**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

**ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

**ТІНЬКОВ Андрій Леонідович**

УДК 351:328.185

**ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЯ ПОЛІТИЧНІЙ КОРУПЦІЇ**

**В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ**

25.00.02 – механізми державного управління

**АВТОРЕФЕРАТ**

дисертації на здобуття наукового ступеня

кандидата наук з державного управління

**Київ – 2013**

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Національній академії державного управління при Президентові України.

|  |  |
| --- | --- |
| **Науковий керівник –** | кандидат політичних наук, доцент  **РЕЙТЕРОВИЧ Ігор Вячеславович,**  Національна академія державного управління  при Президентові України, доцент кафедри політичної аналітики і прогнозування. |

|  |  |
| --- | --- |
| **Офіційні опоненти**: | доктор наук з державного управління  **ОЛІЙНИК Наталія Іванівна,**  Національна академія державного управління  при Президентові України, доцент кафедри управління національним господарством;  кандидат наук з державного управління, доцент  **ЛИНЬОВ Костянтин Олександрович,**  Київський університет імені Бориса Грінченка,  директор Інституту суспільства. |

Захист відбудеться *27 лютого 2013 року о 14-00 годині* на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 26.810.01 Національної академії державного управління при Президентові України за адресою: 03057, м. Київ-57, вул. Ежена Потьє, 20, к. 212.

Із дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Національної академії державного управління при Президентові України за адресою:03057, м. Київ- 57, вул. Ежена Потьє, 20.

Автореферат розісланий *25 січня 2013 року.*

**Вчений секретар**

**спеціалізованої вченої ради А.П.Рачинський**

**ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ**

**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, В.Бодрова, Р.Войтович, В.Голубь, Н.Гончарук, І.Грицяка, Ю.Ковбасюка, В.Козакова, А.Михненка, В.Ребкала, А.Семенченка, С.Серьогіна, Г.Ситника, А.Сіцінського, В.Удовиченка та ін. У свою чергу, питання політичної корупції в системі державного управління досліджували такі вітчизняні науковці, як М.Мельник, Є.Невмержицький, О.Охотнікова, О.Прохоренко, І.Рейтерович, О.Рудик, С.Телешун та ін.

Серед зарубіжних авторів, що розглядали проблеми політичної корупції в державах перехідного типу, в тому числі пострадянського простору, слід відзначити А.Ванучі, М.Гроссмана, С.Коткіна, Дж.Най, Д.Порта, С.Роуз-Аккермана, А.Шайо та ін. Феномену політичної корупції значну увагу приділяють також російські науковці, зокрема Б.Волженкін, М.Горний, П.Кабанов, Г.Сатаров, А.Семинін, Д.Шестаков та ін.

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 [10], 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 сторінки, з них основного тексту –   
179 сторінок, список використаних джерел налічує 304 найменування.

**ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ**

У **вступі** обґрунтовано актуальність дослідження, сформульовано загальну мету та конкретні завдання щодо її досягнення, визначено наукову новизну та практичне значення отриманих результатів, а також наведено дані щодо їх упровадження, апробації та публікації.

У **першому розділі** – *“Науково-методологічні засади дослідження феномену політичної корупції”* – проаналізовано теоретико-методологічні підходи до з’ясування походження та природи корупції, досліджено сутність і виокремлено характерні риси полі­тичної корупції як політичного феномену, визначено її види, форми та сфери прояву.

Зазначено, що виникнення та існування корупції стало можливим з моменту відокремлення функцій управління в суспільній або господарській діяльності в часи зародження перших державних утворень у Месопотамії, долині Нілу, в стародавніх Індії та Китаї. Сьогодні явище корупції притаманне будь-якому суспільству незалежно від типу політичної та економічної системи, рівня суспільного розвитку, національної належності та культури.

Аналіз поняття “корупція” у правових актах різних держав та визначеннях вчених засвідчує різні підходи до його формулювання. Дослідники намагаються розглянути корупцію під різними кутами зору, притаманними саме тим наукам, які вони представляють. Найчастіше, особливо на побутовому рівні, корупція ототожнюється з підкупом і продажністю посадових осіб, що позначається кримінально-правовим поняттям “хабарництво”. Проте більшість науковців вважає некоректним ототожнення корупції з конкретним злочинним проявом, акцентуючи увагу на тому, що корупція не обмежується лише хабарництвом, а є значно ширшим поняттям. Що стосується корупції та протидії цьому явищу в органах державної влади, то з’ясовано, що в останні десятиліття більша частина дослідників розглядає її крізь призму структурно-функціонального підходу, де значна увага приділяється впливу корупції на різноманітні аспекти суспільного життя, а сама корупція вивчається як самостійне явище.

Доведено, що, незважаючи на розбіжності у визначеннях, оцінках корупції, підходах до її дослідження, існують певні характеристики, які констатуються всіма дослідниками. По-перше, це взаємовигідна взаємодія як мінімум двох зацікавлених сторін, де одна з них обов’язково є представником влади, на шкоду третій стороні з метою задоволення вузькоегоїстичних потреб; по-друге, це відхилення від загальноприйнятих норм особистої та службової поведінки осіб, уповноважених на здійснення певних суспільних функцій (державних, соціальних, політичних тощо). Решта ознак є вторинними щодо них, оскільки є конкретними проявами зазначених явищ. При цьому більшість дослідників вважає корупцію джерелом дезорганізації суспільства в усіх його сферах, однак найбільша небезпека корупції криється в політичному впливі, який можуть справляти політики та урядовці на державні органи влади, судову та правоохоронну системи.

Указано, що проблемам політичної корупції приділяється значна увага як у науковій сфері, так і безпосередньо в площині політичного дискурсу. Разом з тим на сьогодні це поняття є дискусійним. Зокрема, не існує загальноприйнятого погляду на предмет, характерні риси, критерії, причини виникнення вказаного явища тощо. Не сприяє науково-методологічному обґрунтуванню цього феномену і те, що досить часто політична корупція виступає специфічним інструментом політичної боротьби та публічної риторики політиків, що значною мірою “примітивізує” рівень фахової дискусії, а найголовніше, не дає змоги громадянам адекватно зрозуміти її сутність. Показовим є також те, що більша частина вітчизняних та зарубіжних учених (причому з різних наукових галузей, які досліджують проблеми корупції), з одного боку, вказує на те, що корупція в цілому має політичні ознаки. З другого боку, дослідники доволі рідко розглядають політичну корупцію як самостійний вид корупційних правопорушень та окреме соціально-політичне та політико-правове явище.

Визначено, що наукове оформлення проблематики політичної корупції припадає на 60-ті рр. ХХ ст., проте в деяких країнах, зокрема у США, питанням політичної корупції приділялася увага ще з кінця ХІХ ст. На сьогодні у зарубіжній літературі під поняттям “політична корупція” переважно мається на увазі підкуп представників правлячої та політичної еліти у вищих органах державної влади (уряд, парламент), а також у судових органах. На пострадянському просторі проблемам політичної корупції значна увага приділяється починаючи з 1991 р., що пояснюється появою комплексу проблем, не характерних для постсоціалістичних республік у радянському минулому. З’ясовано, що в Україні активне вживання терміна “політична корупція” припадає на 2006–2009 рр. та пов’язане з переходом до парламентсько-президентської форми правління, який актуалізував проблему політично-корупційних дій владних інститутів, вищих посадових осіб, політичних партій, парламентських фракцій та груп.

Незважаючи на розбіжності в науковому співтоваристві щодо визначення терміна “політична корупція”, можна виділити її загальні специфічні риси. Отже, політична корупція, по-перше, не є елементом повсякденного практичного досвіду більшості громадян, а основною сферою її поширення є сфера політики і вищий рівень державного та регіонального управління. По-друге, поняття політичної корупції тісно пов’язано з поняттям “клієнтизм”. По-третє, не завжди можна чітко виділити так звану монетарну основу політичної корупції, тобто досить часто йдеться не стільки про використання конкретної матеріальної винагороди в особистих цілях певної посадової особи, скільки у владно-політичних цілях, пов’язаних з процесом здобуття або утримання політичної влади. По-четверте, політична корупція, як правило, має подвійну мотивацію – безпосередньо політичну та економічну. По-п’яте, політична корупція – це “елітарна”, або “елітно-владна” корупція, оскільки суб’єкти правопорушень мають високий соціальний статус. По-шосте, політична корупція залежить від типу суспільства та історичного походження, тобто вона різна в кожній країні.

Обґрунтовано, 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 виборчого, конституційного, законотворчого, приватизаційного, бюджетного процесів, реалізації кадрових повноважень, лобіювання корпоративних та приватних інтересів тощо. При цьому зазначені політико-адміністративні рішення можуть бути як загальнонаціонального, так і регіонального або місцевого характеру та мати силу нормативно-правових актів.

Аналіз дав змогу також виділити основні ознаки політичної корупції, а саме: 1) суб’єктами політичної корупції виступають посадові особи органів державної влади, органів місцевого самоврядування, представники політичних та громадських організацій (партії, парламентські фракції, блоки, громадські організації та ін.);   
2) суб’єкти політичної корупції ставлять передусім політичні цілі, тобто йдеться про збереження, отримання, поділ, зміцнення державної влади як вищої форми політичної влади; 3) суб’єкти політичної корупції використовують методи та заходи (зловживання посадовим становищем, перевищення посадових повноважень, підкуп, давання хабара тощо), за які передбачено покарання в чинному кримінальному законодавстві.

У **другому розділі** – *“Міжнародний досвід запобігання та протидії політичній корупції в системі державного управління”* – проаналізовано особливості запобігання та протидії явищам політичної корупції в системі публічного управління Європейського Союзу, а також досліджено специфіку запобігання та протидії політичній корупції в системі державного управління країн пострадянського простору – Російській Федерації та Республіці Казахстан.

Визначено, що діяльність із запобігання та протидії усім видам корупції в ЄС відбувається на двох рівнях: загальноєвропейському, в рамках правової діяльності (вироблення загальних стратегій і правил протидії корупції) основних політичних органів ЄС, та діяльності низки міжнародних інституцій (Європолу, Євроюсту тощо), і національному, який характеризується адаптацією європейського права у відповідній сфері до національного законодавства, а також розробкою та реалізацією інших антикорупційних механізмів у масштабах конкретної країни-члена ЄС. Крім того, запобігання та протидія політичній корупції в системі публічного управління ЄС мають широкий спектр дії й реалізуються в рамках таких антикорупційних механізмів, як: правовий механізм (ухвалення антикорупційних стратегій, законів, рекомендацій (на рівні ЄС), імплементація європейських норм до національного законодавства, усунення недоліків чинного механізму правового регулювання публічної служби, виборчого законодавства тощо); інституційний механізм (створення та діяльність державних і громадських антикорупційних структур, проведення відкритої інформаційної політики, забезпечення незалежності та ефективності судової системи, правоохоронних органів; координація антикорупційних операцій і участь у них тощо); інформаційно-освітній механізм (широке впровадження інформаційно-виховних програм з підвищення етичних норм поведінки публічного службовця, здійснення та публікація результатів моніторингів щодо рівня корумпованості державних органів влади і активності антикорупційних заходів по країнах-членах ЄС та за межами співдружності, підвищення юридичної грамотності громадськості тощо); політичний механізм (діяльність органів державної влади у сфері підвищення її транспарентності, що характеризується відкритістю доступу громадськості до переважної більшості владно-політичних рішень, залученням інститутів громадянського суспільства до антикорупційних програм та розслідувань тощо).

Доведено, що в контексті запобігання та протидії політичній корупції в системі публічного управління в державах-членах ЄС основною проблемою є значна різноманітність законодавства, яке регулює відносини в цій сфері і багато в чому зумовлене національними традиціями та історією. Антикорупційне законодавство в більшості держав є досить новим і в багатьох випадках недостатньо розробленим. Деякі положення з цього питання в державах Євросоюзу закріплені на конституційному рівні, а в деяких – у законодавчих актах. Як наслідок відрізняються й підходи держав до реалізації інституційного механізму. Відповідно на теренах ЄС діють багатоцільові органи, які мають повноваження правоохоронних, а також виконують превентивні функції; спеціалізовані служби, управління та/або відділи по боротьбі з корупцією в системі правоохоронних органів; інституції із запобігання корупції, розроблення політики і координації.

У дисертаційному дослідженні проаналізовано антикорупційну діяльність окремих країн-членів ЄС. Як приклади було обрано Францію як країну, що демонструє помітні успіхи в боротьбі з політичною корупцією, Фінляндію як одну з небагатьох держав Європи з мінімальним рівнем корупції та низку нових членів Співдружності – країн Східної та Південно-Східної Європи. Ці країни об’єднує процес імплементації європейських антикорупційних норм у національні правові та інституційні системи; вони є учасниками загальноєвропейської кооперації стосовно протидії корупційним проявам. Водночас вони розрізняються за підходами щодо реалізації механізмів запобігання та протидії політичній корупції в публічному управлінні, що залежать від актуальності вказаної проблеми, політичної волі державного керівництва, рівня суспільної підтримки антикорупційних реформ, особливостями культури, ментальності, політичної традиції та історії цих країн.

Обґрунтовано, що європейський досвід реалізації антикорупційних механізмів (зокрема правового, інституційного та політичного) може бути використаний Україною для вдосконалення власних механізмів протидії політичній корупції, зокрема в контексті ухвалення антикорупційної стратегії, орієнтованої на єдині правові стандарти, які діють в ЄС, створення спеціального антикорупційного органу з широкими повноваженнями тощо.

Для аналізу механізмів запобігання та протидії політичній корупції на пострадянському просторі автором було обрано дві країни: Російську Федерацію та Казахстан, оскільки саме в цих країнах були зафіксовані найбільші прояви політичної корупції, що стимулює їх до вироблення комплексної антикорупційної стратегії, досвід упровадження якої може бути корисним для України.

Аргументовано, що в Казахстані корупція базується на розподільно-кланових відносинах, оскільки в цій країні тіньова економіка виникла в результаті перерозподілу фінансових та інших ресурсів в інтересах певних груп і кланів. Специфіка Казахстану полягає у тому, що діяльність політиків регламентують не нормативно-правові акти, а система неофіційних відносин, за якої тіньова економіка доповнює тіньову політику. Відповідно політична корупція в Казахстані має такі форми: комісійні за підписання великих контрактів, відмивання коштів за кордоном, видача дозволів на проведення банківських операцій з бюджетними коштами, надання кредитів, пільгових експортних квот, призначення на високооплачувані посади в системі державного управління. Основними кримінально-карними формами прояву політичної корупції в Казахстані є давання хабара та його отримання, а також 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 і системи запобігання та протидії корупції. Основні антикорупційні механізми закладені в конституції країни та законах, що регулюють діяльність депутатів парламенту, який залишається основним місцем для проявів політичної корупції. В цілому на сьогодні в Республіці Казахстан існують та розвиваються механізми боротьби з корупцією (в тому числі й політичною), які включають антикорупційний закон, державну антикорупційну політику, різні антикорупційні державні програми.

Проблема політичної корупції в Російській Федерації (РФ) є більш багатогранною та складною, оскільки для сучасної політичної системи Російської Федерації характерними є відкрите та поширене зрощування чиновників і представників бізнесу, незмінюваність влади та закритість її функціонування, відсутність парламентського контролю за виконавчою владою, наявність цензури в ЗМІ, а також брак серйозних журналістських розслідувань тощо.

Установлено, що на сьогодні державні суб’єкти запобігання корупції в політичній сфері життя російського суспільства поділяються на спеціалізовані, які запобігають політичній злочинності, в тому числі й політичній корупції (політична поліція (ФСБ), органи внутрішніх справ (поліція) і органи прокуратури), і неспеціалізовані, які виконують функції контролю за діяльністю суб’єктів політики (Центральна виборча комісія РФ, Рахункова палата РФ та ін.). На федеральному рівні запобігати політичній корупції зобов’язаний передусім Президент Російської Федерації, який через підлеглі йому державні органи, “силові” міністерства та відомства вживає комплекс необхідних заходів. Виробляти та реалізовувати заходи щодо запобігання корупції в політичній сфері життя сучасного російського суспільства зобов’язані також Палати вищого законодавчого органу країни – Федеральних Зборів Російської Федерації. Генеральна прокуратура Російської Федерації запобігає політичній корупції шляхом координації діяльності всіх державних органів, спрямовуючи їх зусилля та ресурси на протидію цьому негативному соціально-політичному явищу.

Обґрунтовано, що в цілому, попри суттєві здобутки у сфері запобігання політичній корупції в Російській Федерації, цілий комплекс проблем залишається невирішеним, оскільки суб’єктами запобігання корупційним діям, які є політично вмотивованими, дуже часто виступають організації та посадові особи, які паралельно є суб’єктами політичної корупції.

У **третьому розділі** – *“Механізми запобігання та протидії політичній корупції в Україні в контексті формування ефективної стратегії державного управління”* – визначено правові засади запобігання та протидії політичній корупції в органах державної влади України, проаналізовано ефективність запобігання і протидії політичній корупції в Україні в інституційному вимірі та запропоновані напрями вдосконалення механізмів запобігання і протидії цьому явищу.

З’ясовано, що спеціалізований нормативно-правовий акт, присвячений запобіганню та протидії політичній корупції в системі державного управління, в Україні як такий не існує. Однак існує антикорупційна нормативно-правова база, яка включає норми, що стосуються сфери запобігання та протидії досліджуваної форми корупції. Аналіз чинного законодавства України свідчить, що в основу нормативно-правової бази запобігання та протидії політичній корупції покладено відповідні антикорупційні положення Конституції України, законів, постанов Верховної Ради України, указів і розпоряджень Президента, постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України, відомчих нормативних актів. Проте доведено, що під час створення антикорупційного законодавства була порушена логіка його формування, яка мала здійснюватися за схемою: концепція – стратегія – закон – програма – підзаконні акти, що, у свою чергу, робить нормотворчу діяльність в Україні в напрямі протидії політичній корупції несистемною.

Визначено, що в основу сучасної антикорупційної правової бази України покладено Закон України “Про засади запобігання і протидії корупції” від   
7 квітня 2011 р., який є на сьогодні базовим антикорупційним правовим документом поряд із новою Національною антикорупційною стратегією на 2011–2015 роки та Державною програмою щодо запобігання і протидії корупції, ухваленою Постановою Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2011 р. З’ясовано, що новий антикорупційний закон, як і його попередники, та нова Національна антикорупційна стратегія не містять визначення поняття “політична корупція”, а отже, і не встановлюють перелік протиправних дій, які підпадають під це визначення, що значно ускладнює виявлення та правову ідентифікацію політично-корупційних діянь. Тому цінність зазначених правових документів як антикорупційних заходів значно знижується. Проте це не означає, що Закон України “Про засади запобігання і протидії корупції” є зовсім недієздатним у цей сфері. Навпаки, він має низку вдосконалених положень, спрямованих на запобігання саме цьому виду корупції (зокрема, запроваджений державний захист осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції, сприятиме свідченню державних службовців про політично вмотивовані корупційні правопорушення вищих посадових осіб держави).

Констатується, що в Україні за основними ознаками правовий механізм запобігання та протидії політичній корупції в системі державного управління існує (формально він спрямований проти корупції загалом). Проте його правові норми далекі від досконалості на інструментарному рівні, тобто, по-перше, в частині можливості їх дієвого застосування як такого, а, по-друге, можливості їх застосування саме до суб’єктів політичної корупції. Без подальшого вдосконалення антикорупційного законодавства в цих напрямах відповідний правовий механізм, як і раніше, залишатиметься неефективним.

Показано, що політична корупція в структурах влади може бути обмежена багатьма механізмами. У розвинутих демократичних країнах реальним антикорупційним важелем є класичний поділ влади на законодавчу, виконавчу та судову. Проте формальний принцип поділу влади в Україні не може сам по собі забезпечити отримання ефективного результату, оскільки перевага в наданні владних повноважень хоча б в одній гілці влади призводить до владного дисбалансу, і зрештою, до зловживання владою.

Доведено, що Верховна Рада України має достатній потенціал у сфері формування антикорупційної політики та створення правових механізмів протидії політичній корупції, хоча на практиці антикорупційна законодавча діяльність парламенту не є системною. Небезпека проявів політичної корупції в діяльності парламенту є очевидною, оскільки остання в законодавчому процесі зумовлює прийняття нормативно-правових актів, що мають корупційне спрямування, а отже, легітимізують корупційні прояви, сприяючи подальшому поширенню корупції. Кадрові призначення в органах виконавчої і судової влади, які здійснює парламент, прямо чи опосередковано зумовлюють поширення корупції у відповідних органах; у здійсненні парламентського контролю змінюється спрямування відповідної діяльності, через що вона перетворюється на засіб протизаконного впливу на систему влади в цілому, дискредитуються контрольні інститути. Ризики виникнення політичної корупції у Верховній Раді України, по-перше, спричинені якістю депутатського складу парламентських фракцій – продукту деформованої партійної системи, структурні елементи якої через свою специфічну природу є відкритими до проявів політичної корупції. По-друге, ризиком, що провокує політичну корупцію у парламенті, є використання функцій законодавчого органу держави політичними силами як інструменту, спрямованого на задоволення власних політико-економічних інтересів. Особливу увагу варто звернути на специфіку ухвалення законодавчих актів, призначених для вироблення “правил гри” в різних сферах життєдіяльності держави. Істотним чинником, який зумовлює поширення політичної корупції у Верховній Раді України, є також законодавча неврегульованість механізмів лобіювання.

Що стосується Кабінету Міністрів України, то прояви політичної корупції у цьому органі зумовлює, по-перше, та обставина, що в Україні досі не розмежовані бізнес і політика. Відповідно провідні фінансово-промислові групи мають свої групи впливу не лише у парламенті, а і в уряді. Це підтверджують факти призначення міністрів з бізнес-середовища у всіх урядах. По-друге, політична корупція в діяльності Кабінету Міністрів України та інших органів виконавчої влади значною мірою зумовлюється нерозмежованістю політичних та адміністративних функцій у державному управлінні. По-третє, явні ознаки політичної корупції спостерігалися в діях окремих прем’єр-міністрів, спрямованих на вилучення зі складу уряду міністрів, які мали відмінні від поглядів глави уряду політичні переконання або були недостатньо лояльними з інших причин. По-четверте, серйозним чинником корупції можна вважати практику діяльності уряду без затвердженої (наприклад парламентом) програми.

У цілому аналіз функціонування суб’єктів запобігання та протидії корупції дає підстави стверджувати, що їх антикорупційний потенціал у сфері запобігання політичній корупції в системі державного управління є вкрай низьким. Таким чином, інституційний механізм у відповідній сфері практично не діє. Водночас світовий досвід запобігання та протидії досліджуваному виду корупції показує, що ефективність будь-яких антикорупційних механізмів залежить передусім від політичної волі керівників держави – бажання та намірів очистити від корупційних проявів державну службу. Ключовою умовою є також наявність таких, що реально працюють, форм комунікації інститутів громадянського суспільства та органів державної влади щодо вирішення цієї важливої суспільної проблеми. Це вимагає високого ступеня транспарентності публічної влади, незалежної і чесної судової системи, дієвого громадського контролю за її діяльністю, наявності вільних ЗМІ, негативного сприйняття корупції суспільством у цілому.

Зазначено, що специфіка політичної корупції визначає особливі підходи до боротьби з нею. Ефективні засоби запобігання та протидії політичній корупції в системі державного управління можливі лише за умови комплексного поєднання політичних, економічних, соціальних та правових заходів на стратегічному і тактичному рівнях, які матимуть профілактичний, правоохоронний та репресивний характер. Вважаємо за доцільне виділити дві групи напрямів удосконалення та розробки нових механізмів запобігання і протидії політичній корупції в системі державного управління: політичні та державно-управлінські (адміністративні) (рис. 1).

Доведено, що реалізація вищезазначених напрямів та механізмів запобігання і протидії політичній корупції має відбуватися виключно в рамках чинного законодавства та з дотриманням принципів законності, достатності, соціальної справедливості, системності, основних прав та свобод людини і громадянина. Активну участь у цьому мають брати інститути громадянського суспільства, що дасть змогу мінімізувати намагання органів державної влади розробити правила гри “під себе”, залишивши в них уразливі з точки зору запобігання і протидії політичній корупції місця.



Реформування виборчого законодавства







Відокремлення бізнесу від влади:

* інституціоналізація лобістської діяльності в Україні;
* обмеження впливу груп інтересів великого капіталу на партійну систему

Запровадження дієвого громадського контролю над діяльністю політичних суб’єктів

Посилення ролі засобів масової інформації

Широке залучення інститутів громадянського суспільства до вироблення та реалізації механізмів запобігання і протидії політичній корупції в Україні









Рис. 1. Напрями вдосконалення та розробки механізмів запобігання і протидії політичній корупції в системі державного управління України

**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 до 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 з використанням суспільних ресурсів для досягнення індивідуальних корисливих цілей (міжнародне право); 2) ототожнення корупції з підкупом і продажністю посадових осіб (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; 5) підхід до корупції як до одного з відносно самостійних і найбільш шкідливих видів економічної злочинності; 6) тлумачення корупції в рамках структурно-функціонального міждисциплінарного підходу як девіантної поведінки особи, уповноваженої на виконання функцій держави. Зважаючи на значне різноманіття поглядів фахівців на цю категорію, в дисертації корупцію досліджено з позицій міждисциплінарного підходу, згідно з яким корупція розглядається як складне суспільне явище, що проявляється на всіх рівнях суспільного життя та вражає усі його сфери: політичну, економічну, культурну, соціальну.

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 полягає або в конвертуванні політичної влади в економічні дивіденди з подальшим їх конвертуванням знову у політичну владу, або в нарощуванні свого владного потенціалу (часто без явної матеріальної вигоди).

3. Установлено, що суб’єктами політичної корупції є особи чи групи осіб, які беруть участь у політичному та державно-управлінському процесі, мають або прагнуть набути повноважень приймати та/або реалізувати політичні рішення. Зокрема, це фізичні, юридичні особи, органи державної влади (уряд, парламент тощо), органи місцевого самоврядування або державна бюрократія в цілому, депутати усіх рівнів, різноманітні політико-бізнесові групи тощо. Суб’єкти політичної корупції поділяються на індивідуальні та колективні, крім того, до них можуть бути віднесені й ті, що безпосередньо не беруть участі в політичному процесі, проте через свої функції, повноваження та ресурси мають можливості впливати на нього (як законно, так і незаконно).

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

Доведено, що механізми запобігання і протидії політичній корупції в органах державної влади нових членів ЄС принципово не відрізняються від загальноєвропейських. Основна відмінність полягає в мотивації їх застосування. Перспектива вступу до Євросоюзу дала істотний поштовх до вироблення антикорупційних стратегій та законодавства, що базуються на нормах європейського права. Взятий Україною курс на євроінтеграцію актуалізує використання відповідного досвіду щодо вдосконалення власних механізмів протидії політичній корупції, де центральне місце має бути відведене ухваленню антикорупційної стратегії, орієнтованої на єдині правові стандарти Євросоюзу, формуванню на її основі відповідної нормативно-правової бази, а також створенню спеціального антикорупційного органу з широкими повноваженнями.

Визначено, що політична корупція є надзвичайно актуальною проблемою для всіх держав пострадянського простору. Зазначено, що в останні роки серед країн колишнього СРСР лідируюче становище в розробці законодавчої бази та системи протидії політичній корупції займає Казахстан. Так, серед країн СНД саме ця країна першою розпочала розробку антикорупційного законодавства та державної системи протидії політичній корупції, досвід функціонування якої (наприклад, у контексті реалізації державної кадрової політики) може бути корисним Україні, як і російський досвід функціонування державних суб’єктів запобігання політичний корупції в системі державного управління.

5. На основі результатів аналізу вітчизняного антикорупційного законодавства констатується, що за основними ознаками в Україні існує правовий механізм запобігання та протидії політичній корупції в системі державного управління. Однак його правові норми є недосконалими на рівні конкретних інструментів, що робить це законодавство значною мірою декларативним. Виділено ключові недоліки антикорупційної правової бази: відсутність норм про політичну корупцію та її суб’єктів; наявність непрозорих норм і неаргументованих обмежень щодо фінансової звітності та перевірки інформації щодо доходів і видатків державних посадових осіб; висока ймовірність ризику використання механізму спеціальних перевірок як інструменту вибіркової перевірки вищих чиновників/кандидатів на посади чиновників на політичну благонадійність до чинної влади; фактично фіктивна дія норм щодо обмеження в одержанні подарунків; формальний підхід до покарання вищих посадовців держави; наявність низки недосконалих положень щодо громадської участі у протидії корупції; взаємна неузгодженість антикорупційного закону і законодавства, що регулює питання участі громадськості у здійсненні державної політики та прозорості державного управління тощо.

6. Аналіз антикорупційного потенціалу вітчизняних 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 у досліджуваній сфері зумовлюють такі чинники: ураженість політичною корупцією ключових державних інститутів, 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 суб’єктами протидії корупції.

7. Обґрунтовано, що ефективне запобігання і протидія політичній корупції в системі державного управління можливі лише за умови комплексного поєднання стратегічних і тактичних заходів профілактичного, правоохоронного і репресивного характеру, яких мають розробляти та вживати як органи державної влади, так і інститути громадянського суспільства. Стратегічні заходи передбачають проведення реформ у масштабах країни, головна мета яких полягає в оптимізації системи державного управління. На тактичному рівні виділяються дві групи заходів щодо вдосконалення та розробки нових механізмів запобігання і протидії політичній корупції в системі державного управління: політичні та державно-управлінські.

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 та 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 ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ**

1. Тіньков А. Л. Політична корупція в системі державного управління: українські реалії / А. Л. Тіньков // Вісн. НАДУ. – 2010. – № 1. – С. 227–234.

2. Тіньков А. Л. Роль громадських організацій у протидії політичній корупції / А. Л. Тіньков // Вісн. НАДУ. – 2010. – № 3. – С. 199–206.

3. Тіньков А. Л. Особливості протидії політичній корупції в країнах ЄС [Електронний ресурс] / А. Л. Тіньков // Державне управління: теорія та практика. – 2011. – № 2. – Режим доступу до журн. : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/Dutp/2011_2/txts/Tinkov.pdf>. – Назва з екрана.

4. Тіньков А. Л. Правові засади запобігання політичній корупції в органах державної влади України / А. Л. Тіньков // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2012. – № 1 (41). –   
С. 341–348.

5. Тіньков А. Л. Специфіка боротьби з політичною корупцією в системі публічного управління Європейського Союзу / А. Л. Тіньков // Зб. наук. пр. НАДУ. – К. : НАДУ, 2012. – Вип. 1. – С. 213–222.

6. Тіньков А. Л. Суб’єкти протидії політичній корупції в системі державного управління України / А. Л. Тіньков // Інвестиції: практика та досвід. – 2012. – № 19. – С. 103–108.

7. Тіньков А. Л. Політична корупція в системі державного управління: українські реалії / А. Л. Тіньков // Галузь науки “Державне управління”: історія, теорія, впровадження : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ,   
28 трав. 2010 р.) : у 2 т. / за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського,   
С. В. Загороднюка. – К. : НАДУ, 2010. – Т. 2. – С. 342–343.

8. Тіньков А. Л. Роль громадських організацій у протидії політичній корупції / А. Л. Тіньков // Інновації в державному управлінні: системна інтеграція освіти, науки, практики : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 27 трав. 2011 р.) : у 2 т. / за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського,   
С. В. Загороднюка. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 2. – С.350–352.

9. Тіньков А. Л. Особливості протидії явищам політичної корупції в системі державного управління Словаччини: досвід для України / А. Л. Тіньков // Наука як ресурс модернізаційної стратегії держави : матеріали наук. конф. (Київ,   
16 трав. 2012 р.) : у 2 т. / за ред. Ю. В. Ковбасюка, К. О. Ващенка,   
С. В. Загороднюка. – К. : НАДУ, 2012. – Т. 2. – С. 271–272.

10. Тіньков А. Л. Деякі особливості запобігання та протидії політичній корупції в органах державної влади України в контексті нового антикорупційного законодавства / І. В Рейтерович, А. Л. Тіньков // Стратегія державної кадрової політики – основа модернізації країни : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 31 трав. 2012 р.) / за ред. Ю. В. Ковбасюка, К. О. Ващенка,   
С. В. Загороднюка. – К. : НАДУ, 2012. – С.88–90. – Авторські с. 88–89.

**АНОТАЦІЇ**

**Тіньков А. Л. Запобігання та протидія політичній корупції в системі державного управління України. – На правах рукопису**.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління. – Національна академія державного управління при Президентові України, Київ, 2013.

У дисертації подано комплексний аналіз механізмів запобігання та протидії політичній корупції в системі державного управління України, розкрито сутність та характерні риси політичної корупції, особливості видів, форм та сфер її прояву, досліджено зарубіжний досвід запобігання та протидії політичній корупції, проаналізовано правові засади запобігання і протидії політичній корупції в органах державної влади України, а також здійснено оцінку ефективності роботи державних інститутів, уповноважених законодавством на здійснення антикорупційних заходів в Україні.

Обґрунтовано необхідність та визначено напрями вдосконалення механізмів запобігання і протидії політичній корупції в системі державного управління України, що дасть змогу суттєво мінімізувати негативні наслідки політично вмотивованих корупційних дій державних службовців, сприятиме формуванню нової системи державного управління на засадах транспарентності та демократичності.

**Ключові слова:** корупція,політична корупція, корупційні чинники, антикорупційні механізми, державне управління, органи державної влади, демократизація.

**Тиньков А. Л. Предотвращение и противодействие политической коррупции в системе государственного управления Украины. – На правах рукописи.**

Диссертация на соискание ученой степени кандидата наук государственного управления по специальности 25.00.02 – механизмы государственного управления. – Национальная академия государственного управления при Президенте Украины, Киев, 2013.

В диссертации представлен комплексный анализ механизмов предотвращения и противодействия политической коррупции в системе государственного управления Украины, раскрыты сущность и характерные особенности политической коррупции, специфика видов, форм и сфер ее проявления, исследован зарубежный опыт предотвращения и противодействия политической коррупции в Европейском Союзе, а также в государствах постсоветского пространства – Российской Федерации и Казахстане. Проанализированы правовые основы предотвращения и противодействия политической коррупции в органах государственной власти Украины, осуществлена оценка эффективности работы государственных институтов, уполномоченных законодательством на принятие антикоррупционных мер в Украине.

Установлено, что политическая коррупция в системе государственного управления представляет собой использование государственными служащими, наделенными полномочиями принимать политико-административные решения, соответствующих рычагов влияния в целях дальнейшего получения политических и социально-экономических дивидендов (ренты) в сфере законотворческого, приватизационного, бюджетного, конституционного, избирательного процессов, реализации кадровых полномочий, лоббирования корпоративных и частных интересов. При этом указанные политико-административные решения могут быть как общенационального, так и регионального или местного характера и иметь силу нормативно-правовых актов. Таким образом, определено, что политическая коррупция – это фактически особая форма борьбы за власть, основой которой являются не политические или социально-экономические интересы разных групп общества, а разнообразные нелегитимные методы (взятки, подкуп должностных лиц, вымогательство, непотизм, патронат, клиентизм).

Концептуально обобщены и систематизированы направления повышения эффективности мер по предотвращению и противодействию политической коррупции в системе государственного управления Украины посредством выделения деструктивных правовых и институционных факторов реализации антикоррупционной государственно-управленческой деятельности и целесообразных средств их устранения.

Обоснованы основные векторы предотвращения и противодействия проявлениям политической коррупции в системе государственного управления, основными из которых являются влияние на структуру, причины, условия функционирования, динамику политической коррупции, на отдельных субъектов политической коррупции (индивидуальных и коллективных), а также профилактическая робота с потенциальными субъектами политической коррупции (прежде всего парламентскими фракциями, политическими партиями и т.п.).

Доказано, что эффективное предотвращение и противодействие политической коррупции в системе государственного управления возможны лишь при условии комплексного объединения стратегических и тактических мер профилактического, правоохранительного и репрессивного характера, которые должны разрабатывать и принимать как органы государственной власти, так и институты гражданского общества. Стратегические меры предусматривают проведение реформ в масштабах страны, главная цель которых заключается в оптимизации системы государственного управления. В частности, речь идет об административно-территориальной реформе, оптимизации антикоррупционного законодательства, реформе местного самоуправления, модернизации избирательного законодательства, развитии системы публичной политики и управления.

Разработаны и предложены для применения исходные принципы разработки и внедрения органами государственной власти, институтами гражданского общества тактических мер по повышению действенности механизмов предотвращения и противодействия политической коррупции. Теоретические положения и выводы исследования доведены до уровня конкретных предложений и могут быть использованы для общей оптимизации государственной антикоррупционной политики в Украине. В частности, органы государственной власти и органы местного самоуправления могут применить их для диагностирования проблем и определения направлений противодействия проявлениям политической коррупции в системе государственного управления, сфере партийного строительства, избирательного законодательства.

Доказано, что реализация вышеупомянутых механизмов предотвращения и противодействия политической коррупции должна осуществляться исключительно в рамках действующего законодательства и с соблюдением принципов законности, социальной справедливости, системности, основных прав и свобод человека и гражданина. При этом активное участие в данном процессе должны принимать институты гражданского общества, что позволит минимизировать попытки органов государственной власти разработать правила игры “под себя”.

**Ключевые слова:** коррупция,политическая коррупция, коррупционные факторы, антикоррупционные механизмы, государственное управление, органы государственной власти, демократизация.

**Tinkov A. L. The political corruption prevention and counteraction in public administration in Ukraine. – Manuscript**

Candidate’s thesis in public administration, specialty 25.00.02 – mechanisms of public administration. – The National Academy of Public Administration, the President of Ukraine, Kyiv, 2013.

This thesis presents a complex analysis of political corruption prevention andcounteraction mechanisms in the system of public administration of Ukraine, the matter and characteristics of political corruption, peculiarities of its types, forms and spheres. The foreign experience of political corruption prevention andcounteraction is researched. The thesis also analyzes the legal principles of political corruption prevention andcounteraction in organs of government of Ukraine, evaluates the effectiveness of state institutions, that authorized by law to carry out anti-corruption actions in Ukraine.

The necessity and improvement directions of political corruption prevention andcounteraction mechanisms in public administration in Ukraine are defined, which will considerably minimize negative consequences of politically motivated corruption actions of civil servants, and help to form a new system of public administration based on transparency and democracy.

**Key words:** corruption, political corruption, corruption factors, anti-corruption mechanisms, public administration, governmental authorities, democratization.

Підписано до друку 16.01.2013

Формат 60х84/16. Обл.-вид.арк. 1,4.

Ум.-друк.арк. 1,16.

Тираж 100 прим.

Свідоцтво серії ДК № 1561 від 06.11.2003.

Віддруковано з оригінал-макета у видавництві

Національної академії державного управління

при Президентові України

03057, м. Київ-57, вул. Ежена Потьє, 20, тел. 456-67-93.