вестися державною мовою за допомогою спеціалізованого програмного забезпечення, яке має забезпечити сумісність та взаємодію цього реєстру з іншими державними інформаційними системами [155]. Наразі цей законопроект відправлено на заміну.

Альтернативними цьому законопроекту стали аж три законодавчі ініціативи, які також спрямовані на впорядкування загальних правових та організаційних засади лобістської діяльності.

Так, проект Закону України "Про лобізм" № 3059-1 від 28.02.2020 р. [159] також передбачає запровадження державного реєстру суб'єктів лобізму у формі електронного реєстру, що ведеться уповноваженим державним органом. Цей реєстр має містити інформацію про усіх лобістів як юридичних, так і фізичних осіб, угоди про надання послуг з лобізму, а також лобістські проекти (документ, що описує те, що буде робити лобіст стосовно нормотворчої ініціативи в інтересах свого замовника).

Автори цього законопроекту пропонували, що питання, пов'язані з порядком ведення державної реєстрації суб'єктів лобізму, припиненням та

скасуванням їх реєстрації, а також порядком ведення відповідного державного реєстру, внесенням змін до нього, умовами надання або розкриттям інформації щодо використання методів лобіювання його суб'єктами, звітуванням про надання лобістських послуг та інші подібні речі, мають бути врегульовані окремим нормативним актом – Положенні про державний реєстр суб'єктів лобізму [159]. Однак на відміну від попереднього та всіх інших законопроектів цей пропонував наділити функціями державного регулятора та суб'єкта здійснення державного контролю за лобістською діяльністю, НАЗК. Щодо цього, то ми вважаємо акцент авторів законопроекту на зв'язок лобіювання з політичною корупцією не коректним, адже з останньою ріднить явище тіньового лобізму, а не лобістська діяльність, якщо вона є законодавчо врегульована. Також, ми поділяємо думку фахівця державного управління А. Стельмаха з приводу того, така модель уповноваженого державного органу не відповідає чинному законодавству, адже діяльність НАЗК спрямована на попередження корупції, а реєстрація лобістів зовсім інше коло питань [186, с. 89].

Ще один альтернативний законопроект № 3059-2 від 02.03.2020 "Про правове та прозоре регулювання діяльності з лобіювання" [163] також пропонує поділити лобістів на дві категорії: фізичні та юридичні особи. Як фізична (виключно громадянин України), так і юридична особи можуть набути статусу суб'єкта лобіювання з моменту внесення відомостей про них до т.з. "Єдиного реєстру суб'єктів лобіювання" та складення присяги (для фізичних осіб). Законопроектом № 3059-2 передбачається запровадження Ради суб'єктів лобіювання України, яка після формування відповідного реєстру Міністерством юстиції України повинна займатися веденням Реєстру [163].

Заслуговує на увагу проект закону "Про лобістську діяльність" від 03.03.2020 р. № 3059-3, який вирізняється фокусом на врегулювання питання державного реєстру лобіювання. У запропонованому законопроекті державний реєстр лобіювання визначається як система обліку та зберігання інформації про всіх типів суб'єктів лобістської діяльності та іншої необхідної

інформацію, порядок і обсяг якої мають визначатися цим законодавчим актом [160]. Функції органу реєстрації як і в усіх інших ініціативах за виключенням законопроекту № 3059-1, пропонуються передати Міністерство юстиції, до повноважень якого пропонується передати питання притягнення осіб до відповідальності у зв'язку з порушенням законодавства про лобіюванням [160].

Варто також зауважити, що 2023 р. склалися певні підстави для оптимістичних очікувань щодо законодавчого врегулювання лобістської діяльності в Україні. 24 серпня 2023 р. Верховною Радою України було прийнято Закон України "Про правотворчу діяльність" [131], що вступить в дію в найближчому майбутньому, важливою новацією якого є те, що він визначає правові засад планування правотворчої діяльності та суттєво модернізує підходи до процесу розробки правових норм.

Зокрема, він передбачає, що проект нормативного акта повинен бути розроблений на основі концепції, яка відображає основний підхід до регулювання суспільних відносин. Ця концепція має містити інформацію про мету та завдання правового регулювання, нові права та обов'язки учасників відносин, а також передбачувані соціально-економічні та інші наслідки прийняття нормативного акта. Закон також суттєво модернізує систему обліку та реєстрації НПА, зокрема запроваджує Єдиний державний реєстр НПА, систему правового моніторингу чинних правових документів на предмет оцінки ефективності їх застосування та інші важливі ініціативи, що мають сприяти підвищенню ефективності законодавчого процесу. Але головне, що цей закон також відкриє можливість для законодавчого врегулювання лобіювання в Україні, адже даним законодавчим актом прямо визначається зобов'язання Кабінету Міністрів розробити протягом півроку законодавчий акт про лобізм. У ньому також створюється відповідне правове підґрунтя для реалізації цього задумку, зокрема, за рахунок:

- введення таких правових категорій, що мають безпосередню конотацію із об'єктами та суб'єктами лобістові діяльності, тобто суб'єктів

правотворчої діяльності, до яких належать органи публічної влади, їх посадові особи та інші суб'єкти правотворчої ініціативи, та заінтересованих осіб – широкого кола осіб та організацій, що відносяться до інституцій громадянського суспільства, бізнесу та інших соціальних і професійних груп, на яких може потенційно впливати прийняття НПА;

- визначення конкретних механізмів публічного лобістського впливу на законодавців, зокрема т.з. "незалежної експертизи нормативно-правового акту" збоку різного плану експертних і наукових організацій та інших суб'єктів, що володіють відповідними компетенціями (надання експертних послуг є вагомим інструментом лобістської діяльності у світовій практиці), проведення публічних консультацій із заінтересованими особами стосовно кожного проекту НПА (за деякими виключеннями), обов'язковість якої відтепер закріплюється на законодавчому рівні, що також використовується лобістами в якості інструменту законного лобіювання інтересів [131].

Розроблений НАЗК у жовтні 2023 р. новий законопроект під назвою "Про добросовісне лобіювання в Україні" очевидно готувався з огляду на вище вказані та інші положення Закону "Про правотворчу діяльність". Його текст станом на кінець жовтня 2023 р. ще не був офіційно опублікований для ознайомлення широкою науковою спільнотою та громадськістю та ще не зареєстрований у Верховній Раді України. Втім, із відкритих даних, відомо, що в проекті визначено, які сфери суспільних відносин та види нормативних актів не можуть бути предметом лобіювання, зокрема ті, що стосуються порушення державного суверенітету та територіальної цілісності держави, обмеження прав і свобод людини та громадянина, зачіпають питання національної безпеки та оборони, судових рішень судів вищої інстанції, а також реалізацій виборчих прав та самого процесу виборів. Крім того, законопроектом передбачається створення, відповідно до поширеної у європейських країнах практики, публічного реєстру суб'єктів лобістської діяльності (в законопроекті – це "Реєстр прозорості"). Принципова різниця із більшістю інших подібних

законопроектів, що ініціюватися раніше (за виключенням законопроекту № 3059-1), полягає в тому, що функції контролю за лобістською діяльністю, у тому числі, адміністрування даного реєстру покладено саме на НАЗК. Так само на цей орган має затверджувати і Кодекс етичної поведінки лобіста. Як зазначалося вище, ідея покладання функцій контролю саме на НАЗК, як з точки зору реальної спроможності цього органу їх виконувати на тлі і без того широко спектру обов'язків, так і з позицій здатності бути політично неупередженим в цьому питанні, викликає сумніви.

Отож, проведений аналіз існуючих на даний момент законопроектів вказує на різні підходи законодавців щодо механізму правового врегулювання лобізму в Україні. Законопроекти не чітко встановлюють суб'єктність лобістів, їх права, обов'язки та відповідальність, передусім за порушення антикорупційного законодавства. В одних законопроектах пропонується реєструвати суб'єктів лобістської діяльності у спеціальних реєстрах, інші – тільки у Парламенті. При цьому різняться і підходи щодо уповноваженого вести реєстр лобістів, слідкувати за їх звітністю та поведінкою органу. Втім вважаємо релевантною, що відповідає кращому світовому досвіду, ідею сформувати новий спеціальний орган, на кшталт вище вказаної Реєстраційної палати з питань лобіювання та лобістської діяльності, на яку будуть покладені функції ведення Єдиного реєстру суб'єктів лобістської діяльності, контролю та нагляду за лобістською діяльністю. Поряд із цим моніторинг правопорушень законодавства про лобістську діяльність, котрі будуть мати саме корупційну природу, вважаємо за краще віддати НАЗК.

На основі аналізу вітчизняних законопроектів про лобізм та зарубіжного досвіду регулювання лобістської діяльності, вважаємо за доцільне сформулювати наступні пропозиції, які можуть бути враховані при прийнятті законодавчого акту, який би врегулював питання функціонування інституту лобізму та забезпечував антикорупційну природу цього явища в Україні:

– з метою забезпечення рівних, недискримінаційних можливостей до здійснення впливу на органи публічної влади за допомогою інструменту

лобіювання зняти усі нечіткі питання щодо роз'ясненні сутності лобіювання (зокрема, некоректного ототожнення лобіювання із підприємницькою діяльністю і громадянством), чітко визначивши статус суб'єкта лобіювання як фізичну або юридичну особу, котра зареєстрована у спеціальному реєстрі. Це дозволить, серед іншого, громадським об'єднанням антикорупційного спрямування здійснювати вплив на органи публічної влади – суб'єктів антикорупційної політики через інструмент лобіювання;

- забезпечити максимально спрощену і безоплатну процедуру реєстрації, звітності та перевірки діяльності суб'єктів лобіювання з метою уникнення ризиків дискримінаційного характеру, коли одним суб'єктам, що представлятимуть, наприклад, інтереси велико бізнесу, буде легше зареєструватися ніж суб'єктам т.з. громадського лобіювання;

- з метою підвищення прозорості лобістської діяльності в органах публічної влади визначити чіткий перелік публічних осіб, з якими лобіст має право взаємодіяти, зокрема, осіб, які займають політичні посади в органах публічної влади, народних депутатів, депутатів місцевих рад, посадових та службових осіб органів публічної влади всіх рівнів, державних і комунальних підприємств та інших суб'єктів. За основу може бути взята американська норма про охоплених посадових осіб. Крім того, в законі мають бути обов'язкового представлені новели, присвячені стандартам етичної поведінки як самих лобістів, так і об'єктів лобістського впливу, а саме вище означених публічних осіб, на чому акцентувалася дослідницька увага у п.п. 3.1.

- з точки зору національної безпеки держави передбачити ведення моніторингу лобістських інтересів іноземних юридичних осіб.

Очевидно, що прийняття тільки базового закону не призведе автоматично до очікуваних позитивних наслідків у сфері легалізації лобізму в Україні. Зарубіжний досвід свідчить, що базовий нормативно-правовий акт не здатний охопити увесь спектр лобістської діяльності. Інституалізація практик лобізму в Україні має супроводжуватися законодавчою роботою у суміжних сферах запобігання політичній корупції. Зокрема, як ми вказували вище,

повинні бути ухвалені етичні кодекси поведінки парламентарів та посадових осіб публічної влади. І, поряд із цим, в окремому документі, що має розробити спеціальний орган з питань регулювання лобістської діяльності спільно з НАЗК, закріпити етичні стандарти поведінки лобістів.

3.4. Удосконалення участі інституцій громадянського суспільства у запобіганні і протидії політичній корупції

У демократичних державах до системи запобігання та протидії політичній корупції, належать не тільки сукупність державних органів, уповноважених на здійснення антикорупційної діяльності. Серед суб'єктів запобігання політичній корупції необхідно окремо виділити організації громадянського суспільства (далі – ОГС). Світовий досвід засвідчує, що забезпечення ефективної антикорупційної політики потребує спільної участі в цьому процесі органів влади та інституцій громадянського суспільства, адже роль неурядових організацій, як справедливо вказує М. Мельник, полягає передусім у сприянні прозорості діяльності владних структур, а це створює сприятливі умови для більш ефективної роботи системи запобігання та протидії корупції [88, с. 254].

Основними формами громадської участі у запобіганні та протидії політичній корупції, на думку дослідників (див.: [166; 168; 193, с. 161-162, 165; 200], можуть бути:

1. Моніторинг діяльності органів публічної влади. Однією з ключових цілей моніторингової діяльності ІГС є забезпечення підзвітності урядових та комерційних структур. Відтак об'єктом моніторингу можуть бути різноманітні суб'єкти: органи виконавчої влади та представницькі органи влади, приватні та фінансові установи, політичні партії, судові установи тощо.

2. Розвиток системи просвітницької діяльності серед громадян та окремих соціальних груп Проведення правової освіти серед населення та захист їхніх прав може бути ключовою ланкою у боротьбі з політичною

корупцією. На думку фахівців, існує кілька підходів до вирішення проблеми правового захисту та освіти громадян, які виконують ІГС. Перший підхід полягає в наданні юридичних послуг всім категоріям населення шляхом забезпеченню усіх громадян доступом до високоякісної правової допомоги. До другого підходу відноситься надання юридичних послуг конкретним соціальним групам, наприклад, людям із обмеженими можливостями або малим підприємцям;

3. Утворення коаліцій, яка дає змогу ефективно та цілеспрямовано займатися антикорупційною діяльністю. Ці інституціональні об'єднання мають великий потенціал для спільної просвітницької діяльності з питань формування громадської думки стосовно проблеми корупції як серед своїх членів, так і в суспільстві в цілому. Це стосується не лише надання інформації, а й активної роботи зі свідомим формуванням антикорупційних цінностей та переконань громадян. Такі об'єднання можуть приймати різні організаційні форми, однак основними серед них є три: коаліція громадських організацій (формальна, офіційно зареєстрована, чітко структурована, з програмою дій або неформальна, ситуативна, слабо структурована); мережева структура з уже існуючих організацій, які об'єднані спільною стратегічною метою – запобігання та протидія політичній корупції; створення нових неурядових організацій, які орієнтуються виключно на боротьбу з політичною корупцією;

4. Участь в удосконаленні антикорупційного законодавства. До речі, як вже зазначалося вище (у п.п. 2.2) Закон України "Про запобігання корупції" [132], а саме стаття 21, визначає основні правові форми участі громадськості в заходах щодо запобігання корупції. Так, громадські об'єднання, їх члени або уповноважені представники мають право:

- інформувати уповноважені органи у сфері протидії корупції, представників інших державних і муніципальних органів влади, установ, підприємств та організацій про виявлені випадки корупційних правопорушень, та конфлікту інтересів;

- здійснювати громадський контроль у сфері запобігання корупції;

- приймати участь у парламентських слуханнях та інших заходах, пов'язаних із запобіганням корупції;
- замовляти або самостійно проводити громадську антикорупційну експертизу НПА (далі – громадська антикорупційна експертиза НПА) та проектів НПА, надавати рекомендації до відповідних органів на основі результатів такої експертизи, а також отримувати відповіді від цих органів щодо урахування наданих пропозицій;
- подавати суб'єктам законодавчої ініціативи пропозиції щодо вдосконалення законодавства, що регулює відносини у сфері запобігання та протидії корупції;
- здійснювати заходи щодо інформування громадськості стосовно питань запобігання корупції;
- замовляти або самостійно проводити дослідження, включаючи наукові та соціологічні дослідження, у відповідній сфері [132].

Крім того, закон надає право громадськості запитувати та одержувати від органів публічної влади інформацію про діяльність щодо запобігання корупції та здійснювати інші не заборонені чинним законодавством заходи з протидії та запобігання корупції.

На нашу думку, саме громадськість може просувати серед законодавців ініціативу щодо правового визначення поняття, видів та сфер прояву політичної корупції; включення цих положень у чинний Закон України "Про запобігання корупції".

Нарешті ще одним механізмом участі громадських організацій у заходах із запобігання та протидії політичній корупції є громадський контролю за діяльністю державного керівництва, народних депутатів і депутатів місцевих рад, посадових осіб державних органів і місцевого самоврядування, забезпечення їх політичної та правової відповідальності за протизаконні дії корупційної природи. Наразі вкрай важливе значення для успішного здійснення громадського контролю у сфері запобігання корупції, у тому числі,

політичній, має вище зазначена стаття 21 Закон України "Про запобігання корупції".

Водночас, проблемою цього Закону та власне і всього українського законодавства є те, що в ньому не тільки не міститься правового визначення самого поняття "громадський контроль", але воно не обґрунтовано диференціюється від інших, притаманних саме такій діяльності форм участі громадськості в заходах щодо запобігання корупції, котрі мають виражену контролюючу, наглядову і попереджувальну функції. Це: повідомлення про корупційні правопорушення, виявлені ОГС; проведення громадської антикорупційної експертизи НПА та їх проектів, внесення пропозицій щодо вдосконалення відповідного законодавства.

Щодо здійснення інших заходів щодо запобігання корупції, які Законом не конкретизуються але і не забороняються, то під ними можна розуміти інші механізми громадського контролю, які не визначені у Законі, але практикуються в Україні.

Так, О. Новіков у нещодавньому дисертаційному дослідженні, присвяченому проблематиці громадського контролю, виділяє наступні: громадська експертиза діяльності ОБВ; аналіз регуляторних актів органів влади у сфері господарських відносин; моніторинг виконання державних регіональних та інших програм; антикорупційні розслідування журналістів; експертна діяльність громадських рад та інших консультативно-дорадчих органів [102, с. 116]. Громадські об'єднання здійснюють фінансовий моніторинг дотриманням законодавства про публічні закупівлі. Контролювати, якою мірою члени представницьких органів влади представляють інтереси своїх виборців. Для цього громадські експерти порівнюють положення програм передвиборної кампанії політичних партій із їх конкретною діяльністю; аналізують фінансову звітність політичних партій, майнові та фінансові декларації народних депутатів та депутатів ОМС тощо.

Об'єктивно, всі ці механізми громадського контролю можуть бути застосовані у комплексі для нагляду за діяльністю чи бездіяльністю органів влади у сфері запобігання і протидії політичній корупції.

Разом із тим ми поділяємо думку О. Новікова, що з-поміж усіх форм і способів громадського контролю у сфері запобігання політичній корупції, саме громадська антикорупційна експертиза НПА є єдиним таким інструментом, призначення якого полягає у викриванні та попередженні ризиків, що мають корупційну природу, ще на етапі формування правил функціонування тієї чи іншої сфери політичних, економічних та інших суспільно відносин [102, с. 116] відтворення політичної корупції в українській державі. Саме тому проблематика здійснення громадської антикорупційної експертизи заслуговує на окрему увагу.

Питання проведення громадської антикорупційної експертизи НПА регламентує низка правових актів і документів. Закон України "Про запобігання корупції" є безперечно основним із них.

Так, замовники і виконавці громадської антикорупційної експертизи НПА, відповідно до статей 21 і 55 можуть:

- подавати пропозиції до органів державної влади на підставі результатів антикорупційної експертизи та отримувати відповіді від відповідних органів про врахування їхніх рекомендацій;

- проводити антикорупційну експертизу у різних сферах, зокрема: прав та свобод людини і громадянина, повноважень державних та місцевих органів влади та їх посадових і службових осіб, надання публічних послуг, розподілу та витрачання бюджетних коштів різного рівня, державних закупівель тощо;

- проводити громадську антикорупційну експертизу чинних НПА та проектів НПА за ініціативою і за кошт фізичних і юридичних осіб, громадських об'єднань.

Варто відзначити, що громадська антикорупційна експертиза НПА на відміну від тієї, яку проводить Міністерство юстиції України, не є

обов'язковою. Хоча її результати підлягають обов'язковому розгляду розробниками НПА, що має очевидні переваги особливо при здійсненні антикорупційної експертизи в рамках діяльності громадських рад (далі – ГР). Останні можуть: отримувати спрощений доступ до проектів НПА та іншої необхідної інформації; створювати необхідні умови для залучення експертів; статус ГР передбачає, що ОБВ повинен в обов'язковому порядку розглядати їх висновки і пропозиції.

Крім того, право на проведення ОГС і громадянами та антикорупційної експертизи НПА також передбачається у положеннях:

Закону України "Про демократичний цивільний контроль над воєнною організацією і правоохоронними органами держави" від 19 червня 2003 р. № 975-IV [129], що гарантує право ІГС проводити експертизу законопроектів проектів державних програм та інших рішень у відповідній сфері, а також за результатами такої експертизи надавати свої пропозиції органам, що відносяться до Воєнної організації держави та правоохоронної системи;

Регламенту Кабінету Міністрів України [138], згідно з яким при здійсненні такої експертизи розробник НПА має за зверненням її суб'єктів надати проект НПА та інші пов'язані із ним матеріалами (наприклад, опис), вказати чіткі строки завершення його розгляду. Крім того, Регламент прямо зобов'язує Кабінет Міністрів України розглянути висновки відповідної антикорупційної експертизи.

Однак, вище означені нормативно-правові акти не пропонують імперативної вимоги для розробників НПА враховувати результати громадської антикорупційної експертизи, адже в ній йдеться тільки про обов'язок орану влади оприлюднювати їх.

Українська нормативно-правова база, а саме постанова Кабміну № 976 від 5 листопада 2008 року [137], також дозволяє проводити громадську антикорупційну експертизу НПА в рамках такого інструменту громадського контролю як громадська експертиза діяльності ОБВ. Процедура громадської експертизи діяльності ОБВ, визначена відповідною постановою Уряду в

"Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади" (далі – Порядок), може включати в себе оцінку нормативно-правових актів на предмет наявності в них корупційної складової, розробка яких є функціональною частиною діяльності відповідних органів влади.

Втім громадська антикорупційна експертиза НПА у такій формі не користується великою популярністю серед організацій громадянського суспільства з ряду причин. О. Новіков, який присвятив частину свого дисертаційного дослідження "Громадський контроль як інструмент підвищення ефективності державного управління в Україні" [102] ґрунтовному аналізу застосування відповідного способу громадського контролю, виділяв наступні:

по-перше, і головне, сам по собі аналіз НПА ОБВ на предмет виявлення корупціогенних чинників не є для суб'єктів громадської експертизи ОБВ основною ціллю оцінки діяльності органу, а скоріше побічним продуктом;

по-друге, громадська експертиза діяльності ОБВ, як слідує і самої назви інструменту, може стосуватися нормотворчої діяльності (і то по окремим напрямкам) лише суб'єктів виконавчої гілки державної влади, водночас органи місцевого самоврядування не мають прямого обов'язку реагувати на запити щодо її проведення. На відміну від цього, об'єктом громадської антикорупційної експертизи НПА є нормативні акти, незалежно від того, хто є їх розробником (суб'єктом прийняття) – ОБВ чи ОМС;

по-третє, процедура проведення громадська експертиза діяльності ОБВ обмежує суб'єкта громадської антикорупційної експертизи НПА стосовно вибору типу правового документа ОБВ для аналізу, які у відповідному Положенні можуть бути: державними цільовими та регіональними програмами, програмами соціально-економічного розвитку, проектами бюджетів різних рівнів, розпорядчими документами відповідних органів. Поряд із цим проводити громадський антикорупційний аналіз нормативно-правових актів, котрі, наприклад, мають відношення до сфери регулювання прав та свобод людини і громадянина, а також проведення тендерних

процедур, у рамках зазначеного правового інструменту не має великого сенсу. Оскільки ці сфери діяльності ОБВ згідно Положення не є його об'єктами [102, с. 133-134].

Також громадську антикорупційну експертизу НПА можна здійснювати в рамках діяльності консультативно-дорадчих органів, передусім громадських рад, створених при ОБВ та інших інституціях публічної влади і управління. Останні, до-речі, функціонують при НАЗК, Міністерстві юстиції та Комітеті Верховної Ради України з питань запобігання і протидії корупції (Громадська експерта рада). Згідно українського законодавства, проведення громадської антикорупційної експертизи проектів НПА є однією і компетентностей таких громадських дорадчих органів.

Щодо правових аспектів роботи громадських консультативних органів, то тут варто зазначити, що висновки ГР не є обов'язковими для врахування органами влади з функціями запобігання і протидії політичній корупції. Попри останні зміни у нормативно-правовій базі, є ще низка невирішених проблем, пов'язаних із правовим забезпечення діяльності подібного типу громадських консультативно-дорадчих органів: невисока здатність ГР, у тому числі внаслідок часткової чи повної зайнятості їхніх членів своєю основною професійною діяльністю, належним чином планувати та проводити засідання, кількість яких зазвичай не перевищує чотирьох на рік; систематичне ігнорування органами влади рекомендацій громадських рад та/або досить поверхневий їх розгляд; Також варто враховувати, що функціональним призначення громадських консультативних органів є перш за все сприяння в організації і проведенні публічних консультацій урядових ініціатив. Із цих причин кількість саме антикорупційних експертиз НПА, що проводяться громадськими радами, залишається вкрай низькою [102, с. 133-134].

Виключенням зі правил є хіба що Рада громадських експертиз при Комітеті Верховної Ради з питань антикорупційної політики. З моменту утворення Ради у 2015 р. її експерти зазначають, що відповідним

парламентським комітетом враховуються близько 70% їхніх пропозицій [2, с. 157].

Щодо ефективності проведення громадських антикорупційних експертиз НПА в Україні, то як свідчить практика, їх результативність передусім залежить від активності громадських експертів та позиції конкретного розробника правових актів.

Так, за весь період своєї роботи Рада громадських експертиз при Комітеті Верховної Ради України з питань антикорупційної політики, спромоглася проаналізувати понад 5700 проектів законів. У 642 законопроектів Радою було виявлено корупційні ризики. Також щодо 1818 актів експерти консультативно-дорадчого органу висловили певні зауваження. Тобто з усієї маси опрацьованих проектів НПА, за деякими підрахунками, 11,19% були визнані як такі, що мають ризик корупції [102, с. 124].

Також доцільно навести приклад роботи Центру політико-правових реформ (далі – ЦППР). За період з листопада 2014 по червень 2016 рр. експертами ЦППР було проаналізовано 385 законопроектів, внесених на розгляд парламенту VIII скликання. Фахівці ЦППР виявили корупційній ризики у майже третині з усіх проаналізованих документів [30]. Крім того, протягом 2019 – 2021 рр. експертами даного ГО було проаналізовано ще понад десятка законопроектів ВРУ вже IX скликання, з яких половина була оцінена як така, що мала високу корупційну складову [7].

Для порівняння проаналізуємо звітність розробників проектів НПА.

Так, відповідно до звітів профільного комітету Верховної Ради з питань антикорупційної політики за період з листопада 2014 року по 2022 рік [48; 49; 50], останній підготував експертних висновків на проекти нормативно-правових актів, винесених на розгляд парламенту, у кількості 7529. Прикметно, що серед такої кількості Комітет виявив корупціогенні положення тільки у 529 законопроектах. Якщо підрахувати у процентах, то вийде тільки 6,91% актів із тих, що аналізувалися Комітетом.

За результатами альтернативного аналізу ефективності проведення державної антикорупційної експертизи Міністерством юстиції, презентованого у 2019 р. [172], було показано, що з 3,6 тис. проектів актів Кабінету Міністрів Міністерством юстиції не було знайдено корупціогенних факторів у жодному з них. Стосовно ж проведеної міністерством антикорупційної експертизи чинних НПА, то їх кількість на той момент не перевищувала 20, із яких тільки декілька були помічені як такі, що не відповідають антикорупційному законодавству [172, с. 24].

Стосовно НАЗК, то за період 2016–2018 рр. дана антикорупційна інституція проаналізувала лише 15 законопроектів. При цьому, строго кажучи, подібний аналіз не відповідав основним критеріям інструменту антикорупційної експертизи (наявності або відсутності корупціогенних чинників, пропозицій з мінімізації/усунення виявлених ризиків) [2, с. 155]. Лише з початку 2020 р., коли НАЗК розпочало регулярно публікувати висновки антикорупційних експертиз відповідно до затвердженої методології, агентство запрацювало у повну силу по відповідному напрямку. Як наслідок, тільки за січень-жовтень 2022 року НАЗК провело 51 повноцінну антикорупційну експертизу [6].

Отож, можна зробити висновок, що результативність громадських антикорупційних експертиз НПА виявилась очікувано вищою, ніж у органів влади. Однак декілька активних ІГС, наприклад, такі як ЦПСА, УППІ, ЦППР, котрі не володіють таким інформаційно-аналітичним ресурсом як їх колеги – виконавці державної антикорупційної експертизи, об'єктивно не спроможні охопити весь обсяг правових документів держави. Тому варто погодитись із думкою окремих дослідників, що експертний потенціал антикорупційних ІГС витрачається передусім на аналіз найбільш важливих для держави і суспільства нормативно-правових актів [102, с. 125] – тих, що регулюють сфери, де ризик політичної корупції може бути найвищим.

В цілому, чинна нормативно-правова база так і не запровадила істотних важелів для забезпечення врахування інституціями влади висновків

громадських антикорупційних експертиз НПА. Якщо з боку останніх мають місце порушення процедури їх проведення, це зазвичай не має суттєвого впливу на подальше проходження правового акту у парламенті чи міністерствах. Це підтверджується, даними громадських експертів, згідно з якими депутатським корпусом Верховної Ради у кінцевому рахунку у 95% випадків ігноруються висновки громадської антикорупційної експертизи НПА [201].

При всіх вагомих перевагах інструменту громадської антикорупційної експертизи НПА, її не можна назвати достатньо дієвим засобом участі організацій громадянського у запобіганні і протидії політичній корупції органів публічної влади. І це притому, що така форма громадського антикорупційного контролю вимагає солідної кваліфікації від її виконавців. Натомість інтелектуальний потенціал громадських антикорупційних експертів може бути просто проігнорований або вихолощений розробниками актів, що має місце частіше, ніж хотілося.

Враховуючи вище означене, уповноваженим суб'єктам запобігання і протидії політичній корупції пропонуємо вдосконалити механізми участі громадянського суспільства у відповідній діяльності наступним чином.

- вважаємо, що нова Антикорупційна стратегія повинна містити науково обґрунтовану модель громадської участі у запобіганні корупції. Це потребує розробки програми щодо реалізації засад участі громадянського суспільства в антикорупційному контролі діяльності суб'єктів владних повноважень та розпорядників бюджетних коштів, у тому числі політичних партій, чия статутна діяльність фінансується з державного бюджету;

- запустити єдиний електронний реєстру даних про результати громадських антикорупційних експертиз НПА та інших форм громадського контролю (громадської експертизи діяльності ОБВ, висновків ГР та інших консультативно-дорадчих органів) діяльності суб'єктів, на яких поширюється дія Закону "Про запобігання корупції";

- зобов'язати НАЗК у Національній доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики, висвітлювати узагальнені результати участі громадськості у в заходах щодо запобігання корупції

- вдосконалити правовий механізм проведення громадських антикорупційних експертиз НПА, зокрема, розробити чіткий порядок здійснення такої експертизи, у тому числі, зобов'язати розробників НПА враховувати при підготовці їх фінальної версії рекомендацій висновків відповідної громадської антикорупційної експертизи;

- залучити ОГС у розробку нормативно-правової бази, що визначає засади запобігання політичній корупції як особливої форми корупції.

Вказані пропозиції, на нашу думку, мають суттєво підвищити ефективність участі громадянського суспільства у запобіганні і протидії політичній корупції.

Висновки до Розділу 3

За результатами проведеного аналізу обґрунтовано, що подальший розвиток системи запобігання і протидії політичній корупції в Україні не буде успішним без інтеграції політичних та етичних компонентів в її структуру. Показано, що вироблення політичної волі у суб'єктів запобігання і протидії політичній корупції, є одним і ключових умов для розвитку досліджуваної системи. Серед механізмів вироблення відповідної політичної волі виділено правову імплементацію етичних стандартів поведінки парламентарів та державних службовців, впровадження меритократичних принципів у механізм селекції і просування по кар'єрній драбині чиновників, що дозволяє запобігати деструктивним на державній службі явищам фаворитизму, непотизму і т.п. (вимоги володіти останніми компетентністю "доброчесності та дотримання правил етичної поведінки" є тому яскравим прикладом). Визначені конкретні інструменти інституціалізації відповідних новацій. В якості правового механізму впровадження стандартів етичної поведінки народних депутатів та

інших публічних осіб, уповноважених на виконання функцій держави, запропоновано: ухвалити Кодекс етичної поведінки народних депутатів, що спрямований на врегулювання конфлікту інтересів у депутатській діяльності; в законодавчому акті, що має легалізувати і врегулювати лобістську діяльність в Україні, імплементувати принцип неприпустимості вчинення народним депутатом вчинків, що ганьблять його честь і гідність та завдають шкоди репутації законодавчого органу, визначити в ньому механізм врегулювання явища "дверей, що обертаються", а також запровадити санкційні норми за порушення правил етичної поведінки для всіх суб'єктів, на яких розповсюджується даний закон; внести зміни у правовий акт, що регулює питання проведення конкурсів на зайняття посад державної служби, за якими оцінка доброчесності та дотримання правил етичної поведінки повинна проходити у формі тестування.

Обґрунтовано, що демократизація виборчого процесу та загалом виборчої системи, що спрямована на підвищення прозорості електоральних процедур, їх фінансового та матеріального забезпечення, зокрема через впровадження системи фінансової звітності та створення виборчих фондів, а також інших інструментів підвищення доброчесності учасників електорального процесу, може бути ефективним засобом запобігання політичній корупції у політичній системі. Визначається, що у цьому напрямі необхідно вживати наступні заходи:

- встановити аналогічно до парламентських та президентських виборів фінансові ліміти для виборчих фондів партій та кандидатів, що приймають участь у місцевих виборах, за-для нівеляції істотних диспропорції в можливостях їх учасників належним чином представити та прорекламувати себе перед виборцями;

- змінити поріг чисельності виборців у територіальних громадах із 10 тис. у бік його збільшення (до 30-35 тис. виборців) для того, щоб вибори в таких громадах проводились за мажоритарною системою, котра є більш пристосованою для артикуляції і агрегації інтересів їх жителів;

- встановити аналогічно до парламентських та президентських виборів фінансові ліміти для виборчих фондів партій та кандидатів, що приймають участь у місцевих виборах, за-для нівеляції істотних диспропорцій в можливостях їх учасників належним чином представити та прорекламувати себе перед виборцями;

- встановити максимальний ліміт (квоти) на обсяг політичної реклами та агітаційних матеріалів, розміщених на носіях зовнішньої реклами на території територіальних громад, для кожного учасника виборів, що має визначатися за однаковими критеріями; запровадити механізм жеребкування для розподілу рекламних площ відповідно до квот, а також практики ведення органами місцевої влади офіційних реєстрів рекламних площ, спеціально виділених для розміщення матеріалів передвиборної агітації на територіях, що перебувають під їхньою юрисдикцією.

- чітко окреслити критерії визначення прихованої передвиборної агітації, що розповсюджується поза законодавчо встановленими строками; також потрібно визначити період, коли така реклама починає вважатися передвиборчою агітацією, тобто стає забороненою (наприклад, за рік до старту виборчого процесу);

На основі аналізу зарубіжної практики регулювання лобістської діяльності, особливо американської, яка демонструє достатньо успішний досвід у ньому аспекті, обґрунтовано необхідність інституціалізації лобістської діяльності в якості перспективного напрямку запобігання політичній корупції в Україні.

Показано, що в Україні, не зважаючи на стійку асоціацію корупційних політичних практик із лобізмом, ведеться активна законопроектна робота в цій галузі, котра віддзеркалює різні підходи щодо механізму правового врегулювання лобізму в Україні. Сформульовані пропозиції, які можуть бути враховані при прийнятті законодавчого акту, що врегулює лобізм в нашій державі, а також забезпечать антикорупційну природу цього явища шляхом: забезпечення рівних, недискримінаційних можливостей до здійснення впливу

на органи публічної влади за допомогою інструменту лобіювання; забезпечення максимально спрощеної і безоплатної процедури реєстрації, звітності та перевірки діяльності суб'єктів лобіювання; запровадження чіткого переліку публічних осіб, з якими лобіст має право взаємодіяти, зокрема, осіб, які займають політичні посади, народних депутатів, інших посадових і та службових осіб, а також принципів етичної поведінки вказаних публічних осіб та суб'єктів лобістської діяльності, на яких має ґрунтуватися відповідна взаємодія; запровадження моніторингу лобістських інтересів іноземних юридичних осіб; формування спеціального органу з питань регулювання лобістської діяльності; розробити спільно з НАЗК окремий документ (кодекс), що деталізуватиме етичні стандарти поведінки лобістів;

Визначені шляхи удосконалення участі громадянського суспільства у запобіганні і протидії політичній корупції. Показано, що ефективність і результативність здійснення громадського контролю антикорупційної спрямованості в Україні в цілому залежить від обраної позиції органу влади щодо використання її результатів, тобто визначаються бажанням державних суб'єктів запобігання корупції активно залучати експертну думку громадських об'єднань щодо аналізу законодавчих та інших правових ініціатив на предмет корупційних ризиків (чия активність і ефективність, як показало дослідження перевищує відповідні контролюючі дії уповноважених державних суб'єктів запобігання корупції у законодавчому процесі) та враховувати пропозиції громадськості при ухваленні кінцевих варіантів правових документів. Зроблено висновок, що в цілому вітчизняна нормативно-правова база не запровадила істотних важелів для врахування інституціями влади висновків громадських антикорупційних експертиз та подібних інструментів.

У зв'язку з цим запропоновано вдосконалити механізми участі громадянського суспільства і наступним чином: доручити Кабінету Міністрів України розробити робочу модель громадської участі у запобіганні корупції, зокрема засад участі громадянського суспільства в антикорупційному контролі діяльності суб'єктів владних повноважень та розпорядників

бюджетних коштів; вдосконалити правовий механізм проведення громадських антикорупційних експертиз НПА та запустити єдиний електронний реєстр даних про результати громадських антикорупційних експертиз НПА та інших форм громадського контролю; запровадити моніторинг результатів участі громадськості в заходах щодо запобігання корупції; залучити ІГС у розробку нормативно-правової бази, що визначає засади запобігання політичній корупції як особливої форми корупції.

Функціонально всі ці засоби спрямовані на підвищення прозорості діяльності й відповідальності перед суспільством суб'єктів політичних відносин, що є необхідною умовою для стримування розповсюдження корупційних практик в політичних інституціях, зокрема таких як непотизм, фаворитизм, клієнтелізм і т.п.

ВИСНОВКИ

У дисертації узагальнено та вирішено актуальне наукове завдання, що полягає в обґрунтуванні теоретико-методологічних і практичних положень щодо становлення системи запобігання та протидії політичній корупції в сучасній Україні та перспективних напрямів її вдосконалення. Одержані наукові результати дозволили сформулювати наступні висновки теоретичного та науково-практичного характеру.

1. Розкрито теоретико-методологічні підходи до розуміння природи та походження корупції, на основі чого виділено наступні її характерні риси: соціально деструктивні наслідки; специфічність кола її суб'єктів, серед яких завжди є особи, уповноважені на здійснення певних суспільних функцій; девіантний характер соціальних інтеракцій, що виникають у середовищі її учасників, відхилення від загальноприйнятих і притаманних державним інститутам норм і правил особистої та професійної поведінки (наприклад, неправомірний характер використання посадового становища, непотизм, фаворитизм тощо); егоїстична, корислива мотивація при задоволенні особистих інтересів і потреб її суб'єктів; організованість її учасників, часто у формі розгалуженої мережі; використання схожих зі світом організованої злочинності схем отримання неправомірної вигоди за рахунок використання (експлуатації) чужих ресурсів. Решта ознак є вторинними по відношенню до них, оскільки є конкретними проявами означених явищ.

2. Визначено сутність та характерні риси політичної корупції як неформального політичного інституту, що полягає в наступному: її основними сферами (інституційним середовищем) є система політичного управління суспільством (конкретно вищий рівень державного й регіонального управління, партійна і виборча системи); характеризується використанням її суб'єктами протиправних або неформальних політичних і соціальних практик за-для досягнення політичних цілей, обумовлених бажанням отримати та/або зберегти за собою або іншими заінтересованими групами політичну владу або

політичний вплив; через приналежність її носіїв до вищих щаблів політичної влади або наближеності до центрів прийняття рішень в державі може мати безпосередній вплив на вироблення та реалізацію внутрішньої та зовнішньої політики держави всупереч національним інтересам. Обґрунтовано, що політична корупція у такому розумінні являє собою девіантну соціальну поведінку, що характеризується використанням її суб'єктами (акторами політичного процесу та носіями публічної влади) інструментарію протиправних і неформальних політичних і соціальних практик, обумовлених мотивацією одержання насамперед політичної вигоди та інших переваг, що дає доступ до політичної влади в державі.

3. Розкрито основні види, форми та сфери прояву політичної корупції в політичній системі сучасного суспільства. Встановлено, політична корупція має великий спектр правових і соціально-політичних деструктивних проявів, які можна виділити у такі тісно пов'язані між собою групи: високопосадова корупція, що практикується в центральних, регіональних і місцевих органах публічної влади і націлена на збереження, отримання, поділ, зміцнення політичної влади; партійна корупція, що пов'язана із тіньовими способами фінансування партій; електоральна корупція, що пов'язана зі створенням різними незаконними методами переваг над іншими учасниками виборів, у тому числі через використання адміністративного, силового, фінансового, інформаційного і навіть законодавчого ресурсу; лобістська корупція, що пов'язана із непрозорими практиками впливу на законодавців та інших суб'єктів вироблення політичних рішень в державних органах і супроводжується зловживанням посадовим становищем, перевищенням посадових повноважень, підкупом тощо; клієнтсько-патронажна корупція, що проявляється у передусім у таких явищах як непотизм, фаворитизм, клієнтизм, пов'язаних із кадровими призначеннями, тобто полягає у створенні переваг всупереч меритократичним принципам при зайнятті посад в органах влади, державних і комунальних компаніях за принципами особистої відданості патрону (партійному лідеру, високопосадовцю тощо).

4. Виявлені та охарактеризовані особливості запобігання і протидії політичній корупції в Європейському Союзі та державах-членах. Встановлено, що у запобіганні та протидії політичній корупції на території Євросоюзу основний акцент робиться на розбудові конвенційних норм, інституційної та інформаційної інфраструктури, необхідної для координації відповідної діяльності компетентних інституцій держав-членів. Особливостями запобігання та протидії політичній корупції в країнах-членах Євросоюзу, зокрема Франції, де проблема політичної корупції не є новою, та Фінляндії, як держави з традиційно низьким рівнем корупції, є формування розгалуженої інституційної системи боротьби із цим небезпечним соціально-політичним явищем, що спирається як на комунітарні норми, так і власну правову традицію, котра в основному сформувалася ще до піку активності інституцій Євросоюзу і продовжує в цілому ефективно працювати і зараз. Істотний поштовх для впровадження реформ у сфері боротьби з політичною корупцією сприяла перспектива вступу до ЄС східноєвропейських і південно-східних країн-членів ЄС, таких як Польща і Румунія, чії антикорупційні стратегії та законодавство базуються переважно на загальноєвропейських нормах права. В цілому, розбудова дієвої моделі запобігання та протидії політичній корупції в ЄС та державах-членах не стала такою ефективною без сильної політичної волі тих, хто реалізує державну антикорупційну політику, утвердження стійкого етичного компонента в правила, що регламентують поведінку політичної еліти, та громадського контролю діяльності відповідних суб'єктів.

5. Визначені особливості інституційно-правового забезпечення запобігання та протидії політичній корупції в Україні на сучасному етапі державотворення. Показано, що сучасний підхід до формування і розвитку нормативно-правової бази та інституційної інфраструктури запобігання і протидії політичній корупції в Україні характеризується несистемним підходом. З одного боку, у супереч опозиції політичних еліт, в державі триває оптимізація нормативно-правового та інституційного базису для запобігання та протидії політичній корупції серед посадових осіб за рахунок мінімізації

ризиків зупинення роботи антикорупційних органів. З іншого боку, на стале функціонування системи боротьби з політичною корупцією на сучасному етапі її розвитку впливають неформальні політичні методи, які містять елементи політичної корупції. Вони включають у себе: гальмування процесу прийняття ключових нормативно-правових актів щодо боротьби з корупцією, легалізації лобістської діяльності та запровадження етичних стандартів у парламентській діяльності; дестабілізацію нормальної роботи антикорупційної інфраструктури країни та її складових, зокрема, НАЗК, НАБУ та ВАКС. Крім того, через воєнний стан були заблоковані або обмежено доступ до антикорупційних реєстрів та інших систем відкритих даних, необхідних для здійснення ефективного громадського антикорупційного контролю над життям та діяльністю посадових осіб, що мають помітний шлейф корупційних дій.

6. Визначені та обґрунтовані перспективні напрями запобігання та протидії політичній корупції в Україні. Доведено, що Україна потребує дієвих механізмів вироблення політичної волі в українських суб'єктів запобігання і протидії корупції. В якості одного з них обґрунтована необхідність глибокої інтеграції в професійну діяльність і поведінку депутатського корпусу й осіб, призначених або обраних на політичні та вищі адміністративні посади, етичного компоненту шляхом: правової імплементації стандартів етичної поведінки відповідних суб'єктів, у тому числі в контексті легалізації лобістської діяльності; впровадження меритократичних принципів у систему рекрутування (кадрового набору) і кар'єрного росту відповідних суб'єктів. Визначені точкові законодавчі зміни спрямовані на демократизацію виборчого процесу у напрямі забезпечення рівного доступу до посад в державних і місцевих органів влади та формування нетолерантної до корупційних практик поведінки місцевої та національної політичної еліти. В цьому контексті дістали обґрунтування заходи з підвищення прозорості електоральних процедур у частині їх фінансового та матеріального забезпечення, стимулювання добросовісної поведінки учасників виборів та гарантування для

них рівних можливостей у використанні передбачених законодавством виборчих інструментів та технологій. Обґрунтовано необхідність інституціалізації лобістської діяльності в Україні (у формі законодавчого акту), загальний вектор якої має бути спрямований на ефективне балансування між гарантіями захисту прав суб'єктів лобістської діяльності від надмірного контролю і втручання збоку регулятора та стимулюючими заходами за-для максимальної відкритості процесу лобіювання і мінімізації корупційних методів впливу на суб'єктів прийняття політико-владних рішень. Розкрита роль інституцій громадянського суспільства у запобіганні і протидії політичній корупції в Україні, яка полягає в здійсненні громадського контролю діяльності суб'єктів владних повноважень та розпорядників бюджетних коштів, передусім через інструмент громадської антикорупційної експертизи НПА та участі в нормотворчому процесі з розробки антикорупційного та дотичного до питань запобігання і протидії політичній корупції законодавства.

7. Запропоновані практичні пропозиції з удосконалення системи запобігання і протидії політичній корупції з урахуванням зарубіжного досвіду.

Визначені конкретні інструменти розвитку етичної компоненти в українських суб'єктів запобігання і протидії політичній корупції як способу вироблення політичної волі у цій сфері, а саме запровадження на рівні правових документів (Кодексу етичної поведінки та закону про регулювання лобістської діяльності): принципу неприпустимості вчинення народним депутатом вчинків, що ганьблять його честь і гідність та завдають шкоди репутації законодавчого органу; санкційних норм за порушення правил етичної поведінки; механізму регулювання явища "дверей, що обертаються"; оцінки добросовісності та дотримання правил етичної поведінки державних службовців у формі тестування під час конкурсної процедури на зайняття посад державної служби.

Розроблено заходи з удосконалення правового забезпечення виборчого процесу як частини превентивних мір у сфері запобігання і протидії

політичній корупції в Україні, а саме: змінити поріг чисельності виборців у територіальних громадах із 10 тис. у бік його збільшення (до 30-35 тис. виборців); встановити аналогічно до парламентських та президентських виборів фінансові ліміти для виборчих фондів партій та кандидатів, що приймають участь у місцевих виборах; чітко окреслити критерії визначення прихованої передвиборної агітації, що розповсюджується поза законодавчо встановленими строками; встановити максимальний ліміт (квоти) на обсяг розміщених на носіях зовнішньої реклами політичної реклами та агітаційних матеріалів на території територіальних громад для кожного учасника виборів; запровадити механізм жеребкування для розподілу рекламних площ відповідно до квот.

Обґрунтовані пропозиції з інституціалізації лобістської діяльності в Україні шляхом: чіткого визначення статусу суб'єкта лобіювання як фізичної або юридичної особи, котра зареєстрована у спеціальному реєстрі; забезпечення максимально спрощеної і безоплатної процедури реєстрації, звітності та перевірки діяльності суб'єктів лобіювання; визначення чіткого переліку публічних осіб, уповноважених на виконання функцій держави (осіб, які займають політичні посади в державних органах влади, депутатів різних рівнів, інших посадових та службових осіб), з якими лобіст має право взаємодіяти, а також принципів етичної поведінки вказаних публічних осіб та суб'єктів лобістської діяльності, на яких має ґрунтуватися відповідна взаємодія; запровадження моніторингу лобістських інтересів іноземних юридичних осіб; доручення спеціальному органу з питань регулювання лобістської діяльності разом із НАЗК розробити Кодекс етичних стандартів поведінки лобістів.

Визначені шляхи удосконалення участі інституцій громадянського суспільства у запобіганні і протидії політичній корупції, що полягають: у науковому обґрунтуванні моделі громадської участі в антикорупційному контролі діяльності суб'єктів владних повноважень та розпорядників бюджетних коштів; запуску єдиного електронного реєстру даних про

результати громадських антикорупційних експертиз НПА та інших форм громадського контролю; запровадженні моніторингу результатів участі громадськості в антикорупційній діяльності суб'єктів її запобігання; вдосконаленні правового механізму проведення громадських антикорупційних експертиз НПА; стимулюванні залучення ІГС у розробку нормативно-правової бази, що визначить засади запобігання і протидії політичній корупції.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Алєканкіна К., Савченко О., Чабан У. Плюси та мінуси нового українського виборчого законодавства: диявол криється в деталях. VoxUkraine, 22 Жовтня 2020. URL: <https://voxukraine.org/plyusi-ta-minusi-novogo-ukrayinskogo-viborchogo-zakonodavstva-diyavol-kriyetsya-v-detalyah/> (дата звернення: 16.09.2022);
2. Альтернативний звіт з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики / [О. В. Калітенко, Д. О. Калмиков, І. Б. Коліушко та ін.] ; за заг. ред. М. І. Хавронюка. К., 2019. 366 с.;
3. Альтернативний звіт з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики / [О. Калітенко, О. Лєменов, Б. Малишев, А. Марчук, К. Сердюк, Р. Сіверс, М. Хавронюк, В. Чумак] ; за заг. ред. М. Хавронюка. К. : Мишалов Д. В., 2021. 239 с.;
4. Аналітичний звіт за результатами соціологічного дослідження : загальнонаціональне опитування. Погляд громадян на проблему корупції в Україні / Центр "Імідж – Контроль". К., 2003. 94 с.;
5. Андрушко С. Конкурси для своїх. Фіктивна реформа держслужби (розслідування). URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/28137775.html> (дата звернення: 16.09.2022);
6. Антикорупційна експертиза. Офіційний сайт НАЗК. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/antikoruptsiyna-ekspertyza/> (дата звернення: 29.10.2022);
7. Антикорупційна експертиза законопроектів: зведена таблиця (IX скликання ВРУ). Центру політико-правових реформ. URL: <https://pravo.org.ua/ua/news/20874467-antikoruptsiyna-ekspertiza-zakonoproektiv-zvedena-tablitsya-ih-sklikannya-vru> (дата звернення: 16.09.2022);
8. Багрій-Шахматов Л. В. Кримінально-правові та кримінологічні проблеми корупції, тіньової економіки та боротьби з ними: Навч. посіб.; Одеська нац. юрид. акад. Одесса, 2001. 530 с.;

9. Безушко С. Політичні громади: як політика гальмує розвиток громад. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/14341> (дата звернення: 19.11.2022);
10. Берзнер В. В. Поняття корупції та система корупційних злочинів: теоретичні підходи та законодавчі рішення. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного ун-ту*. Серія: Юриспруденція. 2014. № 2. Т. 2. С. 123-128;
11. Бернацький П. Й. Проблеми правового забезпечення боротьби з корупцією в Україні. *Управління розвитком*. 2011. № 4(101). URL: http://www.nbuiv.gov.ua/portal/soc_gum/Uproz/2011_4/u1104ber.pdf (дата звернення: 16.09.2022);
12. Ваньчик Ю. А. Загальнотеоретичні підходи до визначення корупції, корупційних діянь і корупційних відносин. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2014. № 1. С. 175-181;
13. Великий тлумачний словник української мови. уклад. і гол. ред. В. Бусел. К.; Ірпінь: ВТФ “Перун”, 2009. 1728 с.;
14. Верстюк С. Корупція: визначення, причини появи, вплив на економіку. *Економіка України*. 2001. № 3. С. 66-74;
15. Верховна Рада IX скликання. Підсумки року роботи. Громадянська мережа Опора. URL: https://www.opora.ua.org/report/parliament/rada_9/20193-verkhovna-rada-ix-sklikannia-pidsumki-roku-roboti (дата звернення: 16.09.2022);
16. Виборча реформа триває: план на 2021 рік. *Центр демократії та верховенства права, 20 січня 2021*. URL: <https://cedem.org.ua/analytics/vyborcha-reforma-plan-na-2021/> (дата звернення: 16.09.2022);
17. Виборчий Кодекс України від 19 грудня 2019 р. № 396-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#n4128> (дата звернення: 16.09.2022);
18. Висновок РГК на звіт НАБУ за I півріччя 2020 року. Офіційний сайт НАБУ. URL: <https://nabu.gov.ua/report/zvit-pershe-pivrichchya-2020-roku> (дата звернення: 16.09.2022);

19. Висновок РГК на звіт НАБУ за II півріччя 2020 року. Офіційний сайт НАБУ. URL: <https://nabu.gov.ua/report/zvit-druge-pivrichchya-2020-roku> (дата звернення: 16.09.2022);
20. Від початку часів: якими були вісім скликань Верховної Ради? VoxUkraine. URL: <https://voxukraine.org/uk/spravi-davno-i-ne-duzhe-minulih-dniv/> (дата звернення: 16.09.2022);
21. Ганжуров Ю. Парламентське лобювання в контексті політичної комунікації. *Політичний менеджмент*. 2005. № 4 (13). С. 50-62;
22. Гвоздецький В. Д. Адміністративно-правові та організаційні засади запобігання та протидії корупції в Україні: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. К., 2014. 587 с.;
23. Генкіс Е. Корупційні ігри: Східна та Центральна Європа, 1945-1999 доби. Політична корупція перехідної доби ; пер. з англ. / За ред. С. Коткіна та А. Шайо. – К. : "К. І. С.", 2004. С. 214-229;
24. Гжибовська Т. С. Інституціоналізація політики боротьби з корупцією у країнах Східної Європи: дис. ... канд. політ. н. : 23.00.02 "Політичні інститути та процеси". Державний заклад "Південноукраїнський національний педагогічний університет імені К. Д. Ушинського", Одеса, 2021. 278 с.;
25. Годний С. П. Інститут лобізму в політиці як чинник демократизації українського суспільства : дис. ... канд. політ. наук за спец. 23.00.02 – Політичні інститути та процеси. Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. Київ, 2019. 220 с.;
26. Голосування щодо САП: Верховна Рада із схвалення Зеленського зробила крок до скасування безвізу та співпраці з МВФ. Центр протидії Корупції, 17.09.20. URL: <https://antac.org.ua/news/holosuvannia-shchodo-sap-verkhovna-rada-iz-skhvalennia-zelens-ko-ho-zrobyla-krok-do-skasuvannia-bezvizu-ta-spivpratsi-z-mvf/> (дата звернення: 16.09.2022);

27. Гошовська В. А. Політична корупція як об'єкт наукового дослідження. Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України. 2018. Вип. 2. С. 223-240;
28. Гошовська В. Політична корупція: конспект лекцій. К. : НАДУ, 2017. 117 с.;
29. Грабович О., Кузнецов В. Корупційні фактори в науці: спроба аналізу. *Економіст*. 2006. № 11. С. 78–81;
30. Громадська антикорупційна експертиза законопроектів. Висновки до законопроектів Верховної ради України VIII скликання. Інститут законодавчих ідей. URL: <https://rge9.izi.institute/> (дата звернення: 16.09.2022);
31. Громадська думка, грудень-2017: виборчі рейтинги і рейтинги довіри. Фонд “Демократичні ініціативи” імені Ілька Кучеріва. 2018, 23 січня. URL : <http://dif.org.ua/article/rejtingijfojseojoej8567547> (дата звернення: 16.09.2022);
32. Гуровська Т. В. Лобіювання як основний інструмент привласнення політичної ренти. *Наукові праці ДонНТУ*. Серія: економічна. Випуск 40. №3. 2011. С. 110-116;
33. Державні та соціальні інститути: кому українці довіряють, а кому ні? Фонд “Демократичні ініціативи” імені Ілька Кучеріва. 2021, 19 березня. URL: <https://dif.org.ua/article/derzhavni-ta-sotsialni-instituti-komu-ukraintsi-doviryaют-a-komu-ni> (дата звернення: 16.09.2022);
34. Деякі питання забезпечення функціонування інформаційно-комунікаційних систем, електронних комунікаційних систем, публічних електронних реєстрів в умовах воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 12.03.2022 № 263. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/263-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення: 16.09.2022);
35. Довіра до держави: як зберегти національну єдність заради перемоги. Фонд “Демократичні ініціативи” імені Ілька Кучеріва, 15 вересня 2022. URL: <https://dif.org.ua/article/dovira-do-derzhavi-yak-zberegti-natsionalnu-ednist-zaradi-peremogi> (дата звернення: 16.09.2022);

36. Довжанин В. М. Правове регулювання запобігання та протидії корупції за законодавством США. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція*. 2015. Вип. 13(1). С. 102-106;
37. Документ Копенгагенської наради Конференції щодо людського виміру НБСЕ. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/d/0/14305.pdf> (дата звернення: 16.09.2022);
38. Європейська комісія "За демократію через право". Офіційний сайт Міністерства закордонних справ України. URL: <https://mfa.gov.ua/mizhnarodni-vidnosini/rada-yevropi/yeuropejska-komisiya-za-demokratiyu-cherez-pravo> (дата звернення 23 липня 2022);
39. Євтушевський В. К. Правове регулювання приватного підприємництва. *Право України*. 2001. № 5. С. 36-39;
40. Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення. Офіційний веб-сайт. URL: <https://corruptinfo.nazk.gov.ua/> (дата звернення: 16.09.2022);
41. Ємельянов В. М., Степанюк Д. А. Політична корупція в сучасній Україні. Наукові праці Чорноморського національного університету ім. Петра Могили. 2008. Том 93. Вип. 80. С. 72-75;
42. Журавський В. С., Михальченко М. І., Михальченко В. С. Корупція в Україні – не політика: монографія. К.: Фенікс, 2007. 408 с. URL: <https://ipiend.gov.ua/struktura/viddily/viddil-teorii-ta-istorii-politychnoi-nauky/koruptsiia-v-ukraini-ne-polityka-monohrafiia-chastyna-1/> (дата звернення: 16.09.2022);
43. Завадський С.А. Координаційна діяльність органів прокуратури з питань запобігання та протидії корупції: питання сьогодення. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. Вип. 4. С. 120–124;
44. Загальна інформація щодо управління арештованими активами. Офіційний сайт Агентства з розшуку та менеджменту активів. URL:

<https://arma.gov.ua/pages/zagalna-info-vidnosno-upravlinnya-arest-aktyvamy>
(дата звернення: 16.09.2022);

45. Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 р. № 158. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16#Text> (дата звернення: 16.09.2022);

46. Зайцева І. Ю. Бившев Д. Ю. Політична корупція як загроза державній безпеці України. *Вісник економіки транспорту і промисловості*. 2016. № 56. С. 82-87;

47. Законодавче регулювання лобістської діяльності (досвід країн Європейського Союзу та Сполучених Штатів Америки). Інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром на запит народного депутата України. URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28920.pdf> (дата звернення: 16.08.2022);

48. Звіт про підсумки роботи Комітету Верховної Ради України з антикорупційної політики у листопаді у період вересня 2020 року - січня 2021 року URL: <http://crimecor.rada.gov.ua/uploads/documents/32198.pdf> (дата звернення: 16.09.2022);

49. Звіт про підсумки роботи Комітету Верховної Ради України з питань запобігання і протидії корупції VIII скликання Верховної Ради України (2014-2019 роки). URL: <http://crimecor.rada.gov.ua/uploads/documents/31217.pdf> (дата звернення: 16.09.2022);

50. Звіт про підсумки роботи Комітету Верховної Ради України з питань антикорупційної політики у період вересня 2019 року - січня 2020 року. URL: <http://crimecor.rada.gov.ua/uploads/documents/31569.pdf> (дата звернення: 16.09.2022);

51. Індекс сприйняття корупції – 2021. Трансперенсі Інтернешнл Україна. URL: <https://ti-ukraine.org/research/indeks-spryjnyattya-koruptsiyi-2021/> (дата звернення: 16.09.2022);

52. Інституційні зміни політичної системи сучасної України: оцінка стану та напрями оптимізації: аналітична доповідь / За ред. д. політ. н., професора Г. І. Зеленько. – К.: ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2014. 164 с.;

53. Інформація про кількість виборців, які мають право голосу на виборах депутатів міської, сільської, селищної ради, та про виборчу систему, за якою проводяться відповідні місцеві вибори 25 жовтня 2020 року. URL: https://www.cvk.gov.ua/wpcontent/uploads/2020/08/VM2020_kilkist_vybortsiv.pdf (дата звернення: 16.09.2022);

54. Камлик М. І., Невмержицький Є. В. Корупція в Україні. К.: Знання, 1998. 187 с.;

55. Карпенко О. В., Федірко Н. В. Цифрова трансформація vs оптимізація: інноваційні можливості для держави та бізнесу в процесі здійснення публічних закупівель. *Економіка та підприємництво*. 2022. №48. С.39-58;

56. Кваша О. О. Політична воля як *conditio sine qua non* подолання корупції. Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі: матеріали IV Міжнар. наук.-практ. конф.: у 2 ч. (м. Київ, 12 груд. 2019 р.) / редкол.: В. В. Черней, С. Д. Гусарев, С. С. Чернявський та ін. Київ: Нац. акад. внутрішніх справ, 2019. Ч. 1. С. 93-96;

57. Клименко Д. Політична корупція в державному управлінні: наукові дефініції. *Ефективність державного управління*. Зб. наук. праць. 2010. Вип. 23. С. 94-102;

58. Клочко А. А. Роль політико-управлінської еліти у модернізації публічного управління в Україні : дис. ... канд. наук держ. упр. : 25.00.02 – механізми державного управління. Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ, 2021. 234 с.;

59. Ковбасюк Ю. Антикорупційна політика державних органів влади України. *Віче*. 2010. № 17. С. 19-22;

60. Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку: Резолюція Генеральної Асамблеї ООН А/34/169 від 17 грудня 1979 р. URL: <https://regulation.gov.ua/documents/id209511> (дата звернення: 16.09.2022);
61. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції: Міжнародний документ від 31.10.2003 (Ратифікація від 18.10.2006). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text (дата звернення: 18.09.2023);
62. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення 23 липня 2022);
63. Конституційне подання щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про Вищий антикорупційний суд" від 07.06.2018 № 2447-VIII. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/3_349_2020.pdf (дата звернення: 16.09.2022);
64. Конфуцій. Вислови ; [пер. на укр. Я. В. Житіна]. Харків : Фоліо, 2019. 208 с.;
65. Короткий оксфордський політичний словник [пер. з англ.; за ред. І. Макліна, А. Макмілана]. К.: Вид-во Соломії Павличко "Основи", 2006. 789 с.;
66. Корж І. Політична корупція та правова безпека України. *Право України*. 2009. № 6. С. 55-60;
67. Коротич І. І. Застосування зарубіжного досвіду функціонування антикорупційних механізмів у боротьбі з корупцією в Україні. Вісник Чернівецького факультету Національного університету "Одеська юридична академія". 2016. Вип. 2. С. 321-329;
68. Коруля І. В. Зарубіжний досвід у сфері протидії корупції та можливість його використання в Україні. *Порівняльно-аналітичне право*. 2014. № 1. С. 26-30;
69. Корупція в Україні 2021: розуміння, сприйняття, поширеність. Звіт за результатами опитування населення та бізнесу. Info Sapiens. Київ: НАЗК, 2022. URL: <https://nazk.gov.ua/wp->

content/uploads/2022/07/1009488299966710444nacp_report_info_sapiens_2021_ukr_final_.pdf, с. 29 (дата звернення: 16.09.2022);

70. Корупція: теоретико-методологічні засади дослідження. керівник авт. кол. доц. І. О. Ревак. Львів: ЛьВДУВС, 2011. 220 с.;

71. Корчак Н., Корчак Я. Запобігання та протидія політичній корупції: правовий аспект. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. Державне управління. К. 2021. Том 13. №1. С. 34-44;

72. Костенко О. Корупція в Україні у світлі політичної кримінології. *Політичний менеджмент*. 2009. № 1. С. 49-54;

73. Кохан Г. В. Явище політичної корупції теоретико-методологічний аналіз: монографія. К.: НІСД, 2013. 232 с.;

74. Кримінальний кодекс України: Кодекс від 5 квітня 2001 року № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text> (дата звернення: 16.09.2022);

75. Кудрик В. Корупційний шлейф та очі Банкової: що не так з новими держсекретарями. URL: <http://apostrophe.ua/ua/article/politics/2016-12-08/korruptsionnyiy-shleyf-i-glaza-bankovoy-chto-ne-tak-s-novyimi-gossekreteryami-/8755> (дата звернення: 16.09.2022);

76. Кумс К. Лоббизм и его регулирование: советы британского эксперта. *Бизнес и политика*. 1994. № 1. С. 34-39;

77. Кушнар'ов І. В. Політична корупція: порівняльно-політологічна концептуалізація: монографія. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України; Видавництво "Юридична думка", 2018. 408 с.;

78. Кушнар'ов І. В. Стратегія протидії корупції як складова антикорупційної політики. *Право і Безпека*. 2012. № 5. С. 177-181;

79. Лікарчук Н. Кадрова корупція як "ерозія" управлінської спроможності держави. Глобалізаційні виклики: урядування майбутнього : монографія / за заг. ред. Л. Г. Комахи, І. В. Алексеєнко ; Міністерство освіти і науки України, Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ: ВПЦ "Київський університет", 2022. С. 775-810;

80. Лікарчук Н. В. Фаворитизм як прояв корупції та управлінської некомпетентності *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. Державне управління. 2019. Вип. 11. С. 17-22;
81. Лінецький С. С. Законотворчість: особливості та проблеми правового регулювання діяльності народного депутата у Верховній Раді України. Коментар норм Регламенту Верховної Ради України та суміжних правових актів. Київ : Заповіт, 2007. 160 с.;
82. Лук'янова Г. Ю. Адміністративно-правове забезпечення координації дій суб'єктів протидії корупції: досвід Французької республіки. *Knowledge, Education, Law, Management*. 2020. № 3 (31), vol. 3. С. 149–153;
83. Майстренко К. М. Корупція серед державних службовців: реалії, шляхи подолання. Електронне наукове видання "Публічне адміністрування та національна безпека". 2023. №5. URL: <https://www.inter-nauka.com/issues/administration2023/4/8851> (дата звернення: 18.09.2023);
84. Майстренко К. М. Сучасні механізми протидії політичній корупції: зарубіжний досвід. *Інвестиції, практика та досвід*. 2023. № 9. С. 133-137;
85. Марич Є. В., Марчук Р. П. Боротьба з корупцією (Бібліотека державного службовця): посібник. К.: КМЦППК, 2012. 64 с.;
86. Машковська І. Л. Антикорупційні ініціативи та шляхи їх реалізації в Україні. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією*. 2008. Вип. 19. С. 138-144;
87. Мезенцева І. Є. Кримінологічні заходи протидії корупційній злочинності в органах державної влади та місцевого самоврядування в Україні. *Вісник Кримінологічної асоціації України*. 2017. № 3 (17). С. 96-105;
88. Мельник М. І. Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії) : монографія. К. : Юрид. думка, 2004. 400 с.;
89. Мельник М. Політична корупція: сутність, чинники, засоби протидії. *Українське юридичне товариство*. 01 липня 2009. URL:

- <https://justice.org.ua/politika-i-pravo-podiji-fakti-komentari/politichna-koruptsiya-sutnist-chinniki-zasobi-protidiji> (дата звернення: 16.09.2022);
90. Механізми запобігання політичній корупції у представницькій владі: навч.-метод. посіб. / Гошовська В. А. [та ін.]. К. : НАДУ, 2020. 200 с.;
91. Миняйло Н. 5 рецептов борьбы с коррупцией на примере Румынии. *Delo UA: Политика и экономика*, 14 червня 2017. URL: <https://delo.ua/economyandpoliticsinukraine/5-receptov-borby-s-korruptsiej-ot-moniki-makovej-331814/> (дата звернення 23 липня 2022);
92. Мисишин О.С. Демократизація виборчого процесу як механізм запобігання і протидії політичній корупції в Україні. *Регіональні студії*. 2023. Вип. № 33. С. 68-76, DOI <https://doi.org/10.32782/2663-6170/2023.33.12>;
93. Мисишин О. С. Запобігання політичній корупції в умовах повоєнної відбудови України. *Наукові праці Міжрегіональної Академії управління персоналом. Серія "Політичні науки та публічне управління"*. 2022. № 3 (63). С. 70-77;
94. Мисишин О. С. Політична корупція як система протиправних дій: варіативність аспектів. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія "Питання політології"*. 2021. № 38. С. 14-21;
95. Мілер В., Гределанд О., Кошечкіна Т. Звичаєва корупція? Громадяни та уряд у посткомуністичній Європі. К.: Видавництво "К.І.С.", 2004. 328 с.;
96. Науменко О. М. Механізми рекрутування у політико-управлінську еліту України в умовах незалежності : дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 – політичні інститути та процеси. Київ, 2016. 237 с.;
97. Національна доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики у 2020 році: проект. Національне агентство з питань запобігання корупції, Київ, 2021. 483 с. URL: https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/06/NAZK_Nats.dopovid_15_06.pdf (дата звернення: 16.09.2022);

98. Невмержицький Є. В. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії. Київ: КНТ, 2008. 363 с.;
99. Невмержицький Є. В. Корупція як соціально-політичний феномен: автореф. дис. ... д-ра політ. наук: 23.00.02. Київ, 2009. 32 с.;
100. Невмержицький Є. В. Політична корупція: сутність, зміст, механізми протидії. *Право України*. 2008. № 7. С. 123-129;
101. Новак А. М. Формування та реалізація національної антикорупційної політики на загальнодержавному та регіональному рівнях. *Демократичне врядування*. 2016-2017. Вип. 18-19. Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2016-2017_18-19_8 (дата звернення: 23.10.22);
102. Новіков О. О. Громадський контроль як інструмент підвищення ефективності державного управління в Україні : дис. ... канд. н. держ. упр. спец. 25.00.02 – механізми державного управління. Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ, 2021. 218 с.;
103. Орлов Ю. В. Політична корупція в Україні: сутність та запобігання. Реалізація державної антикорупційної політики у міжнародному вимірі : Матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 9 грудня 2016 року). К. : Нац. акад. внутр. справ, 2016. С. 317-320;
104. Офіс Генпрокурора перешкоджає притягненню винних до відповідальності у справі Нацгвардії. Веб-сайт Національного антикорупційного бюро України. URL: <https://nabu.gov.ua/novyny/ofis-genprokurora-pereshkodzhaye-prytyagnennyu-vynnyh-do-vidpovidalnosti-u-spravu-nacgvardiyi?fbclid=IwAR11UXsgXxouxS2q7iXnboq7zq-KamPO3Z9NF1QBPi6kxU0hZ3RSw872JKg> (дата звернення: 16.09.2022);
105. Панацея для корупції: як Печерський суд став притулком для підозрюваних у справах НАБУ. Інформаційна агенція ЛІГАБізнесІнформ. URL: <https://www.liga.net/politics/opinion/panatseya-dlya-korruptsii-kak-pecherskiy-sud-stal-pristanischem-dlya-podozrevaemyh-po-delam-nabu> (дата звернення: 16.09.2022);

106. Пархоменко-Куцевіл О., Корчак Н. Механізми реінжинірингу в системі формування інноваційних антикорупційних органів державної влади: теоретичний аспект. *Наукові перспективи: журнал*. 2021. № 3(9). С. 180-192, с. 189-190. URL: [https://doi.org/10.52058/2708-7530-2021-3\(9\)-180-192](https://doi.org/10.52058/2708-7530-2021-3(9)-180-192) (дата звернення: 18.09.2023);

107. Пархоменко-Куцевіл О. І. Формування та розвиток сучасних антикорупційних органів державної влади як основа запобігання та подолання корупції: теоретико-методологічний аналіз: монографія. Київ : ДП "Вид. дім "Персонал", 2019. 308 с.;

108. Петрашко С. Я. Міжнародно-правовий механізм протидії корупції: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.11 – міжнародне право. Київ, 2012. 20 с.;

109. Підсумки-2019 й прогнози на 2020-й: громадська думка. *Фонд “Демократичні ініціативи” імені Ілька Кучеріва*. 2019, 26 грудня. URL : <https://dif.org.ua/article/pidsumki-2019-gromadska-dumka> (дата звернення: 16.09.2022);

110. Політична корупція перехідної доби ; пер. з англ. / За ред. С. Коткіна та А. Шайо. – К. : "К. І. С.", 2004. 440 с.;

111. Політична корупція в Україні: суб'єкти, прояви, проблеми протидії : аналітична доповідь Центру Разумкова. URL: http://www.uceps.org/files/news_project/PRZH_Corruption_2009.pdf (дата звернення: 16.09.2022);

112. Політична корупція: як розпізнати та подолати / за заг. ред. К. С. Давиденко ; автори-укладачі: Таран В. В., Таран С. В., Грищенко І. Я., Лемєнов О. В., Волошина А. В., Скиба О. В., К. : Ейдос, 2016. 52 с.;

113. Про АРМА. Місія. Офіційний сайт Агентства з розшуку та менеджменту активів. URL: <https://arma.gov.ua/mission> (дата звернення: 16.09.2022);

114. Про вибори народних депутатів Української РСР: Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки від 27 жовтня 1989 р. №

8304–XI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/8304-11> (дата звернення: 16.09.2022);

115. Про вибори народних депутатів України: Закон України від 18 листопада 1993 р. № 3623–XII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3623-12> (дата звернення: 16.09.2022);

116. Про вибори народних депутатів України : Закон України від 24 вересня 1997 р. № 541/97–ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/541/97-вр> (дата звернення: 16.09.2022);

117. Про внесення змін до Закону України "Про вибори народних депутатів України": Закон України від 7 липня 2005 р. № 2777–IV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1665-15> (дата звернення: 16.09.2022);

118. Про вибори народних депутатів України : Закон України від 18 жовтня 2001 р. № 2766–III. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2766-14> (дата звернення: 16.09.2022);

119. Про вибори народних депутатів України : Закон України від 17 листопада 2011 р. № 4061–VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4061-17> (дата звернення: 16.09.2022);

120. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на забезпечення додаткових соціальних та економічних гарантій у зв'язку з поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19): Закон України: від 30.03.2020 р. № 540-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/540-20#Text> (дата звернення: 18.09.2023);

121. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції : Закон України від 8 жовтня 2015 р. № 731-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/731-19> (дата звернення: 16.09.2022);

122. Про внесення змін до деяких законів України щодо окремих питань проходження державної служби : Закон України від 9 листопада 2017 р. № 2190-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2190-19#n30> (дата звернення: 16.09.2022);

123. Про внесення змін до деяких законів України щодо приведення статусу Національного антикорупційного бюро України у відповідність з вимогами Конституції України: Закон України від 19.10.2021 № 1810-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1810-IX#Text> (дата звернення: 16.09.2022);

124. Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо повноважень вищих спеціалізованих судів з розгляду справ про адміністративні правопорушення: Закон України від 25.01.2022 № 1995-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1995-IX#Text> (дата звернення 16.09.2022);

125. Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального кодексу України щодо вдосконалення відповідальності за декларування недостовірної інформації та неподання суб'єктом декларування декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування: Закон України від 29.06.2021 № 1576-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1576-IX#Text> (дата звернення: 16.09.2022);

126. Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 р. № 246 і від 22 липня 2016 р. № 448: постанова Кабінету Міністрів України від 12 лютого 2020 р. № 98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/98-2020-p#n26> (дата звернення: 16.09.2022);

127. Про відновлення довіри до судової влади в Україні: Закон України від 8 квітня 2014 р. № 1188-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1188-18#Text> (дата звернення: 16.09.2022);

128. Про Вищий антикорупційний суд: Закон України від 7 червня 2018 р. № 2447-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2447-19#Text> (дата звернення: 16.09.2022);

129. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України від

19.06.2003 р. № 975-IV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/975-15> (дата звернення: 16.09.2022);

130. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 16.09.2022);

131. Про правотворчу діяльність: Закон України від 24.08.2023 р. № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/3354-20#Text> (дата звернення: 12.10.2023);

132. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#n416> (дата звернення: 16.09.2022);

133. Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки: Закон України від 20 червня 2022 р. № 2322-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-IX#Text> (дата звернення: 16.09.2022);

134. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки: Закон України від 14.10.2014 № 1699-VII (втратив чинність на підставі Закону № 2322-IX від 20.06.2022). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1699-18#n16> (дата звернення: 16.09.2022);

135. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи: Наказ Міністерства юстиції України 24.04.2017 № 1395/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1395323-17#n8> (дата звернення: 16.09.2022);

136. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби: постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 р. № 246. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-п/conv#n379> (дата звернення: 16.09.2022);

137. Про затвердження порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : Постанова Кабінету

Міністрів України від 5.11.2008 р. № 976. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=976-2008-%EF> (дата звернення: 16.09.2022);

138. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України № 950 від 18.07.2007. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-п/page> (дата звернення: 16.09.2022);

139. Про захист інтересів суб'єктів подання звітності та інших документів у період дії воєнного стану або стану війни: Закон України від 03.03.2022 р. № 2115-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2115-20#Text> (дата звернення: 18.09.2023);

140. Про медіа: Закон України від 13 грудня 2022 р. № 2849-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2849-20> (дата звернення: 04.01.2023);

141. Про затвердження Типових вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії “А”: Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 22 липня 2016 р. № 448. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/448-2016-%D0%BF#n9> (дата звернення: 16.09.2022);

142. Про затвердження Типових правил розміщення зовнішньої реклами: постанова Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2003 р. № 2067. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2067-2003-%D0%BF#n17> (дата звернення: 04.01.2023);

143. Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів: Закон України від 10 листопада 2015 року № 772-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/772-19/print1489058007718601#Text> (дата звернення: 16.09.2022);

144. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1698-VII. URL: <https://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1698-18> (дата звернення: 16.09.2022);

145. Про політичні партії в Україні: Закон України від 5 квітня 2001 року № 2365-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14#Text> (дата звернення: 16.09.2022);

146. Про публічні закупівлі: Закон України від 25 грудня 2015 р. № 922-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text> (дата звернення: 16.09.2022);

147. Про рекламу: Закон України від 3 липня 1996 року № 270/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/270/96-%D0%B2%D1%80#n12> (дата звернення: 04.01.2023);

148. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text> (дата звернення: 16.09.2022);

149. Про судоустрій та статус суддів: Закон України від 2 червня 2016 р. № 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text> (дата звернення: 16.09.2022);

150. Проблеми легітимації інституту лобювання в Україні та шляхи їх розв'язання. Матеріали громадського обговорення, м. Київ, 12 жовтня 2009 року / М. Оніщук, В. Федоренко, Д. Базілевич, В. Нестерович, С. Юр'єв, Я. Кагляк. К.: СПД Москаленко О. М., 2009. 108 с.;

151. Проект Закону про внесення змін до Виборчого кодексу України щодо відновлення змішаної (пропорційно-мажоритарної) системи виборів народних депутатів України від 17.12.2021, реєстр. № 6444. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=73469 (дата звернення: 16.09.2022);

152. Проект Закону про внесення змін до Виборчого кодексу України щодо забезпечення партійного плюралізму при формуванні складу представницьких органів і обранні виборних осіб на місцевому рівні від 08.05.2020 р. № реєстрації 3453. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68783 (дата звернення: 16.09.2022);

153. Проект Закону "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо мінімізації потенційного олігархічного впливу на політичні партії, удосконалення механізмів державного фінансування та державного контролю за діяльністю політичних партій" № реєстрації 9419-1 від 12.07.2023 р. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/CardByRn?regNum=9419-1&conv=9> (дата звернення: 18.09.2023);

154. Проект Закону "Про внесення змін до Кримінального кодексу України (щодо посилення ефективності боротьби із корупцією шляхом встановлення єдиного тривалого строку давності для корупційних злочинів)" № реєстрації 2106 від 10.09.2019. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66766 (дата звернення: 16.09.2022);

155. Проект Закону України "Про державну реєстрацію суб'єктів лобіювання та здійснення лобіювання в Україні" від 11.02.2020 № 3059. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68128 (дата звернення: 16.08.2022);

156. Проект Закону України "Про діяльність лобістів у Верховній Раді України" від 09.11.2005 № 8429. URL: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=26076 (дата звернення: 16.08.2022);

157. Проект Закону "Про забезпечення прозорості та законності комунікації з суб'єктами владних повноважень" від 20.09.2017 № 7129. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62573 (дата звернення: 16.08.2022);

158. Проект Закону України "Про лобізм" від 20.09.2016 № 5144. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60052 (дата звернення: 16.08.2022);

159. Проект Закону України "Про лобізм" від 28.02.2020 № 3059-1. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68265 (дата звернення: 16.08.2022);

160. Проект Закону України "Про лобістську діяльність" від 03.03.2020 № 3059-3. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68279 (дата звернення: 16.08.2022);

161. Проект Закону України "Про лобіювання" від 05.10.2016 № 5144-1. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60191 (дата звернення: 16.08.2022);

162. Проект Закону України "Про лобіювання в Україні" від 13.04.1999 № 3188. ЛІГА:ЗАКОН. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_1999_04_13/J318800A.html# (дата звернення: 16.08.2022);

163. Проект Закону України "Про правове та прозоре регулювання діяльності з лобіювання" від 02.03.2020 № 3059-2. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68275 (дата звернення: 16.08.2022);

164. Проект Закону України "Про правовий статус груп, об'єднаних спільними інтересами (лобістських) груп у Верховній Раді України" від 03.11.1999 № 3188-1 URL: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=7028 (дата звернення: 16.08.2022);

165. Проект Закону України "Про регулювання лобістської діяльності в Україні" від 20.10.2010 № 7269. URL: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=38796 (дата звернення: 16.08.2022);

166. Противодействие коррупции организациями гражданского общества: из опыта реализации программы "Партнерство в противодействии коррупции". Проект "Сприяння активній участі громадян у протидії корупції в Україні "Гідна Україна". URL: http://www.pace.org.ua/images/cd/5-2_rus_ngo_workbook-1.pdf (дата звернення: 08.09.2022);

167. Прохоренко О. Я. Корупція по-українськи: сутність, стан, проблеми. К. Національна академія держ. управління при Президентові України, 2005. 166 с.;

168. Пухкал О., Тіньков А. Роль громадянського суспільства у протидії політичній корупції в Україні. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2013. Вип. 2. С. 80-86;

169. Радько П. Політична корупція в Україні: традиції і сучасність. *Сучасна українська політика*. Політики і політологи про неї. 2010. № 20. С. 251-264;

170. Реєстр POLITDATA – у промисловій експлуатації. Від сьогодні НАЗК прийматиме звіти партій за 2021 рік лише в електронному вигляді. Офіційний веб-сайт НАЗК. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/reestr-politdata-u-promysloviy-ekspluatatsiyi-vid-sogodni-nazk-pryjmatyme-zvity-partij-za-2021-rik-lyshe-v-elektronnomu-vyglyadi/> (дата звернення: 16.09.2022);

171. Резолюція (97) 24 Комітета міністрів Совета Європы “О двадцати принципах борьбы с коррупцией: Міжнародний документ від 6 листопада 1997 р. № R(97)24. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_845 (дата звернення: 17 листопада 2021);

172. Резюме до Альтернативного звіту з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики / О. В. Калітенко, Д. О. Калмиков, І. Б. Коліушко та ін. ; за заг. ред. М. І. Хавронюка. К. : Москаленко О.М., 2019. 44 с.;

173. Рекомендація Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців (прийнята Комітетом міністрів на 106 сесії 11 травня 2000 року). URL: https://archives.gov.ua/wp-content/uploads/2019/11/Rekomend_poved_DS.pdf (дата звернення 17 листопада 2021);

174. Рекомендація № Res (2003) 4 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам "Про загальні правила боротьби з корупцією при фінансуванні політичних партій і виборчих кампаній": Міжнародний документ

від 8 квітня 2003 р. № 994_867. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_867 (дата звернення 17 листопада 2021);

175. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України "Про запобігання корупції", Кримінального кодексу України від 27.10.2020 № ІЗ-р/2020. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/13_p_2020.pdf?fbclid=IwAR022B0LyfW-_RXdv8OZ8OycYZWERWLkabyixbnXdTRJHotD244b0h6QUvw (дата звернення: 16.09.2022);

176. Рішення КСУ щодо електронного декларування руйнує антикорупційну реформу – заява НАБУ. *Офіційний сайт НАБУ*, 28.10.2020. URL: <https://nabu.gov.ua/novyny/rishennya-ksu-shchodo-elektronного-deklaruvannya-ruynuє-antikorupciynnu-reformu-zayava-nabu> (дата звернення: 16.09.2022);

177. Романюк Б. В. Світовий досвід створення та функціонування інституцій з попередження та боротьби з корупцією. *Наук.-практ. журн.* 2009. № 21. С. 9-16;

178. Рудакевич М. І. Професійна етика державних службовців: теорія і практика формування в умовах демократизації державного управління : Монографія. Тернопіль: Вид-во АСТОН, 2007. 400 с.;

179. Семенов В. Кому по силам победить корупцію? *Вечерний Харьков.* 2009. 22 дек. № 143. С. 2-6;

180. Скулиш Є. Антикорупційна політика держави та її вплив на розвиток суспільства. *Вісник Національної академії прокуратури України.* 2011. № 2. С. 22-28;

181. Соловйов В. М. "Побутова корупція": сутність, генеза та сучасні тенденції в Україні. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика).* 2011. Вип. 25-26. С. 173-182;

182. Соціально-психологічні аспекти виявлення і попередження корупції та інших правопорушень серед працівників міліції: монографія за заг. ред. В. О. Криволапчука. *Вінниця: ВНТУ*, 2009. 134 с.;

183. Спеціалізовані інституції з боротьби проти корупції: огляд моделей. Мережа боротьби проти корупції для країн Східної Європи і Центральної Азії, ОЕСР, 2007 р. URL: <https://www.oecd.org/corruption/acn/39972270.pdf> (дата звернення 23 липня 2022);

184. Сприйняття корупції в Україні: презентація дослідження. Український кризовий медіа-центр, 28.02.2019 р. URL: <https://uacrisis.org/uk/2658-2> (дата звернення: 16.09.2022);

185. Стаднік Є. Законопроект про медіа: до чого готуватись виборчому кодексу? *Центр демократії та верховенства права*, 20 вересня 2022. URL: <https://cedem.org.ua/analytics/media-vyboru-yakyh-zmin-chekaty/> (дата звернення: 19.12.2022);

186. Стельмах А. В. Розвиток інституту лобізму як основи забезпечення державної безпеки : дис. ... канд. наук держ. упр. за спец. 25.00.05 – державне управління у сфері державної безпеки та охорони громадського порядку. Національний університет цивільного захисту України. Харків, 2021. 213 с.;

187. Стеценко С. Г., Ткаченко О. В. Корупція в органах внутрішніх справ: проблеми протидії : монографія. К.: Алерта: КНТ: Цетр учб. л-ри, 2008. 166 с.;

188. Судова система та Офіс Генерального прокурора в незаконний спосіб намагаються захистити ексміністра часів президента Януковича. Веб-сайт Національного антикорупційного бюро України. URL: <https://nabu.gov.ua/novyny/sudova-systema-ta-ofis-generalnogo-prokurora-v-nezakonnyu-sposib-namagayutsya-zahystyty> (дата звернення: 16.09.2022);

189. Суспільні інтереси в Україні: груповий вимір, зміст, шляхи узгодження. Аналітична доповідь / за ред. О. М. Майбороди. К. : ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2016. 192 с.;

190. Телешун С., Рейтерович І. Політико-економічні інтереси “груп впливу” та “лобізм по-українськи” (окремі аспекти). *Право України*. 2008. № 3. С. 105-110;

191. Терещук О. В. Адміністративна відповідальність за корупційні правопорушення: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. ; Одеська національна юридична академія. Одеса, 2000. 177 с.;

192. Тихомирова Є. Технологія зв'язків з владою: міжнародний досвід лобіювання. *Вісник Львівського університету*. Серія "Міжнародні відносини". 2001. Вип. 6. С. 235-244;

193. Тіньков А. Запобігання і протидія політичній корупції в системі державного управління України : дис... канд. н. держ. упр. : 25.00.02 – механізми державного управління. Національна академія державного управління при Президентові України. Київ, 2013. 222 с.;

194. Трансформація партійної системи: український досвід у європейському контексті / за ред. Ю. Якименка. Київ: Центр Разумкова, 2017. 428 с.;

195. Трепак В. М. Проблемні питання протидії корупції на сучасному етапі розвитку України. Корупція як загроза національній безпеці України: попереджаємо, протидіємо, переслідуюмо: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 29 листоп. 2016 р.). Київ. 2016. С. 128-131;

196. Трепак В. М. Теоретико-прикладні проблеми запобігання та протидії корупції в Україні : дис. ... док. юрид. наук за спец. 12.00.08 "Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право". Львівський національний університет імені Івана Франка Міністерства освіти і науки України; Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України, Київ, 2020. 467 с.;

197. Трофименко А. В. Проблеми інституціоналізації лобізму в Україні. *Вісник Маріупольського державного університету*. Серія: Історія. Політологія. 2014. Вип. 11. С. 203-212;

198. Україна-2020: невинувачені очікування, неочікувані виклики. Підсумки року у дзеркалі громадської думки (грудень 2020 р.). Разумков Центр. 2020, 16 грудня. URL: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/ukraina2020-nevypravdani-ochikuvannia-neochikuvani-vyklyky-pidsumky-roku-u-dzerkali-gromadskoi-dumky-gruden-2020r> (дата звернення: 16.09.2022);

199. Усаченко Л. М. Громадська експертиза рішень органів державної влади як форма громадського контролю // *Актуальні проблеми державного управління*. 2009. № 2(36). URL: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Arpu/2009_2/doc/5/17.pdf (дата звернення: 16.09.2022);

200. Форми взаємодії держави та інститутів громадянського суспільства у протидії поширенню корупції в Україні (аналітична записка). Національний інститут стратегічних досліджень URL: <http://www.niss.gov.ua/Monitor/juni08/06.htm> (дата звернення: 08.09.2022);

201. Хавронюк М. Український парламент і українська корупція. URL: <http://pravo.org.ua/protydiia-koruptsii/zakonodavstvo-ta-komentari/1807-ukrainskyi-parlament-i-ukrainska-koruptsiia.html> (дата звернення: 16.09.2022);

202. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією: Міжнародний документ від 4 листопада 1999 р. № 994_102. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_102 (дата звернення: 16.09.2022);

203. Циганов В. В. Загроза політичної корупції у демократичних політичних режимах. *Стратегічні пріоритети*. 2012. № 4 (25). С. 63-67;

204. Цимбаленко Я. Ю., Карпенко О. В. Цифрові інструменти запобігання корупції. *Інвестиції: практика та досвід*. 2023. № 2. С. 68-73;

205. Чемерис І. Зарубіжний досвід протидії корупції в системі державного управління. *Стратегічні пріоритети*. 2009. № 3 (12). С. 13-16;

206. Четвертий раунд оцінювання "Запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів". Другий звіт-оцінка відповідності – Україна. Greco RC4(2021)25, 3 грудня 2021 року (неофіційний переклад). URL:

<https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/03/Greko.pdf> (дата звернення: 18.09.2023);

207. Чубата Л. Міжнародний досвід боротьби з проявами корупції. Часопис Київського університету права. 2010. № 2. С. 338-342;

208. Швидкий Я. Ю. Зарубіжний досвід протидії корупції та можливості його імплементації в Україні. *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління: електронне наук. вид.* 2019. №1 (7). С. 219-227;

209. Швидкий Я. Ю. Механізми інституційного забезпечення протидії корупції : дис. ... канд. держ. упр. : 25.00.05 – державне управління у сфері державної безпеки та охорони громадського порядку. Інститут підготовки кадрів державної служби зайнятості України. Київ, 2020. 238 с.;

210. Шевченко О. В. Проблемні аспекти боротьби з корупцією в правоохоронних органах України. *Вісник Вищої ради юстиції.* 2011. № 2 (6). С. 126-134;

211. Шимон І. П., Лемак В. В. Протидія політичній корупції в Румунії: можливий досвід для України. Часопис Київського університету права. 2015. № 3. С. 366-370;

212. Щедрова Г. П., Щедров С. В. Формування політичної конкуренції еліт в сучасній Україні: Монографія. Луганськ : Вид-во "Елтон-2", 2013. 303 с.;

213. Юридична енциклопедія / ред. Ю. С. Шемшученко [та ін.] ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. К.: Вид-во "Українська енциклопедія" ім. М. П. Бажана, 1998-2004. Т. 3: К – М. 2001. 792 с.;

214. Abazović D., Mujkić A. Political will: a short introduction case study. Bosnia and Herzegovina. Sarajevo: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2015. 284 p.;

215. Amundsen I. Political corruption. *An Introduction to the Issues.* Bergen: Chr. Michels Institute, 1999. 286 p.;

216. Bashtannyk V., Novak A., Tkachenko I., Terska, S., Akimova, L., Akimov O. Anti-corruption as component of state policy. *Ad Alta: Journal of interdisciplinary research.* 2022. Vol. 12 (1). pp. 79-87;

217. Bayley D. Policing in America: Assessment and Prospects. *Police Foundation*. February, 1998. URL: <https://www.policinginstitute.org/wp-content/uploads/2015/06/Bayley-1998-Policing-in-America-Assessment-and-Prospects.pdf> (accessed 17 September 2022);
218. Building Integrity self-assessment and peer review report Ukraine / NATO. Офіційний веб-сайт НАЗК. URL: https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/11/Adv.СоруUKR_PRRReport-2019.pdf (дата звернення: 16.09.2022);
219. Corruption Perceptions Index 2021. Transparency International. URL: <https://www.transparency.org/en/cpi/2021> (accessed 17 September 2022);
220. Council Framework Decision 2003/568/JHA of 22 July 2003 on combating corruption in the private sector. *Official Journal* L 192, 31/07/2003. P. 0054 – 0056. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32003F0568> (accessed 17 September 2022);
221. Décret n 2017-329 du 14 mars 2017 relatif à l'Agence française anticorruption. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000034187670/2021-01-23/> (accessed 17 September 2022);
222. Eurojust. *Official web-site of the European Union Agency for Criminal Justice Cooperation*. URL: <http://eurojust.europa.eu/Pages/home.aspx> (accessed 12 May 2021);
223. Executive Order on Ethics Commitments by Executive Branch Personnel. The White House, January 20, 2021. URL: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/20/executive-order-ethics-commitments-by-executive-branch-personnel/> (accessed 23 February 2022);
224. Financing of political parties. Parliamentary Assembly Recommendation 1516 (2001) adopted by the Standing Committee, acting on behalf of the Assembly, on 22 May 2001. URL: <https://pace.coe.int/en/files/16907/html> (accessed 17 September 2023);

225. Friederich C. Corruption Concepts in Historical Perspective. *Political Corruption: A Handbook* / Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston, Victor T. Le Vine, Victor Levine. New Jersey, New Brunswick: Transaction Publishers, 1989. pp. 17-22;
226. Goshovska V., Pukhkal O., Reiterovych I., Mysyshyn O., Serhov S. Peculiarities of representative authorities functioning in Ukraine under conditions of war. *Amazonia Investiga*. 2023. Vol. 12 (61). DOI <https://doi.org/10.46398/cuestpol.4177.48>;
227. Guidelines and Report on the Financing of Political Parties adopted by the Venice Commission at its 46th Plenary Meeting (Venice, 9-10 March 2001). CDL-INF (2001) 8. Strasbourg, 23 March 2001. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF\(2001\)008-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(2001)008-e) (accessed 17 September 2023);
228. Johnston M. The Political Consequences of Corruption: A Reassessment. *Comparative Politics*. 1986. Vol. 18, № 4. pp. 459-477;
229. Johnston M. The Search for Definitions: The Vitality of Politics and the Issue of Corruption. *International Social Science Journal*. 1996. Vol. 149. pp. 321–37. URL: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-2451.00035/abstract> (accessed 17 September 2022);
230. Honest Leadership and Open Government Act of 2007. Public Law. 110-81, Sept. 14, 2007. Stat. 735. URL: <https://lobbyingdisclosure.house.gov/110-81.pdf> (accessed 23 February 2022);
231. Keohane R., Nye J. Power and Interdependence: World Politics in Transition. *Political Science Quarterly*. 1978. Vol. 93, № 1, pp. 132-134;
232. Kramer J. Political Corruption in USSR. *Political Research Quarterly*. 1977. № 30. pp. 213-224;
233. Legea nr. 78/2000 privind prevenirea, descoperirea si sanctionarea faptelor de coruptie. URL: http://www.dreptonline.ro/legislatie/lege_prevenire_fapte_coruptie.php (accessed 17 September 2022);

234. Lobbying Disclosure Act. *Public Law*. 104-65, Dec. 19, 1995. Stat. 691. URL: <https://lobbyingdisclosure.house.gov/lda.html> (accessed 23 February 2022);
235. Lobbying Disclosure Technical Amendments Act. *Public Law*. 105-166, Apr. 6, 1998. Stat. 38-39. URL: https://lobbyingdisclosure.house.gov/lda_technical.html (accessed 23 February 2022);
236. LOI n 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000033558528> (accessed 17 September 2022);
237. Lori Ann Post, Amber N. W. Raile, Eric D. Raile. Defining Political Will. *Politics & Policy*. 2010. Vol. 38, №. 4. Pp. 653-676;
238. Main features of an Ethics Framework for the Public sector. As proposed by the Dutch Presidency and adopted by the Directors General responsible for Public Administration in the member's states and the institutions of the European Union in their 43rd Meeting in Maastricht (NL) 22 November 2004. *The European Public Administration Network*. URL: www.eupan.eu/3/92/&for=show&tid=48 (accessed 23 February 2022);
239. Nomikos J. M. European Union Intelligence Analysis Centre (INTCEN): Next stop to an Agency? *Journal of Mediterranean and Balkan Intelligence*. 2014. Vol. 4, № 2. URL: <http://rieas.gr/images/editorial/NomikosEUintelligence15.pdf> (accessed 12 May 2021);
240. Nye J., Zelikow P., King D. Why People Don't Trust Government. Harvard : Harvard University Press, 1997. 234 p.;
241. OLAF. *Official web-site of the European Anti-Fraud Office*. URL: https://anti-fraud.ec.europa.eu/about-us/what-we-do_en (accessed 12 May 2021);
242. Political Corruption: Concepts and Contexts / Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston, editors. 3rd ed. New Brunswick, N.J. : Transaction Publishers, 2002. 970 p.;

243. Political will. Oxford Dictionaries definitions. URL: https://en.oxforddictionaries.com/definition/political_will (accessed 13 February 2022);

244. Practical measures against corruption : manual / prepared by the Secretariat of UN. Vienna : UN, 29 May 1990. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/99840> (accessed 17 September 2022);

245. Program of action against corruption adopted by the Committee of Ministers (Doc. GMC (96) 95). The Council of Europe. URL: <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/GMC96%20E95%20Actionprog%20English.pdf> (accessed 23 February 2022);

246. Regulation (EU, Euratom) No 1141/2014 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2014 on the statute and funding of European political parties and European political foundations. *Official Journal of the European Union*, L 317/1 of 4.11.2014. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32014R1141> (accessed 13 February 2022);

247. Regulation (EU) 2016/794 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016 on the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (Europol) and replacing and repealing Council Decisions 2009/371/JHA, 2009/934/JHA, 2009/935/JHA, 2009/936/JHA and 2009/968/JHA. *Official Journal of the European Union*, L 135/53 of 24.5.2016. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32016R0794> (accessed 13 February 2022);

248. Regulation (EU) 2018/1727 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 on the European Union Agency for Criminal Justice Cooperation (Eurojust), and replacing and repealing Council Decision 2002/187/JHA. *Official Journal of the European Union*, L 295/138 of 21.11.2018. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32018R1727> (accessed 12 May 2021);

249. Rogow A.; Lasswell H. Power, Corruption, and Rectitude. *Greenwood Publishing Group*, 1963. 143 p.;

250. Ruban Y., Komakha L., Zubchuk O., Tkachenko I., Gura V. Hybrid politics and administration as a consequence of the inconsistency of the Ukrainian social order: the sustainability problem, as specified by Max Weber's theory. *Public Policy and Administration*. 2022. Vol. 21(2). pp. 166-175;
251. Rules of Procedure Greco (2012) 26E. Strasbourg, 19 October 2012. URL: <https://rm.coe.int/16806cd443> (accessed 12 May 2021);
252. Transparency International Ukraine. URL: <https://ti-ukraine.org/en> (дата звернення: 16.09.2022);
253. The Government Emergency Ordinance № 43 from April the 4th 2002 regarding the National Anticorruption Directorate. URL: http://www.maidga.ro/downloads/engleza/GEO%2043_2002ENG.pdf (accessed 17 September 2022);
254. The Finnish legal system. ed. by Jaakko Uotila. Helsinki: Finnish Lawyers Pub. Co., 2000. 254 p.;
255. The tasks of the Central Anti-Corruption Bureau. URL: <https://www.cba.gov.pl/en/about-the-cba/what-we-do/5,What-we-do.html> (accessed 17 September 2022);
256. The Treaty on European Union (2012/C 326/01). *Official Journal of the European Union*. C 326, 26.10.2012. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012M%2FTXT> (accessed 23 February 2022);
257. Unpacking the concept of political will to confront corruption. U4 Brief., May 2010. № 1. URL: <https://www.u4.no/publications/unpacking-the-concept-of-political-will-to-confront-corruption.pdf> (accessed 13 February 2022);
258. Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Dz. U. z dnia 23 czerwca 2006 r. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20061040708> (accessed 17 September 2022).