НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ

На правах рукопису

ТІНЬКОВ АНДРІЙ ЛЕОНІДОВИЧ

УДК 351:328.185

ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЯ ПОЛІТИЧНІЙ КОРУПЦІЇ

В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ

25.00.02 – механізми державного управління

Дисертація на здобуття наукового ступеня

кандидата наук з державного управління

Науковий керівник

Рейтерович Ігор Вячеславович,

кандидат політичних наук, доцент

Київ – 2013ЗМІСТ

[ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ, СИМВОЛІВ, ОДИНИЦЬ, СКОРОЧЕНЬ І ТЕРМІНІВ 3](#_Toc347067528)

[ВСТУП 4](#_Toc347067529)

[РОЗДІЛ 1. НАУКОВО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ФЕНОМЕНУ ПОЛІТИЧНОЇ КОРУПЦІЇ 12](#_Toc347067530)

[1.1. Теоретико-методологічні підходи щодо походження та природи корупції 12](#_Toc347067531)

[1.2. Сутність та характерні риси політичної корупції як політичного феномену 33](#_Toc347067532)

[1.3. Особливості видів, форм та сфер прояву політичної корупції 48](#_Toc347067533)

[Висновки до розділу 1 58](#_Toc347067534)

[РОЗДІЛ 2. МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ ПОЛІТИЧНІЙ КОРУПЦІЇ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ 60](#_Toc347067535)

[2.1. Особливості запобігання та протидії явищам політичної корупції в системі публічного управління Європейського Союзу 60](#_Toc347067536)

[2.2. Запобігання та протидія політичній корупції в системі державного управління країн пострадянського простору: досвід Російської Федерації та Казахстану 84](#_Toc347067537)

[Висновки до розділу 2 98](#_Toc347067538)

[РОЗДІЛ 3. МЕХАНІЗМИ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ ПОЛІТИЧНІЙ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ФОРМУВАННЯ ЕФЕКТИВНОЇ СТРАТЕГІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ 100](#_Toc347067539)

[3.1. Правові засади запобігання та протидії політичній корупції в органах державної влади України 100](#_Toc347067540)

[3.2. Ефективність запобігання та протидії політичній корупції в Україні: інституційний аспект 124](#_Toc347067541)

[3.3. Напрями удосконалення механізмів запобігання та протидії політичній корупції в системі державного управління України 150](#_Toc347067542)

[Висновки до розділу 3 165](#_Toc347067543)

[ВИСНОВКИ 169](#_Toc347067544)

[СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ 180](#_Toc347067545)

[ДОДАТКИ 216](#_Toc347067546)**ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ, СИМВОЛІВ, ОДИНИЦЬ, СКОРОЧЕНЬ І ТЕРМІНІВ**

БЮТ – блок Юлії Тимошенко

ВРЮ – Вища рада юстиції

ГРЕКО (GRECO) – Група держав проти корупції (Group of States against Corruption)

ДПС – Державна податкова служба

ЄС – Європейський Союз

ЗМІ – засоби масової інформації

КЗК – Комісія запобігання корупції

КПУ – комуністична партія України

КСУ – Конституційний Суд України

МВС – Міністерство внутрішніх справ

НБУ – Національний банк України

ОЛАФ (OLAF) – Європейське агентство по боротьбі із шахрайством (The European Antі-Fraud Office)

ООН – Організація Об’єднаних Націй

РНБО – Рада національної безпеки і оборони

СБУ – Служба безпеки України

ФПГ – фінансово-промислова група

ЦВК – Центральна виборча комісія

ЦСЗК – Центральна служба запобігання корупції

**ВСТУП**

Актуальність теми. Корупція в сучасному світі становить серйозну загрозу державі, демократії, правам людини та соціальній справедливості. Вона стримує економічний розвиток держави, створює небезпеку для розвитку демократичних інститутів і підриває моральні підвалини суспільства. Більше того, в умовах глобалізації корупція перетворюється в інтернаціональну проблему, оскільки незаконні корупційні відносини торкаються інтересів та добробуту більшості країн світу.

Корупція стала для України основною перешкодою для політичного, економічного та духовного розвитку, вона реально загрожує національній безпеці країни. По суті, корупційний фактор став нормою та складовою частиною політики, економіки та громадського життя України.

Одним з найбільш небезпечних різновидів корупції є політична корупція в системі державного управління. Її небезпека зумовлюється тим, що вона стає невід’ємним елементом функціонування держави, що не тільки породжує істотні диспропорції в системі управління державних інститутів, а й впливає на формування суспільної свідомості, призводить до втрати довіри населення до влади, віри в здатність держави захистити його права і свободи. Ураження політичною корупцією владних структур неминуче спричиняє зниження ролі держави як регулятора економічних і соціальних процесів, домінування девіантної поведінки на всіх рівнях функціонування соціосистеми.

Потребують глибокого осмислення механізми запобігання і протидії політичній корупції. Для ефективного запобігання та протидії такому негативному явищу в системі державного управління потрібна ґрунтовно розроблена антикорупційна державна політика, основою якої стане формування дієвих антикорупційних механізмів, що базуватимуться на синтезі зарубіжного досвіду та аналізі здобутків і недоліків вітчизняної практики запобігання та протидії корупції. Необхідність вирішення цього завдання, а також неефективність боротьби саме з політичною корупцією в органах державної влади України актуалізують дослідження специфіки функціонування існуючих в Україні та за кордоном механізмів запобігання і протидії політичній корупції та напрямів підвищення їх ефективності.

Аналізу теоретико-методологічних засад державного управління, механізмів формування та реалізації державної політики у різних сферах суспільного життя присвячені праці М.Білинської [17], В. Бодрова [19], Р. Войтович [32], В. Голубь [38], Н. Гончарук [39], І. Грицяка [42], Ю. Ковбасюка [70], В. Козакова [74, 198], А. Михненка [53], В. Ребкала [198], А. Семенченка [213], С. Серьогіна [218], Г. Ситника [221], А. Сіцінського [222], В. Удовиченка [239] та ін. У свою чергу, питання політичної корупції в системі державного управління досліджували такі вітчизняні науковці, як М. Мельник [110; 111; 112; 113; 114; 115], Є. Невмержицький [84; 127; 128; 129; 130], О. Охотнікова [141; 142], О. Прохоренко [193], І. Рейтерович [231], О. Рудик [208], С. Телешун [231], та інші.

Серед зарубіжних авторів, що розглядали проблеми політичної корупції в державах перехідного типу, в тому числі пострадянського простору, слід відзначити А. Ванучі [47], М. Гроссмана [275], С. Коткіна [152], Дж. Най [284; 285], Д. Порта [47], С. Роуз-Аккермана [206; 290], А. Шайо [152] та інших. Феномену політичної корупції значну увагу приділяють також російські науковці, зокрема Б. Волженкін [33; 34; 35], М. Горний [83], П. Кабанов [64; 65; 205], Г. Сатаров [5; 210], А. Семинін [215; 216; 217], Д. Шестаков [256; 257], тощо.

У цілому основні проблеми функціонування, виникнення та запобігання корупції на різних рівнях досліджуються науковцями, в тому числі й вітчизняними, досить давно. Проте до цього часу поняття політичної корупції є дискусійним, оскільки дослідники не дійшли одностайної згоди щодо предмета, характерних рис та критеріїв цього явища попри те, що воно досить часто згадується як у наукових працях, так і в сучасному політичному дискурсі.

Зв’язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження підготовлене і пройшло апробацію на кафедрі політичної аналітики і прогнозування Національної академії державного управління при Президентові України (далі – Національна академія) в межах комплексного наукового проекту “Державне управління та місцеве самоврядування” (ДР № 0199U002827) за темою “Розробка теоретико-методологічних засад публічної політики та експертно-аналітичного супроводу діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування”, в якій автором як співвиконавцем на громадських засадах було визначено особливості проявів політичної корупції в Україні та Європейському Союзі, розроблено перспективні напрями вдосконалення механізмів запобігання та протидії політичній корупції в системі державного управління України з урахуванням відповідного світового досвіду тощо.

Мета і завдання дослідження. *Метою* дослідженняє розробка теоретико-методологічних та прикладних положень щодо підвищення ефективності механізмів запобігання і протидії політичній корупції в системі державного управління України.

Для досягнення цієї мети було поставлено такі *завдання:*

* здійснити огляд підходів до дослідження проблеми походження та сутності корупції, що дасть змогу виявити природу політичної корупції;
* визначити сутність та характерні риси політичної корупції як політичного феномену;
* проаналізувати особливості видів, форм та сфер прояву політичної корупції в сучасному суспільстві;
* дослідити механізми запобігання і протидії політичній корупції в системі державного управління в країнах Європейського Союзу та пострадянського простору;
* виявити та охарактеризувати правовий механізм запобігання та протидії політичній корупції в органах державної влади України в контексті нового антикорупційного законодавства;
* оцінити ефективність інституційного механізму запобігання та протидії політичній корупції у вітчизняній системі державного управління;
* визначити напрями вдосконалення механізмів запобігання і протидії політичній корупції в системі державного управління України.

*Об’єкт дослідження* – політична корупція як суспільно-політичне явище.

*Предмет дослідження* – механізми запобігання та протидії політичній корупції в системі державного управління України.

*Методи дослідження.* В основу дисертаційного дослідження покладено сукупність загальнонаукових методів пізнання: методи аналізу і синтезу, дедукції, індукції та узагальнення, системний підхід.

Реалізація поставлених завдань дисертації здійснювалася за допомогою низки спеціальних методів. Так, структурно-функціональний підхід застосовувався для розкриття сутності політичної корупції, її форм, сфер проявів, суб’єктів та об’єктів, а також для класифікації складових вітчизняної антикорупційної правової бази. Компаративний аналіз, у тому числі порівняльно-правовий метод, використовувалися для аналізу та зіставлення основних антикорупційних механізмів запобігання і протидії політичній корупції в різних зарубіжних країнах. Формально-юридичний метод та метод тлумачення застосовувалися для дослідження правового забезпечення запобігання та протидії політичній корупції в Україні, факторний і статистичний аналіз, інституціональний і біхевіористський методи – для оцінки ефективності запобігання та протидії політичній корупції в досліджуваній сфері основних суб’єктів запобігання і протидії корупції, визначених вітчизняним законодавством. Методи моделювання та узагальнення використовувалися для виявлення перспективних напрямів і розробки рекомендацій з удосконалення механізмів запобігання та протидії політичній корупції в системі державного управління України.

Наукова новизна одержаних результатів визначається внеском дисертанта у вирішення одного з ключових завдань державного управління – дослідження особливостей та напрямів удосконалення механізмів запобігання і протидії політичній корупції в системі державного управління України.

На основі узагальнень і систематизації наукових концепцій та підходів стосовно розуміння феномену політичної корупції, причин походження, проявів та способів її запобіганню у дисертації:

*уперше:*

– комплексно визначено характерні риси політичної корупції в системі державного управління України, доведено, що, по-перше, її основними сферами є політика та вищий рівень державного й регіонального управління, по-друге, суб’єкти політичної корупції ставлять перед собою передусім політичні цілі збереження, отримання, розподілу, зміцнення державної влади як вищої форми політичної влади, по-третє, політична корупція існує на рівні не лише формування державної політики, а і її реалізації, по-четверте, коло суб’єктів та об’єктів політичної корупції дуже обмежене, що зумовлює латентний характер корупційних явищ, по-п’яте, політична корупція тісно пов’язана з поняттям “клієнтизм” та має подвійну мотивацію – політичну й економічну;

– концептуально узагальнено та систематизовано заходи з удосконалення правового та інституційного механізмів запобігання і протидії політичній корупції в системі державного управління України, на основі зарубіжного (на прикладі країн Європейського Союзу та пострадянського простору) і вітчизняного досвіду реалізації антикорупційної державно-управлінської діяльності, що передбачають ухвалення антикорупційної стратегії, орієнтованої на єдині правові стандарти Європейського Союзу, формування на її основі відповідної нормативно-правової бази, створення спеціального антикорупційного органу, удосконалення процедур конкурсного відбору державних службовців, що базуються на принципах транспарентності й об’єктивності;

*удосконалено*:

– теоретико-методологічні підходи до дослідження правового механізму запобігання та протидії політичній корупції у вітчизняній системі державного управління шляхом класифікації складових сучасної антикорупційної нормативно-правової бази (на основі структурно-функціонального підходу) на три частини: базове антикорупційне законодавство; правові документи, використання норм яких у частині протидії корупції визначається антикорупційним законом; нормативно-правові акти, положення яких роз’яснюють процедури застосування деяких норм базового антикорупційного закону);

– механізми запобігання і протидії проявам політичної корупції в системі державного управління України шляхом їх поділу на політичні (реформування виборчого законодавства, відокремлення бізнесу від влади, запровадження дієвого громадського контролю, посилення ролі ЗМІ та інститутів громадянського суспільства в протидії політичній корупції) і державно-управлінські (впорядкування системи та структури функцій органів державного управління, подальший розвиток чинного антикорупційного законодавства, реформа судової системи, створення системи ефективного фінансового контролю за діяльністю суб’єктів політики);

*дістали подальшого розвитку:*

– узагальнення особливостей державно-управлінської діяльності у сфері запобігання та протидії політичній корупції в системі публічного управління Європейського Союзу з метою упровадження найкращих антикорупційних практик у вітчизняні механізми протидії корупції;

– виявлення специфіки функціонування правового механізму запобігання та протидії політичній корупції в органах державної влади України, яка полягає в істотному зниженні його ефективності через значний вплив на законотворчий процес політичних практик з ознаками політичної корупції, що зумовлює відсутність у правових нормах новітнього антикорупційного законодавства спеціальних положень про політичну корупцію та дієвих інструментів щодо підвищення відповідальності її суб’єктів;

– визначення антикорупційного потенціалу вітчизнах суб’єктів протидії корупції у сфері запобігання політичній корупції в системі державного управління, за результатами аналізу якого виявлені численні недоліки функціонування інститу­ційного механізму запобігання та протидії політичній корупції, а саме: ураженість політичною корупцією ключових державних органів, уповноважених на вжиття антикорупційних заходів; недосконалість інституційно-правової бази функціонування державних суб’єктів протидії корупції та політико-правова нерозмежованість гілок влади; відсутність спеціально уповноваженого органу з питань антикорупційної політики, що має координувати реалізацію антикорупційних заходів.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що в сукупності вони становлять науково-методологічну основу для практичного вдосконалення органами державної влади, інститутами громадянського суспільства заходів з підвищення дієвості механізмів запобігання та протидії політичній корупції.

Теоретичні положення і висновки дослідження доведені до рівня конкретних пропозицій і можуть бути використані для загальної оптимізації державної антикорупційної політики в Україні, зокрема органами державної влади та органами місцевого самоврядування для діагностування проблем і визначення напрямів запобігання та протидії проявам політичної корупції в системі державного управління, сфері партійного будівництва, виборчого законодавства тощо.

Запропоновані в дисертації наукові рекомендації щодо оптимізації державної антикорупційної політики, в тому числі в контексті запобігання і протидії політичній корупції в інвестиційній, бюджетній та житлово-комунальній сферах, було використано під час підготовки регіональної цільової програми “Луганщина інвестиційна. 2011–2015 роки” Головним управлінням економіки Луганської обласної державної адміністрації (довідка про впровадження № 22-4/769 від   
12 березня 2012 р.), розробки стратегічного плану економічного розвитку міста Алчевська до 2012 р. та підготовки програми економічного, соціального і культурного розвитку міста Алчевська на 2011 рік Алчевською міською радою Луганської області (довідка про впровадження № 1/13-671 від 13 березня 2012 р.), а також у процесі науково-аналітичної діяльності прокуратури Чернігівської області (довідка про впровадження № 2/14-754 від 3 квітня 2012 р.).

Основні результати дисертаційного дослідження відкривають перспективи для подальшого теоретичного і практичного дослідження проблем запобігання та протидії політичній корупції в системі державного управління.

Результати дисертаційного дослідження також можуть використовуватися під час викладання низки відповідних дисциплін, навчальних курсів магістерських програм, підготовки та підвищення кваліфікації вищих керівних кадрів у Національній академії, інших вищих навчальних закладах України.

Особистий внесок здобувача. Основні наукові результати дисертаційного дослідження отримані автором самостійно. У тезах науково-практичної конференції [234, с. 88–89], опублікованих спільно з І.В.Рейтеровичем, дисертантом здійснено аналіз сучасної вітчизняної антикорупційної правової бази в контексті запобігання та протидії політичній корупції.

Апробація результатів дослідження. Основні положення та висновки дисертаційного дослідження апробовані на наукових і науково-практичних конференціях за міжнародною участю, а також на всеукраїнській: “Галузь науки “Державне управління”: історія, теорія, впровадження” (Київ, 2010), “Інновації в державному управлінні: системна інтеграція освіти, науки, практики” (Київ, 2011), “Наука як ресурс модернізаційної стратегії держави” (Київ, 2012), “Стратегія державної кадрової політики – основа модернізації країни” (Київ, 2012).

Публікації. Основні положення, висновки та пропозиції дисертаційного дослідження опубліковано в 10 наукових працях загальним обсягом 4,58 обл.-вид. арк. (з них 6 статей – у наукових фахових виданнях з державного управління, 4 тези в матеріалах науково-практичних конференцій).

Структура та обсяг дисертаційної роботи. Дисертаційна робота складається із вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Загальний обсяг роботи становить 222 сторінок, з них основного тексту – 179 сторінки, список використаних джерел налічує 304 найменувань.

**ВИСНОВКИ**

У дисертації вирішено актуальне наукове завдання, яке полягає в розробці теоретико-методологічних та прикладних положень щодо виявлення специфіки функціонування механізмів запобігання і протидії політичній корупції в системі державного управління України та підвищенні їх ефективності. На підставі узагальнення результатів теоретичного та науково-практичного характеру сформульовано такі висновки.

1. З’ясовано, що поняття корупції не має єдиного визначення в науковій літературі та міжнародних правових актах, враховуючи багатоаспектність цього феномену та велику кількість галузевих наукових підходів щодо тлумачення цього явища. Аналіз джерел дав змогу виокремити такі наукові підходи до тлумачення досліджуваного поняття: 1) вживання поняття “корупція” для позначення конкретних протиправних дій, пов’язаних із використанням суспільних ресурсів для досягнення індивідуальних корисливих цілей (міжнародне право); 2) ототожнення корупції з підкупом і продажністю посадових осіб, тобто з хабарництвом (домінуюче розуміння корупції на побутовому рівні); 3) сприйняття корупції як однієї із основних ознак або складових організованої злочинності (кримінальне право); 4) інтерпретація корупції як наслідку надмірного втручання держави в економічні процеси в рамках ринково-центристського підходу економічної науки; 5) підхід до корупції як одного з відносно самостійних і найбільш шкідливих видів економічної злочинності (синтетичний підхід, заснований на теоретичній базі пострадянської економічної науки та кримінології); 6) тлумачення корупції в рамках структурно-функціонального міждисциплінарного підходу як: а) девіантної поведінки особи, уповноваженої на виконання функцій держави; б) складного негативного суспільного явища.

Зважаючи на значне різноманіття поглядів вітчизняних і зарубіжних фахівців на досліджувану категорію, автор вважає найбільш продуктивним дослідження корупції з позицій міждисциплінарного підходу, що розглядає його як складне суспільне явище, що проявляється на всіх рівнях суспільного життя та уражає всі його сфери – політичну, економічну, культурну, соціальну.

Узагальнення наукових підходів до вивчення корупції, класифікацій форм та видів корупційних проявів дає змогу автору виділити такі базові риси корупції, які притаманні всім її видам і лежать в основі цього негативного суспільного явища: по-перше, це взаємовигідна співпраця як мінімум двох зацікавлених сторін, де одна зі сторін обов’язково є представником влади, на шкоду або в обхід інтересів третьої сторони (суспільства, керівництва тощо) з метою задоволення вузькоегоїстичних потреб; по-друге, це відхилення від загальноприйнятих норм особистої та службової поведінки осіб, уповноважених на здійснення певних суспільних функцій. Решта ознак є вторинними по відношенню до них, оскільки є конкретними проявами означених явищ.

2. Визначено, що політична корупція в системі державного управління – це використання посадовими особами, які наділені повноваженнями приймати політико-адміністративні рішення, відповідних важелів впливу з метою подальшого отримання політичних та соціально-економічних дивідендів (ренти) у сфері законотворчого, приватизаційного, бюджетного, конституційного, виборчого процесів, реалізації кадрових повноважень, лобіювання корпоративних та приватних інтересів. Зазначені рішення можуть бути загальнонаціонального, регіонального або місцевого характеру та мати силу нормативно-правових актів.

Головна мета при цьому для політичних корупціонерів може полягати або в конвертуванні політичної влади в економічні дивіденди з подальшим конвертуванням цих дивідендів знову в політичну владу (процес може відбуватися також у зворотному напрямі), або у нарощуванні свого владного потенціалу (часто без явно вираженої матеріальної вигоди).

3. Установлено, що суб’єктами політичної корупції є особи чи групи осіб, які беруть участь у політичному процесі, мають або прагнуть набути повноваження приймати та/або реалізувати політичні рішення. Зокрема, це фізичні особи, юридичні особи, органи державної влади (Уряд, парламент тощо), органи місцевого самоврядування або державна бюрократія в цілому. Вони можуть бути як індивідуальними (посадові особи, окремі політики), так і колективними (парламентські фракції, політичні партії). Крім того, до числа суб’єктів політичної корупції можуть бути віднесені й ті, що безпосередньо не беруть участі в політичному процесі, проте через свої функції, повноваження та ресурси мають можливості впливу на нього (як законного, так і ні).

Нарешті, суб’єктами політичної корупції, крім осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, політичних діячів та депутатів усіх рівнів, також можуть бути різноманітні політико-бізнесові групи, які діють опосередковано через підконтрольні політичні партії, фракції у парламенті тощо.

4. Досліджено механізми запобігання та протидії політичній корупції в системі публічного управління Європейського Союзу. Встановлено, що у запобіганні та протидії політичній корупції в системі державного управління на території Євросоюзу основний наголос робиться на реалізації антикорупційних правового, інституційного та інформаційного механізмів. Це пояснюється тим, що інститути ЄС (насамперед Рада Європи, Єврокомісія) прагнуть виробити єдині правові стандарти у вигляді коммунітарних актів і спільні для країн-членів Союзу інституції зі здійснення координації та інформаційно-аналітичного забезпечення антикорупційних заходів на міждержавному рівні (Європол, Євроюст, ОЛАФ, Венеціанська комісія, ГРЕКО тощо).

Як випливає з аналізу механізмів запобігання та протидії політичній корупції, у давніх членах Євросоюзу, зокрема Франції, де проблема політичної корупції має глибокі історичні коріння, та державах-членах із традиційно низьким рівнем корупції (Фінляндія), діють свої розгалужені механізми запобігання та протидії політичній корупції, в яких основних наголос робиться на використанні власного законодавства, правоохоронних та контролюючих структур, а також на контролі інститутів громадянського суспільства, переважно ЗМІ. Правова та інституційна база в досліджуваній сфері цих держав сформувалася ще до піку діяльності інститутів Євросоюзу на цій ниві. Означена обставина істотно відрізняє давніх членів ЄС від нових у цьому питанні.

Механізми запобігання та протидії політичній корупції в органах державної влади нових членів ЄС принципово не відрізняються від загальноєвропейських. Основна відмінність полягає у підходах та мотивації їх застосування. Перспектива вступу до Євросоюзу дала істотний поштовх до вироблення антикорупційних стратегій та антикорупційного законодавства, що базуються на нормах європейського права. Водночас після вступу в ЄС темпи протидії корупції почали сповільнятися, що проявляється, зокрема, на прикладі діяльності антикорупційних інституцій даних країн (Словацької республіки, Румунії, Словенії), повноваження яких щодо розслідування проявів саме політичної корупції в системі державного управління неодноразово намагалися обмежити парламенти та уряди цих країн. Вищезазначені особливості актуалізують використання досвіду східноєвропейських країн в удосконаленні власних антикорупційних механізмів.

Визначено, що політична корупція є надзвичайно актуальною проблемою для всіх держав пострадянського простору, що пов’язано як з існуванням у частині з них авторитарних форм правління (Російська Федерація, Казахстан, Узбекистан, Білорусь), так і з незавершеністю політичної модернізації та економічної трансформації, які розпочалися на пострадянському просторі з кінця 1980-х рр. Для аналізу механізмів запобігання та протидії політичній корупції на пострадянському просторі автором було обрано дві країни – Російську Федерацію та Казахстан, оскільки їх досвід вироблення комплексної антикорупційної стратегії може бути корисним для України.

Встановлено, що політична корупція в системі державного управління Казахстану має такі форми: комісійні за підписання великих контрактів; відмивання коштів за кордоном; видача дозволів на проведення банківських операцій із бюджетними коштами; надання кредитів, пільгових експортних квот; призначення на високооплачувані посади в системі державного управління або посади, які дають змогу отримувати незаконний прибуток. Основними кримінально-карними формами прояву політичної корупції в Казахстані є дача хабара та отримання хабара. Другою за поширеністю формою прояву політичної корупції є підкуп суб’єктів політики при здійсненні ними виборчих прав.

Зазначено, що в останні роки на пострадянському просторі Казахстан займає лідируюче становище в розробці законодавчої бази та системи протидії корупції, у тому числі політичної. Більше того, серед країн СНД Казахстан першим розпочав розробку антикорупційного законодавства та державної системи протидії політичній корупції. Зокрема, з метою мінімізації політичної корупції в практичній площині були здійснені заходи щодо забезпечення транспарентності та об’єктивності процедур конкурсного відбору державних службовців, запровадження принципів прийому й просування на державній службі, заснованих не на принципах клановості, а на ділових якостях та професіоналізмі. У цілому на сьогодні в Республіці Казахстан існують та розвиваються механізми боротьби з корупцією (у тому числі й політичною), які включають у себе безпосередньо антикорупційний закон, державну антикорупційну політику, різні антикорупційні державні програми, кримінальну відповідальність за корупційні злочини тощо.

У свою чергу, для сучасної політичної системи Російської Федерації характерним є відкрите та поширене зрощування чиновників та бізнесу, участь родичів, друзів і знайомих в освоєнні бюджетних коштів і державної власності, незмінюваність влади та закритість її функціонування. Найбільш одіозним напрямом політичної корупції в Російській Федерації є продаж бізнесменам державних посад (з даним явищем, як правило, стикаються бізнесмени, які прагнуть перейти на роботу в державні структури). У законодавчих органах Російської Федерації основними формами політичної корупції є продаж політичними партіями депутатських місць у парламентах представникам бізнесу та криміналу, перехід депутатів за фінансову винагороду з однієї фракції в іншу, купівля голосів з метою проведення тих чи інших законів в інтересах окремих груп тиску, лобіювання депутатами інтересів окремих підприємців за допомогою “телефонного права”, депутатських запитів тощо.

Державні суб’єкти запобігання та протидії корупції в політичній сфері життя російського суспільства поділяються на спеціалізовані, які займаються запобіганням політичній злочинності, у тому числі й політичній корупції (політична поліція (ФСБ), органи внутрішніх справ (поліція) і органи прокуратури) і не спеціалізовані, які виконують функції контролю за діяльністю суб’єктів політики (Центральна виборча комісія РФ та її контрольно-ревізійні органи, Рахункова палата РФ, Контрольне управління Адміністрації Президента РФ, Федеральна служба фінансово-бюджетного нагляду та Федеральна служба з фінансового моніторингу Міністерства фінансів РФ). Разом з тим, попри суттєві здобутки у сфері запобігання політичній корупції в Російській Федерації, цілий комплекс проблем залишається невирішеним, що значною мірою зумовлюється тим фактом, що суб’єктами запобігання корупційним діям, які є політично вмотивованими, досить часто виступають організації та посадові особи, які паралельно є суб’єктами політичної корупції.

5. Визначено, що формально правове поле запобігання та протидії явищу корупції в Україні є досить широким. Проте логіка та процес його формування були істотно викривлені політичними практиками, які мають ознаки політичної корупції, що негативним чином впливає на якість відповідної нормативно-правової бази. З позицій завдання виявлення правового механізму запобігання та протидії політичній корупції в системі державного управління автор на основі структурно-функціонального підходу поділяє (класифікує) наявну антикорупційну правову базу на три складові частини. Це: базове антикорупційне законодавство (Закон України “Про засади запобігання та протидії корупції”), функція якого полягає у створенні каркасу правового антикорупційного механізму; правові документи, використання норм яких у частині протидії корупції визначається антикорупційним законом (“Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення”, Кримінально-процесуальний кодекс України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кримінальний кодекс України, Закон України “Про державну службу”, нормативні акти органів державного управління); нормативно-правові акти, положення яких мають безпосереднє відношення до антикорупційного закону в частині роз’яснення процедур застосування деяких їх норм (Закони України “Про доступ до публічної інформації”, “Про звернення громадян” та низка інших).

На основі здійсненого аналізу антикорупційного вітчизняного законодавства дисертант констатує, що в Україні за основними ознаками існує правовий механізм запобігання та протидії політичній корупції в системі державного управління (формально він спрямований проти корупції загалом). Однак його правові норми далекі від досконалості на рівні конкретних інструментів, що робить дане законодавство значною мірою декларативним. Автор виділяє такі ключові недоліки антикорупційної правової бази (на основі дослідження нового антикорупційного законодавства): відсутність норм про політичну корупцію та її суб’єктів, а також єдиного підходу в національному законодавстві до визначення суб’єкта відповідальності за службові правопорушення, які в багатьох випадках можуть стосуватися проблем політичної корупції; нове антикорупційне законодавство фактично не вносить нічого принципово нового у сфері інституційного забезпечення запобігання та протидії політичній корупції в системі державного управління; не дістала належного роз’яснення низка ключових категорій антикорупційного закону (“неправомірне сприяння”, “неправомірна віддача переваги” та деякі інші); наявність непрозорих норм та неаргументованих обмежень щодо фінансової звітності та перевірки інформації щодо доходів та видатків державних посадових осіб; існує ризик використання механізму спецперевірок як інструменту вибіркової перевірки чиновників/кандидатів у чиновники на політичну благонадійність до діючої влади; фактично фіктивна дія норм щодо обмеження в одержанні подарунків; положення про конфлікт інтересів не достатньо належно виписано, що буде ускладнювати процес притягнення порушників до відповідальності; антикорупційна дієвість норм щодо порядку притягнення до відповідальності у площині протидії саме політичній корупції значною мірою нівелюється низьким рівнем суворості заходів покарання вищих посадовців держави; наявність низки недосконалих положень щодо громадської участі у протидії корупції (наприклад стосовно процедури та порядку одержання громадянами інформації про здійснення органами влади антикорупційних заходів), які істотно знижують участь громадськості в запобіганні та протидії політичній корупції; неузгодженість антикорупційного закону і законодавства, що регулює питання участі громадськості у здійсненні державної політики та прозорості державного управління.

6. Аналіз антикорупційного потенціалу вітчизнах суб’єктів протидії корупції у сфері запобігання політичній корупції в системі державного управління дає підстави стверджувати, що останній перебуває на вкрай низькому рівні. Неефективність діяльності органів державної влади в досліджуваній сфері, на думку автора, зумовлюють такі чинники:

- ураженість політичною корупцією ключових державних інституцій, уповноважених на здійснення антикорупційних заходів, насамперед тих, що покликані визначати завдання, напрями та інструменти антикорупційної політики. Проаналізовані факти дають підстави стверджувати про практичну відсутність у системі державних органів, уповноважених на здійснення антикорупційних заходів, вільних від корупційних проявів політичного характеру, що ставить під сумнів їх спроможність ефективно запобігати та протидіяти політичній корупції в системі державного управління. Як показує проведене дослідження, значна частка керівного та кадрового складу означених вищих органів влади є носієм політико-корупційних практик. Цей факт зумовлює використання посадовими особами та бізнесовими групами впливу адміністративних і владних функцій даних інститутів як інструментів, спрямованих на задоволення власних політичних та економічних інтересів. Вказана тенденція, серед іншого, проявляється у спробах посадових осіб відповідних органів влади розширити вплив на інші гілки влади або їх інститути у непередбачений законодавством спосіб; у реалізації кадрових та контролюючих повноважень за принципами політичної лояльності, політичної кон’юнктури або непотизму; у використанні законотворчого процесу з метою створення політичних та економічних переваг для себе або інших зацікавлених осіб; у використанні підпорядкованих державних органів як інструменту зміцнення владного впливу;

- недосконалість інституційно-правової бази функціонування державних суб’єктів протидії корупції та наявна політико-правова нерозмежованість гілок влади, що, з одного боку, зумовлюють низький рівень прозорості й підконтрольності суспільству найвпливовіших у політико-адміністративному сенсі інститутів державної влади, а з другого – політичну залежність від перших низки ключових суб’єктів протидії корупції або навіть гілок влади. Зокрема, численні прецеденти свідчать про відчутний політичний тиск (та політизацію їх роботи) на структури судової та правоохоронної систем (на сучасному етапі й парламент) з боку вищих органів виконавчої влади (насамперед Адміністрації Президента та Кабінету Міністрів) з метою генерування цими органами рішень у потрібному для вищих посадових осіб політичному руслі. Цьому також сприяють високий рівень корумпованості суддівського та правоохоронного корпусів;

- відсутність спеціально уповноваженого органу з питань антикорупційної політики, що має координувати реалізацію антикорупційних заходів суб’єктами протидії корупції. Як показують факти, інституційний процес зі створення такого органу є безсистемним і малопродуктивним, особливо з огляду на перспективи появи такої структури найближчими роками. Як наслідок, у системі органів, уповноважених на протидію корупції дефіцит міжвідомчої взаємодії та розпорошеність функції між значною їх кількістю спостерігатиметься і надалі.

7. Обґрунтовано, що ефективне запобігання та протидія політичній корупції в системі державного управління можливі лише за умови комплексного поєднання стратегічних та тактичних заходів профілактичного, правоохоронного і репресивного характеру, які повинні розробляти та застосовувати як органи державної влади, так й інститути громадянського суспільства.

Стратегічні заходи передбачають проведення реформ у масштабах країни, головна мета яких полягає в оптимізації системи державного управління. Зокрема, йдеться про адміністративно-територіальну реформу, оптимізацію антикорупційного законодавства, реформу місцевого самоврядування, модернізацію виборчого законодавства, розвиток системи публічної політики та управління тощо. При цьому успішна реалізація антикорупційної політики можлива винятково за наявності політичної волі керівництва держави.

Механізми запобігання та протидії політичній корупції повинні базуватися на врахуванні цілей, які ставлять перед собою політичні корупціонери. Як правило, виділяють дві основні цілі – особисте (або групове) збагачення та здобуття, збереження або розширення політичної влади. Разом з тим в Україні дуже часто йдеться про поєднання вищезазначених компонентів, створення своєрідного “замкнутого циклу”. Отже, виділяємо дві групи напрямів удосконалення та розробки нових відповідних механізмів запобігання та протидії політичній корупції в системі державного управління: політичні та державно-управлінські (адміністративні). Політичні напрями удосконалення механізмів запобігання та протидії політичній корупції в системі державного управління передбачають реформування виборчого законодавства в напрямі збільшення прозорості та демократичності, забезпечення усвідомленого вільного волевиявлення та об’єктивного встановлення результатів голосування; відокремлення бізнесу від влади, що потребує, по-перше, інституалізації лобістської діяльності в Україні, по-друге, обмеження впливу бізнесових груп на партійну систему; запровадження дієвого громадського контролю за діяльністю політичних суб’єктів і забезпечення політичної та правової відповідальності за їх антисуспільні та протизаконні дії; посилення ролі ЗМІ; більш широке залучення інститутів громадянського суспільства до вироблення й реалізації механізмів запобігання та протидії політичній корупції в Україні. До державно-управлінських (адміністративних) напрямів удосконалення механізмів запобігання та протидії політичній корупції в системі державного управління належать: упорядкування системи та структури функцій органів виконавчої влади, яка є найбільш уразливою з точки зору політично вмотивованих корупційних практик; реформування системи державного управління на принципах та засадах публічної політики й управління; удосконалення чинного антикорупційного законодавства; реформа судової системи; створення системи ефективного фінансового контролю за діяльністю суб’єктів політики.

8. Урахування основних результатів дисертаційного дослідження дає підстави запропонувати для впровадження в практичну діяльність органів державної влади такі практичні рекомендації:

– Верховній Раді України ввести в Закон України “Про засади запобігання та протидії корупції” норми про політичну корупцію та закріпити у відповідних положеннях Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення”, Кримінального кодексу та Кодексу України “Про адміністративні правопорушення” відповідальність за корупційні правопорушення державних службовців вищих рангів;

– Кабінету Міністрів України та Верховній Раді України активізувати співпрацю з міжнародними експертами та міжнародними неурядовими організаціями, які реалізують різноманітні програми і фінансують проведення заходів щодо протидії політичній корупції;

– Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України, громадським організаціям узгодити положення антикорупційного законодавства та законодавства, що регулює питання участі громадськості у здійсненні державної політики, у частині процедури доступу до публічної інформації щодо антикорупційної діяльності органів державної влади.

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Азаров влаштував сина Симоненка на престижну посаду [Електронний ресурс] // ТСН.ua : інтернет-видання. – Режим доступу : http://tsn.ua/ukrayina/azarov-vlashtuvav-sina-simonenka-na-prestizhnu-posadu.html. – Назва з екрана.
2. Азимбаев А. К. Борьба с коррупцией: мировой опыт и Казахстан / А. К. Азимбаев // Казахстан-Спектр. – 2004. – № 1. – С. 64–73.
3. Азовский С. Ю. Формирование организационно-экономического механизма противодействия коррупции как фактора обеспечения экономической безопасности : автореф. дис. … канд. экон. наук : спец. 08.00.05 “Развитие продуктивных сил и региональная экономика” / Азовский С. Ю. ; Моск. акад. экономики и права. – М., 2009. – 24 с.
4. Аналіз стану здійснення судочинства судами загальної юрисдикції в 2009 р. (за даними судової статистики) [Електронний ресурс] // Інтернет-сайт Верхов. Суду України. – Режим доступу : http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/ 09F805995C5F5CA6C2257752002A196D?OpenDocument&CollapseView&RestrictToCategory=09F805995C5F5CA6C2257752002A196D&Count=500&. – Назва з екрана.
5. Антикоррупционная политика : учеб. пособие / под ред. Г. А. Сатарова. – М. : СПАС, 2004. – 367 с.
6. Аркуша Л. Коррупция – элемент организованной преступной деятельности / Л. Аркуша // Юрид. вестн. – 2000. – № 2. – С. 118–121.
7. Асанов Р. Ф. Уголовная ответственность за преступления, совершаемые служащими коммерческих и иных организаций : монография / Р. Ф. Асанов, С. В. Изосимов. – Уфа : Уфим. юрид. ин-т МВД России, 2001. – 181 с.
8. Астапенко В. Евроюст: общая правовая характеристика / В. Астапенко, Д. Лойша // Журн. междунар. права и междунар. отнош. – 2005. – № 4. – С. 3–7.
9. Астафьев В. А. Коррупция как особая форма экономических отношений в обществе : автореф. дис. … канд. экон. наук : спец. 08.00.01 “Экономическая теория и история экономических мысли” / Астафьев В. А. ; Тамбов. гос. ун-т им. Г. Р. Державина. – Тамбов, 2010. – 22 с.
10. Астафьев Л. В. К вопросу о понятии коррупции / Л. В. Астафьев // Коррупция в России: состояние и проблемы : материалы науч.-практ. конф. (Москва, 26–27 марта 1996 г.) / Моск. ин-т МВД России. – М., 1996. – С. 119.